



ÁS ALLÁ DE
LA REINVENCIÓN
DEL GOBIERNO:
FUNDAMENTOS DE LA NUEVA
GESTIÓN PÚBLICA Y PRESUPUESTOS
POR RESULTADOS EN AMÉRICA LATINA

David Arellano Gault
Coordinador



Las ciencias sociales
SEGUNDA DÉCADA



CONOCER
PARA DECIDIR



9154259

JP
SL



ÁS ALLÁ DE
LA REINVENCIÓN
DEL GOBIERNO:

FUNDAMENTOS DE LA NUEVA
GESTIÓN PÚBLICA Y PRESUPUESTOS
POR RESULTADOS EN AMÉRICA LATINA

JP



**MÁS ALLÁ DE
LA REINVENCION
DEL GOBIERNO:
FUNDAMENTOS DE LA NUEVA
GESTIÓN PÚBLICA Y PRESUPUESTOS
POR RESULTADOS EN AMÉRICA LATINA**

David Arellano Gault
Coordinador



**CONOCER
PARA DECIDIR**



CIDE



La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al incorporarla
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Primera edición, septiembre del año 2004

© 2004

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, CIDE

© 2004

Por características tipográficas y de edición
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-507-1

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

DAVID ARELLANO GAULT

Prólogo

LA NUEVA gestión pública (NGP), ese enfoque disperso, compuesto de muy diversas corrientes, contradictorio en varios de sus postulados, sin embargo, ha inspirado una gran cantidad de reformas administrativas de gran escala alrededor del mundo.

Esta moda administrativa, que algunos defienden, no sin oposición, que es también un nuevo paradigma, está compuesta por una gama importante de teorías, herramientas, discursos, retórica y dogmas que devienen de la economía, de la ciencia política, del gerencialismo, de la teoría de las organizaciones. Sin embargo, la mayor parte de los estudiosos y practicantes de la administración pública y del gobierno conocen en realidad más la retórica, el discurso gerencialista y las apologías de los reformadores, que los fundamentos analíticos, las discusiones teóricas, las bases conceptuales de las corrientes que componen a la NGP. En el contexto hispanoparlante, esto se ve agravado todavía más por la gran confusión que existe respecto a la inmensa diferencia entre el marco histórico e institucional que las administraciones públicas de países iberoamericanos han construido a lo largo de siglos, del de aquellos países que crearon los principios de la NGP (más bien de tradición anglosajona, muchos de ellos basados en regímenes parlamentarios conocidos como Westminster).

Este libro es el resultado de una serie de proyectos de investigación y reflexiones teóricas que inicié, con la colaboración de diversos colegas, en el año 2000. Estas investigaciones, todas diferen-

tes, pero de alguna manera relacionadas a una línea de reflexión común, buscaban justamente llenar este vacío conceptual y de reflexión, sistematizando las bases y fundamentos organizacionales y económicos de la NGP, además de vincularlas con el estudio sistemático de la reforma probablemente más ambiciosa e importante de este tipo de enfoque: la reforma a los sistemas presupuestarios. Después de debatir continuamente en el grupo respecto de la solidez de la NGP como inspiradora de reformas administrativas sustantivas, llegamos a la conclusión de que las reformas presupuestarias se convierten en realidad en el instrumento más inclusivo de reformas estilo NGP. Esto porque este tipo de reformas implican el proceso de transformación de prácticamente todos los aspectos de la relación gubernamental contemporánea: desde la relación con el Congreso o el parlamento hasta la reforma a los sistemas de servicio civil, pasando por la implementación de sistemas de calidad, transparencia de información, planeación estratégica y todos los demás instrumentos de reforma administrativa.

De esta manera, el presente libro es una colección de artículos que, sin embargo, buscan dirigir a una reflexión clara y a llenar un hueco conceptual sobre la NGP, como primer objetivo. Como segundo, se presentan los análisis y los estudios de caso de diversos países, sobre todo de América Latina, especialmente donde reformas presupuestarias estilo NGP se han implementado.

La primera parte del libro consta de tres capítulos íntimamente relacionados. En el primero, se busca desmenuzar el debate respecto la NGP, sus fuentes, su origen diverso y contradictorio. El objetivo de este capítulo es desmistificar el análisis de la NGP, ubicando con claridad dónde en realidad esta “lo nuevo”, en dónde no, cómo se relaciona con la “administración pública tradicional”, por qué es un enfoque administrativo que no puede escapar a las condiciones históricas, al debate no acabado del papel del gobierno en sociedades contemporáneas. Además, se arriesga una reflexión al respecto de las lecciones que esta discusión deja para países de tradición política y administrativa diferente como América Latina. Se propone no quedarse en el debate un poco ocioso de si podemos o no implementar estos mecanismos propuestos por la NGP (auto-

nomización de las organizaciones gubernamentales, rendición de cuentas descentralizada, controles por incentivos y resultados más que por procesos) debido a lo diferente de nuestros regímenes. Al contrario, se plantea, no es la retórica engañosa de la NGP la que nos servirá para decidir el tipo de gobierno y de sociedad que deseamos construir en nuestros países, pero sí la discusión que está en la base de la NGP, que es una respuesta alternativa a la que ofrecía la administración pública “tradicional”. En las bases de esta discusión, nuestros aparatos administrativos y los mecanismos de gobernanza social y política de la administración pública sí pueden encontrar soluciones viables y vías de reforma efectivas.

En el capítulo 2 de esta parte, se realiza un esfuerzo importante por ordenar y clarificar las múltiples fuentes del análisis económico contemporáneo que dan sentido y lógica a una gran cantidad de las propuestas de la NGP: presupuestos por resultados, evaluación por desempeño, transparencia de información, innovación gubernamental, son conceptos conocidos de la NGP, pero poco se conoce en realidad sus orígenes conceptuales dentro de la discusión económica. De la misma manera, es dentro de la discusión económica de la burocracia y las organizaciones que se han gestado los más congruentes diagnósticos respecto a las relaciones entre el aparato gubernamental y los sistemas de representación política, y el efecto que éstas tienen en la estructura institucional del gobierno. Gracias a estos diagnósticos la NGP parte de una reflexión sustantiva: ningún cambio de técnica administrativa por sí misma puede reformar la dinámica gubernamental. Es necesario transformar los marcos institucionales, los juegos estratégicos que se juegan en el espacio de la relación administrativa y política de cualquier régimen.

En el capítulo 3 de esta primera parte, se realiza un esfuerzo similar a la del capítulo anterior, pero esta vez centrando el análisis en las fuentes desde la teoría de la organización que dan sentido a la NGP. A diferencia de la tendencia básica de la NGP a recuperar aquellos conceptos económicos ligados al nuevo institucionalismo económico y de la elección pública (*public choice*), desde el ángulo organizacional la diversidad de enfoques es evidente. En

este capítulo se muestra cómo, el gerencialismo, si bien ubicado como predominante en la retórica de la NGP, no es sino la versión simplificada y resumida (muchas veces de manera excesiva) de una serie de debates dentro de la teoría de la organización y de la propia evolución del debate de la burocracia en la propia disciplina de la administración pública.

La segunda parte del libro se concentra en el estudio de las reformas presupuestales al estilo de la NGP. En este capítulo 4 de esta segunda parte se realiza un estudio introductorio, donde se evalúa la lógica y congruencia de los postulados que, desde la NGP, se han realizado respecto a los efectos y virtudes de la implementación de presupuestos por resultados. Se analizan los casos de Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido y por último de México, observando que pese a las grandes diferencias entre los países (en todo sentido, político, cultural y económico) los dilemas de estos presupuestos parecen ser los mismos: generan la creación de un nuevo juego institucional, donde el poder, la lucha política no desaparece (como algunas versiones de este tipo de presupuestos asumieron). Al contrario, este nuevo juego parece todavía no totalmente definido, y es la capacidad de los actores políticos y sociales por adaptar y cambiar estas reglas las que al final dan sentido al cambio generado por estos presupuestos (más que los esperados concretamente por la teoría de la NGP).

Con base en la estructura propuesta de análisis en el capítulo anterior, se presentan en el capítulo 5 cinco estudios de caso descriptivos (Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela) donde se realizaron estudios de campo.* En estos países se entrevistaron a diversos actores gubernamentales y no gubernamentales y se recopiló información para comprender cómo los ajustes organizacionales e institucionales (identificados en el capítulo anterior) aparecen de nueva cuenta en estas experiencias: la compleja negociación de resultados e impactos entre ministros, agencias financieras del gobierno y las organizaciones gubernamentales; el difícil proceso de autonomización de los organismos gubernamentales, el arduo

* Se contó con apoyo de la Fundación Hewlett para el desarrollo de estos estudios de caso.

proceso de implementación del nuevo papel de las autoridades financieras del gobierno en esta dinámica de presupuestos por resultados.

En el capítulo 6 de la segunda parte, se hace una reflexión sobre los dilemas y potencialidades de los presupuestos por resultados a la luz de la discusión de la literatura y de los estudios de caso desarrollados en este apartado. Se plantea la necesidad, como casi en cualquier otro esfuerzo desde la NGP, de que se revalore la variable política, la capacidad de negociación y convencimiento que estas reformas implican. Se advierte sobre la problemática de confiar ciegamente en la teoría neoinstitucionalista que ve todo como un asunto de creación de instituciones “correctas” y racionales en términos económicos. El proceso de construcción de estas instituciones es muchas cosas, menos un proceso exclusivamente técnico, ya sea de diseño institucional o de diseño gerencial.

De esta manera, este libro busca dar mayor claridad tanto a los instrumentos y fundamentos de la NGP, como de los límites y dinámicas que estos instrumentos e ideas generan en contextos particulares. El debate sobre la NGP es muy importante, ya que más que discutir respecto a la pertinencia cultural o política de sus ideas, es importante también analizar las dinámicas, las respuestas, las estrategias que se han experimentado en diversas realidades. En todo caso, es evidente que tenemos que ir más allá de la reinención del gobierno, que con sus excesos discursivos y sus límites metodológicos ha llevado la calidad del debate al respecto de la reforma gubernamental a simplificaciones a veces burdas incluso. La NGP es una serie de corrientes que pueden ser útiles, pueden ayudar profundamente al cambio de los gobiernos en diversos países, pero a condición de que comprendamos sus fundamentos y los profundos y complejos mecanismos y dinámicas que se gestan cuando se busca la transformación de comportamientos, instituciones y organizaciones gubernamentales.

Primera parte

La nueva gestión pública

CAPÍTULO I

DAVID ARELLANO GAULT

Nueva gestión pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa

EN UN artículo, hace algunos años, defendí que la actual moda administrativa conocida como la nueva gestión pública, más que llevarnos hacia una “posburocracia” (Barzelay, 1992), nos llevaba a una “ultraburocracia” (Arellano, 1995). La idea principal de esta aseveración residía en que las pretensiones retóricas de la nueva gestión pública (NGP o New Public Management en inglés), por un gobierno más eficiente que se administra de una manera más parecida a la forma en que lo hacen las organizaciones privadas, en realidad son el síntoma de un cambio profundo en el espacio social y tecnológico donde se mueve la administración pública y no tanto un cambio de paradigma en términos organizativos (Moe, 1994). En otras palabras, vista la NGP como un todo, no estamos enfrentando el surgimiento e implementación de nuevas ideas, ni mucho menos de programas y propuestas totalmente originales en el sector público. Tampoco es que la NGP se haya reproducido por doquier debido a la fuerza de las ideas, al poder y razón de los intelectuales defensores del nuevo institucionalismo económico y el gerencialismo. Es cierto que en algún sentido, algunas de las ideas de la NGP van a contracorriente de la visión weberiana de la burocracia. Pero en diversos momentos es claro que en realidad se están abriendo nuevos derroteros para la burocracia weberiana.

Gracias a la tecnología de la información y a la capacidad de mover y procesar datos, por ejemplo, se eleva la capacidad de establecer decisiones normativas y técnicas, difícilmente disputables en

la arena política sin por lo menos presentar una opción igual de sólida en lo técnico. De la misma manera, la expansión y sofisticación de los contratos y los sistemas de incentivos calculados a través de mecanismos de costos de transacción y teorías de agente principal, en lugar de llevarnos a una dinámica contraria a la burocracia weberiana (tal como la idea de posburocracia plantea), nos acercan al reino del dominio formal de las reglas y las normas en los contratos organizacionales e institucionales tal como la burocracia weberiana pretende.

Hood (1994) defiende que de alguna manera, utilizando la metáfora de la extinción de los dinosaurios, lo que está cambiando es el “hábitat” donde crecía sanamente la burocracia de la era industrial. Siguiendo con la metáfora, Hood establece que en todo caso la transformación que se vive no es similar a que la vieja administración pública, como dinosaurio grande y lento, haya perecido en un proceso acelerado de extinción debido a la caída de un meteorito (en este caso las ideas de la NGP que destruyera de un solo golpe la fuerza y la capacidad de existencia del gigante).

La “informativización” del mundo en general ha creado las condiciones para una administración pública que rompe con varias de las restricciones tecnológicas que la burocracia que estudió Weber enfrentó, y que ahora efectivamente le permiten establecer un sistema de información que hace sólido el dominio de la regla, las normas y la dirección hacia resultados calculables (ideal de la burocracia weberiana). El desarrollo de mecanismos de dirección basados en resultados, el fortalecimiento de la rendición de cuentas a partir de la medición de productos e impactos, el desarrollo de contratos que explícitamente controlan o dirigen el oportunismo y el egoísmo “racional” de los seres humanos, no va en contra de la lógica weberiana sino todo lo contrario, están en total concordancia con el espíritu de la burocracia que tipificó Weber.

De alguna manera, cuando analizamos a la NGP, es difícil separarla tanto del contexto de toma de decisiones sobre el que se sostiene (como Barzelay, 2000, nos ha enseñado últimamente) como de la retórica que la sustenta (Hood y Jackson, 1991). Entender la NGP como un paradigma dominante, nuevo, que en la práctica se

impuso por la simple fuerza de su racional, es por demás ingenuo o propio de los reformadores que se ven obligados a convencer a como dé lugar a los participantes y al público de la bondad de sus reformas. Ni la NGP se ha impuesto por la capacidad o racionalidad de sus ideas, ni es una serie ordenada de ideas enteramente nuevas, ni la “vieja administración pública” ha dejado de funcionar o dar respuesta a problemas prácticos. En otras palabras, la NGP no es tan diferente como se suele pensar a la argumentación de lo que conocemos como la era de la administración pública progresiva (APP) ni ha resuelto, con pruebas científicas validadas y controladas, los dilemas más importantes (éticos, sociales, de innovación y equidad) que la APP enfrentó (Arellano, 2000). La NGP es una corriente innovadora en muchos sentidos, pero es necesario ubicarla en su real dimensión para apreciar sus aportaciones y sus límites, más allá de la retórica propia de los reformadores y apologistas de la NGP.

Esto es un punto importante del debate en los países donde la NGP ha sido implementada, con resultados positivos, a veces, y en otras creando nuevos problemas y enfrentando fallas tanto de implementación como consustanciales al argumento gerencialista (Pollit *et al.*, 1998; Kettl, 2000) El régimen político, la cultura del aparato público, la naturaleza de los problemas públicos, la historia del régimen y las relaciones entre sus partes son elementos claves para comprender la decisión de política que lleva a un gobierno a proponer reformas estilo de la NGP. Como Barzelay defiende (Barzelay, 2000), la implementación de la NGP es en realidad una decisión donde los actores gubernamentales y políticos toman una decisión de política pública, con razones estructurales y coyunturales de por medio.

Si esto es cierto, si no hay tal paradigma integrado de la NGP y no existe una ola modernizadora que tenga su propia fuerza sostenida por una racional impecable, ¿qué podemos decir al respecto cuando hablamos de la implementación de reformas estilo NGP en países en vías de desarrollo como México y en general la América Latina? Pues es factible observar que las cosas tampoco son todo lo claras y transparentes, dado el tremendamente distinto “hábitat” en el que las administraciones públicas se desenvuelven

en estos países. Para comenzar, en muchos de estos países no se ha implantado en realidad hasta el momento una administración pública propia de la era de la APP ni podemos por tanto implementar reformas “ortodoxas” propias de la NGP. En todo caso, lo que observamos, en el caso de México al menos, es el desarrollo de una burocracia alejada del control del legislativo (la estrecha relación entre estos actores es supuesto número uno de la NGP en países como Nueva Zelanda, Reino Unido y Canadá), que ha creado endogámicamente sus propios mecanismos de rendición de cuentas, que se ajusta a la dinámica política con unas reglas que lejos están de hacerla un actor transparente y delimitado de la lucha por el poder. Es una burocracia pues que ha crecido y se ha profesionalizado a la sombra de un sistema político que toma el control de este actor como parte del botín de la batalla por el poder, que lo usa de lleno en la arena electoral y política como instrumento y manipulable brazo derecho. Hablar en este contexto de problemas agente-principal, de lanzar el gerencial grito de batalla de la NGP “let the managers manage” y justificar el incremento de la calidad y la rendición de cuentas a través de sistemas de convencimiento administrativo, no puede estar más fuera de lugar.

La construcción de los mecanismos de control y dirección weberianos son apenas el paso lógico para burocracias de este tipo. Y si se comprende que la NGP es en realidad una propuesta que se explica a la luz de las consecuencias de la evolución y crisis de las formas específicas de accionar de la administración pública y su relación con el sistema político, el dilema de reforma de los aparatos administrativos en países como México no son tan confusas. No se trata de escoger entre los esquemas de acción propios de la APP o de la NGP, de discernir entre lo “viejo y equivocado” y lo “nuevo y correcto”, sino de comprender los cambios tecnológicos y de gobernanza en sociedades contemporáneas, las desventajas y ventajas de las opciones de gestión que se nos ofrecen como viables para resolver problemas específicos en un contexto político particular (que como dice Barzelay, son en todo caso opciones tomadas y analizadas desde marcos de decisión de políticas, en contextos particulares).

El presente capítulo busca justamente dar forma a esta argumentación, intentando clarificar un falso debate entre la generación de un paradigma nuevo (la NGP) que hace desaparecer al viejo (la APP), y donde los esquemas de acción están reducidos a una serie de parámetros teóricos particulares, el nuevo institucionalismo económico y el gerencialismo, de manera irremediable. Si observamos con claridad, la NGP no es realmente una opción radicalmente distinta de analizar la administración pública, sino una importante recreación de los problemas gubernamentales contemporáneos a la luz de los cambios en el contexto sociotecnológico y de gobernanza que se enfrentan en el siglo XXI. Una recreación que está realizando importantes apuestas analíticas y políticas, que tiene importantes limitaciones, que está cambiando la faz de la administración pública en diversos países, más por las nuevas dinámicas que se generan y las reacciones a éstas, que por la pureza de sus argumentos teóricos o la fortaleza de sus marcos analíticos. El análisis de las arenas políticas específicas sobre las cuales estos esquemas adquieren vida y aplicación, dan probablemente una mejor posición para observar los límites y las potencialidades de los nuevos esquemas (relativamente hablando) sobre los viejos.

De esta manera, en el presente artículo se busca comprender cómo la NGP es diferente de la APP no por ser un cambio paradigmático, que modifica radicalmente las fuentes del análisis público, sino por proponer un cambio (una apuesta en realidad con riesgos implicados) de énfasis y estrategias de acción gubernamental y de las relaciones entre el aparato, el Poder Legislativo y la sociedad, en un régimen político particular. Es un cambio importante, sin lugar a dudas, no es objetivo de este artículo negarlo. Y un cambio con graves implicaciones muchas de las cuales todavía estamos por ver si resultan en algo mejor, pues no hay nada asegurado ni probado sistemáticamente en las reformas estilo NGP. Gran parte del éxito de propuestas de reforma y cambio depende más de la habilidad de los actores políticos y burocráticos para construir la viabilidad específica de ciertas estrategias, dado el contexto político y social, que de la pura fuerza y virtud de las ideas a implementar.

El argumento del capítulo se presenta en tres partes. En la primera se discute respecto a la novedad de los argumentos de la NGP respecto de la APP. Se observa cómo en realidad los problemas que la NGP enfrenta son los mismos de la APP: el control político de la burocracia, la capacidad de aislar de influencias políticas coyunturales, el accionar gubernamental, todo esto en un contexto político particular. El argumento sustantivo que la NGP propone parte del desgaste de las soluciones tipo APP (desgaste que comenzó muy temprano en la historia) y del cambio de énfasis en el tipo de soluciones. Más que hacer una propuesta paradigmática distinta, se recuperan nuevas capacidades tecnológicas de control y se proponen cambios en ciertas instituciones de gobernanza. En la segunda parte, estas soluciones particulares se describen, mostrando cómo en todo caso son apuestas argumentativas que arriesgan soluciones específicas a ciertos desgastes de los aparatos públicos contemporáneos: ante los poderosos pero anquilosados sistemas de servicio civil, generar incentivos al control del aparato público por resultados aun si esto significa abrirlo al dominio de los intereses económicos y sociales (cuestión nada trivial pues según la APP el aparato gubernamental debería estar aislado y protegido ante estos intereses). En la última parte, de reflexiones finales, se discute la importancia de esta argumentación para comprender la agenda de reforma de los aparatos públicos en realidades específicas, en este caso México y América Latina en general.

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PROGRESIVA (APP) A LA NUEVA
GESTIÓN PÚBLICA (NGP),
¿UN CAMBIO RADICAL?

EL SURGIMIENTO de la concepción contemporánea de la administración pública (AP) es posicionada por muchos a finales del siglo XIX y principios del XX en Estados Unidos y nombrada por algunos como la era de la administración pública progresiva (APP). Se le ha catalogado como la era “progresiva” debido a la conceptualización muy extendida en ese momento de que el papel del gobierno

implicaba un compromiso sustantivo con el desarrollo general de una nación, como motor principal incluso. Las raíces de la APP, como lo ha mostrado Guerrero (2000) datan de la tradición alemana del cameralismo. En este documento asumiremos que tal corriente, la APP, realmente existe, pues es fácilmente demostrable que aquellos criterios fundadores de Wilson (1887), Goodnow (1900), fueron atacados prácticamente de inmediato y dados por muertos por Waldo (1937), Simon (1947), y Dahl (1981). Así, siguiendo la metáfora lúdica de Hood, la NGP “derrotó” a un dinosaurio que llevaba por lo menos 30 años muerto. Por lo tanto, se debe estar consciente de que sostener la existencia de una corriente homogénea de la APP es sumamente débil. Pero es útil para los fines de esta discusión, que justamente apuntan a dismantelar el mito de la muerte de la vieja o tradicional administración pública y el nacimiento de una nueva y renovada en la NGP.

La importancia y trascendencia de la APP se debe en mucho a que los supuestos sustantivos que le dan vida son recurrentes a diferentes gobiernos en diferentes realidades. Si tuviéramos que resumir en muy pocas palabras diríamos que la APP se basa en la observación de que, por un lado, el gobierno es pieza sustantiva del desarrollo económico y social de una nación, es un motor fundamental, que requiere de un aparato administrativo grande, fuerte y efectivo. Pero por otro, un gobierno dejado solo, sin vigilancia, es un gobierno seguramente corrupto e incompetente (o peor, un gobierno con una burocracia más poderosa que los políticos electos legítimamente). Esto último debido a la dificultad de dirigir una acción racional y eficiente en un gobierno democrático que separa necesariamente la definición de las políticas (a través de representantes y funcionarios electos, por lo tanto legítimos para tomar decisiones por la sociedad) y su ejecución en un cuerpo especializado (es decir no necesariamente electo, y por lo tanto, en teoría, no legítimo para tomar decisiones por los ciudadanos) y profesional. La separación de poderes, el equilibrio que se busca entre éstos en un sistema democrático, implica necesaria e irremediamente que la acción gubernamental está imbuida de influencias políticas, de grupos y actores de la política, en el corto y largo plazo. Por lo tanto,

en una sociedad “moderna”, que enfrenta competencia económica internacional, complejas relaciones internacionales, crecimiento del impacto tecnológico, y una población diferenciada y plural, la administración pública influye (legítima e ilegítimamente) en la arena y las decisiones políticas, está construida y permeada por los vaivenes de la lucha por el poder y toma decisiones de alto impacto social (decisiones no tomadas por políticos y funcionarios electos necesariamente).

De alguna manera, implícitamente, la APP fue constituyendo una serie de supuestos para interpretar esta realidad (Peters, 1996; Hood, 1994). Primero, que la influencia política sobre la AP es en general perniciosa debido a la naturaleza oportunista y cambiante de los políticos profesionales. Sin claras fronteras, los políticos podrían usar al aparato administrativo para su propia conveniencia. En la arena económica la situación era compleja también. En una sociedad en pleno crecimiento industrial, los problemas más recurrentes los representaban empresas tendientes a convertirse en monopolios y oligopolios, fuentes de poder sumamente grandes, capaces de influir en las decisiones gubernamentales (por su peso) en su beneficio y en contra del beneficio colectivo.

Ante estas circunstancias, la APP asumió que la relación con la arena política debía ser clarificada al extremo y que el método de la AP no podía ser el de los negocios privados, pues los problemas que enfrentaba y el contexto que le daba vida eran radicalmente distintos. Además, implícitamente se asentaba, la calidad ética tendría que ser el principal ingrediente de su gestión, pues cualquier intento de hacer eficiente a la AP, sin considerar estos elementos políticos y económicos, llevaría a sistemas inequitativos, que favorecerían a los más poderosos política y económicamente.

Para resolver esta problemática, la APP identificaba dos vías de solución posibles: una, mantener vigente el aforismo de los “padres fundadores” de Estados Unidos que establecía que el gobierno es un mal necesario que hay que controlar. Siendo la única manera lógica de controlarlo el mantenerlo pequeño, limitado, amarrado (Federalist Papers, 1981). Pero en una sociedad industrial, en pleno crecimiento, esto era imposible, se argüía (Wilson, 1887). Necesariamente se

hacia indispensable que la AP fuera separada, mejor, aislada de las influencias políticas y económicas, llena de intereses particulares y mecanismos para influir sobre las decisiones públicas.

Además de esta separación, artificial claro, pero necesaria hasta cierto punto, es indispensable –continuaría el argumento de la APP– la creación de una serie de mecanismos también artificiales pero necesarios, que construyeran la “particularidad” de las reglas de accionar de la AP: ante el poderío de los intereses económicos, un sólido aparato burocrático, técnico, capaz de dar sentido a la política pública en su impacto económico; ante los vaivenes de los políticos electos, un sistema artificial (y algunos pensamos que en términos organizacionales, anacrónico, Frant, 1993; Arellano, 2001) de desarrollo del personal burocrático con sus propias reglas y aislado de la influencia política (el servicio civil de carrera); ante la dificultad de tomar el criterio de eficiencia y racionalidad económicas como el criterio básico de acción, dadas las posibilidades de ser capturado por los intereses políticos y económicos, el desarrollo de un sistema detallado, rígido, en constante perfeccionamiento, de reglas, procesos y normas, vigilados constantemente por instancias técnicas e incluso por organismos independientes externos al aparato burocrático (Peters, 1996).

La AP de la era progresiva, entonces, tenía una clara determinación en la constitución de un sistema específico, de particulares características, que construía su propio lenguaje, fuera de la administración de negocios y de la argumentación económica basada en el óptimo de Pareto. De alguna manera se estaba conciente de lo complejo de la tarea, e incluso de lo artificial de algunos de los mecanismos (como el servicio civil de carrera en vez de un sistema más flexible y descentralizado de administración de personal). Pero habría que aceptar que era una solución importante al dilema de los aparatos gubernamentales en sistemas democráticos representativos, donde la influencia política y la separación de poderes crean un marco institucional oscuro y dispar para la toma de decisiones ejecutiva dentro de un gobierno.

La burocracia del capitalismo, de alguna manera interpretada por Weber como una construcción social, requería del desarrollo

de una compleja infraestructura, de órdenes, procesos e instituciones para el caso particular de la administración gubernamental. El seguimiento de la acción a través de expedientes requería, por ejemplo, no sólo de detallados expedientes, sino además de las estructuras de capacitación y luego de vigilancia que aseguraran la neutralidad política y la solvencia técnica de tales procedimientos. No se podía confiar tal sistema, ni a las buenas intenciones de los políticos, ni a las bondades de una tecnología que podía inferir a priori los resultados de una acción burocrática. Por ello, la APP tendería a una preferencia expresa por el uso y diseño de mecanismos artificiales y complejos para la distribución colectiva de los recursos, más que en el uso de mecanismos “naturales” de mercado; o de la construcción de abigarrados mercados artificiales de competencia laboral de carrera burocrática, más que de la utilización de administradores contratados bajo criterios del mercado laboral abierto.

Resumiendo entonces, el “progresivismo” dio cuerpo a una particular percepción del problema del gobierno, en un momento histórico determinado. Este momento, puede ser visto como la revuelta de una clase media cansada de la maquinaria corrupta de los políticos, interactuando con los grandes capitalistas y mafiosos teniendo como visión tanto la eliminación del monopolio (ley *anti trust*), la lucha contra la pobreza y la desigualdad (la Gran Sociedad le llamaron en EE.UU.) y el debilitamiento de las influencias nepotistas y de corto plazo de los políticos vía la creación de un servicio civil basado en el mérito (Hood, 1998). La lista de las líneas de acción de la APP contienen entre otros: la regulación gubernamental generalizada y administrada por tecnócratas, la formación de una carrera en el servicio público estructurada con reglas transparentes para evitar el “compadrazgo” y el nepotismo de los políticos, y el desarrollo de sistemáticas normatividades que redujeran la probabilidad, vía el detalle de la ley y lo específico de la norma, de actos corruptos o socialmente inequitativos.

De cierta forma, estos fueron los principales pilares de la APP, puesto que, entre otras razones, llevaba a una confianza fundamental en la capacidad administrativa de corregirse a sí misma. Es decir, si bien se parte de una desconfianza natural a la dinámica política

para dirigir los asuntos del gobierno, se imponen en la práctica nuevos mecanismos administrativos, nuevos aparatos burocráticos encargados de vigilar y asegurar la “neutralidad” de la acción administrativa. Como dice Hood (1998: 91), en todo caso la destitución de la APP como paradigma implicaría que han desaparecido o se han controlado efectivamente cuestiones tales como el poder de los agentes económicos y de las mafias organizadas, la tendencia de los políticos al nepotismo y a la corrupción si no son vigilados o si no se tienen sistemas que limiten tales tendencias.

A principios de 1970, se consolidaron importantes argumentos teóricos que buscarían minar las bases de la APP. Desde la economía con William Niskanen (1971) y desde la propia disciplina de la administración pública con Oliver Ostrom (1973). El sustento principal de estos autores es que en realidad el juego político que afecta la dinámica gubernamental es mucho más complejo que una visión de la política y la administración separadas por un abismo técnico. De hecho, nos dicen estos autores, las estructuras de la administración pública se mueven en una dinámica de actores políticos y burocráticos que defienden sus intereses a partir de una visión oportunista y calculadora. Es decir, en marcos organizativos e institucionales particulares, los actores, tanto en la política como en la burocracia (y por supuesto en la sociedad) calculan constantemente el impacto de tales limitaciones y buscan espacios estratégicos de acción para proteger sus intereses. No hay tal cosa, tal como una base técnica homogénea que haga que los actores dejen de preocuparse por el oportunismo inherente en el accionar de otros actores o que obligue o incentive a estos a interpretar las reglas de manera diferente según su conveniencia, por ejemplo. Desde esta perspectiva el juego no se llama mejora tecnológica continua de la administración y sus espacios, sino creación de mecanismos organizacionales e institucionales para generar los comportamientos racionales que a la sociedad convienen ante políticos y funcionarios oportunistas y racionales (es decir, calculadores de su beneficio).

Visto de esta manera, la APP puede ser interpretada como la coartada conveniente de ciertos grupos que buscan proteger los intereses, básicamente el de las propias burocracias, asegurarán-

doles empleo, dificultando su evaluación por resultados (vía servicio civil), limitando la competencia externa (vía la creación de pseudo mercados protegidos) y la capacidad política de control sobre los aparatos administrativos (vía la compleja red de procesos de presupuestación y gasto, y el escudo que la profesionalización de los cuadros impone).

Esta interpretación elimina *de facto* el argumento de que existe una arena administrativa separada de los intereses políticos, y de que la única solución posible a los problemas públicos tenga que ver con la construcción de una esfera institucionalizada y protegida de los vaivenes políticos pero vigilada por los encargados del accionar gubernamental. Por el contrario, siguiendo esta interpretación económica del fenómeno gubernamental, es indispensable transformar el paradigma que ha sostenido a la AP en las últimas décadas.

Es importante enfatizar que en esta visión crítica de la APP, que con el paso del tiempo se convertiría en la base de la NGP, debe ser entendida justamente como una visión que intenta cambiar los supuestos sobre los que se parte para comprender la acción gubernamental. Más correctamente, sustituye ciertos valores argumentativos con otros valores. Para empezar, existe un cambio que va de una percepción colectivista de la acción social a uno individualista. Bajo esta concepción, el orden social no deviene de la imposición de un orden general impuesto desde arriba, sino de un permiso otorgado desde los individuos para generarse un orden desde abajo. De esta manera, los intereses diversos que en una sociedad se expresan, no necesariamente por razones o por la fuerza de valores éticos de ciertos grupos o individuos van a acomodarse en un juego de suma positiva. Por el contrario, ante la falta de esquemas institucionales de incentivos claros dirigidos a la lógica egoísta de los individuos involucrados, tanto los que regulan la acción colectiva como los regulados buscarán proteger sus propios intereses. En otras palabras, las reglas del juego deben explícitamente acomodar la búsqueda del interés general a través de los intereses específicos de los individuos. Dado este esquema complejo de agregación de intereses, difícilmente se puede encontrar un sistema de agregación justo y eficiente. Por ello, el mercado generalmente

dará mejores resultados que esquemas basados en jerarquías (Williamson, 1975).

En definitiva, el supuesto argumentativo (es decir, es a final de cuentas un valor general más que una conclusión devenida de evidencia empírica sólida e irrefutable; Hood y Jackson, 1991) que cambia la percepción de la naturaleza del gobierno y que alimentará prácticamente todas las propuestas instrumentales de esta corriente será recuperar el conocido “Principio del puerco” de Tomas Carlyle: los seres humanos, de los más ricos a los más pobres, son inherentemente racionales, calculadores, oportunistas y egoístas. Veamos un poco más a detalle esta línea de argumentación.

El argumento económico desde la administración pública

Ostrom arguye que la visión weberiana y wilsoniana de la AP, si bien resolvía determinados problemas como la compleja combinación de una administración pública con capacidad de acción y a la vez rendidora de cuentas (fundamental a cualquier régimen democrático), también obligaba a pagar grandes costos. Al plantearse la posibilidad de separar efectivamente acción de decisión política, la APP pretendió construir un andamiaje científico que hiciera posible tener una esfera separada de la administración, sustentada en criterios éticos. Es decir, la acción racional científica aseguraba congruencia administrativa, constante mejora técnica y una vía universal a la mejora continua. En otras palabras, si se cometían errores en la acción administrativa, estos eran resolubles a la luz de nuevas técnicas, nuevos planes, nuevos instrumentos. El aparato gubernamental era entonces un todo homogéneo, dirigido por criterios técnicos siempre mejorables, en un camino permanentemente en ascenso hacia la eficiencia.

En la práctica, sin embargo, la dinámica política del aparato gubernamental, continúa Ostrom, mostraba una realidad muy diferente. Los estudios clásicos de Selznick (1949), Blau y Schoenherr (1971), por mencionar algunos, dibujaban una fotografía de la AP muy disímil: tomadores de decisión en redes de política, necesitados de resolver problemas intrincados, donde las reglas, las nor-

mas, los objetivos no eran suficiente guía para actuar con eficacia. Tomadores de decisión entonces que utilizaban herramientas diversas, cooptando, negociando, utilizando como guía no sólo el interés general, sino el de sus organizaciones y oficinas, e incluso los intereses de su grupo o de grupos externos a la organización.

Según Ostrom, dos graves consecuencias se sufrirían de cerrar los ojos a esta realidad: una consecuencia práctica que tiene que ver con el control desmedido por procesos y la desconfianza sistemática a la acción gubernamental. En otras palabras, un aparato público, por un lado protegido de la competencia y afectado por múltiples intereses, y por el otro maniatado para actuar efectivamente por un sistema de normas y regulaciones excesivas, creadas por el propio mecanismo de protección de la burocracia de la influencia política. La segunda es la consolidación de una visión hipócrita sobre el análisis del sector público: toda solución era un incremento de lo mismo, más ética y mejor técnica administrativa, nunca un cambio político, un diagnóstico de las bases estructurales del comportamiento administrativo en las organizaciones e instituciones gubernamentales. Ostrom culmina su estudio propugnando por romper esta visión, a sus ojos, limitada y falsa de la AP y fortalecer el principio de que un buen gobierno es un gobierno controlado, pero controlado por eficiencia, por mecanismos de medición de resultados, que comprenda la realidad de las redes de política en las que se mueve la burocracia en las democracias contemporáneas. Ostrom, así, abría la puerta al análisis económico de la AP que hemos dibujado más arriba pero que conviene ahondar un poco más a profundidad (Ostrom, *op. cit.*: 131-132).

Las bases económicas del comportamiento burocrático

La teoría económica fue encontrando nuevos diagnósticos a la realidad de un gobierno que ni actuaba siempre bajo la dirección del interés general, ni podía resolver todo técnicamente, ni era un actor congruente y sistemático. El problema no era sólo técnico o administrativo, sino político y de diseño institucional.

Ya Adam Smith lo decía: "Nunca se hallan mejor administrados los servicios públicos que cuando la recompensa [de los funciona-

rios] sigue al desempeño efectivo y se halla ajustada a la diligencia empleada en el cumplimiento” (Smith, 1958: 636). Más recientemente, los estudios de Olson (1971) sobre la acción colectiva, buscaron mostrar que ésta puede llevar a resultados subóptimos debido a la propia dinámica de la racionalidad individual por el oportunismo intrínseco a tal racionalidad. Ésta, enfrentándose a situaciones que necesitan de cooperación entre diversos individuos, a falta de incentivos específicos, llevaría a la aparición de un fenómeno racional en términos de la lógica individual, pero altamente problemática en términos de la dinámica colectiva: los “polizones” (*free riders*). Las organizaciones (entre ellas los gobiernos) son productoras de bienes colectivos, bienes que son sustantivos para todos los participantes. Pero como estos bienes se otorgan a todos los miembros, y no es posible (o viable) discriminar a alguien del beneficio de estos bienes, entonces es absolutamente lógico (en un mundo de seres humanos oportunistas) que los individuos tomarán la decisión de no cargar con los costos de crear bienes que de todas maneras serán otorgados por la organización (por eso lo de polizones).

Los diferenciales de información, la capacidad de los seres humanos para esconder sus preferencias, llevan a un mundo muy diferente del que pensaba la administración pública clásica: un mundo de seres humanos oportunistas, manejadores de esferas de poder a través de los diferenciales de información, que manejan estas circunstancias para su beneficio, jugadores de juegos (de “dilemas de prisioneros”, a “juegos de gallina” y a otros juegos estratégicos) y creadores de mecanismos institucionales generadores de esquemas de incentivos (Horn, 1995; Miller, 1990; Moe, 1997; Ostrom, 1986; Rose-Ackerman, 1986).

Cuando estos esquemas analíticos son llevados a la acción gubernamental en sentido estricto, los argumentos son sorprendentes: las democracias están construidas institucionalmente para ser ineficientes administrativamente (Niskanen, 1971). En un mundo de información asimétrica, de actores oportunistas, es lógico que los diferentes grupos jueguen con base en estas capacidades. De esta manera, la separación de poderes, consustancial a una democracia, genera un juego colectivo subóptimo. Los representantes de la

sociedad, elegidos para hacer manejable la toma de decisiones en una democracia contemporánea, tienen determinados intereses propios y de grupos, cierta cantidad de información, y dentro de un juego político determinado por las posibilidades de elección y reelección. Los “ejecutores”, las burocracias electas y las designadas, juegan un papel diferente en un juego también distinto. En el caso de las burocracias designadas, por ejemplo, tienen una cantidad de información mayor que los representantes respecto a los problemas reales y los mecanismos más efectivos para resolverlos. Conocen que su existencia, siguiendo a Niskanen, depende del presupuesto y que este presupuesto depende de una decisión de los representantes. El juego estratégico entre estos dos actores es un juego de asimetrías de información y poder que llevan a una acción ineficiente. Esto porque los representantes son la principal preocupación de las burocracias y los representantes tienen en realidad una desventaja de información con respecto a aquellas. Con ello, las burocracias son capaces de negociar presupuestos que no están ligados ni a la satisfacción de la sociedad ni a la producción de resultados controlados por los representantes (Niskanen, *op. cit.*: 22).

Cabe aclarar que Niskanen no fue el primero que formalizó estos estudios del comportamiento burocrático. Ya Von Mises (1996) y Downs (1967) habían avanzado al respecto. De la misma manera, el esquema de Niskanen ha sido criticado profusamente desde su aparición (Dolan, 2002; Dunleavy, 1991; Horn, 1995; Lynn, 1991). Sin embargo, las bases conceptuales que inauguró siguen siendo válidas, incluso mejoradas y ampliadas aun por sus críticos. La dinámica institucional es más compleja de lo que Niskanen planteaba y las combinaciones de comportamientos políticos y burocráticos son más numerosas, pero la percepción de que el aparato administrativo de un gobierno no puede ser separado del marco institucional de la política, de la naturaleza del comportamiento a la luz de los incentivos presentados por las normas, las reglas del juego, será una constante desde el punto desde este marco analítico.

Cualquier solución técnica y administrativa a los problemas de eficiencia y eficacia del sector público, es la conclusión de este tipo

de análisis, es insuficiente y seguramente incapaz de generar cambios duraderos. Los cambios administrativos, las mejoras en las técnicas administrativas como tal, no transforman el diseño y la estructura institucional, los marcos de normas que generan incentivos para que los agentes sociales dirijan sus comportamientos de cierta manera (o dirijan “racionalmente” el oportunismo individual para hacerse menos dañino e incluso positivo). Mientras el diseño institucional no cambie, cualquier técnica administrativa se verá atrapada por el juego de actores racionales, oportunistas y en contradicciones de acción colectiva.

Hasta aquí el argumento económico ha planteado básicamente un nuevo diagnóstico: actores racionales en esquemas de acción colectiva generan marcos institucionalizados de acción, que buscan justamente crear contratos específicos, donde la discrecionalidad es controlada a partir de mecanismos mutuos de control y acuerdo. Acuerdos siempre incompletos, por supuesto, pues difícilmente la discrecionalidad se puede reducir en un mundo de actores libres, oportunistas, con escalas de preferencia diferentes, y capaces de utilizar la incertidumbre (información asimétrica, posibilidad de actuar oportunistamente) como arma para alcanzar sus objetivos.

¿Cómo cambian estos marcos institucionalizados de acción? Definitivamente no solamente a través del uso de técnicas administrativas, o por simple voluntad política. Es necesario construir nuevos juegos, nuevos marcos de instituciones (reglas del juego que los actores hacen propias y las constituyen en guía de su acción). La economía da idea de los nuevos mecanismos a construir, o al menos de sus reglas: contratos más precisos en términos de los incentivos y los efectos, reducción de los marcos de asimetría de información, derechos de propiedad más precisos, introducción de esquemas competitivos de mercado o cuando menos creación de cuasi mercados.

Pero es justamente aquí, cuando la argumentación económica deja paso a propuestas gerencialistas. Los esquemas argumentativos de la economía son claramente insuficientes para en realidad impulsar un cambio institucional. Los nuevos contratos, los esquemas agente principal, la definición de mecanismos de regulación, la creación de cuasi mercados, son guías, pero no instrumentos de

cambio preciso. La introducción de la mayor parte de estos esquemas en la práctica gubernamental, requiere de acuerdos con las diferentes partes de la burocracia (para que la comprenda, para que tenga la capacidad de implementarla, para que se creen los documentos normativos), de capacitación, de evaluación y seguimiento, incluso de promoción y convencimiento. Un contrato por desempeño para un funcionario de alto nivel, por ejemplo, requiere de la definición operativa de resultados, de la comprensión de la composición organizacional, del armado de un equipo de trabajo que sostenga el compromiso. Es en este punto donde la técnica económica deja de ser útil, necesitándose una forma explícita de lograr que los actores sociales concretos comprendan y acaten las nuevas reglas del juego. La retórica gerencialista otorga los elementos para dar un sentido más simple, claro y directo a este proceso de cambio.

NGP: fuentes de una reconfiguración en la administración pública

En la década de los setenta, una serie de reformas al sector público comenzaron a ser implementadas en países como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. Estas reformas particulares fueron tomando una lógica congruente bajo la agenda de la OCDE en los ochenta.

Tomando como base muchos de los argumentos que hemos revisado brevemente de Niskanen y Ostrom, se acuñó el término nueva gestión pública (NGP) para denotar un profundo cambio en los estilos gerenciales en el sector público. Hacer entendibles y aplicables las propuestas de reforma emanadas de la economía, requería de una retórica y de un discurso de cambio, de un lenguaje propio que hablara de profundas transformaciones en las bases y supuestos de la APP. El discurso de entrada en este sentido fue uno gerencialista, que abogaba por romper el supuesto mito de las diferencias de gestión entre el sector privado y el sector público. En términos generales, amplios diagnósticos devenidos de la economía que hablaban de problemas de diseño institucional en las democracias, encontraron salida práctica bajo la idea de que los instrumentos generales

que hacen a las empresas privadas eficientes, podrían ser replicados, por lo menos simulados, en el sector público.

En resumen, algunos autores sintetizarían esta supuesta revolución con la llegada de un nuevo paradigma, que va de un énfasis en la política pública a uno en las capacidades gerenciales, de un fuerte énfasis en los procesos a los resultados, de jerarquías ordenadas a competencia en espacios de mercados o cuasi mercados, de seguridad en el trabajo y salarios precisos para la burocracia, a evaluación del desempeño y firma de contratos específicos amarrados a la obtención de ciertos resultados (Aucoin, 1991; Pollit, 1993).

Con el fin de dar mayor claridad a las bases de este supuesto cambio, hemos construido un cuadro (véase cuadro 1) que recupera en síntesis estas modificaciones paradigmáticas (con base en Ferlie *et al.*, 1996; Hood, 1994; Gruening, 2001).

Es posible observar que en este listado general de “confrontación” de paradigmas, existen aparentemente diferencias sustantivas entre la NGP y la APP. Pero como la columna de posibles impactos deja entrever, la diferencia radical y la bondad particular de la NGP comienza a ponerse en entredicho.

Una primera razón de esto es que la NGP no se ha implementado de una manera sistemática, de tal forma que permitiera la evaluación de sus políticas o propuestas. Paradójicamente, un enfoque que en la retórica habla de evaluar por resultados específicos, sin embargo, no se ha aplicado la regla a sí mismo. Los problemas que autores como Pollitt *et al.* (1998) y Norman (2001) han encontrado para evaluar los efectos concretos de las políticas estilo NGP en Reino Unido y en Nueva Zelanda son sintomáticos. En la práctica encontramos más bien resultados mixtos (James, 2001; Christensen y Laegrid, 2001), con posibles éxitos de cambio y mejora de tiempos o de recursos y con efectos negativos en términos de relaciones gubernamentales, claridad de los sistemas de información y en las relaciones legislativo-agencias gubernamentales (Campos y Pradhan, 1997; Julnes y Holzer, 2001; Pollit *et al.*, 1998; Arellano *et al.*, 2000).

Una segunda razón, la de las dudas sobre la “novedad” de los conceptos de la NGP, es un poco más débil pero desde un cierto

punto de vista importante. Es débil por un lado pues puede ser ocioso buscar argumentos similares en propuestas del pasado, sacándolas del contexto. Los ejemplos que nos han dado al respecto Hood (1998) y Gruening (2001) son claros: en todo caso la novedad de la NGP NO radica necesariamente en una diferencia radical entre conceptos del “pasado” y los “modernos”, sino en la combinación de los elementos, instrumentos y estrategias propuestas de reforma, en el contexto particular de gobiernos contemporáneos. De esta manera, por ejemplo, la NGP es una combinación intrincada, pragmática (por lo tanto muchas veces contradictoria en términos de argumentos) entre el nuevo institucionalismo económico y el “gerencialismo”. El primero recuperando doctrinas claves para el sector público y su reforma como: competencia en vez de monopolio, transparencia en vez de subsidios escondidos, estructura de incentivos más que modernización administrativa perenne. El segundo incorporando más bien la dimensión organizacional, traduciendo las estructuras de incentivos en sistemas de comportamiento gerencial, movilizándolo la competencia más en la búsqueda de un nuevo *ethos* para la burocracia que en la generación de “celdas” dinámicas donde la burocracia ya no pueda escapar de la vigilancia. De esta manera, como Barzelay (2000) demuestra, en la práctica la NGP va recuperando en ciertos contextos aquellas combinaciones que le son más convenientes a los tomadores de decisión involucrados: en el caso de Aucoin (1999), uno de los libros paradigmáticos de la NGP, Barzelay muestra cómo en su interpretación de Nueva Zelanda, se recuperaron aquellas partes de la teoría de la elección racional que no hacen inviable una implementación de “acuerdos” entre “agentes y principales” (ministros y burocracias en este sentido), recuperando de alguna manera una de las tesis principales de la APP: la relación entre políticos y burocracias requiere de instrumentos sofisticados de vinculación que claramente rebasan los criterios simples de eficiencia y racionalidad económica administrativa.

Sería ocioso negar la importancia del argumento y la retórica de la NGP, y la diferencia fundamental que busca crear respecto a las doctrinas más generales de la APP. Sin embargo, es claro que estamos frente a una opción que tiene su propia retórica, exagerada y

rimbombante como cualquier propuesta que se va convirtiendo en dominante, en círculos de toma de decisión. En todo caso, la NGP es una colección de argumentos, doctrinas, proverbios, sagas, técnicas y experimentos que enfrentan los mismos dilemas que enfrentó la APP hace ya más de un siglo, en un contexto diferente, más móvil y plural. Los enfrenta con nuevas combinaciones, atrayendo nuevos discursos y técnicas, encontrando (lógicamente) resultados mixtos en su implementación.

La “ortodoxia” de la APP, se dijo ya antes, murió en la década de los treinta. Lo que siguió ha sido una serie de experimentos, búsquedas, aprendizajes sobre nuevas bases. La NGP ha sido probablemente el más exitoso de estos experimentos para armar un argumento relativamente congruente y darle sentido teórico y una base instrumental relativamente homogénea.

Probablemente uno de los factores que hace más ruido cuando se habla de la NGP es su pretensión (a veces presunción) de universalidad (muy claro en ciertos estudios escritos por economistas principalmente). Es claro, además, que la NGP nació fundamentalmente de una tradición analítica y de un contexto político particulares, pero con claras y a veces engreídas ambiciones de generalización. Esta combinación es muy importante de comprender, pues si bien es cierto que la NGP nace en países de regímenes políticos que algunos denominan “Westminster”, esto no implica que sus doctrinas no hayan sido reconstruidas con un argumento general y que intenta tener validez transversal y longitudinal. En otras palabras, la NGP pretende poseer una fuerte argumentación sobre el entendimiento del comportamiento político y el burocrático en sociedades democráticas contemporáneas. Con lo que su adaptación a realidades distintas, si bien se considera en términos generales como complejo (Schick, 1998), no es considerado como imposible.

Es muy importante clarificar que, efectivamente, la argumentación de la NGP está basada en el diagnóstico de países con sistema político “Westminster”. Su intención de ser un argumento generalizable no puede pasar por alto este hecho. Algo hay en esta argumentación de un implícito “imperialismo” argumentativo. Pero no debe perderse de vista el corazón del argumento detrás de la NGP,

Gerencialismo al estilo de la iniciativa privada

Las "probadas" técnicas del sector privado permiten visualizar variables fundamentales que evitan el desperdicio de recursos y posicionan al cliente como razón de ser de la administración.

Contratos y creación de competencia y cuasi mercado

La creación de competencia entre unidades de servicio reduce costos, permite la evaluación y elimina subsidios a grupos de interés.

El proceso y la norma son mecanismos creados por las legislaturas y la administración para evitar no sólo la corrupción, sino la inequidad en el tratamiento hacia los diferentes grupos sociales. La eficiencia no es el único valor de la AP sino el trato legal, justo y equitativo.

La lógica del mercado y de la competencia, es también una lógica de intereses particulares. La acción burocrática asegura un trato legal y justo, mientras que la competencia y el mercado están dirigidos a la ganancia y el triunfo del más fuerte sobre el débil.

Positivos: Búsqueda de mecanismos de mejora regulatoria y técnicas administrativas cambiantes y adaptativas.

Negativos: Debilitamiento de la conciencia de rendición de cuentas y complejización de los sistemas de control. Excesiva retórica gerencialista (con rasgos tecnocráticos) como solución a problemas sociales graves y complejos.

Positivos: Mejora en los mecanismos de acción burocrática ante una vigilancia y un control externo más objetivo y medible. Implementación de nuevas opciones de coordinación. Focalización en la eficiencia de la acción.

Negativos: La regulación se hace compleja. Requiere de sistemas técnicamente más complejos para asegurar vigilancia sistemática de la sociedad sobre las agencias y las personas responsables de los resultados y las consecuencias de mediano y largo plazo. En otras palabras, es muy difícil establecer contratos completos para especificar la naturaleza de los servicios requeridos, haciendo que los contratistas utilicen su oportunismo para otorgar servicios de baja calidad social.

Evaluación del desempeño	El servicio público debe enfatizar la productividad del trabajo de los servidores públicos, haciendo la rendición de cuentas un asunto medible y transparente.	El servicio civil de carrera permite proteger el trabajo de la administración pública de las influencias de corto plazo de los políticos. La profesionalización, permanencia en la carrera administrativa y sueldos seguros y transparentes, asegura una burocracia profesional, neutra y alejada del <i>track</i> político.	Positivos: Introducción sistemática de conceptos de productividad. Recuperación del valor del trabajo público. Mejor y más intensa dinámica laboral en el sector público. Negativos: Las dificultades para medir desempeño razonable y transparentemente implica la creación de complejos sistemas de control. Estos sistemas tienden a ser bastante imperfectos, siendo relativamente fácil burlearlos, simularlos y adaptarlos por los individuos y los grupos. La retórica de estas reformas se convierte en el mayor activo ante la dificultad de mostrar resultados concretos y sostenidos.
Discrecionalidad gerencial inteligente basada en resultados	La rendición de cuentas efectiva es aquella que demuestra la eficiencia y la eficacia, no el cumplimiento de normas y procedimientos.	La administración de programas requiere de un seguimiento escrupuloso de las normas y procesos que aseguran el cumplimiento de los objetivos definidos desde el poder legislativo y una rendición de cuentas precisa y mensurable.	Positivos: Recupera la necesidad de administración inteligente y capaz como requisito de la acción pública. Pugna por hacer más realista la percepción social sobre el papel y la importancia de las burocracias en el accionar de un "buen" gobierno. Negativos: Deja poco clara la relación entre acción gerencial y control legislativo y social de tal acción. La retórica de la NCP tiende a fortalecer la primera y a menospreciar la segunda. Se tiende, implícitamente, a sostener y fortalecer una neo dicotomía política-administración.

(Continuación)

<i>Idea fuerza de la NCP</i>	<i>Retórica del cambio de la NCP</i>	<i>Argumento de la APP que la idea fuerza de la NCP intenta sustituir</i>	<i>Impactos posibles de la NCP</i>
Control por resultados	Controlar por resultados no sólo es más eficiente, sino que reduce las inercias burocráticas y los nichos de poder que esconden bajo la protección de complejos procesos y trámites.	El control por procesos es clave, ante la dificultad de asegurar resultados específicos enfrente de problemas de alta complejidad donde actúan otros agentes sociales aparte del gobierno, y sobre todo cuando implica la transformación de comportamientos sociales. En tales niveles de incertidumbre y de las complejas relaciones intergubernamentales e interagencias, el más seguro mecanismo de control es el proceso.	Positivos: Induce a una reforma completa e integral de los aparatos administrativos, acciéndolos a clarificar las agendas de acción y los resultados a obtener. Cambia las dinámicas de reflexión y análisis en los propios aparatos e incluso en las legislaturas, al enfocarse a resultados como parte del análisis. Negativos: Tendencia a sobre enfatizar que los cambios complejos que estos sistemas de control por resultados requieren en las estructuras políticas se solucionan con análisis técnicos y no con procesos de negociación y acuerdos políticos.

cuestión que ha sido pasada por alto algunas veces (Ramíó, 2001): las “fallas de mercado” y las “fallas de gobierno” no son monopolio de realidades culturales específicas, sino fenómenos generales de sociedades compuestas de individuos racionales y egoístas. Con ello, las realidades políticas pueden ser muy distintas (Westminster, corporativistas, colectivistas, etcétera). Sin embargo, el fenómeno de burocracias con intereses propios, capturas sistemáticas del interés social por grupos económica o políticamente poderosos, agendas políticas escondidas detrás de políticas gubernamentales (o estructuras gubernamentales e incluso discursos o defensas dogmáticas del “derecho público”, Ramíó. *Op. cit.*), forman parte del diagnóstico general.

Seguir con el debate.

NGP= moderno, nuevo, verdadero *vs.* APP= arcaico, viejo, equivocado es tan falso como plantearlo.

NGP= Sistemas Westminster *vs.* APP y regímenes tradicionales, latinos, corporativistas.

En todo caso es importante ubicar en el debate las diferencias argumentativas fundamentales, las bases conceptuales y los requisitos políticos. Y comprender las diferencias políticas y de los regímenes políticos sin duda, pero no como taxonomías con claras fronteras y por lo tanto con vías divergentes de acción y solución, sino como opciones que se tienen para tomar decisiones, instrumentar e implementar ideas y proyectos en contextos de sociedades plurales que construyen el interés general a través de una compleja combinación entre acuerdo y debate, negociación y conflicto, confrontación y consenso.

Probablemente la discusión sea más productiva si se toman en consideración aquellos elementos que son más difíciles de cambiar de una estructura institucional determinada en un país específico y se contrasta con la decisión, o la apuesta incluso, de si debe de cambiar tal estructura y si es viable cambiarla. Para entonces enfrentar el dilema de construir un aparato gubernamental que al mismo tiempo rinda cuentas y sea eficiente. Siempre tomando

como marco de referencia una sociedad democrática que abre amplias avenidas a la influencia política y económica de los grupos para imponer sus intereses sobre los del interés general, donde las burocracias son también actores interesados (*stakeholders* diría la literatura especializada). Encontrar una lógica eficaz de reforma administrativa ante estos condicionantes, sea probablemente una vía más productiva que la de plantearse dicotomías paradigmáticas y recetas generales de reforma administrativa.

REFLEXIONES FINALES.
LA REFORMA POSIBLE Y NECESARIA
EN PAÍSES COMO MÉXICO

TOMANDO en consideración las condicionantes que hemos descrito hasta ahora, es interesante cambiar de foco de atención respecto a reformas administrativas en países en desarrollo y en transición a la democracia como México.

En México, como en muchos lugares de América Latina, la burocracia gubernamental, y en general la arena gubernamental, tiene un doble papel de amplia importancia política: ser el espacio real de la lucha por el poder, la arena política pues, y por otro lado constituirse como el espacio objetivo de representación social. Debido a la debilidad de los mecanismos propios de las democracias en un contexto de baja participación política, la arena gubernamental constituyó por muchos años el espacio real por donde pasaban las decisiones fundamentales de un régimen. La carencia de mecanismos de pesos y contrapesos efectivos, ha implicado la formación de burocracias poderosas, algunas veces sólidas y compactas, pero débilmente vigiladas y diferenciadas de la actividad política. Cuestiones como un servicio civil de carrera, el desarrollo de uno o varios mecanismos de vigilancia apoyados por los medios de comunicación, las universidades y la sociedad en general y un mecanismo diferenciador entre las decisiones de los poderes legislativos y el diseño de políticas públicas (dentro además de la escasa diferenciación entre funcionarios designados y funcionarios electos sistemáticamente en países latinoamericana-

nos), no fueron considerados avances necesarios a desarrollar en un país como México, ante un aparato gubernamental que funge *de facto* como una arena política. Por estas mismas razones, el aparato gubernamental se convirtió en la práctica en la estructura institucional de representación, donde los diversos grupos sociales negocian o presionan para obtener respuesta a sus necesidades.

Los fundamentos de la APP, como puede observarse, no se aplicaron sistemáticamente en esta realidad nacional. La separación política-administración era un estorbo para el manejo discrecional del aparato público por parte del régimen. No sólo por ello, pues los lazos clientelares y patrimoniales de la burocracia con los grupos sociales eran fuente de legitimidad gubernamental. La creación de un sistema que protegiera al aparato administrativo de los vaivenes políticos no era indispensable, pues en su lugar estaba un sistema de prebendas que permitían estabilidad en el aparato burocrático: para los sindicalizados vía los lazos clientelares entre partidos políticos, sindicatos y ejecutivo; y para los mandos medios y superiores vía la formación de camarillas o la protección informal de redes semiprofesionales que a la larga se fueron consolidando para crear un cuerpo profesionalizado (de manera informal) de funcionarios de nivel medio. El contrapeso de los poderes Legislativo y Judicial es débil, permitiendo a la vez un sistema que se autorregula endogámicamente (a veces muy tarde, ya cuando severas crisis están en pie) con mecanismos de vigilancia formales (en constante adaptación a circunstancias particulares) relativamente efectivos pero siempre manipulables según ciertas reglas políticas. El sistema de rendición de cuentas, lógicamente, ha estado en control por parte del régimen, haciendo difícil por lo tanto la existencia de una ley de libertad de información.

Es claro que un sistema de este tipo está lejos de ser un ejemplo de un sistema administrativo tipo de la APP. En realidad es un sistema muy diferente, con problemas similares, pero en términos estructurales muy heterogéneo. Es claro que un sistema de este tipo permite también que sus aparatos administrativos y políticos sufran de constantes “capturas” (como lo diagnosticó la NGP), pero estas capturas están institucionalizadas, no son lagunas o

errores de un aparato burocrático vigilado y profesional. De la misma manera, este aparato administrativo se ve preocupado más por sus asuntos que por los de los ciudadanos (sus clientes diría la NGP), pero parte de “sus asuntos” son atender los intereses clientelares de su representación política. En este caso, entonces la burocracia no es del tipo que la NGP asume: una burocracia altamente institucionalizada, suficientemente hábil para construir e imponer su propia agenda vía las políticas públicas diseñadas desde el Legislativo y las altas esferas del Poder Ejecutivo (funcionarios electos). Los problemas de “agente y principal” aquí no conciernen a la dificultad de hacer a la burocracia obedecer los lineamientos de la política más que sus propios requerimientos institucionales, sino la de cadenas múltiples de agentes y principales, con agendas de diferentes niveles, concernientes a intereses y grupos políticos de muy distinta índole.

Barzelay (2000) ha defendido enfáticamente que es indispensable preguntarse dos cosas para hablar en serio de la implementación de ideas de la NGP en un país en específico: ¿qué razones llevan a los tomadores de decisión gubernamentales de un país a implementar reformas administrativas?, ¿qué objetivos de política se persiguen en el proceso y cómo se van adaptando a la realidad institucional? Definitivamente este pareciera ser un camino más fructífero a mantenerse en la discusión de dicotomías conceptuales o luchas entre paradigmas que difícilmente tienen un sólido y único marco de referencia.

Para el caso de países como México, la agenda no está entonces en discutir si se deben de aplicar los principios de la NGP o si ésta es imposible de implementar por razones tecnológicas o de cultura (es decir, porque no estamos preparados o porque la “cultura” política es muy diferente). Efectivamente, la NGP fue creada en culturas políticas diferentes y bajo condiciones de un “hábitat” de la administración pública (y necesariamente por tanto del sistema político) muy distintas. Pero la pregunta fundamental es: ¿por qué queremos reformar a nuestros aparatos gubernamentales y qué objetivos queremos alcanzar dadas nuestras condiciones políticas y sociales?

Es indudable que nuestras administraciones públicas deben cambiar y es también claro que la utilización a ciegas de ideas de la NGP están fuera de lugar ante las condiciones que encontramos en países como México. Pero ambas premisas no nos llevan a negar la utilidad de diversos principios de la NGP para la reforma en tales realidades.

Así como el punto de partida de la NGP en los países anglosajones ha sido el liberar a la burocracia de la sobrerregulación, dándole un sentido a la acción gubernamental más técnico por resultados y dirigido a la sociedad (evaluado por la atención al “cliente”), en países como México estos principios van acompañados de una serie de objetivos de mayor alcance: evitar que la administración pública sea la arena política del régimen, estableciendo los mecanismos institucionales para separar la carrera política de la administrativa, asegurando un nivel alto de vigilancia política y social sobre las acciones del aparato administrativo. El marco analítico de la NGP nos enseña que al transformar nuestra visión del aparato público como un cuerpo profesional y ético de la función pública, por una donde el aparato es un cuerpo flojamente acoplado de grupos e individuos con intereses en un marco institucional que define las reglas del juego, nuevas posibilidades de cambio y reforma se abren (Arellano *et al.*, 2000a). Implementar un sistema de calidad total, de atención al cliente, de contratación y competencia o un presupuesto por resultados en un aparato poco vigilado, con débiles esquemas de rendición de cuentas, y con un servicio civil de carrera poco transparente o inexistente que hace del aparato un manipulable instrumento de la política, puede ser poco efectivo a menos que se complementen esas acciones con la necesidad de fortalecer al mismo tiempo los mecanismos de control, vigilancia y transparencia de la administración pública, para ubicarla en un espacio social distinto: del espacio de representación social clientelar a la de caja de resonancia de los intereses sociales y de la toma de decisiones de política pública.

En otras palabras, ninguna reforma administrativa que se conciba a sí misma como una transformación exclusivamente técnica, basada en palabras como “calidad”, “innovación”, “cliente”, “evalua-

ción por resultados” tendrá posibilidades de éxito en el corto plazo en “hábitats” administrativos altamente clientelares (al ser un mecanismo de representación social como hemos referido anteriormente), poco responsables (al ser la vigilancia tanto del Congreso como dentro del Ejecutivo poco integradas y capaces), basados en la lealtad pero poco profesionales (al ser el servicio civil inexistente o débil), acostumbrados a la opacidad informativa y la sobrenormativización (como mecanismos de diluir responsabilidades, tomando decisiones de manera autoritaria y poco dado a la negociación y la cooperación) (Guerrero, 2000).

La reforma administrativa en países como México es mucho más que una reforma técnica o administrativa en sentido estricto. Implica un esfuerzo de transformación de los marcos políticos y los juegos institucionales. La discusión no es si debemos abandonar las ideas de la vieja administración pública, o si podemos implementar las ideas de la NGP devenidas de realidades políticas distintas. La cuestión es la inteligencia para enfrentar los problemas específicos y valerse de las herramientas adecuadas a las necesidades de transformación de los aparatos administrativos en “hábitats” como éste.

Para comenzar, una de las lecciones fundamentales de lo que hemos denominado la administración pública progresiva (APP) no puede ser olvidada en estos contextos: los aparatos públicos pueden ser capturados por los intereses económicos y políticos por lo que es necesario “aislarlos” de alguna manera para asegurar equidad y continuidad. La gestión gubernamental es, en este sentido, ampliamente distinta de la administración de empresas. El criterio de eficiencia es básico, pero no puede ser el único que guía la acción gubernamental. Legalidad, separación de la carrera administrativa de la carrera política, aislamiento institucional de las decisiones de política de los vaivenes políticos, administración basada en principios de equidad y protección de los diferentes grupos sociales bajo principios arraigados en el debate político que define el “interés general”, parecen ser fundamentales en realidades como la mexicana. Desarrollar una administración pública institucionalmente protegida de los vaivenes políticos implica sólidos

marcos normativos, fuertes instrumentos procedurales, capaces de dirigir la decisión de política bajo criterios transparentes y ampliamente vigilados por el Congreso y otros organismos sociales. Implica a su vez fortalecer la carrera administrativa, creando cuerpos profesionales, con reglas claras y respetadas para ascender en la escalera jerárquica y con suficiente autonomía para darle continuidad a los programas gubernamentales.

Como toda construcción institucional, ésta tiene altos costos. Aquellos que hemos discutido en este artículo como parte del diagnóstico de la NGP. Pero parece evidente que es necesario avanzar en este sentido, creando un “hábitat” más profesional, transparente y basado en la legalidad, sobre todo con un claro entendimiento de que el aparato administrativo es más que un cuerpo técnicamente manipulable, siendo en realidad una parte importante del sistema político, afectando intereses de diversos grupos sociales y formando parte de la lucha política. Pero aquí es donde las lecciones de la NGP pueden ser útiles.

Un aparato vigilado y dirigido por resultados, por desempeño, creando marcos de incentivos para innovar y mejorar la calidad del accionar público, construyendo poco a poco los espacios de mayor autonomía para la toma de decisiones, en un espacio legal y de transparencia, no parecen ser imposibles ni indeseables en estas circunstancias. Lo fundamental es comprender que las ideas administrativas “innovadoras” de la NGP (presupuesto por resultados, evaluación del desempeño, indicadores de calidad, esquemas de incentivos para generar acción colectiva eficiente) se han sustentado, en diversos países, en regímenes administrativos transparentes, vigilados ampliamente, dentro de marcos normativos sólidos y eficaces, con servicios civiles de carrera institucionalizados (tanto en sus costos como en sus beneficios) y sobre todo con una amplia capacidad de sus aparatos para debatir y discutir con los actores políticos y sociales las implicaciones de estas reformas y de sus acciones.

Es sobre esta línea de análisis que estamos convencidos es más fructífera la discusión en países como México. Las reformas son urgentes y es necesario involucrar en el debate a actores sociales

diversos, al aparato legislativo, a organismos sociales. La reforma administrativa debe sustentarse en muchos más elementos que en la percepción simplista de la implementación de ideas “innovadoras” de la NPG surgidas en realidad en una discusión política e institucional mucho más amplia, como esperamos haber mostrado en el presente artículo.

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO, D. (2001), “Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana”, en *Iztapalapa*, 48, año 20.
- (2000), “¿Soluciones innovadoras o nuevos dogmas? Cinco debates necesarios sobre la nueva gestión pública”, en *International Management*, vol. 5, núm. 1.
- *et al.* (2000), “Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)”, *Reforma y Democracia*, núm 17, Caracas, CLAD.
- *et al.* (2000a), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, M.A. Porrúa, México.
- (1995), “Gestión pública en EUA: crisis y estado del arte”, en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1.
- AUCOIN, P. (1999), “Administrative Reform in Public management”, *Governance*, 3/2.
- BARZELAY, M. (2000), *The New Public Management: improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press.
- (1999), “How to argue about New Public Management”, en *International Public Management Journal*, vol. 2, núm. 2.
- (1992), *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley, California University Press.
- BLAU, P.Y.R. Schoenherr (1971), *The Structure of Organization*, Nueva York, Basic Books.
- CAMPOS, J. y S. Pradhan (1997), “Evaluating Public Expenditure Management Systems: an experimental methodology with an application to the Australila and New Zealand Reforms”, en *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, núm. 3.
- CHRISTENSEN, T. y P. Laegrid (eds.) (2001), *New Public Management, The transformation of ideas and practices*, Hampshire, Ashgate.

- DAHL, R., "The Science of Public Administration: three problems", en F. Mosher (1981), *Basic literature of American Public Administration, 1787-1950*, Nueva York, H&M.
- DOLAN, J. (2002), "The Budget-minimizing bureaucrat? Empirical evidence from Senior Executive Service", en *Public Administration Review*, vol. 62, núm. 1.
- DOWNES, A. (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston, Little Brown.
- DUNLEAVY, P. (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Nueva York, Prentice Hall.
- FEDERALIST PAPERS (1787), en F. Mosher, 1981, *Basic Literature of American Public Administration 1787-1950*, Nueva York, H&M.
- FERLIE, E. et al. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford U. Press.
- FRANT, H. (1999), "Useful to Whom? Public Management Research, Social Science, and the Standpoint Problem", en *International Public Management Journal*, vol. 62, núm. 2, Pergamon.
- _____ (1993), "Rules and governance in the Public Sector: the Case of Civil Service", en *American Journal of Political Science*, vol. 37, núm. 4.
- GOODNOW, F. (1900), "Politics and Administration", en F. Mosher, 1981, *Basic Literature of American Public Administration, 1787-1950*, Nueva York, H&M.
- GRUENING, G. (2001), "Origin and theoretical basis of New Public Management", en *International Public Management journal*, vol. 4, núm. 1, Pergamon.
- GUERRERO, J.P. (2000), *La reforma de la administración pública mexicana en el nuevo régimen político, ¿por dónde empezar?*, DT89, México, CIDE.
- GUERRERO, O. (2000), *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press.
- HODD, C. (1998), *The Art of the State*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (1994), *Explaining Economic Policy Reversals*, Oxford, Oxford U. Press.
- _____ y M. Jackson (1991), *Administrative Argument*, Aldershot, Dartmouth P.C.
- HORN, M. (1995), *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge, Cambridge U. Press.
- JAMES, O. (2001), "New Public Management in the UK: Enduring Legacy or Fatal Remedy?", en *International Review of Public Administration*, vol. 6, núm. 2.

- JUNLES, P. y M. Holzer (2001), "Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: an Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation", en *Public Administration Review*, vol. 61, núm. 6.
- KETTL, D., *The Global Public Management Revolution*, Washington D.C., Brookings.
- LYNN, L. (1991), "The Budget-Maximizer Bureaucrat: is there a Case?", en A. Blais y S. Dion, *The Budget Maximizing Bureaucrat, Appraisals and Evidence*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- MILLER, G. (1990), "Managerial Dilemmas: Political Leadership in Hierarchies", en K. Sweers y M. Levi (eds.), *The Limits of Rationality*, Chicago, University of Chicago Press.
- MISES, Ludwig von (1996), *Liberalism: the classical tradition*, 4th. edition, MJ Foundation for Economic Education.
- MOE, R. (1994), "«The Reinventing Government» exercise: misinterpreting the problem, misjudging the consequences", en *Public Administration Review*, vol. 54, núm. 2.
- MOE, T. (1997), "The positive theory of public bureaucracy", en D. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choice; a Handbook*, Nueva York, Cambridge U. Press.
- NISKANEN, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- NORMAN, R. (2001), "Letting and Making Managers Manage: the Effect of Control Systems on Management Action in New Zealand's Central Government", en *International Public Management Journal*, vol. 4, núm. 1.
- OLSON, M. (1971), *The logic of collective action*, Cambridge, Harvard University Press.
- OSTROM, E. (1986), "An Agenda for the Study of Institutions", en *Public Choice*, 48.
- OSTROM, V. (1973), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama, Alabama University Press.
- PETERS, G. (1996), *The future of governing: four emerging models*, Lawrence, KS. University Press of Kansas.
- POLLIT, C. et al. (1998), *Decentralising Public Service Management*, Londres, MacMillan.
- (1993), *Managerialism and the Public Services*, Oxford, Blackwell.
- RAMIÓ, C. (2001), "Los problemas de implantación de la nueva gestión pública en administraciones públicas latinas: modelos de Estado y

- cultura institucional”, en *Reforma y Democracia*, núm. 21, Caracas, CLAD.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1986), “Reforming Public Bureaucracy Through Economic Incentives?”, en *Journal of Law, Economics and Organization*, 2:1.
- SCHICK, A. (1998), *Why most developing countries should not try New Zealand’s reforms*, Washington, D.C., The World Bank Research Observer, 13, febrero.
- SELZNICK, P. (1949), *TVA and the Grassroots. A Study in the Sociology of Formal organization*, California, University of California Press.
- SIMON, H. (1947), *El comportamiento administrativo*, Madrid, Aguilar.
- SMITH, A. (1958), *Estudio sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, México, FCE.
- WALDO, D. (1947), *The Administrative State*, Nueva York, H&M.
- WILLIAMSON, O. (1975), *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*, Nueva York, The Free Press.
- WILSON, W. (1887), “The Study of Administration”, en F. Mosher, 1981, *Basic Literature of American Public Administration 1787-1950*, Nueva York, H&M.

CAPÍTULO 2

ANTONIO DE HARO, GILBERTO GARCÍA,
JOSÉ RAMÓN GIL, EDGAR RAMÍREZ*

Las fuentes económicas de la nueva gestión pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias públicas

INTRODUCCIÓN

EN DIVERSAS ocasiones se ha mencionado que la nueva gestión pública (NGP) es una amalgama de corrientes y herramientas, con métodos y enfoques epistemológicos diversos (Arellano, 2000; Bozeman, 1993; Cabrero, 1997). Sin embargo, pocos se han abocado a la tarea de desenmarañar esa amplia gama de ideas y conceptos para descubrir sus fuentes originales y tener un mejor entendimiento de la NGP. Dentro de las bases teóricas de este movimiento de la administración pública, claramente se distinguen dos grandes grupos argumentativos y metodológicos diferentes. Por un lado, se encuentra el grupo teórico que se desprende de la sociología, la teoría de las organizaciones, y el movimiento gerencial (dentro de las cuales destacan los conceptos de calidad total, liderazgo, nuevas prácticas directivas, estructuras organizativas horizontales, enfoque al cliente, entre otras). Por otro lado, se ubican el grupo de propuestas y argumentos que se reconocen motivadas por criterios económicos, o desprendidas de argumentos surgidos en la teoría económica. En este capítulo proporcionamos al lector una breve sinopsis de las principales propuestas de este segundo grupo, al que algunos, no sin cierta pedantería, denominan las fuentes “duras” de la NGP. En todo caso, el término duro simplemente hace referencia al rigor metodológico que sustenta el aná-

*Los autores son profesores asociados de la División de Administración Pública del CIDE.

lisis económico. Rigor que es su mayor fortaleza y a la vez su mayor debilidad.

La NGP es, quizás, la integración más completa y ambiciosa que de manera explícita una corriente administrativa realiza de los conceptos y argumentos teóricos derivados de los estudios económicos. Claro está que tanto Fayol como Taylor, por mencionar algunos, retomaron explícitamente ideas de Smith y Bentham. Hebert Simon obviamente es el ejemplo más conocido del uso de la teoría económica para comprender el comportamiento en las organizaciones. Sin embargo, dentro de la NGP, diversos autores se han planteado a la vez en el ámbito de la gestión y al mismo tiempo han declarado explícitamente su intención de encontrar un marco teórico más sólido en la economía, tanto para diagnosticar lo que sucede en el gobierno contemporáneo como en prescribir las soluciones a sus males.

No obstante, cabe advertir que los conceptos que la NGP ha ido recuperando de la economía, no han sido retomados de un único marco teórico del pensamiento económico; por el contrario, los argumentos son tomados y, generalmente, abreviados de muy diversas fuentes de la economía. La diversidad de bases teóricas, utilizadas de manera pragmática, ha dado forma a una disciplina que a pesar de procurar el aval de la ciencia económica muestra grandes contradicciones debido a la escasa claridad de las fuentes que frecuentemente utiliza. El pragmatismo de la NGP le permitió resumir bajo un mismo "paquete" aspectos tan diferentes como la descentralización, la privatización de organismos públicos, el control del presupuesto por resultados, la creación de nuevos servicios civiles de carrera, la autonomía y competencia entre agencias públicas, entre otros. La NGP retomó conceptos sueltos que venían manejándose desde diversas escuelas del pensamiento económico y, que por su profundo rigor y muchas veces rigidez analítica, se encontraban aisladas en el ámbito académico. Como consecuencia del discurso de la NGP, los análisis de la economía perdían su asepsia valorativa de ser análisis positivos de la realidad, para convertirse en argumentos normativos que debían guiar las nuevas formas de gobernar.

El presente capítulo aporta una posible clasificación de las principales corrientes, argumentos y conceptos que han surgido desde la economía para el estudio de lo relativo al Estado y las burocracias. Esta clasificación se desprende de la distinción por grandes temas o agendas de estudio. Los temas se traducen en preguntas de investigación (normativas), éstas son:

¿Qué? (¿Qué deben hacer las burocracias?). Desde la economía esta pregunta se ha traducido como: ¿Cuál es el papel del Estado en la economía?, ¿cuándo se justifica la intervención del Estado?, ¿cuáles actividades debe realizar el Estado y cuáles deben dejarse a la iniciativa privada?, ¿por qué o cuándo es conveniente que los servicios públicos sean ofrecidos por particulares?, ¿cuál es el papel regulador del Estado?, etcétera.

¿Quién? (¿Quién y cómo se debería determinar lo que harán las burocracias?). Más allá de justificar la intervención del Estado en diversas áreas de la economía y la sociedad, se reconoce que los recursos públicos son escasos y que los programas y acciones públicas están en competencia por esos recursos. La ciencia económica también se ha dedicado a estudiar los mecanismos de decisión social o elección pública. En este grupo de investigaciones se disciernen preguntas tales como: ¿Cuál es el modelo de toma de decisiones más adecuado para elegir políticas públicas?, ¿cuál es el ratio centralización/descentralización más eficiente?, ¿cómo deben construirse eficientemente los pesos y contrapesos (check and balances) en un estado democrático?, ¿cómo debe determinarse el presupuesto?, ¿cuál es el papel de las burocracias en la toma de decisiones públicas y la designación del presupuesto?, etcétera.

¿Cómo? (¿Cómo deben funcionar las burocracias para realizar eficiente y eficazmente las funciones que le han asignado?). El análisis micro de las burocracias también es ámbito de estudio de las nuevas corrientes de economía. Estos estudios parten de reconocer que los funcionarios públicos tienen intereses particulares que no necesariamente coinciden con aquéllos de la organización. Los análisis económicos de la burocracia estudian el compor-

tamiento oportunista de los funcionarios públicos. A partir de ellos han surgido propuestas de cambios en los incentivos. Algunas preguntas de esta área de estudio son: ¿Cómo son los incentivos de los burócratas?, ¿cuál es el diseño institucional que propicia mayor eficiencia y eficacia en la administración pública?, ¿qué tipo de contratos se deben diseñar para la concesión de servicios públicos?, etcétera.

Esta clasificación permite distinguir entre las propuestas argumentativas generales sobre el papel del Estado, las relativas a la forma en la que se toman las decisiones públicas y el papel de las burocracias en ellas, y aquéllas relativas a los cambios de incentivos dentro de las agencias gubernamentales. En principio, es una clasificación que va de lo macro a lo micro, del estudio de las funciones del Estado, al estudio del comportamiento de los burócratas, pasando por el estudio de las burocracias en su relación con el Congreso y la toma de decisiones públicas.¹ La clasificación pretende identificar fácilmente los vínculos existentes entre las propuestas surgidas desde la economía y las promovidas desde el discurso de la NGP. Como se asentará posteriormente, los vínculos no son siempre directos. La economía fue desarrollando su marco teórico de forma independiente al marco teórico y argumentativo de la administración pública.

La siguiente sección presenta un panorama general de la evolución a lo largo de la historia moderna del análisis del pensamiento económico sobre el tema del Estado y la administración pública. En las secciones de las páginas 57, 67 y 77 se presentan los argumentos teóricos más importantes que respaldan los enunciados normativos que responden a las preguntas planteadas: ¿qué, quién y cómo?. Finalmente, en las conclusiones se abordará nuevamente la relación entre la economía y las propuestas de la NGP.

¹ Deben reconocerse la diferencia entre los estudios que toman a la burocracia como un todo, por ejemplo Niskanen (1971) o Wildavsky (1964), de aquellos que estudian el comportamiento, incentivos y restricciones de los burócratas en particular, por ejemplo Downs (1967) o Tullock (1965).

SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL ESTUDIO
DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DENTRO DE LAS ESCUELAS ECONÓMICAS

DESDE su inicio, el estudio de la economía ha mantenido un permanente interés por lo público y el Estado. Este interés resalta en las primeras obras de la economía como ciencia autónoma (Adam Smith, David Ricardo, Malthus y otros). Siguiendo de manera similar la tendencia que se suscitaba en los estudios de administración pública —sobre la distinción que entre política y administración que señalaba Wodrow Wilson a finales del siglo XIX—, el análisis económico fue separándose cada vez más del estudio de la estructura y acción del cuerpo administrativo gubernamental, al tiempo que comenzó una desvaloración de la connotación política como variable digna de considerarse. Muestra de ello fue la pérdida paulatina de interés por crear escuelas de economía política durante la primera mitad del siglo XX. Las escuelas de economía política marxista y keynesiana perdieron influencia, mientras que las escuelas con métodos de análisis de mayor rigor matemático y cuantitativo adquirieron mayor fuerza. En específico, la escuela neoclásica o del llamado liberalismo económico, que propugnaba por la conformación de un “Estado mínimo”, dejó fuera de sus estudios la incorporación de los factores políticos y las restricciones institucionales dentro de sus análisis. Desde la perspectiva liberal, la solución al problema de la eficiencia económica es simple: dejar al Estado sólo la función mínima de asegurar el respeto de las libertades individuales (Hayek, 1960).

La rigurosidad del liberalismo económico con respecto a sus propios supuestos le exigía tomar los valores (políticos, éticos o cualesquiera otros) como exógenos. Sólo de esta forma se podía presentar un análisis positivo del comportamiento de los individuos. El libre mercado tendría que ser la regla, la injerencia del Estado la excepción. Las libertades individuales y los derechos de propiedad debían mantenerse para así poder consumir las oportunidades de intercambio que llegarían al máximo bienestar social.

No obstante, a partir de los años cincuenta la economía neoclásica fue aceptando poco a poco que existían situaciones en las que

el equilibrio competitivo del libre mercado era inalcanzable. La evidencia empírica y el desarrollo de modelos económicos sobre la existencia de situaciones en las que los particulares no tendrían incentivos a la competencia, el intercambio y la inversión, como por ejemplo los monopolios naturales y los bienes públicos, dieron pauta a la aceptación de las llamadas “fallas de mercado”. Es así como la economía neoclásica aceptó la creación de una economía normativa para justificar la intervención del Estado. Los orígenes positivistas de esta escuela hacían, sin embargo, exigente el análisis técnico de cualquier intervención gubernamental: únicamente cuando se probaran beneficios sociales sin disminuir los beneficios de alguno de los individuos (criterio de Pareto) o cuando existieran beneficios sociales que pudieran compensar las pérdidas de quienes sean perjudicados por la intervención (criterio Kaldor-Hicks), entonces sí, el Estado podría realizar una política pública para regular, proporcionar un servicio público, o cambiar los precios relativos.

La rigurosidad de los criterios mencionados y la casi nula incorporación a esta economía normativa de los aspectos políticos e institucionales que afectan la actuación del Estado generaron la siguiente conclusión: si se suscitaban problemas o desviaciones en la acción gubernamental de acuerdo con lo previsto por la teoría, éstas sólo serían atribuibles a la mala interpretación del gobierno o a la “intromisión” de los actores políticos en la implementación de las políticas públicas y no por errores en el diseño técnico. El aspecto técnico era, por definición, infalible; la intrusión política generaba, por naturaleza, perversión.

Desde luego, las críticas al modelo neoclásico y las fallas de mercado no dejaron de aparecer. La cuestión de los valores y las formas de decisión pública sobre las políticas de gobierno seguía como una de las grandes interrogantes. Si bien era cierto que se aceptaba que el gobierno podía solucionar ciertos problemas de eficiencia y alivianar las diferencias de equidad, no había certeza de cómo elegir entre qué asuntos públicos debían tener prioridad en el uso de los recursos escasos del Estado, ni tampoco sobre si el uso de esos recursos fuera menos costoso que los beneficios que

se obtendrían al solucionar la falla de mercado. Ante este vacío, surge en los años sesenta la escuela de la elección pública (EP), también denominada en ocasiones como la de nueva economía política (EP).²

A través de la escuela de la EP, la economía volvía a acercarse nuevamente al estudio de la administración pública. Dentro de los temas que estudia la EP destacan las relaciones entre los órganos de representación y las burocracias, la evaluación de la eficiencia de estas últimas y, sobre todo, los procesos de toma de decisiones públicas. Una de las principales aportaciones de esta escuela fue el reconocimiento de las fallas que provoca la intervención del gobierno en la economía (fallas de gobierno). Los autores de la EP afirman que la burocracia puede interpretar mal (deliberadamente o no) el resultado político de unas elecciones o de las demandas públicas de servicios públicos y, por lo tanto, podía haber sobreoferta o suboferta de ellos. Además, los organismos públicos (burocracias), generalmente de gran tamaño, enfrentaban no sólo los problemas típicos de ineficiencia operativa (denominada ineficiencia-x) debidos a las incapacidades de monitorear el desempeño de sus trabajadores, sino también la nula existencia de un marco de precios para poder comparar si sus niveles de gasto e inversión eran adecuados o excesivos.

William Niskanen, un economista contemporáneo y cercano a los autores de la EP, fue quien proporcionó las bases del análisis moderno de las burocracias. De acuerdo con el modelo formal que presenta Niskanen a principios de la década de los setenta (y que ha sido sujeto de mucho análisis y crítica posterior), se concluye que la producción de bienes y servicios gubernamentales estará siempre guiada por el interés de maximizar la preferencia de la burocracia: su presupuesto público. Su modelo muestra a la burocracia como un agente monopolista en la provisión de bienes y servicios públicos ante sus compradores, los diputados de las legislaturas.

La teoría de la burocracia de Niskanen fue muy novedosa en su momento y se constituyó con el paso del tiempo en una refe-

²Dennis Mueller define a la elección pública como "el estudio económico de la adopción de decisiones que pertenecen a situaciones de no mercado, o simplemente, la aplicación de la economía a la ciencia política" (Mueller, 1993).

rencia obligada. Sin embargo, tenía varias inconsistencias y limitaciones. El carácter monopolista de las burocracias se concluía por su posición de oferente único y su capacidad de manipulación del conjunto de alternativas que los políticos escogen, en otras palabras, por su control de la agenda basado en la autoridad (Bendor, 1990). La evidencia empírica mostraba, no obstante, que era poco realista esta posición; más bien el control de la agenda se basaba en asimetrías de información (Miller y Moe, 1983).

La teoría del comportamiento burocrático de Niskanen fue reforzada posteriormente con la incorporación de los supuestos de información incompleta y asimétrica que se venían desarrollando para el estudio de las decisiones individuales en los mercados de seguros, fianzas, agricultura, etcétera. Los autores de la economía de la información criticaban también a la economía neoclásica; pero ellos lo hacían desde la óptica de que existían restricciones cognoscitivas y tecnológicas para que los individuos pudieran escoger la decisión que maximizase su bienestar. La adquisición de información no es gratuita, por lo que los individuos se conforman sólo con tener aquella información que les satisfaga sus intereses para decidir (Simon, 1947). Ya en el análisis de la EP las decisiones acerca del presupuesto y gasto público eran también situaciones parecidas a las descritas para los individuos consumidores. En las decisiones sobre presupuesto, los parlamentos se satisfacían con aceptar grandes propuestas en las que no conocían los detalles de costos y resultados específicos.

El reconocimiento de problemas de información dentro de las relaciones burocracia-parlamento, incitó aún más a que la ciencia económica estudiara la administración pública. Otro enfoque de análisis, muy ligado al de las fallas de información es el del modelo de agente-principal formalizado por Ross (1973). Los modelos de agente-principal tienen dos componentes esenciales: la información asimétrica y el conflicto de intereses. El agente sabe algo que el principal ignora, y existe el peligro de que el agente explote estratégicamente esa ventaja. Estos modelos estaban siendo utilizados para analizar la divergencia entre los intereses de los accionistas y los directivos de las empresas. La analogía con la relación entre ministerios y parlamentos, así como entre ministros y subal-

ternos, era evidente.³ Los análisis metodológicamente más formales de las burocracias públicas, así como gran parte de las propuestas de la NGP, se basan sustancialmente en modelos derivados de la teoría del agente-principal.

La incorporación de los supuestos del comportamiento “estratégico” u “oportunista” de burócratas y actores públicos, también había tenido sus orígenes en otros autores críticos al modelo neoclásico. Von Neumann y Morgenstern (1944) habían desarrollado la llamada “teoría de juegos” para entender las decisiones de los individuos en contextos en los que el resultado final dependía de la actuación de todos los individuos involucrados. La teoría de juegos demostraba que los individuos decidían estratégicamente dentro de las posibilidades que el contexto (institucional) definía, tomando en cuenta lo que hicieran los demás individuos. Los burócratas, obviamente, también cumplían estas premisas de racionalidad; su contexto: los contratos laborales y de rendición de cuentas dentro de la administración pública.

Un concepto que se volvía fundamental a partir del reconocimiento de las limitantes de información en las burocracias y el comportamiento oportunista de los burócratas era el de “institución”. Según Douglass North, las instituciones son las “reglas del juego”, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a su interacción. En este mismo sentido, las instituciones reducen la incertidumbre para la vida diaria y constituyen una guía para la interacción humana (North, 1995). El concepto de institución connota la presencia de reglas compartidas que son vistas como vinculantes por los actores sociales, y que estructuran sus actividades y sus interacciones recíprocas.

La llamada escuela del nuevo institucionalismo económico (NIE) estudia cómo las restricciones jurídicas y de costumbres, así como las limitantes para efectuar o forzar los contratos o demás transacciones del mercado afectan las decisiones de los individuos. Los costos de transacción son un aspecto clave en el NIE, tan importante que para muchos NIE y teoría de los costos de transacción son una misma escuela (Ayala, 1999).

³Véase Przeworsky (1997) para una descripción amplia de los tipos de relación agente-principal en las relaciones de Estado y dentro de la administración pública.

Siglo XIX	Inicios del siglo XX	Cincuenta	Sesenta	Setenta	Ochenta	Noventa
Clásicos (Smith, Ricardo, Mill)	Escuela Neoclásica (Walras, Debreu, Arrow)					
Antecedentes de fallas del mercado (Pareto, Pigou, Keynes)			Economía del sector público [Fallas del mercado] (Samuelson, 1954; Stiglitz, 1988; Savas, 1988)			
				Derechos de propiedad (Alchian y Demsetz, 1972 y 1973)		
				Economía de la información (Stigler, 1961; Aukleof, 1970; Stiglitz, 1975)		
				Teoría de la agencia (Ross, 1973; Jensen y Meckling, 1976)		
				Derecho y economía (Posner, 1972)		

Teoría de juegos
(Neumann y Morgensten,
1944; Nash, 1950 y 1953)

Teoría de contratos
(Hart y Holmstrom, 1987; Laffont y Tirole,
1991; Tirole, 1994; Hart, 1995)

Burocracia
maximizadora
(Niskanen, 1971)

Preferencias
(Arrow, 1963)

Elección pública o nueva economía política
(Buchanan y Tullock, 1965; Tullock, 1967; Downs,
1967; V. Ostrom, 1974; Dahl y Lindblom, 1988)

Antecedentes de neoinstitucionalismo
(Coase, 1937 y 1960; Simon, 1947 y 1957;
Olson, 1965)

Nueva teoría
de la firma o eco. de
la org. interna
(Williamson, 1975
y 1976)

Institucionalismo
clásico
(Veblen, Commons)

Neoinstitucionalismo y eco.
de los ctos. de transición
(North, 1984; Williamson, 1979 y 1985;
E. Ostrom, 1990)

Historicismo alemán
(Weber)

El pionero de los estudios de los costos de transacción es Ronald Coase. En 1937 se publicó su artículo "The nature of the firm" en el cual plantea las preguntas de por qué existen las empresas y por qué la actividad económica no se organiza enteramente en transacciones del mercado. En su artículo, Coase arguye que para llevar a cabo transacciones de mercado es necesario descubrir con quién deseamos transar, informar a la gente que deseamos intercambiar y en qué términos, conducir negociaciones que lleven a un convenio, redactar el contrato y llevar a cabo la inspección necesaria para asegurarnos que los términos del contrato se cumplan. Estas operaciones son, a menudo, muy costosas; suficientemente costosas para evitar muchas transacciones que se llevarían a cabo en un mundo en el que el sistema de precios funcionase sin costos (Coase, 1937).

Oliver Williamson, rescata la teoría de la firma de Coase y afirma que los costos de transacción son el equivalente económico de la fricción en los sistemas físicos. De acuerdo con Williamson (1991) son los costos de la transmisión de derechos de propiedad exclusivos, o en otras palabras, son aquellos que surgen como resultado de diseñar y establecer contratos *ex ante* de la transmisión de derechos, y de vigilar *ex post* su cumplimiento. Por medio del estudio de los costos de transacción, Williamson habría de desarrollar la teoría de la organización interna, también denominada como nueva teoría de la firma. En Mercados y jerarquías: análisis e implicaciones antitrust (Williamson, 1975) analiza la conveniencia de utilizar mecanismos de mercado versus relaciones de jerarquía para la realización de contratos o transacciones. La ventaja del uso de unos u otros, o de una combinación "híbrida" de ambos se derivaría de la existencia de costos de transacción para la elaboración de contratos completos o para forzar su cumplimiento en tribunales. Las implicaciones para el estudio de las burocracias públicas eran evidentes, ya que el tema de las privatizaciones o el seguimiento de empresas públicas sigue en debate.⁴

⁴Williamson dice que las burocracias públicas pueden ser estudiadas bajo los lentes de los costos de transacción. El autor advierte, no obstante, que existen diferentes tipos de burocracias (Williamson, 1999).

Aunque en un principio el NIE era una propuesta básicamente cualitativa, y que por lo tanto no tenía gran aceptación en el círculo de los economistas duros, actualmente sus conceptos y teorías son discutidas en y complementadas por las escuelas de los derechos de propiedad, teorías de contratos, derecho y economía, teoría de la agencia y economía de la información, las cuales son más cercanas al enfoque neoclásico.

El NIE y su constante debate y acercamiento con otras teorías abrieron definitivamente la caja negra de las burocracias. Se reconocía finalmente la importancia de estudiar los factores institucionales en las que se desenvuelven los funcionarios públicos y los actores políticos. Es pertinente recalcar que gran parte de los señalamientos de Williamson y el NIE ya habían sido claramente discutidos por diversos autores de la teoría de las organizaciones, entre ellos Chester Barnard (1938) y Michael Crozier (1974).

La figura anterior muestra la cronografía del surgimiento de los principales documentos que fundamentan los actuales estudios de las burocracias públicas, el comportamiento de burócratas y las funciones del Estado en lo general. Con estas bases será entonces más sencillo analizar las preguntas normativas sobre la burocracia gubernamental que la teoría económica ha proporcionado a la NGP como una de sus bases más importantes.

¿QUÉ? (¿QUÉ DEBEN HACER LAS BUROCRACIAS?)

UNA VEZ introducidos los elementos clave de la teoría económica que en el siglo XX fueron acercándose paulatinamente al estudio de los gobiernos y sus burocracias, nos adentraremos en las tres preguntas normativas que proponemos pueden clasificar de mejor manera la aportación de la economía a la NGP.

Uno de los temas recurrentes en los textos de NGP es la insistencia sobre la privatización de servicios públicos y la reducción del tamaño del Estado. El discurso lo ha planteado con una metáfora “dejar al gobierno llevar el timón y no los remos”. Queda claro que la NGP responde así a las políticas de privatización de la década de

los años ochenta. Osborne y Gaebler afirman que “la privatización no es la única respuesta”; dicen que “hay cosas que las empresas hacen mejor que el gobierno, pero que hay otras que el gobierno hace mejor que las empresas” (Osborne y Gaebler, 1992: 81).

Desgraciadamente, el discurso de diversos seguidores de la NGP, no siempre tiene claridad cuando se utilizan conceptos que devienen del análisis económico. La respuesta sobre qué debe hacer el gobierno (o el Estado) no es clara. Como ya se discutió, la escuela de las fallas de mercado no proporcionaba un criterio suficiente claro sobre cómo priorizar qué acciones debían acceder a los escasos recursos públicos. Además, las fallas de mercado, tampoco dejaban claro el papel del Estado ante los problemas de información y costos de transacción, ni sobre cómo disminuir las fallas de gobierno de desperdicio, corrupción y búsqueda de rentas.

A continuación, presentaremos los principales conceptos y argumentos sobre las funciones del Estado en la economía para las cuatro principales corrientes del pensamiento económico ligadas con las propuestas de la NGP: el modelo de competencia perfecta de la economía neoclásica, las teorías de las fallas de mercado, la escuela de la elección pública y el nuevo institucionalismo económico.⁵

El Estado mínimo de la economía neoclásica

El interés individual, dentro de un marco de interacción mutua, conduce a la competencia del mercado, que es la mano invisible “que guía a los intereses privados y a las pasiones de los hombres de toda sociedad”. En estas líneas de La riqueza de las naciones de Adam Smith se encuentra la primera formulación de intuitiva de lo que hoy se conoce como el Primer Teorema del Bienestar.

Este teorema indica que el mercado competitivo es la mejor manera de asignar eficientemente los recursos, es decir, si existen

⁵Esta clasificación ha sido tomada de Ayala (1999), omitiendo las teorías macroeconómicas y las de crecimiento económico también esgrimidas por el autor que, sin embargo, su relación con el discurso de la NGP es más lejana.

las condiciones para que los mercados funcionen libremente, bajo los supuestos del modelo de competencia perfecta, la oferta y demanda de los mercados permitirá que los recursos de la sociedad sean asignados de la manera más eficiente.

El modelo de competencia perfecta de la teoría neoclásica indica dos exigencias básicas para el adecuado funcionamiento de una economía de mercado: 1. igual poder no económico; y 2. comportamiento precio aceptado por todos los agentes. El requisito de "igual poder no económico" es una cláusula de no discriminación: así, por ejemplo, la influencia del poder político o el uso de la fuerza para realizar transacciones, quedan completamente excluidos. El comportamiento precio aceptante requiere la existencia de un gran número de consumidores y productores, cuyas decisiones no se vean limitadas por la presencia de barreras a la entrada en los mercados. Cuando se imposibilita la libre competencia a los mercados, los agentes económicos pueden limitar la oferta, elevar los precios y aumentar sus beneficios, por lo que no se llega al equilibrio competitivo de mayor eficiencia social.

El primer teorema de la economía del bienestar destaca las importantes propiedades normativas del sistema de precios competitivos de mercado con propiedad privada. Indica que el Estado debería intervenir únicamente en el mantenimiento del orden legal, de la seguridad y defensa de la nación, asegurando los intercambios económicos a través del sistema de precios.

La superioridad del equilibrio competitivo del sistema de precios sobre cualquier intervención gubernamental es reafirmada con el Segundo Teorema del Bienestar. Este teorema afirma que una economía competitiva puede alcanzar todos los puntos óptimos siempre y cuando la distribución de recursos sea la correcta. Es decir, aun suponiendo que existan razones éticas o sociales para suponer que el equilibrio competitivo actual no es justo (digamos, por ejemplo, que exista una injusta distribución del ingreso), una nueva asignación eficiente puede conseguirse a través de los mercados competitivos, sin la necesidad de la intervención del Estado más que para asegurar la redistribución de los recursos.

El Estado como corrector de las fallas del mercado

Las teorías de las fallas de mercado se han constituido en el gran elemento normativo de la economía moderna. Las fallas de mercado fueron una respuesta al modelo basado en un mercado perfectamente competitivo, que evidentemente no existía en la realidad. Con el reconocimiento de restricciones tecnológicas y de información para la competencia, para las compensaciones por daños y beneficios, y para la acción colectiva beneficiosa para todas las partes, se aceptó que el Estado podía intervenir en el mercado. Dicha intervención no debía ser permanente, sino únicamente mientras se restaurara el nivel de equilibrio competitivo. Además, debía sustentarse en un análisis técnico de los costos y beneficios de la acción.

Las cuatro grandes fallas de mercado son: los fallos en competencia, los bienes públicos, las externalidades y los problemas de información.

Fallas en competencia

El caso más conocido de fallas en competencia es la existencia de monopolios. Cuando existen barreras a la entrada en los mercados, los monopolios pueden limitar la oferta, elevar los precios y aumentar sus beneficios con costos sociales irre recuperables. Las barreras a la entrada ocurren por ventajas tecnológicas iniciales, actuación de grupos de presión o por restricciones a la transferencia de derechos de propiedad. Generalmente, la opción que se ha optado en la mayor parte de los países es la creación de regulaciones de competencia. A través de ellas se limitan las concentraciones o uniones de empresas de un mismo sector y se castigan los convenios entre empresas que intenten sacar alguna ventaja monopolística en los mercados.

Uno de los casos más estudiados en la economía son los monopolios naturales. Se dice que existe monopolio natural en industrias que presentan costos medios decrecientes para cualquier nivel de producción, debidos a la existencia de fuertes costos fijos,

generalmente de alta especificidad. Estos costos fijos operan como barreras tecnológicas a la entrada. Ejemplos típicos son los de las empresas productoras de energía eléctrica, los servicios de telecomunicaciones, el abastecimiento de agua potable, y el transporte aéreo o ferroviario. La alternativa de política pública más común para los monopolios naturales ha sido la producción directa por parte del Estado; pero a partir de los años ochenta, la tendencia ha sido privatizar o concesionar estos servicios públicos. Como se discutirá más adelante, las modernas teorías de contratos sugieren que es mejor regular estos servicios o financiar su distribución que seguir produciendo directamente.

Otras fallas de competencia son los monopsonios (un demandante), oligopolios (pocos oferentes) y los oligopsonios (pocos demandantes).

Bienes públicos

El concepto de bien público es referido en la literatura económica, no como aquel bien suministrado por el Estado, sino como aquel bien que posee características que lo hacen de consumo "público" y no "privado". Los ejemplos tradicionales son la defensa nacional y los faros de navegación. Estos son los llamados bienes públicos puros, los cuales tienen dos propiedades básicas: la primera de ellas es que no cuesta nada que una vez una persona haya disfrutado de sus beneficios, otra persona lo haga. A esta propiedad se le conoce como "no rivalidad" en el consumo; formalmente, es el hecho de que un individuo adicionalmente disfrute del bien que tiene un costo marginal nulo. La segunda propiedad es que es difícil o muy costoso impedir que se disfrute del bien público una vez proveído. Esta característica es conocida como "no exclusión".

Estas características inhiben que el mercado provea estos bienes. Las empresas privadas no tienen forma de cobrar por el uso de estos bienes debido a la imposibilidad de exclusión y, aun si se pudiera cobrar, el precio socialmente óptimo debería ser cero ya que el costo marginal es nulo.

Mientras que la justificación de intervención del Estado para la producción de bienes públicos puros queda más o menos clara,

cuando los bienes sólo cumplen alguna de las dos características mencionadas, la propuesta de política es un poco más ambigua. De acuerdo con Savas (1988), la incapacidad de exclusión más que la de no rivalidad es la que genera la justificación de producción estatal de bienes. Savas argumenta que los bienes en los que sólo se presenta la no rivalidad pueden proveerse de manera privada a partir del cobro de cuotas de entrada (por ejemplo, el uso de parques, albercas, museos). En los bienes en los que la exclusión es muy difícil o costosa pero el consumo sí impone costos a los demás (por ejemplo, pescaderías, pastizales y bosques), la propuesta de política no es muy clara, ya que depende del contexto institucional en el que ocurra. Las medidas tomadas para la administración de este tipo de bienes (también llamados “comunitarios”) son la regulación estricta y/o la asignación de derechos de propiedad a organizaciones de productores o consumidores.

Externalidades

Cuando las actividades de una persona o la producción de una empresa generan costos o beneficios a otros agentes de la economía se está en la presencia de externalidades. Las externalidades en las que se le impone un costo a otros son conocidas como externalidades negativas, mientras que cuando se generan beneficios a otros se les conoce como externalidades positivas. La justificación del Estado ante problemas de externalidades no es evidente, Ronald Coase en su artículo “The Problem of the Social Cost” demostró que si los derechos de propiedad están bien definidos y los costos de transacción son bajos, dos empresas o dos agentes económicos pueden ponerse de acuerdo mediante mecanismos de transferencia para la compensación de esas externalidades. Así, si una empresa genera ruido y eso afecta negativamente a una familia, el mercado podría dar solución exigiendo la compensación por los daños causados. La única restricción es que los derechos de propiedad (en este caso sobre el ruido o el silencio) estén bien asignados y no existan altos costos de transacción para que la compensación pueda darse.

Como queda claro con el teorema de Coase, la real *fallarem* de mercado es la falta de instrumentos jurídicos para la compensa-

ción. En situaciones donde existe un gran número de afectados por la externalidad, como por ejemplo los ciudadanos que viven en una ciudad y sufren de la contaminación de empresas y automóviles, la compensación por los daños a su salud es prácticamente imposible. Cuando el número de participantes aumenta, la acción colectiva para exigir la compensación por los daños se vuelve muy costosa debido a los costos de coordinación y los problemas de polizón (*freerider*).⁶

Debido a lo anterior, la recomendación de política suele ser la regulación que limite y castigue la producción de externalidades negativas, por ejemplo imponiendo niveles máximos para la emisión de contaminantes y multas para aquellos que los infrinjan. Recientemente, también se ha promovido la utilización de *vouchers* como mecanismo de cuasi-mercado (MCM) para la solución de problemas de externalidades negativas. La mecánica de los *vouchers* es que se pone a la venta un número limitado de derechos de propiedad (en palabras sencillas, derechos de contaminar), las empresas que más se benefician económicamente por adquirir esos *vouchers* son las que los adquirirán. El mercado llegará al óptimo que los diseñadores de la política hayan definido. Este tipo de política pública se aplica también a los bienes comunitarios que habíamos mencionado anteriormente. La naturaleza de los bienes comunitarios genera externalidades y por lo tanto su tratamiento es similar. En bienes comunitarios, como las pesquerías, los pescadores generan una externalidad negativa (costos) a los demás pescadores ya que disminuyen sus posibilidades de pesca. Estos costos son mayores entre más se disminuya la capacidad de la pesquería.⁷

⁶ Mancur Olson hace notar que “a menos de que el número de personas en un grupo sea suficientemente pequeño, o a menos de que exista la coerción o algún otro dispositivo especial para que los individuos actúen en pro de un interés común, los seres racionales guiados por su propio interés no actuarán para lograr el interés común o de grupo” (Olson, 1965). Entre más grandes sean los grupos más habrá la posibilidad de que haya “polizones” o *free-riders*. Un *free-rider* es quien consigue un beneficio sin contribuir al costo de crear ese beneficio. La acción colectiva en grupos grandes se inhibe, y se imposibilita en el peor de los casos, cuando existen *free-riders*.

⁷ Elinor Ostrom (1999) desarrolló las bases del estudio de los bienes comunitarios y su relación con los factores institucionales.

Las externalidades positivas también son tema de las políticas de intervención de gobierno. Por ejemplo, aunque los servicios educativos y los de salud provoquen esencialmente beneficios privados a quienes los consuma, se dice que generan también beneficios a toda la sociedad por los aumentos en productividad, disminución de delincuencia y disminución de epidemias. La salud, la educación, así como muchos otros bienes y servicios que se hayan considerado como beneficiosos para toda la sociedad podrían justificarse por medio del criterio de externalidades positivas. Sin embargo, como quedará claro en el siguiente apartado, las preferencias por estos bienes no son claramente distinguibles. Los ciudadanos siempre procurarán que el Estado suministre estos bienes; pero no estarán de acuerdo a que les cobren más impuestos por ellos. Nuevamente son problemas en los mecanismos de compensación.

Información asimétrica

De acuerdo con los supuestos del modelo neoclásico, una asignación óptima de recursos requiere que la información entre las partes participantes en una transacción sea completa para ambos. Sin embargo, existen situaciones en las cuales la información resulta incompleta o asimétrica para algunas de las partes y el mercado no puede suministrarla a todos los participantes.

Los estudios relacionados con la información asimétrica han identificado dos problemas importantes. El primero se conoce como riesgo moral y se refiere a una situación en la cual existe información asimétrica ex post dentro de una relación contractual. Las acciones posteriores que tome una de las partes contratantes pueden estar más allá de los cálculos y previsiones que la otra parte tenía. En los mercados de seguros, por ejemplo, los asegurados pueden incidir en mayores acciones de riesgo y tener mayores accidentes, los cuales generarían pérdidas al asegurador. Otros ejemplos similares son los contratos de arrendamiento, los de tratamiento médico, o los de reparación de automóviles. En todos ellos, existe la posibilidad de que una de las partes contratantes obtenga beneficios adicionales por las diferencias en información.

Otro segundo problema de información es conocido como selección adversa. Éste se refiere a una situación de información asimé-

trica *ex ante*, en la que el mercado no llega a su máximo potencial ya que los participantes no conocen toda la información específica y relevante de los productos del mercado. El ejemplo utilizado por el pionero en estos estudios, George Akerlof, fue el del mercado de autos usados. Akerlof demostró que cuando existe información asimétrica en la calidad de los bienes o productos, aquéllos de buena calidad tenderán a subvaluarse. En el caso estudiado, los autos buenos tendrán que bajar de precio puesto que los posibles compradores no saben si compran un auto bueno o malo. En el extremo, los autos buenos no se venderán puesto que los oferentes obtendrán pérdidas sustanciales (Akerlof, 1970). La selección adversa es un problema de información muy frecuente en los mercados de crédito y seguros.

Por lo anteriormente discutido, se justifica que el Estado provea o asegure la provisión de información. Los problemas de información se pueden resolver por dos medios: uno es el desarrollo de convenios en los que los diferentes actores se comprometan a darse la información necesaria, otro es por medio de la creación de leyes que obliguen a determinados agentes económicos, incluso al mismo gobierno, de entregar la información que sea necesaria para un mejor funcionamiento económico y social. Habitualmente los gobiernos establecen regulaciones con relación al etiquetado de los productos, la información sobre el contenido, la fecha de caducidad y otros. Asimismo, proporcionan toda una serie de registros voluntarios y obligatorios tales como las cédulas profesionales, el catastro de propiedades, el registro de vehículos, etcétera. A partir de estos mecanismos regulatorios se logra disminuir el fenómeno de suboptimización por falta de información o de información asimétrica.

*Elección pública y fallas de gobierno:
la necesidad de cuidar el contrato social
y el poder monopólico del Estado*

Las decisiones de los individuos son tomadas dentro de las restricciones que le impone su entorno. Entre estas restricciones están

las que impone el propio Estado, el cual crea incentivos (negativos y positivos) para influir sobre las decisiones de las personas. Estos supuestos muestran una visión del gobierno como un ente racional y que busca su propio beneficio. En la perspectiva de la elección pública (EP), el Estado juega dos papeles. Uno como un contrato social entre gobernantes y gobernados y otro como un ente monopolístico.

El Estado como contrato social

Para la EP el Estado es el resultado de un contrato que se establece entre los individuos y el Estado, conforme al cual, el gobierno provee a la sociedad de bienes y servicios públicos y, por su parte, los ciudadanos aportan los recursos financieros y el apoyo social al gobierno. Los ciudadanos participan en la conformación del Estado porque perciben compromisos e incentivos para actuar de manera colectiva. La teoría contractualista se sustenta en la concepción de Hobbes sobre el Estado Leviatán. Los grupos sociales admiten la coerción y los costos atribuibles a las acciones de gobierno a cambio de beneficios derivados de un orden constitucional legal y la provisión de bienes públicos. La intervención pública es admitida como un “mal necesario” (Buchanan y Tullock, 1962).

El Estado como monopolio

El Estado es una organización con poderes exclusivos sobre un cierto ámbito de asuntos de interés general, destacando el monopolio de cobrar impuestos y el monopolio de proveer ciertos bienes públicos, principalmente la defensa y seguridad nacionales. El gobierno, además, puede manipular la oferta de bienes públicos aumentándola o disminuyéndola en aquellos rubros que le permitan alcanzar sus objetivos estratégicos de largo plazo, o bien en los objetivos de corto plazo que le permitan ganar una reforma legal, presupuestal, etcétera, y por supuesto, unas elecciones locales o generales.

En la versión más radical de la EP, el Estado es una máquina que distribuye premios, recompensas y recursos, con la mínima ética

y que además carece de restricciones; además, es un aparato dominado por grupos de interés para distribuir prebendas y dar privilegios a cambio de apoyo político. Tullock desarrolló el concepto de “búsqueda de rentas” para describir la actitud de inversionistas, grupos de presión o funcionarios públicos para obtener ganancias derivadas de la acción pública (por ejemplo, a través de licitaciones, concesiones, o permisos exclusivos) para volverse monopolios. Se reconoce así que las políticas regulatorias pueden favorecer o perjudicar a ciertos grupos en particular (Tullock, 1967).

Las implicaciones normativas
del reconocimiento de las fallas
de gobierno en el diseño de
políticas públicas

La escuela de la elección pública ha desarrollado distintas teorías o enfoques que tienen una relación cercana con su visión de Estado: teoría de constituciones, teoría de las fallas de gobierno, teoría de la búsqueda de rentas, teoría de las votaciones y teoría de la burocracia. Todas ellas no tan sólo buscan ser análisis descriptivos (positivos) de las realidad política, sino que pretenden ser normativos. Los autores de esta literatura establecen postulados básicos para estructurar los procesos de decisión de las instituciones políticas. Entre éstos, destacan las de cuidar los balances entre poderes y la rendición de cuentas. Sólo así podrá disminuirse el poder monopólico del Estado.

Otra conclusión relevante de la EP y las fallas de gobierno es que las políticas públicas no son neutrales, ni se diseñan en el vacío. Por el contrario, reflejan los intereses de grupos dominantes y de los grupos o coaliciones que controlan al Estado. Además, las políticas públicas involucran juicios de valor que sólo pueden abordarse desde una perspectiva normativa. Los libros de textos recientes del análisis de políticas públicas reconocen la importancia de explicitar los valores y tomar en cuenta las distribuciones futuras en beneficios y costos de las alternativas.

El nuevo institucionalismo económico.

El Estado en la determinación de los derechos de propiedad y el respeto de los contratos

Desde la perspectiva del NIE, el intercambio no depende únicamente, o de manera decisiva, de los precios de equilibrio, sino del nivel de costos de transacción. Si los costos de transacción se elevan significativamente en algún punto, la cancelación del intercambio es definitiva. Los costos de transacción incluyen los costos atribuibles a la toma de decisiones, la planeación y ejecución de proyectos, los arreglos y negociaciones institucionales y el establecimiento de contratos. También se abarcan los costos de información, vigilancia y cumplimiento de contratos y los de protección de los derechos de propiedad.

Los costos de transacción del NIE no tan sólo reconocen la existencia de contratos incompletos, sino también la posibilidad de que los contratos no cumplan su promesa y que, por tanto, deba recurrirse a mecanismos externos para la solución de disputas. Usualmente se supone que los dictámenes de las cortes no tienen costo y que son un foro eficaz para presentar y resolver las disputas contractuales. La teoría de los costos de transacción elimina estos supuestos y analiza la falta de información que pueden tener los jueces sobre algún problema en específico.

El NIE le otorga al Estado un papel preponderante en la economía en la determinación de los derechos de propiedad, el respeto a los contratos, reducción de conflictos y disminución de incertidumbre. Para esta escuela, el Estado debe participar activamente en la vigilancia del cumplimiento de las “reglas del juego”, lo cual se relaciona estrechamente con el ejercicio de la fuerza para obligar su cumplimiento.

Una de las obligaciones del Estado es la de garantizar la estabilidad de la economía, con el fin de que las personas tengan un ambiente adecuado para resolver y tomar decisiones. La definición y el aseguramiento de los derechos de propiedad se vuelven fundamentales. Las reglas de sucesión y transmisión de derechos deben ser claras ya que las ambigüedades generan costos de transacción

que disminuyen las posibilidades de intercambio. Más allá de la definición de derechos de propiedad, las estructuras que faciliten la solución de disputas y la adaptación a condiciones cambiantes se vuelven en parte esencial de la organización económica.

¿QUIÉN? (¿QUIÉN Y CÓMO
SE DEBIERA DETERMINAR
LO QUE HARÁN LAS BUROCRACIAS?)

El problema de la toma de decisiones

El teorema de Arrow demuestra que la elección social siempre viola alguno de los axiomas establecidos, y que esperar que los métodos de elección social sean al mismo tiempo racionales, claros e igualitarios es esperar demasiado (Blair y Pollak, 1982).

¿Cómo es posible entonces, si el resultado de este teorema es negativo, que observemos en todos los contextos sociales elecciones públicas? ¿Cómo se estructura la acción colectiva? ¿Cómo los gobiernos toman las decisiones? ¿Cómo el Congreso aprueba el presupuesto? ¿Cómo los individuos en las organizaciones estructuran una estrategia coherente de comportamiento? Del análisis económico se han desprendido una serie de explicaciones de cómo sucede en realidad la elección social, dejando atrás la discusión de cómo debería realizarse. Entre los principales estudios destaca la posición de la regla de la mayoría y el concepto de equilibrio de Lindahl, la paradoja de la votación distinguida por M. de Condorcet, las preferencias unimodales y el teorema del votante mediano (Black, 1948) y la votación probabilística.

A través de estos estudios se señaló que las personas no podían mostrar sus preferencias por una acción gubernamental frente a otra y que la agregación de los gustos o preferencias entre un grupo de personas y otro era prácticamente imposible; por lo que sentenció la incapacidad del gobierno para encontrar (elegir) soluciones democráticas y eficientes. Una cuestión interesante de la escuela de la elección pública es que no tan sólo reconocía la ineficiencia gubernamental en términos de las distorsiones que podía

generar en el mercado y en términos de los costos administrativos que podrían generarse, sino que, además, señalaba que estas fallas gubernamentales podían ser producto de intereses políticos o económicos particulares. La ineficiencia gubernamental era entonces inherente al proceso político en la toma de decisiones. A partir de los estudios sobre la elección pública se reconoció la existencia de una arena política en la que pueden haber ganadores y perdedores, en la que ciertos grupos de interés pueden tener influencia significativa en la agenda de gobierno y el presupuesto.

Niskanen

En este apartado se explica el comportamiento burocrático partiendo del supuesto de que la burocracia es racional y, por tanto, el burócrata es el actor económico por excelencia en la prestación de servicios por parte del gobierno. Podemos entender por burócrata al empleado de tiempo completo de una oficina gubernamental, por lo que el burócrata, como individuo, no es ni más ni menos eficiente, honesto, trabajador o digno de admiración que algún otro trabajador que no sea burócrata (Niskanen, 1971: 23). Mucha de la literatura que intenta explicar las características de las burocracias y el comportamiento de los burócratas (Weber, 1947), tienen una concepción integradora del Estado, en donde los intereses particulares de los individuos están subordinados a ciertas metas generales, por lo que parte del supuesto de que las preferencias individuales sean poco relevantes para los resultados organizacionales del ente estatal.

Supuestos

Sin embargo, algunos autores no están de acuerdo respecto a que el burócrata maximizaría el bienestar general o los intereses del Estado (Niskanen, 1971; Moe, 1989), ya que una afirmación como ésta, no estaría considerando los intereses particulares del burócrata ni su naturaleza como individuo egoísta y preocupado por su propio bienestar.

Para algunos autores como Niskanen (1971), la función de utilidad del burócrata estaría compuesta por elementos como: su salario, las ganancias extras derivadas del puesto, la reputación pública, el poder, el patrocinio, los resultados de la oficina, la facilidad de hacer cambios y la facilidad en la administración de la oficina. Para este autor el presupuesto contendría la mayoría de estos elementos, por lo que sería correcto establecer que lo que el burócrata maximiza es su presupuesto (Parkinson, 1962; Downs, 1967). Sin embargo, no se podría asegurar que siempre es así, por lo que el comportamiento no sería generalizado en todas las situaciones posibles (Dunleavy, 1991).

Así, para determinar cuál será su comportamiento debemos anticipar cuáles son los elementos que conforman su función de utilidad. De acuerdo con Niskanen, la función de utilidad de un burócrata está conformada por su salario, las compensaciones, la reputación pública, el poder, el patronazgo, el monto de las actividades burocráticas y la capacidad de conseguir los intereses públicos y la reforma y manejo de la burocracia.

Todos estos elementos, excepto los dos últimos, se convierten en una función monótonica del total de presupuesto que obtiene la burocracia. Si bien cada una de ellas guarda una proporción diferente con el presupuesto, se ven beneficiadas en caso de que el presupuesto se incremente. Por lo tanto, la utilidad de la burocracia depende en gran medida del monto del presupuesto, y su maximización siempre será la estrategia que domine el comportamiento de este tipo de organización.

Maximización del presupuesto

Niskanen anuncia que la maximización del presupuesto estará en ocasiones relacionada con explotar el poder de monopolio de la burocracia en el mercado de factores, o en su condición de proveedor único de ciertos bienes y servicios ante los ciudadanos-clientes. Asimismo, distingue dos diferentes motivaciones en los burócratas que lejos de hacerse un contrapeso refuerzan el comportamiento de los empleados de la burocracia y el de los oficiales de la oficina presupuestal.

Para los empleados de la burocracia un mayor presupuesto significa, aunque no necesariamente, mejores condiciones de empleo, mejores promociones y compensaciones. Los encargados de la oficina presupuestal y de las políticas del Ejecutivo y Legislativo estarán constantemente presionando a la burocracia para que provea de mayores actividades. Estas organizaciones tienen los incentivos y el *staff* necesarios para generar constantemente nuevos programas y demandar de la burocracia mayores actividades, la que en todo momento mantiene constante la asimetría en la información y el poder de monopolio y monopsonio.

De acuerdo con esta concepción, las reglas del juego presionan a todos aquellos jugadores que tienen desviaciones de acuerdo con el comportamiento promedio. Por ejemplo, un burócrata totalmente comprometido con los resultados en favor del bienestar público que tenga su trabajo, no maximizará el presupuesto sino los resultados que obtenga. Sin embargo, al no ser un ser omnisciente requiere del resto de la organización para acceder a la información que su actividad demanda, así como para articular adecuadamente sus acciones en pro de la obtención de resultados adecuados.

Al estar en contra del comportamiento colectivo y en detrimento de los intereses del resto de la burocracia, su estrategia tarde o temprano será vista como inútil y tenderá a modificarse. Incluso si su empresa tuviera éxito (en la obtención de la cooperación y la información del resto de la organización) no tendrá la suficiente capacidad para aprehender lo que la sociedad requiere; no conoce la función de utilidad social ni tiene la posibilidad de agregar los intereses de la comunidad y transformarlos en respuestas oportunas e inteligentes a través de políticas gubernamentales.

Esta postura cambia la concepción de la administración pública ortodoxa, que asumía que el gobierno y sus grupos eran dirigidos por el bien común, basados en el conocimiento científico y el dominio de las técnicas administrativas. En este sentido, las posturas de autores como Downs (1967) abren la posibilidad de aceptar que los burócratas llevan a cabo un papel político. El cual debe ser controlado por medio de las relaciones y los espacios

institucionalizados en los que la propia burocracia se mueve, y no por medio de la moral o la ciencia. En este sentido, el trabajo de Niskanen ha permitido sostener otras propuestas sobre el mejor mecanismo de control de la burocracia.

Aceptando como válida la propuesta del burócrata maximizador del presupuesto, cabría preguntarnos si los incrementos en el presupuesto no tendrían algún límite, ya que un buen vendedor de promesas e ideas podría hacer crecer su presupuesto en un porcentaje considerable. La respuesta que tenemos la da la propia interacción entre el burócrata y la agencia que lo financia, ya que esta agencia está esperando resultados traducidos en productos y servicios proporcionados a la ciudadanía y si el presupuesto no se transforma claramente en estos resultados, muy probablemente en el siguiente periodo se sancionará dicho comportamiento (Niskanen, 1971).

De acuerdo con Niskanen, la burocracia tiene dos características: los miembros de la organización no se apropian de la diferencia entre los costos y los beneficios; es decir, no se benefician por hacer lo mismo con una menor utilización de los recursos; los ingresos de la organización provienen de una fuente distinta al beneficio directo de la venta en el mercado de los bienes y servicios; en una empresa privada –por tanto no burocrática– los beneficios se obtienen a partir de la venta en el mercado de los bienes o servicios producidos; la organización burocrática se alimenta de otras fuentes de ingreso, que constituyen total o parcialmente los recursos con los que opera la organización.

Además de las dos características distintivas de la burocracia de otras formas de organización ya mencionadas, se encuentra la manera en que la organización interactúa con el ambiente, o propiamente dicho con tres grupos de influencia: la organización que provee a la burocracia de los recursos económicos; los ofertantes de trabajo y materiales de producción y, en algunos casos, los clientes por los bienes y servicios que provee.

La mayoría de las organizaciones burocráticas son financiadas por organizaciones encargadas del presupuesto que a su vez son patrocinadas a través de los impuestos, y en las que sus miembros

no encaran una actividad con representatividad popular y en cuyo seno, a partir de su particular experiencia, pueden perpetuarse durante varios años.

Evidentemente, la relación entre estas dos organizaciones es estrecha y mutuamente importante; por un lado, la agencia financiadora es la encargada de aprobar los recursos que serán asignados a la burocracia, así como los métodos en que ésta será controlada y evaluada en su desempeño. Por el otro, la burocracia provee a la agencia financiadora de servicios que no puede obtener de otra fuente.

Relación monopolística de Niskanen

En el marco de esta relación que Niskanen describe como mutuamente monopolística, la burocracia ofrece un conjunto de servicios por los que espera obtener un monto presupuestal, donde siempre está relacionado el nivel de servicios proporcionado con el nivel de presupuesto esperado. No se trata de la transacción propia de mercado en la que se ofrece un servicio a cambio de un precio unitario, sino combinaciones de diferentes bloques a cambio de distintos montos presupuestales.

El poder mutuamente monopolístico permite que la burocracia pueda comportarse como discriminador de precios, lo que indica que tiene la capacidad de decidir cuánto es lo que le es conveniente ofrecer en el mercado de servicios que la agencia financiadora demanda.

Si como establecimos anteriormente, y siempre siguiendo el análisis de Niskanen, la relación entre los productos que ofrecen ambas organizaciones es dependiente –servicios y presupuesto–, es posible establecer una función que determine el nivel de presupuesto que la burocracia espera obtener de acuerdo con nivel de servicios que ha otorgado. Hablamos básicamente de lo que ahora podríamos considerar una función de presupuesto por actividades y no por resultados.

La discusión se centra en el número de camas de hospital proveídas por los servicios de salud públicos, en el total de enferme-

ras, médicos y medicinas, y no en el incremento en las expectativas de vida de la población como resultado de las políticas de salud emprendidas por la burocracia. Niskanen establece que la relación entre las actividades y el impacto de éstas en la población está clara para la burocracia, mas no para la agencia financiadora. Ello propicia que el presupuesto sólo esté relacionado a las actividades, y no a los resultados (Arellano, 2000).

¿En qué parte de esta función está expresada la demanda de la sociedad por los bienes y servicios que provee la burocracia? De acuerdo con este modelo, y a lo que percibía Niskanen, en ninguna parte. según este sencillo modelo, nada obliga a la burocracia a internalizar las demandas sociales; la burocracia es un cuerpo de individuos racionales con estabilidad en sus posiciones laborales, que manejan la información de sus propias actividades y que no responden ante los ciudadanos a través de las elecciones.

Oficina presupuestal

De esta manera, la burocracia induce una gama de preferencias de la oficina presupuestal a las que después responde por medio de su actividad. Esta facultad se genera por su capacidad de manejar la agenda gubernamental. Sólo si la oficina presupuestal comprendiera lo que la sociedad realmente demanda, y además de tener los incentivos para adecuar su demanda de actividades burocráticas a los resultados que espera la sociedad, tendría que tener la información necesaria sobre los procesos que se requieren en la burocracia para conseguir los resultados esperados, y aun tener las herramientas, siempre en manos de la burocracia, para saber si los resultados demandados por la ciudadanía han sido conseguidos por medio de las actividades de la burocracia.

Los problemas de asimetría en la información y de lejanía que mantiene la burocracia con la sociedad disminuyen conforme la organización se hace pequeña. Esto sucede en los gobiernos locales, y algunas instituciones públicas con características burocráticas (Ostrom, 1974). Esto también significa que el problema se exagera cuando nos referimos a organizaciones mayores y por lo tanto

más lejanas del control social, como es el caso de los gobiernos estatales y los gobiernos nacionales.

La información relevante en nuestro análisis perteneciente a la oficina presupuestal –y que por lo tanto es interés de la burocracia conocer– es la propia función presupuesto-actividad burocrática. En ésta se manifiesta la disponibilidad que tiene la oficina presupuestaria para intercambiar recursos presupuestales por actividades burocráticas. Es decir, se trata de la información que manifiesta cuánto valora la oficina de presupuesto las actividades que realiza la organización burocrática, cuál es el mínimo de presupuesto que se requiere para un determinado conjunto de actividades burocráticas. Si la burocracia desea conocer anticipadamente esta función –tratando de eliminar la asimetría de información existente– tiene varias alternativas.

Sin embargo, la capacidad de la oficina de presupuesto para obtener la información sobre los verdaderos costos, o los más eficientes, de la organización burocrática para realizar sus actividades es poca. Si bien ambas organizaciones se desempeñan como monopolios (la oficina de presupuesto es una agencia monopólica de recursos, y la organización burocrática lo es de actividades) Niskanen establece que los incentivos relativos y la facilidad de la información que se mantiene en la relación de estas dos organizaciones confieren a la organización burocrática un poder de monopolio dominante.

Monopsonio en el mercado de factores

La relación monopólica de la burocracia se mantiene en todas las relaciones que desempeña. Para los fines del capítulo, cobra principal importancia la que lo une al mercado de factores de producción. La mayoría de las organizaciones privadas –por tanto no burocráticas en ciertos términos– se desenvuelven en el mercado competitivo de factores de producción. A él recurren para contratar a los ofertantes de trabajo y adquirir los materiales que requieren para realizar su producción.

En este mercado se desempeñan como precio-aceptantes, pues no tienen la capacidad por sí solos de determinar el precio y la cantidad de oferta. Tan sólo pueden concurrir a este mercado y, de acuerdo con el precio existente, determinar cuánto de los factores de producción adquieren, pues la enorme cantidad de organizaciones privadas que cotizan ofreciendo y demandando factores de producción hacen que las acciones emprendidas por una sola de ellas se diluyan y tengan un efecto final insignificante en la determinación del precio y cantidad de equilibrio (Varian, 1993).

Totalmente distinto es el poder que tiene la organización burocrática en este mercado de factores. Como lo hemos señalado anteriormente, la organización burocrática realiza actividades que le son, en la mayoría de los casos, exclusivas. Estas actividades exclusivas generalmente requieren de factores de producción que son, igualmente, exclusivos para estas actividades. Esto le permite a la organización burocrática desenvolverse con exclusividad en un segmento especializado dentro del mercado total de factores, y por tanto, adquirir el poder de monopsonio.

Este poder para influenciar el precio al que se ofertan los factores de producción permite que la organización burocrática presione para que éstos sean lo menor posibles.⁸ Para ejemplificarlo, Niskanen ofrece el caso de los oficiales que desempeñan tareas similares en la organización privada y burocrática y sin embargo son mejor pagados en el sector privado.

La segunda es la administración de ciertos sectores que se consideran públicos, donde la burocracia no paga por su utilización. El ejemplo clásico de esto es el espectro para las frecuencias de comunicaciones; son propiedad del Estado, por lo que se rentan a la organización privada, pero son utilizados por la burocracia de

⁸Eugene Devine (1970) realizó un estudio en donde comprueba que existe una discriminación en los salarios ofrecidos por los hospitales administrados por la burocracia en los gobiernos locales de Estados Unidos en comparación con los hospitales administrados por organizaciones privadas. Hay dos razones básicas para que exista el poder de monopsonio en la burocracia. La primera es que cuando un individuo realiza una especialización que se orienta a un sector que es administrado por la burocracia (sector público) las oportunidades de empleo se restringen y su posición se debilita al momento de negociar el precio de su actividad profesional.

manera gratuita. ¿Qué hace relevante a este poder de monopsonio? Su utilización para incrementar el presupuesto y las actividades de la burocracia.

*Alternativas ante el burócrata
maximizador del presupuesto*

Diversos autores de la elección pública, principalmente Ostrom y Niskanen, anotaron la importancia de crear nuevos arreglos institucionales que introduzcan mayor transparencia en el ejercicio de la acción gubernamental, incentivos contundentes que generen eficacia con respecto al cumplimiento de los objetivos planteados, mecanismos de mercado o cuasimercado que propicien eficiencia, e instrumentos políticos adecuados que legitimen las decisiones de política pública.

Niskanen ofrece tres tipos de soluciones para adecuar el comportamiento de la burocracia a las necesidades de la sociedad. A partir de cada una de ellas se desprenden distintas estrategias que se pueden adoptar para adecuar el comportamiento de la burocracia a las necesidades de la sociedad moderna en un contexto democrático.

La primera de ellas la describe como “alternativas burocráticas”, y corresponden a los cambios en la estructura de la burocracia y cambios en los incentivos que configuran su comportamiento. Se trata de una revisión de los procesos que se siguen en la producción de las actividades gubernamentales y, a partir de ello, un cambio en los incentivos que los guían, generalmente encaminados a crear un ambiente de competencia entre las agencias burocráticas que produzcan bienes y servicios similares.

La competencia entre las agencias persigue la intención de romper con el monopolio burocrático en las actividades que anteriormente le eran exclusivas, como una sola estructura. Para realizar este esquema se requiere incrementar la coordinación y el control presidencial (o del Ejecutivo) sobre los programas que se ejecutan. Se trata de un cambio en las reglas de juego, en el marco institucional de la burocracia.

La competencia entre las agencias burocráticas no es la única estrategia dentro de lo que Niskanen describe como “opciones burocráticas”. Otra de las alternativas posibles es el cambio en los incentivos de los burócratas. Una opción que Niskanen explora es crear la figura de senior dentro del aparato burocrático, cuya función es inducir a la burocracia a maximizar no el presupuesto total sino la diferencia entre el presupuesto que le es asignado y el costo mínimo que puede obtener en la producción de bienes y servicios. Es una estrategia que se puede comprender mejor si la analizamos desde la perspectiva analítica de la teoría del agente-principal.

La segunda de las alternativas es el mercado. Para desarrollarla, Niskanen se pregunta si la estructura e incentivos de la burocracia deben ser modificados sustancialmente para provocar los resultados deseados, por qué no pensar en que sean los mercados privados los que surtan los bienes y servicios que tradicionalmente provee la burocracia. Después de todo, continúa Niskanen, el mercado privado ya contiene la estructura y los incentivos que son necesarios para realizar eficientemente sus funciones.

La principal ventaja de esta opción, menciona, es que reduce el poder de monopolio de la burocracia y la necesidad de comités que revisen que el precio y la cantidad proveída de bienes y servicios sea la adecuada. Este control se generaría a partir de la competencia entre las organizaciones privadas que ingresasen al mercado antes dominado por la organización burocrática. Evidentemente, existen ciertas actividades, bienes y servicios que pueden ser, con muchas dificultades, un mecanismo de mercado, y otras cuyo traspaso parece imposible. En este segundo grupo, que Niskanen reconoce, propone la implementación de mecanismos de no mercado.

Finalmente, la tercera alternativa, llamada “política”, se enfoca a los cambios necesarios en el sistema político, principalmente en lo referente al Poder Legislativo y su relación con el Ejecutivo. Básicamente, se trata de acercar los intereses de la población a los representantes electos, los que a su vez cuenten con mejores mecanismos para transmitir y vigilar que la organización burocrática se apegue a dichos intereses. Si bien esta opción es interesante,

resulta compleja y conviene más a la modificación del sistema de partidos que a la organización propia de la burocracia, que son el interés central de este estudio.

¿CÓMO? (¿CÓMO DEBEN FUNCIONAR
LAS BUROCRACIAS PARA REALIZAR
EFICIENTE Y EFICAZMENTE
LAS FUNCIONES QUE LE HAN ASIGNADO?)

LOS GOBIERNOS no son entes monolíticos; por el contrario, las decisiones gubernamentales no son tomadas de forma unánime, ni tampoco se siguen siempre al pie de la letra. Adicionalmente, cada miembro de las burocracias mantiene cierto margen de control ocultando información relevante para evaluar su desempeño. ¿Cómo lograr un mejor gobierno ante la presencia de tantos intereses encontrados? Se entra al tema del diseño institucional de gobiernos e implementación de políticas. Queda pendiente el análisis de cómo debe funcionar el gobierno para realizar las funciones que se le han encomendado de la forma más eficiente y eficaz posible.

La pregunta de investigación es cómo lograr que nuestros gobiernos actúen eficiente y eficazmente en un ambiente generalmente cambiante en el cual interactúan seres humanos con intereses propios. El tema ha sido discutido desde muy diversos ángulos en las escuelas de economía.

El reconocimiento de la importancia de los arreglos institucionales ha provocado el surgimiento de escuelas o corrientes teóricas autónomas. Éstas se encuentran tanto en la economía, como en la sociología y la historia. La escuela del nuevo institucionalismo económico proveyó un nuevo impulso al estudio de las burocracias, los comportamientos burocráticos y las relaciones gubernamentales. El siguiente apartado presentará los orígenes de esta escuela y sus conceptos básicos.

La necesidad de mejorar el desempeño del gobierno, que es un reclamo generalizado en todos los estados democráticos, mantiene como esperanza que las herramientas y recetas prácticas dictadas por los estudios de gerencia pública resulten eficaces. La

propuesta de la nueva gestión pública está fuertemente apoyada en los estudios económicos que a mediados del siglo xx comenzaron a abordar el análisis del comportamiento burocrático. Para poder repensar, el gobierno se parte de un esfuerzo por entender el comportamiento del cúmulo de individuos, grupos y organizaciones que lo conforman, es decir, la burocracia. Sólo a partir de este conocimiento es posible intentar pronosticar y dirigir la actuación de los individuos que conforman las estructuras del gobierno, en el interés de acercar las acciones públicas a los resultados que espera la ciudadanía. Es en esta complicada labor, en donde encontró sentido y espacio la perspectiva económica para iniciar sus estudios del comportamiento burocrático.

El estudio del comportamiento de la burocracia, aplicando los métodos del análisis económico, se ha convertido, en las últimas décadas, en una constante búsqueda de la teoría que explique, pronostique, y mejore el funcionamiento de las organizaciones compuestas de actores. Estos actores, atendiendo al principal supuesto del método utilizado por el análisis económico, por naturaleza se desenvuelven de manera racional en una sociedad cuya dinámica se basa en la posibilidad de llevar a cabo la acción colectiva de sus miembros.

El enfoque económico aplicado a los estudios de la gestión pública parte de la idea de un individuo racional (en nuestro caso el burócrata) dirigiendo sus acciones de acuerdo con un marco de preferencias ordenadas. Donde el grado de satisfacción derivada de su actividad está determinado por el nivel en que satisface su función personal de utilidad. Siguiendo con el argumento, los grupos sociales se componen siempre de individuos cuyo comportamiento es racional. Estos sujetos racionales, son motivados a establecer una estrategia en torno a la de otros individuos, al perseguir sus propios intereses, dentro de espacios organizacionales (Arrow, 1970).

Existen motivaciones particulares que crean una divergencia entre la función social y los intereses privados (Downs, 1967), debido a que los individuos llevan a cabo sus acciones de acuerdo con un bagaje acumulado de las consecuencias causadas a partir

de elecciones anteriores, pero siempre con relación a sus propios intereses.

Se puede comenzar por aclarar que la maximización de utilidades es parte de un comportamiento racional, aunque el salario del directivo sea independiente de los ingresos de la organización (Scitovsky, 1943). Aunado a lo anterior, Alchian (1950) planteó que aunque un directivo de una organización pueda estar maximizando algún otro elemento que no sea las utilidades, en el largo plazo tendrá que tomar esta estrategia, pues será la que le asegure la sobrevivencia de la organización. En el caso de las organizaciones burocráticas, debemos tomar en consideración que son monopolios, y un comportamiento teóricamente comprobado de los monopolios es la maximización de las utilidades. Sin embargo, se ha comprobado que los administradores de grandes organizaciones monopólicas, aun privadas, tienen un rango de comportamiento discrecional, dentro de las restricciones de ganancias necesarias (Williamson, 1964), por lo que no necesariamente debemos esperar este tipo de comportamiento racional en el burócrata.

Los estudiosos de la elección racional y en especial del comportamiento económico han aportado elementos para la perspectiva, que de la burocracia, tiene la NGP. Sería difícil entender los postulados de esta corriente sin las bases de una teoría que explique cómo los burócratas actúan al interior de las agencias gubernamentales, y cómo esta actuación da como resultado la poca eficiencia y eficacia de los programas gubernamentales, a pesar de (o de acuerdo con) los controles democráticos de un gobierno moderno con un marco institucional bien desarrollado. De esta forma, es necesario comprender la forma en que la elección racionalidad individual se agrupa para formar un aparato burocrático coherente y ordenado, aunque con respecto a su propia lógica.

Ante las grandes interrogantes que desató el estudio de Arrow, Anthony Downs (*Inside Bureaucracy*, 1967) se dedicó a desarrollar una teoría que estableciera cómo se desarrolla el proceso de decisión en la burocracia; es decir, cómo se predice el comportamiento colectivo en contextos fuera del mercado y en contextos democráticos. Downs estableció la premisa de que los oficiales burocráti-

cos, al igual que otros agentes de la sociedad, están motivados significativamente, mas no únicamente, por satisfacer sus propios intereses. A partir de ello, y basado en los clásicos estudios de Simon, Tullock, Riker, Buchanan, entre otros, desarrolló tres hipótesis centrales:

- Los burócratas tienden a atender sus propias metas de manera racional, por lo que actúan de la manera más eficiente posible para cumplir sus objetivos dada una serie de restricciones de información y capacidad limitada. No se trata de tener al alcance todas las alternativas posibles y elegir entre ellas la óptima, sino de estructurar una estrategia racional con los elementos de acción posibles, viables. La organización burocrática está compuesta de individuos, con racionalidad limitada, maximizadores de su *utilidad*. Es decir, que ante una gama de costos en “tiempo, esfuerzo, o dinero”, los individuos prefieren obtener una meta mayor a una que sea menor con la misma utilización de estos recursos.
- Los burócratas tienen en general un complejo conjunto de metas que incluyen el poder, el ingreso, el prestigio, la seguridad, la conveniencia, la lealtad, y otros que le son preferidos por encima del interés público (cualquiera que éste sea). Downs desarrolla cinco tipos de burócrata, cada tipo guiado por metas distintas. Sin embargo, en todos ellos permanece constante la motivación de cumplir sus propios intereses.
- Todas las funciones de las organizaciones sociales tienen una fuerte influencia en la estructura interna y el comportamiento de sus miembros y viceversa. Esta posición adoptada por Downs refleja su rechazo a la posibilidad de analizar exclusivamente lo que sucede dentro de la organización.

Al describir el medio ambiente en el que las decisiones son tomadas, Downs rechaza la idea de un contexto que se mueve a través de la información perfecta o completa. En vez de ello, adopta una posición en donde considera que debido a los costos para obtener la información, los tomadores de decisión tienen

sólo limitadas capacidades para elegir alternativas, por lo que la incertidumbre jamás es eliminada (pues de antemano el tomador de decisiones se sabe lejos de la alternativa "óptima", que por definición es única; la mejor).

A partir de un análisis de cómo se relaciona la burocracia con el ambiente, así como en sus propias estructuras, Downs determina que sí existe una acción colectiva entre los burócratas de forma que les lleva a cumplir sus propias metas, aun cuando existan diferentes tipos de objetivos entre los mismos individuos de la organización. El resultado final, depende del marco en el que los burócratas interactúen, es decir, depende de las reglas del juego.

Si deseamos aplicar el modelo de maximización utilizado en los estudios de la organización privada para determinar la oferta óptima de bienes y servicios ofrecidos por la organización burocrática, nos enfrentamos a importantes y tal vez insalvables restricciones.

La primera de ellas se desprende del objetivo que se persigue a través de la burocracia. Si dijimos que en la empresa privada éste siempre será un interés económico —maximización de beneficios medidos en términos monetarios— en la burocracia los objetivos son tan distintos entre una y otra organización, que por ahora en lo único que podemos estar de acuerdo es en que el objetivo no se establece a partir de la consecución de beneficios monetarios. Incluso, al no existir un mercado por los bienes y servicios gubernamentales se desconoce cuál es el precio (¿o alguien conoce cuál es el precio al que los ciudadanos-consumidores podemos conseguir que un programa de política social se extienda en una unidad más?). Es importante establecer que la teoría económica ha realizado artificios para calcular cuál es el precio por bienes y servicios no existentes en el mercado, pero aun con estos artificios el cálculo del importe que debiera ser pagado por cada una de las múltiples actividades gubernamentales es complicado e inexacto.

Otra importante restricción para aplicar el modelo de maximización de la empresa privada en la organización burocrática es la precisión de la información que tiene del costo en que incurre al producir los bienes y servicios que ofrece. Si en una empresa privada pudiésemos saber con exactitud cuál es el costo de adherir una

unidad más a la producción, en una empresa burocrática tal vez sólo se pueda apreciar cuál fue el presupuesto total ejercido de su acción en un lapso de tiempo determinado.

Para conocer con certeza cuál es el costo de introducir a una persona más en un programa de política social, necesitaríamos primero establecer con claridad cuáles de los insumos existentes en las organizaciones burocráticas que intervienen en el diseño y aplicación de la política social se destinan específicamente a la producción del programa en cuestión, y cuánto cuesta a estas organizaciones generarlos. Este nivel de detalle requeriría conocer incluso cuántas horas de trabajo de la secretaria y del conserje de la oficina correspondiente se dedican exclusivamente al programa de política social analizado, y cuántas secretarías y conserjes son los que producen los insumos necesarios para el programa; asimismo, sería necesario saber cuánta luz, agua, mobiliario y gasolina se destinan exclusivamente a la producción del programa social. Luego, tendríamos que construir con éstos y otros elementos una función de producción con la que finalmente podríamos establecer en cuánto tendríamos que elevar los insumos para generar una unidad más del programa; sólo así sabríamos con exactitud cuánto cuesta llevar la política social a un individuo adicional.

Queda claro que resulta prácticamente imposible establecer la oferta burocrática a partir del modelo de optimización seguido por la empresa privada. Es aquí, a partir de la búsqueda de un modelo que explique cuál debe ser la oferta óptima de bienes y servicios prestados por la organización burocrática, donde empieza la diferenciación de las aproximaciones de los estudios organizacionales desde la concepción económica.

Si anteriormente pudimos establecer que los estudios económicos compartían una base teórica, aun en los estudios organizacionales, sustentada en la pretensión de maximización de utilidad (en nuestro caso de la utilidad de la organización burocrática), en lo referente a la determinación de la oferta gubernamental óptima se pueden encontrar marcadas diferencias.

Ludwig von Mises (1944), por ejemplo, establece que en la ausencia de objetivos monetarios, la organización burocrática

debe ser manejada de acuerdo con criterios de regulación y monitoreo que permitan aproximar al óptimo social las actividades de sus miembros. Desde esta óptica, la oferta burocrática esgrime un permanente problema de información a partir de la existencia de un agente y un principal que debe ser resuelto.

Otra perspectiva que analiza la oferta burocrática óptima, es aquella que se fundamenta en los supuestos de la elección racional e indica que la organización pública maximiza, tal como lo hace la empresa privada, su presupuesto con base en el análisis de alternativas de política posibles y una función conocida de beneficio social. Esta maximización no es diferente de la que realizaría cualquier empresa privada en un ambiente de monopolio. En esta perspectiva, el gran reto parte de empatar los intereses de la sociedad con quienes se desempeñan en la burocracia.

Entonces, ya sea porque la acción colectiva entre los burócratas lleva a un exceso en la cantidad de oferta de la burocracia o por las dificultades para definir ésta o porque los intereses individuales de los burócratas no coinciden con los de la sociedad, el gobierno es ineficiente e ineficaz debido al egoísmo del comportamiento burocrático. La perspectiva económica de la burocracia encuentra que cualquiera de estas circunstancias no se debe más que a la falta de moral de los servidores públicos.

En la perspectiva económica de la burocracia, se percibe que los actores racionales y maximizadores del beneficio individual no proceden en el vacío. Se mueven en espacios institucionales, es decir, están restringidos por reglas en su actuación. Estas instituciones promueven comportamientos particulares, dependiendo de su diseño, pueden promover la búsqueda de eficiencia y eficacia en las organizaciones o la corrupción, la ineficiencia e ineficacia. Para comprender el comportamiento de los individuos en la sociedad, es necesario entonces la comprensión de la forma en que las instituciones funcionan, es decir, la manera en que las reglas del juego, a las que están sujetos los burócratas, afectan su comportamiento estratégico y racional.

La percepción de la ineficiencia gubernamental es el motivo que hace voltear a los teóricos de la economía hacia el estudio de la

burocracia. El análisis económico de las organizaciones se inicia con el desánimo causado por el fracaso de las grandes y ambiciosas políticas emprendidas por el Estado benefactor. Es decir, parte de la pretensión de que comenzando con el estudio del comportamiento de la burocracia, podríamos entender el comportamiento de otras formas de organización que presentan condiciones similares y cuya definición de conducta óptima se encuentra establecida en la teoría normativa de los bienes públicos (Niskanen, 1971).

CONCLUSIONES

LA NUEVA gestión pública ya no parte de la idea tradicional de la administración pública, de que el burócrata trabajará por el bienestar general, dando poca importancia a sus propios intereses. Ya no estamos hablando tampoco de un ente homogéneo al que se podía denominar “la administración pública”, sino de un conjunto heterogéneo de individuos con intereses y capacidades muy diversas.

En el caso del estudio del comportamiento burocrático, éste no se da en una situación de total libertad en cuanto a la elección de las diferentes alternativas, sino que además de las limitaciones y restricciones propiamente económicas, nos enfrentamos a un medio ambiente específico de las instituciones y organizaciones de un gobierno representativo en un contexto occidental (Niskanen, 1971).

En este mismo contexto es en donde la NGP hace su arribo tratando de explicar y controlar el comportamiento de las burocracias y dirigirlos mediante una serie de incentivos positivos y negativos hacia un comportamiento más eficiente, eficaz y que dé como resultado un mejor servicio a la ciudadanía. Muchas de las herramientas que hoy identificaríamos con la NGP tienen su sustento en la creación de un marco institucional adecuado para controlar el comportamiento de los burócratas y así tener mejores resultados.

Para discutir la contribución del análisis económico a la aproximación metodológica propuesta en los estudios de la nueva gestión pública (NGP) es fundamental el análisis de Niskanen sobre el comportamiento burocrático, en el que se describen las bases racionales mediante las cuales las burocracias actúan en espacios

institucionalizados. El comportamiento económico-racional de la burocracia en sociedades democráticas la conduce a maximizar lo que siempre es la primera preferencia de la organización burocrática: el presupuesto público (siempre ligado a la oferta de bienes gubernamentales). En otras palabras, los estudios de Niskanen tratan el dilema sobre las democracias, que han diseñado un sistema institucional que incentiva a la burocracia, con base en un comportamiento absolutamente racional, a dirigir sus acciones, paradójicamente, a la ineficiencia. El sistema de pesos y contrapesos (*check and balances*) constituye un ejemplo interesante de estas limitantes y paradojas (Derthick, 1990).

A partir de los estudios de Niskanen, en los que se pone de manifiesto el desfase existente entre los intereses que mueven las acciones de los funcionarios electos, los objetivos del cuerpo burocrático y las necesidades de la sociedad en un contexto democrático, se desprenden aproximaciones del análisis económico que pretenden dar solución al problema de la oferta burocrática. Estas propuestas (elección racional, nuevo institucionalismo económico y de la teoría del agente-principal, entre otras) refieren métodos que consideran eficaces para controlar el comportamiento burocrático y regular la oferta de actividades o servicios gubernamentales, en la perenne búsqueda de hacer del gobierno una organización que responda adecuadamente a los intereses expresos de la sociedad. Su apuesta se basa en el cambio del marco institucional del sistema democrático, y por tanto de los incentivos que modelan el comportamiento de los agentes burocráticos (Moe, 1989).

De acuerdo con este análisis, y a los estudios de la economía aplicados al comportamiento de la burocracia, se ha encontrado que el marco institucional de las democracias conduce irrestrictamente a que los gobiernos sean ineficientes. Este argumento genera importantes consecuencias.

La primera de ellas es que si es verdad que el diseño de las democracias lleva a la ineficiencia, se rompe con la perspectiva de que la burocracia está compuesta de actores mayoritariamente ineficientes y corruptos. No es la suma de sus acciones particulares y carentes de ética, determinadas por sus propias incapacidades, lo que

desarticula la acción del gobierno; es el propio diseño estructural en el que estos actores se desenvuelven lo que genera las consecuencias no deseadas de la acción del gobierno (Derthick, 1990).

La segunda implicación es que si existe una ineficiencia endémica en las democracias, se rompe con la idea de que el cambio en el comportamiento y resultados de la acción del gobierno son estrictamente una cuestión de adecuada instrumentación de técnicas y herramientas administrativas (Arellano *et al.*, 2000; Moe, 1984; Dilulio, 1994). De acuerdo con la idea generada por el análisis económico de la burocracia, estas técnicas y herramientas administrativas se convierten en meros paliativos que no rompen con las causas estructurales de la ineficiencia gubernamental, sustentadas en el propio diseño institucional de las democracias (Derthick, 1990).

De esta manera, si el cambio gubernamental no se da sólo a través de técnicas y herramientas administrativas, el interés de reformar al gobierno pasa por romper con la estructura de incentivos emanada del marco institucional que de manera perversa permite –y alienta– a los agentes burocráticos a utilizar el diseño de las democracias en beneficio propio, y que los estimula a estructurar su comportamiento de acuerdo a una estrategia que racionalmente los aleja del comportamiento socialmente deseado.

Esta apuesta rompe con uno de los supuestos fundamentales de la administración pública clásica, en el que se asume que los cambios en el sistema burocrático se dan por medio de la aplicación del método científico-administrativo a las acciones del gobierno, así como por el fortalecimiento de la ética de los individuos que se desempeñan en la organización burocrática (Wilson, 1887). Nuevamente, la conclusión del estudio económico atenta contra la creencia de que basta conformar las agencias gubernamentales con personal capacitado profesionalmente para el desempeño eficiente de las tareas públicas, y éticamente apto para adecuar su comportamiento al que resulta socialmente deseado. Los estudios de la economía al comportamiento de la burocracia indican que sin importar la capacidad técnica de los funcionarios públicos y no obstante la sociali-

zación de un marco de comportamiento ético, la oferta burocrática será siempre mayor a la que la sociedad, con pleno acceso a la información, hubiera elegido.

El argumento anterior encuentra su mayor soporte en el hecho de que los estudios de la economía aplicados al análisis de la burocracia se han sustentado de manera consistente en la concepción de un sujeto que tiene en el individualismo, el egoísmo y el oportunismo factores que lo definen, y como tal estructuran su comportamiento dentro de la agencia gubernamental. El análisis de la teoría económica tiene su génesis en la concepción del hombre como un ente oportunista, siempre a la búsqueda de aprovechar de manera racional los resquicios que el propio diseño institucional le cede para estructurar su acción, de forma tal que constantemente se encuentre maximizando su función de utilidad personal. Por lo tanto, que cualquier cambio con pretensión de funcionar debe partir de una transformación del marco institucional (Downs, 1967).

Algunos autores han cuestionado el poder explicativo y la generalización de estos supuestos (Dilulio, 1994). Además, la importancia de las estructuras de poder ha quedado claramente relegada en el análisis propuesto por esta perspectiva. Al final de cuentas, se asume que existe una forma racional de definir las estructuras de incentivos y las instituciones que le son "correctas". Esta es una definición de poder que de acuerdo con otros estudios sería ampliamente cuestionable. Sin embargo, hasta el momento, el modelo económico de la burocracia es una fuente recorrida y sugerente que la gestión pública ha incorporado en su análisis y, sobre todo, en el diseño de estrategias que muestren cuándo se tiene en la estructura burocrática la respuesta a los problemas de la sociedad y cómo se deben instrumentar sus acciones.

BIBLIOGRAFÍA

- AKERLOF, George (1970), "The Market of Lemons: Quality, Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84.
- ALCHIAN, Armer A. (1950), "Uncertainty, Evolution and Economic Theory", *Journal of Political Economy*, junio, pp. 211-221.

- ARELLANO, David *et al.* (2000), *Reformando al gobierno*, CIDE, México, M.A. Porrúa.
- ARROW, Kenneth J. (1951), *Social Choice and Individual Values*, Nueva York, John Wiley.
- (1970), *The limits of organization*, Nueva York, Morton.
- AYALA, J. (1999), *Economía del sector público mexicano*, México, UNAM.
- BARNARD, Chester (1938), “Las organizaciones informales y su relación con las organizaciones formales”, en *Clásicos de la administración pública* (pp. 215-223), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.
- BENDOR, J. (1990), “Formal models of bureaucracy: a review”, en N. Lynn y A. Wildavsky, *Public administration. The state of the discipline*, N. Jersey, Chatam House.
- BLACK, Duncan (1948), “On the Rationale of Group Decision Making”, *Journal of Political Economy*, 56: 23-34.
- BLAIR, Douglas H. y Robert A. Pollak (1982), “Acyclic Collective Choice Rules”, en *Econometrica*, vol. 50, núm. 4, julio, pp. 931-944.
- BUCHANAN, James M. y Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- COASE, Ronald H. (1937), “The Nature of the firm”, *Economic*, núm. 4, pp. 368-405, reeditado en español en O. Williamson y S. Winter, 1996, *La naturaleza de la empresa*, México, D.F., FCE.
- (1960), “El problema del coste social”, en F. Aguilera y V. Alcántara (1994), *De la economía ambiental a la economía ecológica*, Barcelona, Icaria-Fuhem D.L.
- COMMONS, John R. (1932), “The Problem of Correlating Law, Economics and Ethics”, *Wisconsin Law Review*, 8: 3-26.
- CROZIER, Michael (1974), *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*, Buenos Aires, Amorrortu.
- DERTHICK, Martha (1990), *Agency under stress: the social security administration in American government*, Washington, D.C., The Brookings Institute.
- DEVINE, Eugene (1970), *Analysis of Manpower Shortages in Local Government*, Nueva York, Praeger.
- DILULIO, John J. Jr. (ed.) (1994), *Deregulating the public service, Can government be improved?*, Washington, D.C., Brookings.

- DOWNES, Anthony (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston, Little Brown.
- DUNLEAVY, Patrick (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Nueva York, Prentice Hall.
- HAYEK, Friedrich A. (1960), *The Constitution of Liberty*, Chicago, University of Chicago Press.
- MILLER, G. y T. Moe (1983), "Bureaucrats legislators and the size of government", en *American Political Science Review*, 77, junio, pp. 297-332.
- MISES, Ludwig Von (1944), *Bureaucracy*, New Haven, Yale University Press, British edition.
- MOE, Terry M. (1989), "The Politics of Bureaucratic Structure", en John E. Chubb y Paul E. Peterson (eds.), *Can the Government Govern?*, Washington, Brookings Institution.
- NISKANEN, William A. (1971), *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine.
- NORTH, D. (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- OLSON, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- OSBORNE, David y Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass, Addison-Wesley.
- OSTROM, Elinor (1999), *Governing the Commons, the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, University Press.
- OSTROM, Vincent (1974), *The intellectual Crisis in American Public Administration*, The University of Alabama Press.
- PARKINSON, C. Northcote (1962), *Parkinson's Law and Other Studies in Administration*, Boston, Houghton Mifflin Co.
- PRZEWORSKI, Adam (1997), "Sobre el diseño del Estado. Un enfoque agencia-principal", *El Economista Mexicano*, vol. 1, núm. 3.
- ROSS, S. (1973), "The economic theory of agency: the principal's problem", en *American Economic Review*, 63, pp. 134-139.
- SAMUELS, J.W. (1988), *Institutional Economics*, 3 vols., Londres, Edward Elgar.
- SAVAS, E. (1988), *Privatization: the key to better government*, Chatam, N.J., Chatam House.
- SCITOVSKY, Tibor de (1943), "A Note on Profit Maximization and its Implications", *Review of Economic Studies*, vol. xi, pp. 57-60.
- SIMON, Herbert (1947), *Administrative Behavior*, Nueva York, Macmillan.

- STIGLER, George (1961), "The Economic of Information", *Journal of Political Economy*, vol. 69.
- TULLOCK, Gordon (1967), "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft", *Western, Economic Journal*, 5: 224-32.
- VANAN, H., (1993), *Intermediate microeconomics*, N.Y., Morton.
- VON NEUMANN, J. y O. Morgenstern (1944), *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton N.J., Princeton University Press.
- WEBER, Max (1947), *The Theory of Social and Economic Organization* (translation by A.M. Henderson and Talcott Parsons), Glencoe, III, The Free Press.
- WILDASVSKY, Aaron (1964), *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little, Brown & Co.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1964), *The Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectives in a Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- _____ (1991), *Mercados y jerarquías: Análisis e implicaciones Antitrust*, México, FCE.
- _____ (1999), "Public and Private Bureaucracies", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 15 (abril): 306-342.
- WILSON, W. (1981), "The study of administration (1887)", en F. Mosher (1981), *Basic literature of American Public Administration (1787-1950)*, Nueva York, Holmes and Meier.

CAPÍTULO 3

EDGAR RAMÍREZ, JESÚS RAMÍREZ

Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno

INTRODUCCIÓN.

PLANTEAMIENTO DEL CONCEPTO
DE NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

ACTUALMENTE presenciamos un debate acerca de la mejor forma de conceptualizar un término que se ha vuelto tanto incómodo como prometedor: la (the New Public Management). Sobre todo, este debate se ha iniciado a raíz de su polémico desarrollo, logrado a costa de integrar enfoques de diversa naturaleza e índole con la pretensión de poder explicar tanto el funcionamiento de las organizaciones públicas, como el comportamiento de los responsables de dirigirlos. Sus defensores proclaman que asumir este “nuevo” modelo permitirá revitalizar a las organizaciones públicas, ubicándolas en su justa dimensión y realidad administrativa acorde a nuestros tiempos, diseñar elementos explicativos más contundentes acerca de problemas, tecnologías y relaciones; así como desarrollar la capacidad de prescribir modelos de comportamiento que permitan, para decirlo en una sola palabra, modernizar al sector público.

Nuestro argumento parte de mostrar que la nueva gestión pública (NGP) proviene de estudios y desarrollos originados en la teoría y la práctica de la administración pública en los Estados Unidos de Norteamérica, el cual, es justo puntualizar, deviene de un marco institucional particular y distinto al de otras realidades. Este marco institucional se caracteriza, entre otros muchos rasgos, por la primacía del individuo sobre cualquier otro actor social, lo cual

implica que el gobierno haya sido visto como “un mal necesario” para la sociedad norteamericana. Este rasgo ha sido básico para el desarrollo del campo disciplinar de la administración pública, dado que en el fondo el problema consiste en definir y diseñar los mecanismos que permitan: *a)* restringir la actuación del gobierno, *b)* reducir su acción al mínimo permisible para que sea lo mejor posible, *c)* garanticen eficiencia en su actuación y *d)* permanecer en todo momento controlado por la sociedad.

Es así que sobre esta base conceptual y de principios que ha devenido el desarrollo de la teoría de la AP, con un debate guardado en sus entrañas entre dos posturas encontradas,¹ por un lado, la científicidad de las acciones del gobierno, es decir, la búsqueda de la eficiencia y máxima productividad, mientras que por la otra está la enorme preocupación por la capacidad de control de tales acciones, relacionado sobre todo con el carácter democrático de la sociedad. La discusión teórica y académica al tratar de mediar entre este debate, ha dado origen a distintas propuestas que con distinta magnitud y perspectiva defienden o rechazan alguno de estos dos aspectos fundamentales planteando dos extremos analíticos: la científicidad de la eficiencia o la legitimidad democrática.²

¹ Puesto que el sentido de este capítulo no es el de dar una discusión más amplia respecto a las implicaciones del desarrollo teórico o una filosofía propia de este campo disciplinar, dejaremos anotado simplemente que el haber considerado a la *teoría* y a la *práctica* de la administración pública como dos campos separados, dicotómicos o de plano antitéticos –cuando desde luego no lo son– ha impedido el planteamiento de una teoría propia, como lo apunta Wamsley (1996). En este sentido es importante apuntar que lo que conocemos como el desarrollo de la teoría de la administración pública se ha realizado más como un campo, el campo de la administración pública (y la *nueva gestión pública* no escapa a esto) integrado por *teorizaciones* (*theorizing about*) acerca de dimensiones y espacios constitutivos del fenómeno organizado, generales en su concepción pero parciales en cuanto a la separación de un orden organizado del orden social imperante. Por tanto, afirmamos que más que una *teoría* en el sentido estricto de la palabra, reconocemos enfoques en permanente lucha y contradicción por mantener o lograr la hegemonía explicitiva o prescriptiva (planteamiento que nos recuerda la famosa negación de Wittgenstein acerca de la existencia de una filosofía y la aceptación únicamente de un filosofar).

² Sabemos que el debate acerca de estos extremos es mucho más complejo de lo que en apariencia parecería sugerir, puesto que detrás de esta argumentación está la trascendencia de la revolución conceptual que el planteamiento weberiano de la burocracia engendró, sobre todo en el hecho de que permite explicar la eficacia de las sociedades industriales frente a las sociedades tradicionales, ya que “en efecto, lo propio de la burocracia es organizar las diferentes tareas independientemente de los agentes encargados de ejecutarlas. Así como en una factoría, el proletario está «separado» de sus medios de producción, de los cuales no es propietario y cuyo ordenamiento general se le escapa, el burócrata que ya no es dueño de su cargo como

El debate que se genera entre estos extremos, centrado en aspectos como el objeto de estudio, el método y la propia existencia de la administración pública como disciplina, desemboca, en la mayoría de las ocasiones, en un divorcio entre el discurso académico y la realidad. Al respecto, propuestas tales como las políticas públicas, y recientemente la nueva gestión pública asumen la necesidad de darle un carácter pragmático al estudio de las acciones del gobierno.

De esta forma la discusión entorno al estudio de la administración pública –siguiendo la tradición norteamericana– se ha desarrollado en etapas tales como: *a*) la ortodoxia; *b*) la heterodoxia; *c*) la corriente neoclásica; *d*) las políticas públicas; *e*) la nueva administración pública; *f*) la nueva economía política; *g*) la gestión pública y; *h*) la Nueva Gestión Pública.

Así, el término nueva gestión pública (NGP), erigiéndose como colorario del problemático desarrollo de la teoría de la administración pública, se usa comúnmente para describir el estudio y la práctica de hacer que las organizaciones públicas y, por extensión, el gobierno, funcionen adecuadamente. Ciertamente este es un con-

en el antiguo régimen [es decir, antes de la Revolución francesa, donde los cargos públicos (notario, juez, etcétera) eran propiedad de sus titulares] porque aquél está integrado dentro de un universo regido únicamente por las leyes de la división del trabajo. Entonces ¿por qué una administración fundamentada en semejantes principios es más eficaz? Porque hace crecer, en proporciones considerables, la calculabilidad de los resultados, ya que el sistema se define independientemente de las cualidades y los defectos de los ejecutantes” (Pierre Muller, 2000; 11 y ss.). Así, se vuelve posible pronosticar que una decisión tomada en la cúspide será aplicada por la base «sin odio ni pasión» y sin que sea necesario negociar de nuevo cada vez el conjunto del sistema de decisión. No es por azar que Max Weber fuera contemporáneo de Taylor: en ambos casos, está la idea según la cual el desempeño (*performance*) industrial o administrativo pasa por una voluntad de eliminar la incertidumbre ligada al comportamiento humano. Es el carácter impersonal, deshumanizado y rutinizado de la burocracia lo que explica su eficacia social, tanto para provecho del gobernante como del empresario (véase sobre este punto Philippe Bernoux, *La sociologie des organisations*, París, Seuil, 1985).

Pero estas características tienen su otra cara de la moneda. De una parte, la “perfección” misma de esta herramienta o máquina organizativa, la burocracia, la hace difícil de controlar por parte del hombre político quien es por definición, un aficionado. De otra parte, el formalismo reglamentario y la impersonalidad de la burocracia, ¿caso, no traen consigo el germen de una negación de su eficacia? A partir de la concepción weberiana de la burocracia como vector de racionalización del mundo se llega, por otros caminos, a las inquietudes de los filósofos de la modernidad. Y es precisamente a estas preguntas que va a intentar responder la teoría de las organizaciones. (Pierre Muller, 2000: 12).

cepto demasiado amplio y general que propicia, entre otras cosas, que una gran cantidad de teorías y estudios, de lo más disímiles, sean ubicados dentro de las fronteras que delimitarían este término.

Otra indefinición de la corriente de la nueva gestión pública, más allá de la precisión del término, está radicada en la detección de su origen, dimensión que constituye una disputa que se centra en la adjudicación de la paternidad del enfoque entre Estados Unidos y Francia por un lado, y por otro, entre las escuelas de administración de negocios (management), como de políticas públicas (policies sciences) (Cabrero, 1997; Bozeman, 1998).

Y por si esto fuera poco, teóricos surgidos y formados desde el campo, ahora desacreditado, de la administración pública (“viejo” enfoque que a pesar de todo se niega a ser borrado ante la emergencia de lo “nuevo”) afirman que la gestión no es sino una nueva fase del estudio de la administración pública; mismo que fue inaugurado hace poco más de un siglo por Woodrow Wilson con el establecimiento de la dicotomía política y administración, en la que se daba a esta última un carácter meramente instrumental, supeditado a las decisiones del político.³

A este respecto es interesante observar cómo responden a esta argumentación, los defensores de la nueva gestión pública, oponiendo una serie de diferencias que pretenden establecer una frontera epistemológica y metodológica con la administración pública. Entre tales diferencias destacan que “la gestión pública pone su foco de atención en la estrategia (más que en los procesos administrativos), en las relaciones interorganizacionales (más que en las relaciones intraorganizacionales), y en la intersección entre política pública y gestión (management)”.⁴

En virtud de estos antecedentes pareciera cierta la frase de que “intentar precisar el concepto de gestión pública es como definir el

³ Véase Donald F. Kettl, “Searching for Clues About Public Management: Slicing the Onion Different Ways”, en Barry Bozeman, *op. cit.*, pp. 55-68.

⁴ Esta visión de la gestión pública fue la que prevaleció durante la National Public Management Research Conference realizada en septiembre de 1991 en la Universidad de Syracuse, reuniendo a 73 investigadores y teóricos de la gestión pública. La mayoría de las ponencias presentadas entonces se reúnen en el libro de Bozeman, *op. cit.*, del que se toma esta cita, p. xiii.

amor: todo el mundo habla de él, todos argumentamos en favor o en contra, todos decimos cómo debería ser y cómo no debería ser, todos creemos que lo practicamos, pero nadie podemos dar una definición concreta...”.

Para acercarse a un intento de definición, algunos autores lo tratan de ubicar a partir de la discusión –que resurge una vez más– sobre el tamaño y funciones específicas del estado frente a la iniciativa privada y el resurgimiento de espacios de acción colectiva (situación conocida genéricamente como proceso de reforma de Estado). Aunque por otro lado, se plantea que en el seno de las organizaciones privadas, surge un movimiento muy poderoso y con grandes alcances, el nombrado movimiento gerencial (managerial), dentro del cual destacan las denominadas “revoluciones” tanto de la calidad total como de la excelencia, logrando un gran impacto en el ámbito gubernamental.

Estando así las cosas, la definición de un término de gerencia pública tiene que hacer referencia necesariamente a la acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas. Ciertamente es que todo aquel que intente definir a la NGP en estos términos, se encontrará con una gama de *best practices* incomparables (Arellano, 2000; Kettl, 1998), así como una caja de herramientas con métodos y enfoques epistemológicos diversos (Bozeman, 1998; Cabrero, 1997). Aunque en opinión de autores como Gernod Gruening, esto ha sido posible por el simple hecho de que la NGP engloba a su vez un grupo de corrientes que, verdad es que no son nuevas, pero paradójicamente surge de éstas algo novedoso, que es la mezcla de las mismas para desarrollar una mejor administración pública. En estos términos se puede definir a la NGP como un recipiente de conceptos, ideas, técnicas y herramientas diversas (Gruening, 1998).

De esta aproximación tendremos entonces que la naturaleza de la NGP no es la de una estructura constante o determinada, sino el de una estructura en construcción permanente basada en el pragmatismo, lo que propicia y conforma una dinámica permanente de públicas (actores tan variados como políticos, sociales y económi-

cos) para buscar reformas sobre las estructuras de gobierno (Grue-ning, 1998). Organismos internacionales como la OCDE,⁵ el Banco Mundial,⁶ y el FMI mediante sus reportes, informes, guías e investigaciones son ejemplo de ello.

⁵La OCDE con su programa Public Management (Puma) ha realizado estudios en sus países miembros y muestra resultados favorables que "deberían ser tomados como ejemplo" por aquellos países que busquen consolidar una reforma administrativa eficiente. Lo cierto es que se presenta un amuestra de los posibles resultados que la aplicación de las herramientas de la gestión pública pueden producir y no lo que seguramente producirán. Algunos de los factores críticos que presenta la OCDE son los siguientes:

- Instrumentos de mejora: 1. de la economía; y 2. del desarrollo administrativo.
- Se busca efectividad en los programas y orientación hacia los resultados.
- Definición clara de objetivos y delegación de responsabilidades.
- Analizar los costos y beneficios de los programas y políticas públicas.
- Dar información adecuada.
- Rendición de cuentas: 1. en el desempeño; 2. en la base de costos; y 3. en los resultados.
- Se busca consolidar un sistema de incentivos y sanciones.
- Mayor discrecionalidad en el manejo de los recursos.
- Autonomía de gestión de los administradores (unidades responsables).
- Considera el contexto cambiante mediante un proceso adaptable.
- Medición y evaluación del desempeño por medio de medidas e indicadores.
- Medir la calidad de los servicios públicos. Visión cliente-ciudadano.
- Administración por resultados. Sistemas basados en el desempeño por medio de reportes, objetivos, auditorías, contratos y presupuestación.
- Un *staff* especial, capacitado y entrenado para realizar las funciones que implica todo el proceso de control de gestión y evaluación del desempeño.
- Evaluación parlamentaria por medio de mayor autonomía e independencia de la misma, reduciendo las aprobaciones detalladas, realizando evaluaciones multianuales y auditorías.

⁶El banco Mundial, por medio del informe sobre el desarrollo mundial elaborado en 1997, establece que cualquier proceso de reforma no puede limitarse a reducir la función del Estado. En cambio, apuestan a un acomodo de la función del Estado a su capacidad y aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas. La primera parte, acomodar la función del Estado, sugiere que el Estado debe concentrar toda su capacidad en las tareas que puede y debe realizar; en otras palabras deberá ser selectivo y concentrado en los aspectos fundamentales. Para ello, deberá asentar bien los cimientos por medio de los siguientes puntos:

1. establecimiento de un ordenamiento jurídico básico;
2. mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica;
3. inversión en servicios básicos e infraestructura;
4. protección de los grupos vulnerables;
5. defensa del medio ambiente;
6. encauzar la fuerza de la opinión pública;
7. conseguir una reglamentación más flexible;
8. aplicar mecanismos autorreguladores; y
9. elegir instrumentos eficaces y basados en el mercado.

El siguiente paso, hablando sobre la capacidad del Estado, es el de construir sobre estos mismos cimientos, es decir, cuando el Estado no tiene la exclusividad y el monopolio se deberá contar con:

1. una política social global que acabe con la inseguridad económica en el hogar;

En esta concepción de la nueva gestión pública como un proceso de inducción de comportamientos, prácticas y estructuras en construcción permanente destacan dos argumentos constitutivos que marcan el origen y la tendencia de la nueva gestión pública argumentos fundamentales y significativos, aunque no aparentes, que son los que en última instancia nos permiten refinar el concepto de nueva gestión pública esto es:

Por un lado está el argumento que guía y propone los espacios y los supuestos de actuación gubernamental, guiados por las variables de eficiencia y eficacia ante y a partir de lógicas de actuación de los actores, rediseñadas o replanteadas a partir de supuestos, principios y bases normativas construidas desde la argumentación de la nueva economía política principalmente, lo cual conduce a proponer y discutir cuestiones que rebasan el funcionamiento interno de las organizaciones gubernamentales dirigiéndose a cuestiones críticas como el tamaño del Estado, razones para su intervención y su relación con espacios de acción colectiva reconstituidos como el mercado o la sociedad civil.

Por otro lado, está el argumento centrado en prescribir el modelo de organización-estructuración gubernamental a niveles tanto *intra* como *interorganizacional* en y ante un espacio público reconfigurado. De este argumento se infiere que la vertiente gerencial (*managerialism*) es un ingrediente que viene a modificar radicalmente la concepción y manejo de las organizaciones públicas (Rainey, 1991), planteando alternativas para una serie de variables organizacionales tales como *la estructura organizativa* (prescribiendo estructuras más horizontales, modelo reticular; definiendo una vertiente económica), *las prácticas directivas* (mayor delegación, menor control y más autocontrol; definiendo una vertiente política), *los sistemas de representación* (cultura empresarial, ética y valores comunes como plataforma de acción; la misión y la visión podrían considerarse igualmente en este sentido; definiendo una vertiente ideológica) y *los*

-
2. reglamentación eficaz;
 3. política industrial;
 4. gestión de la privatización entre otros.

modelos de personalidad (gerentes públicos con deseo de éxito, emprendedores y entusiastas; definiendo una vertiente psicológica) (Aubert y De Gaulejac, 1993: 24 y ss.).⁷

Como se puede ver, el primero de los argumentos tratará de justificar epistemológicamente la capacidad de los modelos de nueva gestión pública para afectar los diseños institucionales y las realidades políticas particulares en donde irán a actuar, pensamos que éste sería la raíz o fundamento económico del modelo de NGP. El segundo argumento está orientado a justificar metodológicamente el modelo, en tanto propone el rediseño estructural y orgánico de los aparatos de actuación gubernamental; en estos términos estarían los fundamentos organizativos de la NGP. De estos dos tipos de argumentaciones en tanto fundamentos separamos los que buscan la legitimidad para la acción y los que buscan la racionalidad en la acción.

⁷ A pesar de su aparente simplicidad, estas variables organizativas dan forma a la *gestión* (*managerialism*) como uno de los síntomas característicos de nuestra sociedad industrial, de donde el planteamiento weberiano surge como máximo exponente y puente entre las reflexiones europeas sobre la burocratización del mundo y los trabajos de origen estadounidense sobre el funcionamiento de las organizaciones, que como plantea Habermas "para Weber la burocratización es un fenómeno esencial para entender las sociedades modernas (...) en razón de su eficiencia, las reformas de organización de la economía capitalista y de la administración moderna del Estado se imponen igualmente en otros sistemas de acción, a tal punto que las sociedades modernas ofrecen, aun al profano, la imagen de una «sociedad de organizaciones» (Habermas, 1987: 336). ¿Qué es entonces la burocracia, según Marx Weber? Es una forma social fundamentada en la organización racional de los medios en función de los fines (Weber, 1971; 26 y ss.). Sin embargo, ahora los fundamentos del nuevo tipo de sociedad que se está configurando —denominada posmoderna por algunos— se caracteriza por *la gestión*, tanto conforma una encrucijada "sociomental" entre sistemas económicos, políticos, ideológicos y psicológicos de las sociedades ultraorganizadas actuales.

Este sistema sociomental parece ser un polo de referencia del mundo desarrollado, motor del liberalismo político y económico y pauta psicológica como ideológica, de donde la *organización managerial* se basa en un modelo reticular compuesto por una multiplicidad de entidades en constante interacción, definiendo configuraciones adaptadas a las circunstancias del entorno; de aquí entonces que la función primordial de la gestión sea producir organización, en el sentido de poner en marcha dispositivos que permitan resolver conflictos que aparecen día a día y lograr una convivencia ordenada de los elementos que se encuentran en tensión permanente. Para ello, se propone lograr la adhesión de todos proponiendo una idea común, articulando una serie de creencias y de principios tales como legitimidad del beneficio, la preocupación de la persona, dar el mejor servicio posible al cliente, la sintonía entre progreso social y progreso económico, la búsqueda de la calidad, etcétera.

En resumen, el gestor deberá además de saber compartir valores, resolver situaciones complejas que se vayan presentando mediante la aplicación de tácticas propias de la gestión que permitan que la organización evolucione y se adapte a desafíos que van surgiendo (Aubert y De Gaulejac, 1993: 24 y ss.).

Para efectos de este capítulo nos centraremos únicamente en el segundo argumento, tratando de explicitar los fundamentos organizacionales del modelo de nueva gestión pública. Para ello plantearemos de manera muy breve en una perspectiva histórica los orígenes de la nueva gestión pública en términos de la evolución por escuelas más representativas, ordenadas en términos de un *locus* y un *focus* de actuación. Seguidamente revisaremos los principales elementos que se han definido a la NGP y terminaremos con una revisión breve de los principales problemas metodológicos de la NGP.

HACIA UNA COMPRENSIÓN DE LOS ORÍGENES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

LA EVOLUCIÓN del estudio de la administración pública podría dividirse en muy diversas etapas, dependiendo de las intenciones que se tengan. Para este capítulo intentaremos mostrar la forma en la que diversos hallazgos o propuestas de otro campo del conocimiento han influido en el desarrollo de los estudios sobre administración y especialmente sobre la administración pública, estamos refiriéndonos a la Teoría de la Organización.

A pesar de que no es clara la relación entre la teoría de la organización y la disciplina del estudio de la administración, es decir, cual alimenta a cual (Ibarra y Montaña, 1992), se intenta mostrar la manera en que las nuevas corrientes en el estudio de las organizaciones contribuyeron a cambiar las propuestas sobre administración pública. Con este desarrollo se intentará mostrar que la NGP no surge espontáneamente, sino que es producto de múltiples contribuciones de otras corrientes de la disciplina.

La administración pública clásica: el culto a la eficiencia

- a) La ortodoxia
y la metáfora de la máquina

La eficiencia y el control de los recursos públicos fueron, sin duda, dos de los principales aspectos considerados por los prime-

ros estudios de administración pública (Denhardt, 1993; Harmon y Mayer, 1999; Lynch, 1983). Estos valores sustituyeron, en las primeras décadas del siglo xx, a otros que empezaban a perder importancia porque, en cierta medida, se consideraban alcanzados, la democracia o la libertad son ejemplos de estos valores. En este contexto tiene lugar el argumento que da inicio a una serie de estudios de la administración pública en Estados Unidos: la separación entre la política y la administración del gobierno (Wilson, 1887).

Desde la perspectiva de Wilson, la toma de decisiones en los sistemas democráticos no tiene porque entorpecer la acción del gobierno, ni hacerla ineficiente, debido a que las decisiones se toman en un campo diferente de la vida pública, es decir en el sistema político, cuyo escenario se encuentra básicamente en el Congreso. Así, una vez que el Congreso dicta las leyes se deberá proceder a su implementación por parte de un grupo de administradores neutrales y con capacidad para llevar a cabo de manera eficiente su labor.⁸ Por tanto, la toma de decisiones tendría lugar en la arena política, pero una vez realizada ésta, la implementación de las políticas sería un procedimiento meramente administrativo (técnico), con lo cual se consideró posible y suficiente la aplicación de las mismas técnicas y modelos empleados en la administración de los negocios privados para que el gobierno funcionara eficientemente (Wilson, 1887; Denhardt, 1993).

La administración científica promovida por Frederick Taylor (1912), tomó gran importancia para la administración pública. En esta corriente, se consideraba como prioridad evitar el desperdicio en las organizaciones y conseguir el mayor grado de eficiencia posible. Para la administración científica, solo existía una forma correcta (*one best way*) de realizar cualquier actividad, la cual se podría conocer mediante la observación y la aplicación del método científico.

⁸De esta forma, la mejora en el desempeño del apartado burocrático gubernamental —reflejado sobre todo en el uso más eficiente de los recursos—, se fortalece ante la posibilidad de que la administración pública dispusiera de objetivos definidos claramente por el sistema político, a efecto de lograr hacerla funcionar de la misma forma en que opera la administración de cualquier empresa, con técnicas administrativas capaces de lograr que los objetivos y metas fueran alcanzados.

Así, con el uso del método científico la administración conseguiría obtener principios y reglas universalmente válidas.

La propuesta de la administración científica también daba importancia al diseño de las organizaciones, donde el poder se concentraba en las esferas superiores y se distribuía a través de un aparato jerárquico (Harmon y Mayer, 1999). Entre otras recomendaciones de la administración científica estaban: establecer científicamente cada elemento o proceso del flujo de trabajo; seleccionar, enseñar y capacitar al trabajador; cooperar con él para que cada actividad se haga de acuerdo con el método científico; favorecer la división del trabajo entre obreros y directivos para que ambos tuvieran el mismo grado de responsabilidad pero con procedimientos claramente definidos, para que cada quien pudiera realizar sus funciones de acuerdo con sus capacidades, eliminando el desperdicio de cualquier recurso (Taylor, 1912).

El modelo de administración científica tuvo repercusiones en las propuestas para organizar la administración pública, entre las más importantes están las de Luther Gulick (1937); Gulick y Urwick (1937); White (1926) y Willoughby (1927). El trabajo de estos autores fue muestra de la búsqueda de principios que pretendían estructuras administrativas que pudieran responder a la problemática de las organizaciones públicas, por medio de asemejarla con la administración de empresas privadas. Por una parte, se argumentaba sobre la posibilidad de que el método científico se usara en el estudio de la administración pública, de tal forma que la ciencia produjera líneas de acción que mejoraran la eficiencia de las organizaciones (Willoughby, 1927). En este mismo sentido, el trabajo de Gulick buscaba dar pautas generales para solucionar problemáticas de las organizaciones, definida básicamente por las ineficiencias de éstas.

Los elementos del trabajo de los administradores o gerentes era ya reconocido para este grupo de autores. Gulick (1937) introduce el acrónimo (en inglés) POSDCORB.⁹ Gulick intenta racionalizar la administración pública al estilo de Taylor, entre otras cosas,

⁹Resultado de los elementos del trabajo de un director: organización, provisión de personal, dirección, información y presupuestación.

porque su argumento implicaba una clara división del trabajo con actividades separadas y organizadas sistemáticamente. Gulicky y Urwick le otorgaron una gran importancia a la división del trabajo como mecanismo para conseguir eficiencia en el funcionamiento de las organizaciones públicas; sin embargo, de acuerdo con Harmon y Mayer (1999) Urwick también consideró al factor humano como un elemento clave dentro de las organizaciones, estableciendo al liderazgo como un elemento crítico para mejorar la coordinación del trabajo.

En resumen, podríamos caracterizar el modelo de organización, propuesto por los clásicos ortodoxos, como un modelo con una estructura jerárquica verticalmente definida y con un poder centralizado que se distribuye a través de la estructura. El control es personal, centralizado y burocrático. Su expresión en el ámbito público, mostró una gran preocupación por controlar a los empleados a efecto de que no ocurrieran desvíos de recursos públicos para fines o beneficios personales. De esta manera se diseñan y establecen procesos que pretenden disminuir la actuación discrecional de los funcionarios, evitando que hagan uso ilegítimo de los recursos públicos.

Para el modelo ortodoxo es muy relevante observar el resultado del proceso. Se asume que si el proceso se cumple tal y como está establecido, es posible que los objetivos para los que fue previsto el proceso se cumplan adecuadamente, cualesquiera que éstos sean. Con base en este modelo, es posible entender por qué las críticas que recibe este grupo de autores va en el sentido de la falta de consideración del elemento humano en su análisis. Las críticas partirían entonces por establecer una concepción más humanista en el entendimiento de las organizaciones, sus procesos y sus problemas, pero la crítica avanzaría mucho más allá de estas consideraciones al centrar su crítica en el logro mayor de esta corriente: la separación o dicotomía entre la política y la administración; en virtud de que si era posible descalificar este argumento –central para el modelo– las prescripciones diseñadas por los ortodoxos difícilmente resolverían por sí solas el problema de la eficiencia organizativa con control político del gobierno por parte de la sociedad.

b) La heterodoxia: los primeros golpes a la metáfora de la máquina

Ante la incapacidad de prescribir el funcionamiento de las organizaciones públicas con relación a un entorno complejo, surgen una serie de propuestas alternas, que pretendían complementar el análisis introduciendo nuevos elementos. Se pretendía refutar algunos de los supuestos establecidos por la ortodoxia. Por una parte, se planteaba la dificultad por continuar el estudio y análisis de la administración pública cimentada en la noción de separación entre política y administración (Appleby, 1949).

De acuerdo con Appleby, los administradores no son neutrales, como lo argumentaba Wilson, sino que tienen intereses personales y pueden actuar estratégicamente al interpretar las leyes y traducirlas en políticas. Además, los funcionarios públicos tienen la posibilidad de influir sobre el proceso de decisión de la política, ya que los administradores constantemente aportan elementos para el debate en el Congreso, con lo que pueden dar un sesgo a la información y obtener algún tipo de beneficio (Appleby, 1949). Y por si esto fuera poco, están dispuestos a evadir el cumplimiento de las reglas, incluso, con la intención de cumplir con los fines que le impone la organización (Selznick, 1949; Peters, 1996).

Debido a la alta influencia de los administradores sobre el proceso político, se llegó a generar el temor de que el aparato burocrático pusiera en peligro la democracia. Para Waldo (1948) esta posibilidad era preocupante, ya que la ciencia de la administración pública podría no respetar los valores morales que un buen gobierno debería considerar, con el pretexto de suprimirlos por el uso de la eficiencia como valor superior. Sin embargo, él mismo acepta que la autocracia en las organizaciones públicas es el precio a pagar por mantener la democracia en una sociedad. De esta forma, la eficiencia como valor y principio de la administración pública empieza a ser cuestionada, aunque no se llega a hacerlo explícitamente.

Las consideraciones sobre el factor humano no se limitaron a la participación de la burocracia en la arena política de la toma de decisiones. Chester Barnard (1938) abordó otra dimensión en las

organizaciones: la cooperación. Barnard incorpora al elemento humano en sus estudios de las organizaciones al considerar a las relaciones informales que se dan dentro de las organizaciones y lo diferencia del funcionamiento que se muestra en los manuales y organigramas que definen las relaciones formales.

Barnard (1968) reconoce que la comunicación interorganizacional es otro aspecto básico para que la cooperación tenga lugar en las organizaciones.¹⁰ Para Barnard la metáfora de la organización como máquina es inaceptable en virtud de la complejidad que le imprime a las organizaciones el elemento humano.

Resumiendo, desde la perspectiva heterodoxa es muy cuestionable la posibilidad de que los burócratas, siendo parciales, participar “libremente” en la implementación de las decisiones que se toman respecto a las políticas públicas. Asimismo, esta nueva corriente imprime una nueva dimensión al análisis de las organizaciones públicas: el factor humano como fuente y origen de complejidades e incertidumbres en los procesos de implementación de las decisiones. Dejar de considerar a los individuos como autómatas que se dedican a cumplir órdenes es un avance que hay que reconocer como producto de esta nueva orientación en el estudio de la administración pública. La nueva concepción se acerca más a considerarlos como individuos estratégicos, que evaden reglas ya sea para cumplir objetivos de la organización o para dejar de hacerlo (Crozier, 1974).

Sin embargo, hay que puntualizar que aunque estas aportaciones cuestionaron seriamente los principios de la propuesta ortodoxa, no llegaron a desarrollar un cuestionamiento acabado al argumento de la eficiencia como valor de la administración pública, y sólo incluyeron mayor complejidad en el análisis, en la medida que se introdujeron los factores político y humano. Tampoco se cuestionaron los principios de la administración como mecanismo ordenador de la acción organizada.

¹⁰ Reconoce tres tipos de órdenes que pueden dar los superiores: las inaceptables, las cuestionables; estas últimas, son las que generalmente se acatan. Desde la perspectiva, si se combinan las órdenes incuestionables con el fomento de la autoestima de los empleados es posible generar el desarrollo de la cooperación.

Con estas dos corrientes revisadas –ortodoxia y heterodoxia– se cumple el ciclo conocido como la concepción clásica de la administración pública. El segundo gran ciclo se inaugura a partir del desarrollo de críticas de nuevo cuño. Estas críticas tuvieron igual o mayor impacto que las anteriores al introducir una mayor complejidad en el análisis, introduciendo una perspectiva novedosa: el estudio de los procesos decisorios que tienen lugar en las organizaciones.

*La administración pública neoclásica:
la importancia de la decisión*

Una de las más duras críticas hechas al modelo POSDCORB de Gulick fue realizada por Herbert Simon (1946), a partir del cuestionamiento de los principios de la administración pública. La crítica se centra en las contradicciones intrínsecas de éstos y la ambigüedad con que se pueden definir los “principios”. Por una parte, Simon encuentra que no es posible aplicar todos los principios de la administración al mismo tiempo, porque para cada uno de ellos siempre existía al menos otro que proponía acciones en sentido contrario. Además, ante este dilema la ciencia de la administración no daba argumentos para priorizar alguno de ellos. Por otra parte, la gran ambigüedad en los principios obstaculizaba su utilidad debido a la enorme dificultad para definirlos. Ante estas insuficiencias de los pretendidos “principios” Simon prefirió llamarlos proverbios, dada la dificultad para identificar el momento y la situación adecuada en que se deberían aplicar.¹¹

A partir de estas críticas es que podemos afirmar que el enfoque neoclásico de la administración pública introduce un mayor grado de complejidad en el estudio y concepción de las organizaciones. Desde esta perspectiva, la complejidad del funcionamiento de las organizaciones no se corresponde al análisis que ha utilizado la metáfora de la organización como una máquina (Morgan, 1998: 22).

¹¹ Otro teórico que llegó a cuestionar la utilidad de los principios de la administración fue el mismo Waldo (1948), en parte porque se basaban en los aspectos funcionales de las organizaciones y no en los institucionales.

Del enfoque neoclásico se retoma entonces el grado mayor de complejidad en el análisis, introducido por el estudio de los procesos decisorios en las organizaciones, porque al igual que Barnard se considera el factor humano como fundamental. Las principales consideraciones al respecto tienen su origen en el análisis de Simon (1946) y es continuada por otros estudiosos que llegan a proponer una visión de las organizaciones como anarquías organizadas, basándose en el estudio de la decisión (Del Castillo, 1995).

Los resultados de los estudios concentrados en el análisis de los procesos decisorios dentro de las organizaciones, fue el cuestionamiento de la racionalidad con que los individuos actúan dentro de estos espacios, con lo que se introduce una diferenciación entre el comportamiento que en teoría los individuos observarían y la forma en que se comportan realmente. El principal cuestionamiento a los enfoques ultrarracionalistas se define en torno a los límites inherentes al factor humano: la incapacidad de considerar y comparar todas las opciones posibles antes de tomar una decisión. Simon por ejemplo, destaca las líneas de acción o premisas decisorias, las cuales fijan pautas para que los individuos tomen decisiones organizacionalmente racionales.

De esta forma, los individuos toman sus decisiones reduciendo la complejidad más que considerándola en toda su dimensión. Dentro de los estudios sobre los procesos decisorios es posible considerar también otros estudios como el de Graham Allison (1988) el cual encuentra la posibilidad de analizar desde tres perspectivas los procesos mediante los cuales se llega a una decisión. Las tres perspectivas desde las que analiza un mismo proceso decisorio son: la racional, la organizacional y la política.

A pesar de que los estudios iniciales de Simon no aportaron un avance significativo en el área de la administración pública (Bañón, 1997), sí consiguió que se considerara la necesidad de replantear algunos de los conceptos. Quizá la principal incorporación de esta complejidad al estudio de la administración pública se vea reflejada en la propuesta de las políticas públicas (Lindblom, 1959).

Si se propone el análisis simoniano como alternativo al método tradicional de hacer las políticas públicas, el diseño y concepción

de éstas se ve seriamente replanteado al surgir la posibilidad de crear las políticas de manera incremental; es decir, cuando un administrador tiene que elegir entre diferentes políticas para cumplir con determinado objetivo, éste lo hace con los elementos de que puede disponer en ese momento y con base en su propia experiencia; evidentemente la decisión adoptada no será la más adecuada, pero tiene la ventaja de poder infringirle modificaciones marginales a posteriori, de tal forma que la política se adecue gradualmente en la medida que el decisor supere los límites de su racionalidad.

La perspectiva incremental se expresa en las políticas públicas si aceptamos que importa más el control sobre los productos de la organización que sobre los recursos, y su posible desvío. Postura que se asemeja al análisis sistémico (o el cibernético, para ser más precisos) de las organizaciones como cajas negras, en donde los procesos que tienen lugar no son claramente visibles ni entendibles. Por este motivo, el control sólo se puede llevar a cabo mediante la observación de los resultados, que es lo único claramente mensurable. La observación de los resultados permite obtener una retroalimentación al sistema y evitar así que los fines sean desplazados si se controla a las organizaciones de acuerdo con los productos que genera; aunque claro, los límites de ésta propuesta están en la imposibilidad de evitar los posibles desperdicios en que pudiera incurrir una organización.

*La nueva administración pública:
organizaciones más humanas y democráticas*

Los importantes movimientos sociales de la década de los sesenta influyeron fuertemente sobre un grupo de pensadores que intentaron introducir nuevos valores en el estudio de la administración pública, principalmente conceptos como equidad y democracia en las organizaciones, pero no sólo como factores necesarios en la sociedad, sino como elementos importantes para introducir en el diseño de las organizaciones y en sus procesos decisorios, con el fin de mejorar el desempeño de la administración pública. Para estos autores,

la democracia no es un componente exclusivo del sistema político, no basta con que ahí se desarrolle.

Dentro de esta corriente se plantea la necesidad de introducir la democracia en las organizaciones públicas. Éste será el planteamiento que mejor identifica y diferencia a la vez, a los estudios de la administración pública con los de la nueva administración pública (NAP) (Denhardt, 1993).

Los teóricos de la NAP tuvieron profundas diferencias con los llamados "tradicionalistas", dado que la consecuencia a fortiori, de la operacionalización de los planteamientos de las llamadas escuelas clásica y ortodoxa, era la necesidad de que las organizaciones públicas fueran autárquicas para que la democracia existiera fuera de ellas, es decir en el sistema de gobierno.

La democratización en ámbito interno de las organizaciones, como complemento a la democratización en el ambiente que operan, es una visión que encuentra sus orígenes en las propuestas humano-relacionistas y sus expresiones en los desarrollos de algunos teóricos del estudio de las organizaciones. Están por un lado los estudios de Abraham Maslow (1943) y Elton Mayo (1964) que tuvieron una importante influencia en otros autores como Chris Argyris (1957), Douglas McGregor (1957) y Warren Bennis (1966).

Apoyados en la necesidad de una gestión participativa, McGregor, Argyris y Bennis insisten en la importancia de la democratización dentro de las organizaciones. En sus respectivos estudios, encuentran dificultades para que individuos "psicológicamente sanos" trabajen en las organizaciones. Se les dificulta conciliar, la autorrealización de los individuos con los objetivos impuestos por las organizaciones formales. De esta manera enuncian que si los individuos requieren de mecanismos que concilien ambos aspectos, entonces el trabajo de los administradores es conciliar objetivos contrapuestos.

Además, afirman que las organizaciones de corte "tradicional" no favorecen el desarrollo de la autoestima de los trabajadores porque no permiten que los individuos desarrollen sus iniciativas.¹²

¹²McGregor propone dos teorías de la administración: X e Y, la primera corresponde a la concepción clásica de los trabajadores, es decir, individuos se autoadministran, de manera que la autogestión sea compatible con el logro de los objetivos de la organización (McGregor, 1957).

Para remediar estos problemas, y mejorar el desempeño de las organizaciones, propone la necesidad de rediseñar las organizaciones descentralizando, delegando funciones y evaluando el desempeño de empleados de acuerdo con los objetivos que se impongan ellos mismos.

Además de aspectos administrativos, también se desarrollan aspectos organizacionales, como es el caso de Argyris (Harmon y Mayer, 1999). Este autor propone factores para lograr que individuos sanos se relacionen con las organizaciones.¹³ La principal lucha de Argyris es contra la opresión que las organizaciones imponen a los individuos con sus reglas y procedimientos, sofocando la autonomía de éstos y dificultando la autorrealización. Para dar solución a esto propone las técnicas de desarrollo organizacional, que comulga con la teoría "Y" de McGregor; asimismo, propone la sensibilización de los individuos de tal forma que las decisiones informales fortalezcan a la organización con la formación de un proyecto colectivo.

Para Bennis (1967) la democracia en las organizaciones es un imperativo para que éstas puedan sobrevivir, puesto que permite que los individuos concilien sus objetivos personales con los de la organización. Los elementos organizacionales que permiten desarrollar la democracia en las organizaciones son: la comunicación plena y libre, el apego al consenso en la toma de decisiones, preponderancia del conocimiento técnico y la competencia sobre la jerarquía, la capacidad de crear las condiciones para que los individuos expresen sus emociones; aceptar que el conflicto a nivel de los objetivos organizacionales e individuales es inevitable.

Desde esta perspectiva, la democracia en las organizaciones es impostergable,¹⁴ dada la necesidad de la adaptación a la creciente

¹³ Por ejemplo, reducir el sentimiento de pasividad y subordinación de los individuos frente a la administración, así como disminuir la posibilidad de que los individuos sean objetos de actos unilaterales por parte de sus superiores; incrementar las posibilidades de que los empleados encuentren condiciones para ser responsables; encontrar la posibilidad de que los individuos expresen sus sentimientos por la organización formal, el control y el liderazgo de los jefes; por último, considera la necesidad de crear un ambiente informal que ajuste al individuo a la organización formal.

¹⁴ Bennis (1967) prevenía sobre el futuro de las organizaciones, las cuales tenderían a ser más complejas, al menos en su conceptualización por los estudiosos del fenómeno. Uno de los

complejidad ambiental. En este sentido, de acuerdo con Denhardt (1993) Golembiewsky argumentaba que la teoría de la organización tradicional que enfatiza factores tales como la autoridad de arriba hacia abajo, el control, la jerarquía y la rutina organizacional no favorece el desarrollo de las organizaciones simultáneamente al desarrollo de los individuos. Pero más allá del aspecto interno de las organizaciones, Golembiewsky encuentra en el entorno y el ambiente los factores que hacen necesaria la participación más activa de los individuos en las organizaciones.

Para Golembiewsky la descentralización en las organizaciones es fundamental por dos razones: *a)* porque los problemas entre los individuos y las organizaciones deberían resolverse en términos políticos y morales más que con técnicas gerenciales y, *b)* porque los beneficios morales de la descentralización traerían beneficios de incremento de la productividad. Estos elementos permitirán a las organizaciones de tipo burocrático evolucionar no sustituirla, impulsando cambios en torno al grado de consenso para la colaboración, apertura de los sistemas de gestión y confrontación de argumentos y retroalimentación en las organizaciones.

Con estos antecedentes nace un nuevo enfoque para la reforma de la administración pública. Después de una reunión en el auditorio de Minnowbrook, de la Universidad de Syracuse en 1968, un grupo de jóvenes estudiosos de la administración pública conjuntaron sus intenciones de introducir nuevos valores en los aparatos públicos y fundar una nueva administración pública (NAP). Dos de los principales autores de este círculo son Frank Marini (1971) y George Frederickson (1971).

Una de las principales intenciones de esta corriente era que la administración pública se ocupara por impulsar la igualdad entre los individuos, ya que desde su perspectiva hasta esos momentos

cambios más importantes sería la concepción del hombre como un factor más complejo que un simple botón de la maquinaria, el concepto de poder basado en la colaboración; de la misma forma prevenía de la concentración del poder como elemento obsoleto y del conflicto no disfuncional. Las principales críticas que reciben los autores humanistas se relacionan con la ausencia de una explicación de los mecanismos mediante los cuales sería posible que las organizaciones tradujeran en mejores resultados sus métodos democráticos.

el gobierno había mostrado más preocupación por atender a clientelas minoritarias, desatendiendo a los grandes grupos marginados en sus programas. Además, pugnaban por la necesidad de que los administradores se comprometieran con la igualdad social, en lugar de considerarse neutrales. De esta forma, el compromiso con la igualdad debería considerar forzosamente la necesidad de crear estructuras flexibles, dado que:

La descentralización, la devolución (del gobierno a la sociedad), (la administración por) los proyectos, los contratos, la mayor sensibilidad (de los funcionarios), el desarrollo de organizaciones, la expansión de la responsabilidad, la confrontación y participación del cliente son conceptos esencialmente contraburocráticos que caracterizan la NAP. Tienden a favorecer el cambio tanto burocrático como político y, por ello, a aumentar las posibilidades de igualdad social (Frederickson, 1971: 49).

La NAP proponía el diseño de una burocracia menos preocupada por la instauración de agencias y más ocupada por los resultados de los programas; por ello su propuesta por impulsar una administración pública con equipos que trabajaran por proyectos se transformaría el tipo de relación jerárquico piramidal clásico de la AP. Asimismo, consideraban de gran importancia aceptar como algo normal las variaciones en los resultados de las políticas, en el desempeño de los funcionarios, e incluso la tolerancia a ciertos grados de ineficiencia e ineficacia. Asimismo, la NAP muestra preferencia por que las bases de la organización tengan un cierto grado de autonomía. De esta forma se generaba un franco enfrentamiento con dos valores aceptados por los ortodoxos, la eficiencia contra la equidad y la jerarquía contra la participación (Harmon y Mayer, 1999).

Bajo esta perspectiva, el funcionario y el burócrata deberían participar activamente en la toma de decisiones haciendo uso de su discrecionalidad a efecto de privilegiar a los más desprotegidos y conseguir una redistribución más justa del ingreso y una mayor igualdad. Pero quizá este intento por crear una administración pú-

blica dirigida a resultados con equidad social pero sin una propuesta muy clara del grado de control de los funcionarios sea el eslabón débil de la propuesta de la NAP, debido a que muestra claramente que esta corriente de pensamiento tiene tendencias normativas (Bañón, 1997).

Definitivamente esta corriente deposita demasiada confianza en la burocracia, ya que no logra un enlace congruente entre la libertad de acción con una alta discrecionalidad por parte de los burócratas y su grado de responsabilidad en la mejora del desempeño en las organizaciones. En otras palabras, muestra demasiada confianza en que los administradores responderían a las expectativas de la NAP sólo porque sería lo moralmente correcto.

*La nueva economía política:
el poder del individualismo metodológico*

Además de los cuestionamientos morales hechos por la NAP, el estudio de la administración pública enfrentó dudas sobre su pretendida cientificidad. De acuerdo con Vincent Ostrom (1974) las críticas de autores como Waldo, que cuestionó la existencia de la dicotomía política-administración, o Robert Dahl, que estableció tres problemas para que la administración pública se convirtiera en ciencia, generaron fracturas y crisis en los avances obtenidos hasta el momento, de hecho Waldo anuncia una “crisis de identidad” y Ostrom una “crisis de confianza” en los estudios y la práctica de la administración pública.

Como alternativa a estas crisis, Ostrom (1974) propone introducir nuevos valores que permitan a la AP salir de sus recurrentes crisis y lograr una normalidad científica.¹⁵ Para conseguir su propósito, Ostrom (1974) propone como aporte para la discusión la introducción de un nuevo método para el estudio de la AP, así como el diseño de un objeto de estudio, diferente hasta lo entonces considerado (el ser explícito en este aspecto es quizá su mayor fortaleza). Ostrom (1974) plantea que el estudio de la toma de deci-

¹⁵Ostrom realiza esta declaración inspirándose en el análisis de Thomas Kuhn respecto a las revoluciones científicas y crisis de paradigmas (véase Ostrom, 1974).

siones colectivas como método y objeto de estudio debería ser importados del campo de la economía, ciencia que según él, es la que había demostrado mayor solidez metodológica y explicativa. Esta "importación" metodológica permitiría a la AP contar con mayor fortaleza en sus argumentaciones y consecuentemente a los estudios que se desarrollaran. La propuesta de Ostrom sobre la toma de decisiones colectivas en el estudio y la práctica de la administración pública, se complementa grandemente con las ideas y planteamientos desarrollados por Buchanan y Tullock (1962).

A partir de un argumento simple pero poderoso –el egoísmo humano–, estos autores intentan mostrar que el bien común no es más que el resultado de la sumatoria del bienestar logrado por cada individuo, quienes merced a su comportamiento individual-egoísta requieren del gobierno para llegar a consensos sobre decisiones colectivas. Así, se retoma la idea establecida por los padres fundadores del federalismo norteamericano (Ostrom, 1974) de que el gobierno es un mal (porque lo costoso de su financiamiento y mantenimiento) pero necesario (por su capacidad de imponer reglas, incentivos y castigos en tanto elementos indispensables para alcanzar el consenso en las decisiones colectivas) para generar el bien común.

Entonces, argumentando la necesidad de existencia del gobierno en razón de su capacidad para llegar a la toma de decisiones colectivas y maximizar así el bienestar individual, lo que se hace indispensable es generar los marcos de actuación de éste, generar espacios acotados de actuación gubernamental que permitan en todo momento el control político de la sociedad. Así, los costos que implica llegar al consenso son "no deseables" pero necesarios, de manera tal que lo colectivamente deseable es que los costos de llegar al consenso (y por ende costos imputables al gobierno) sean lo menor posible. De esta manera se podría considerar como parámetro de eficiencia en el gobierno el logro de la mayor suma de beneficios individuales con el menor costo posible.

Con esta propuesta, Ostrom (1974) introduce al análisis de la administración pública la teoría de la elección pública como un elemento que permite desarrollar una metodología para su estudio. Con esta perspectiva se permite una crítica implacable a los

clásicos y ortodoxos, en su intención por demostrar que las decisiones no deberían de emanar de una sola fuente de poder, ya que la jerarquía en las organizaciones no es necesariamente la forma más eficiente de solucionar los problemas. Un ejemplo de otras formas eficientes de toma de decisiones es el arreglo organizativo que Ostrom denomina una administración pública democrática.

La teoría de una administración pública democrática de Ostrom (1974) establece como principios que: *a*) que la toma de decisiones deberá fragmentarse con el fin de limitar y controlar el poder; *b*) que deberá abandonarse la dicotomía política-administración, debido a que las reglas administrativas importan políticamente a los individuos; *c*) que la existencia de policentricidad y disposiciones multiorganizaciones favorecen la sana competencia, y *d*) que el propósito de la organización pública en su operación es conseguir el menor costo en tiempo y recursos. De acuerdo con esta propuesta, las organizaciones públicas deben considerar los reclamos y preferencias de los individuos, en virtud de la nueva perspectiva de actuación de los aparatos públicos, de donde “la eficiencia del productor que no sirve al consumidor no tiene significado alguno” (Ostrom, 1974: 54).

Las afirmaciones que sustentan el análisis de la perspectiva de la nueva economía política, en su aplicación dentro del campo de la administración pública, establecen que:

- La teoría de la elección pública aporta elementos científicos útiles para el análisis de la toma de decisiones en la administración pública.
- Ofrece una concepción razonable de la motivación humana para la cooperación.
- Hace proposiciones para hacer a la administración pública más eficiente y democrática.

Sin embargo, como ha ocurrido con otras escuelas que hemos revisado, su fortaleza constituye al mismo tiempo su debilidad. Dentro de las principales críticas a esta perspectiva encontramos la falta de solidez y múltiples cuestionamientos que se le pueden hacer a la

validez del postulado acerca del individualismo (dada la posibilidad de que el individuo o las sociedades pueden tener valores comunitarios sustentados en otro tipo de visión del mundo y la comunidad). Otro cuestionamiento hacia la propuesta de Ostrom es la ampliación del término de interés individual, en donde se pueden incluir elementos como el altruismo, ya que esto hace al término demasiado ambiguo para servir de elemento de análisis.

Además, la idea de que los costos de los procesos colectivos de decisión son una “carga” para los individuos no necesariamente es cierta, ya que en ocasiones es la forma o proceso en que se llega a una decisión lo que las comunidades valoran más que el propio resultado del proceso. Asimismo, la descentralización que propone Ostrom no es necesariamente productora de gobiernos más democráticos o morales. Por último, la teoría de la elección pública se puede someter casi a las mismas críticas que el pensamiento económico occidental, como el sacrificio de la moral colectiva y las necesidades comunitarias por el atomismo individualista, lo cual nos remite a que la principal aportación de los teóricos de la elección racional a saber, incorporar a la discusión la turbulencia del entorno en el que se desarrolla la vida de las organizaciones públicas, se diluye ante una perspectiva centrada y ocupada sólo del presente perdiendo orientación respecto al contexto social.

*La gestión pública:
¿hacia un revisionismo de la ortodoxia?*

Entre los principales elementos que dieron lugar a nuevas propuestas, para reconfigurar la administración pública¹⁶ podemos considerar las dificultades para seguir manteniendo grandes aparatos gubernamentales, interviniendo en casi todos los aspectos de la vida pública, pensamos sobre todo en las configuraciones burocráticas

¹⁶Peters (1996) argumenta que existen dos elementos adicionales que influyen en el diseño de los procesos actuales de reformas en el gobierno: la existencia de un populismo de izquierda, que critica constantemente a las grandes estructuras burocráticas consideradas ineficientes e insensibles hacia quienes deben de servir; y la complejización de las instituciones económicas y sociales, que debido a su heterogeneidad y complejidad se convierten en instituciones difíciles de gobernar.

de la década de los setenta por causa de las crisis económicas.¹⁷ Pero, la atención de la sociedad no solo cuestionó el tamaño del Estado, también lo obligó a probar y comprobar la eficacia de su funcionamiento (Cabrero, 1997).

Ante las demandas de mayor eficiencia y eficacia exigidas al gobierno, se genera la necesidad inaplazable de legitimar y justificar su existencia. Ya no basta con proveer servicios, o tener la intención de buscar el beneficio colectivo, la legitimidad no reside en el qué o en el cuánto, sino en el cómo. Bajo esta reconfiguración del papel que debe jugar el gobierno y la heterogeneidad de las demandas del público (no sólo son en el sentido de eficiencia y eficacia, sino también de más calidad y mejor trato para los ciudadanos) parece difícil para que los cuadros administrativos de concepción weberiana inflexible puedan dar resultados adecuados (Barzelay, 1998; Osborne y Gaebler, 1994).

Con estos antecedentes, la orientación hacia la gestión pública surge a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta. Nace con la intención de formar administradores públicos con herramientas de cambio que respondan más a las necesidades de los practicantes de la administración pública.¹⁸ Estas herramientas serían parecidas a las utilizadas en el ambiente de los negocios.¹⁹

¹⁷ Sin embargo, cabe señalar que esta es una de otras tantas dimensiones que se relaciona con el papel que el gobierno debería de jugar en la economía, de lo que se desprenden ideas tales como la reducción del tamaño del Estado, la subcontratación de productos y servicios, la reducción del presupuesto y gasto, así como la introducción de mecanismos de competencia en la administración pública. Pero estas "recetas" no incluyen la parte organizacional de la propuesta, la cual permite dar cabida a la evaluación del desempeño, la democratización de las organizaciones y los procesos decisorios y la incorporación de las técnicas administrativas del sector privado. Quizás entonces, el eslabón que vincule a dos tipos de propuestas es la *evaluación del desempeño*, dado que se vincula a la necesidad del Estado de justificar su existencia y funcionamiento a través de la competencia y su competitividad con las organizaciones privadas y por otra parte es el eslabón que une la falta de mecanismo que aseguren que los modelos organizativos más flexibles, orgánicos democratizadores y desprovistos de reglas rígidas, obliguen a los funcionarios a actuar con responsabilidad, buscando responder siempre con resultados ante los nuevos esquemas organizacionales que amplían sus marcos de discrecionalidad.

¹⁸ El modelo de políticas públicas necesitaban "algo nuevo" en los aparatos públicos que no estuviera relacionado con la vieja AP y que reflejara en su operación y diseño la importancia crítica de la fase de la *implementación*, por lo que se inventó la gestión pública (Bozeman, 1988).

¹⁹ Una de las explicaciones de esta importación, de modelos, la explica Bañón (1997) con la concepción actual del Estado. De acuerdo con Bañón, la concepción del Estado corresponde al "Estado de bienestar" en el cual residen todos los intereses de la sociedad sustentado en la doctrina neoliberal, y la intervención legítima en la prestación de servicios del gobierno

Así, en las escuelas donde se enseñara gestión pública, el contenido de los cursos sería muy parecido al que se presenta en las escuelas de negocios en donde se forman y preparan a los gerentes para las empresas privadas. De esta forma, aspectos como liderazgo, técnicas de gestión y de análisis fueron trasplantados de las empresas privadas al gobierno. Los más importantes ejemplos de este trasplante fueron estilos más humanistas de gestión, el presupuesto base cero, la administración por objetivos, la medición del desempeño y la gestión estratégica (Gruening, 1998). De esta manera los “trasplantes” realizados del ámbito privado al público se realizaron inspirados en las dimensiones, que como lo propone Deming (2000), están implicadas en el término gestión:

1. *La gestión, una estrategia corporativa y una práctica de los negocios.* Esta dimensión considera a los modelos de dirección y organización desde una perspectiva técnica que permiten incrementar los beneficios y la eficiencia en los negocios. Esta perspectiva es altamente racionalista²⁰ en su énfasis por el control y la jerarquía, pero sólo en el contexto de las organizaciones públicas. Algunos ejemplos de propuestas que han implicado este tipo de perspectiva son los modelos ortodoxos de planeación estratégica, el pago por resultados y la reinención del gobierno a la manera de Osborne y Gaebler (1994).

2. *El gerente diferenciado del líder.* Los gerentes tratan siempre de mantener el *statu quo* y son adversos al riesgo, mientras que los líderes toman riesgos. Una forma simple de diferenciarlos es que los gerentes son personas que “hacen las cosas correctamente”, mientras que los líderes son personas que “hacen cosas correctas”.

está dada por la existencia de fallas de mercado. En este contexto, que muestra la primacía del mercado y la libertad individual, se crea una falta de diferenciación de los modos administrativos de las empresas de negocios y de la administración pública. De esta manera, se proponen los métodos de gestión privada como capaces de revitalizar la eficiencia y eficacia en las organizaciones públicas.

²⁰Es importante reconocer que en las empresas privadas la eficiencia casi siempre da por resultado el incremento de las ganancias y por eso se toma como valor en sí mismo; sin embargo, cabe recordar que en las organizaciones públicas la eficiencia no da por resultado directo otros objetivos como la redistribución del ingreso o la justicia social.

3. *El gerencialismo como una ideología*. Desde esta perspectiva, el gerencialismo se erige en ideología, con una visión analítica de las herramientas, para que los gerentes tomen decisiones informadas para la consecución de un fin. Desde esta dimensión propuesta de fortalecimiento y gestión de la cultura de la organización o la empresa, es posible, a la manera de Peters y Waterman (1982), quienes establecen el tránsito de haber considerado en momentos iniciales a las organizaciones como pequeñas sociedades a una perspectiva que nos habla que las sociedades son como grandes organizaciones.

Estas tres dimensiones tienen en común que el valor primario es la eficiencia económica; creen que las herramientas técnicas les sirven a los gerentes para resolver problemas; así como una conciencia de clase que les sirve a los gerentes para mantener su hegemonía y unificar sus fuerzas por medio del dominio de la literatura y la visión del gerente como un agente moral que busca el bien, no solo de las organizaciones, sino de la sociedad en general (Deming, 2000).

De esta concepción, la que más destaca es la de gestión como una herramienta de los negocios, y es la que más se asemeja a la concepción de la gestión pública. Así lo muestra la gran influencia del libro de Peters y Waterman (1982), *En busca de la excelencia*. Una de las propuestas importantes en los principios de la década de los ochenta, en la que se concentra el espíritu dominante en la gestión privada y con el que se intentó dar origen a la gestión pública. Este libro, mostraba que la mayoría de las empresas exitosas de los Estados Unidos utilizaban métodos de gestión más humanos y orgánicos como complemento a la orientación racional, así como cierto manejo cultural para dirigir a los empleados. Con estas ideas se empieza a intentar implantar estructuras más orgánicas en las organizaciones públicas y cobran importancia las corrientes como desarrollo organizacional y gestión de la calidad total.

En esta perspectiva, se toma conciencia que no basta con que se aplique la ley para obtener resultados, que hay que tener organizaciones capaces de diagnosticar y predecir con rapidez y flexi-

bilidad. Pero además, tienen que ser competitivos en el plano económico, siendo eficientes en el uso de los recursos, protegiendo la primacía de la ley y la igualdad de los ciudadanos.

Sin embargo, dentro de esta perspectiva se enfrentaron problemas tanto en la práctica como en los intentos por hacer teoría. Por una parte, no se encontró alguna teoría que pudiera amarrar en un solo grupo conceptual todas estas corrientes. De acuerdo con Bozeman (1988) esta corriente no se establecía como un nuevo paradigma conceptual que pudiera permitir a los estudiosos de la administración pública conseguir avanzar en la investigación y teorización. En la práctica, a pesar de su pragmatismo, esta corriente cayó en errores muy semejantes a los de la ortodoxia como intentar reducir la complejidad e ignorar el elemento político.

La nueva gestión pública

La nueva gestión pública se conforma como un cuerpo teórico capaz de aglutinar un gran número de propuestas en torno a sí mismo. No obstante la amplitud de propuestas que incorpora, es posible destacar cuatro tendencias que se asocian en las variantes de esta corriente, independientemente del país (Hood, 1991): *a*) los intentos por reducir el tamaño del gobierno y replegar su campo de acción; *b*) la privatización de empresas públicas o de propiedad del gobierno, así como la creación de cuasi-mercados; *c*) la automatización de la información; y *d*) el desarrollo de agendas globales de gobierno.

De acuerdo con Hood (1991), la nueva gestión pública se caracteriza por el uso y la defensa de siete doctrinas principales: 1. la participación de profesionales de la administración; 2. explicitación de estándares y evaluación del desempeño de las agencias mediante ellos; 3. énfasis en el control de los resultados; 4. desagregación de unidades en el sector público; 5. cambio en la competencia entre las agencias del gobierno; 6. énfasis en las técnicas de gestión del sector privado y, 7. alta disciplina en el uso de los recursos del gobierno.

Para algunos autores, existe la consideración de que la nueva gestión pública no es tan nueva como se presenta, ni tiene un sustento teórico importante. De acuerdo con Bañón (1997) (quien no

hace ninguna diferencia entre la gestión pública y la nueva gestión pública) las teorías de la administración pública que están en boga son un reflejo de la concepción del Estado y de los movimientos políticos que los sustentan, aunque los criterios para implantarla sean débiles así como la coherencia interna de la teoría que los sustenta. Por ejemplo, los gobiernos conservadores no acaban de dejar la idea de la dicotomía entre política y administración.

Para otros (Gruening, 1998), la NGP no es un nuevo paradigma en el estudio de la administración pública, dado que una gran parte de las propuestas de la NGP no son nuevas, sino que tienen sus orígenes en otros desarrollos teóricos anteriormente realizados.²¹ Lo que sí se considera como novedoso es la mezcla de conceptos, herramientas y propuestas que realiza esta corriente. El alto grado de pragmatismo de la, así como la diversidad de influencias que tiene, se aprecia en su propuesta de controlar a los gerentes de las organizaciones públicas por medio del mercado.

En el cuadro I se resume nuestra propuesta para definir las etapas del estudio de la administración pública (cada una identificada como una corriente) hasta llegar a lo que conocemos como nueva gestión pública. De la misma forma, se introducen dimensiones de análisis para las etapas, necesarias para entender el

²¹ Entre las propuestas que se retoman dentro del modelo de la NGP destacan: *los recortes presupuestales*, que tienen su origen en casi todas las escuelas de políticas públicas; *la privatización*, claramente originada en el estudio de las escuelas gerencialistas; *la separación de la provisión de la producción*, propuesta anteriormente por Ostrom y la nueva economía política; *la subcontratación*, que había sido aportación de la corriente de la elección racional desde la perspectiva de los costos de transacción, así como de la nueva administración pública. Por otra parte, *los cargos a los usuarios* y uso de *vouchers* fueron también propuestos anteriormente por los estudios de elección pública; *el concepto de cliente* se manejaba ya por la nueva administración pública; *la competencia entre las agencias* del sector público también tiene origen en la elección pública.

De la misma forma, *la libertad* para manejar los recursos tiene importantes orígenes en los modelos de organización más orgánicos; *la separación de política y administración* tiene sus orígenes desde la escuela clásica de la administración pública; *la descentralización* tiene un gran número de seguidores entre corrientes previas; *la evaluación por resultados* también se aplica en el análisis de políticas e incluso en la NAP con la propuesta de McGregor; *la medición de los resultados* tiene más o menos los mismos orígenes que los anteriores: *la planeación estratégica* y *el nuevo estilo gerencial* puede verse como resultado del estudio humanista de las organizaciones y de la teoría del agente principal. Por último, las propuestas relacionadas con *democratización* y *participación ciudadana* pueden verse como resultado de los desarrollos de la nueva administración pública.

avance de las propuestas de la administración pública originadas en el estudio de las organizaciones. Para el desarrollo de esta matriz analítica se mapean primero los autores que se han considerado como los más representativos, después se retoma el argumento analítico propuesto por Golembiewski (1974) para caracterizar cada fase de desarrollo de la administración pública vista en términos de un *locus* y el *focus*; entendiendo por el primero al espacio institucional o el “lugar” en donde se concentrarán los estudios sobre el campo, como es el caso de la burocracia como arena de relacionabilidad que ha sido utilizado recurrentemente; para el segundo entenderemos aquella dimensión específica del campo de estudio en donde se especializan o concentrarán las prescripciones. Por último, se considera una dimensión referida al *problema científico o crítico*²² al que cada una de las corrientes tratará de dar respuesta.

ALGUNAS CLASIFICACIONES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

LOS ESTUDIOS que se han relacionado con la nueva gestión pública han sido muy diversos en su foco de estudio y en los niveles analíticos adoptados. Sin embargo, se han realizado esfuerzos para

²² La noción de criticidad no está tomada en el sentido dado por Kant, sino en el que el término tiene en el español (muy anterior, por cierto a Kant). Por tanto, el sentido de lo crítico en un problema de construcción científica debe ser considerado en su estructura lógica, como una operación que tiene que ver con la clasificación, en tanto incluye la discriminación, la distinción y la comparación. En estos términos, hay diversas maneras en las que tiene lugar la construcción científica. *La teoría del cierre categorial* establece, tomando como hilo conductor la tipología tetrádica de los funtores (nominativos, predicativos, determinativos y conectivos) respectivamente los cuatro modos de posibilidad siguientes:

- la *definición*;
- el *modelo*;
- la *clasificación*;
- la *demonstración*.

Así, los procedimientos que, a partir de relaciones dadas, establecen otros términos, simples o complejos, dentro del sistema, son de cuatro tipos:

- las *taxonomías* (clasificaciones descendentes distributivas);
- las *tipologías* (ascendentes distributivas);
- los *desmembramientos* (descendentes atributivas); y
- las *agrupaciones* (ascendentes atributivas).

Por tanto, afirmamos que la idea de clasificación tiene mucho que ver con la idea de “crítica” (criticar es clasificar en última instancia).

CUADRO I
CORRIENTES PRINCIPALES EN LA EVOLUCIÓN
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

<i>Corriente</i>	<i>Autores representativos</i>	<i>Locus</i>	<i>Focus</i>	<i>Problema crítico</i>
Ortodoxia	Wilson, Weber, Taylor, Gu- lick, Urwick, White y Wi- lloughby.	-La burocracia a partir de la separación política-adminis- tración. -El papel ejecutor de la AP..	Principios de la administración, su organización, la eficiencia y el control.	<i>¿Cómo burocratizar mejor?</i>
Heterodoxia	Appleby, Barnard, Waldo y Dahl.	-Las decisiones sobre las políticas públicas en el "jue- go" democrático. La dinámica organizativa. Las coaliciones.	El papel político y social de la burocracia.	<i>¿Cómo controlar a la burocracia como actor político?</i>
Neoclásicos	H. Simon.	El control de las premisas de la decisión. -La acción gubernamental en relación con actores di- versos.	La racionalidad limitada de los decisiones. La toma de decisiones en las organizaciones.	<i>¿Cómo racionalizar a las organi- zaciones?</i>
Políticas públicas	Laswell, Lindblom.		La racionalización del proceso de intervención gubernamental. El proceso de las políticas pú- blicas.	<i>¿Cómo racionalizar la acción del gobierno?</i>

Nueva administración pública	Argyris, McGregor, Bennis, Gofembiewski, Marini y Frederiksson.	El bienestar social, la democracia, la ética y otros valores relacionados.	Participación de la burocracia en el proceso redistributivo y de bienestar social, democratización de las organizaciones.	<i>¿Cómo democratizar a la burocracia en función de valores sociales compartidos?</i>
Nueva economía política	Ostrom, Niskanen, Buchanan, Tullock y Olson.	La eficiencia en la toma de decisiones colectivas.	Individualismo metodológico.	<i>¿Cómo democratizar a la administración Pública en función del nuevo concepto de eficiencia?</i>
Gestión pública	Bozeman, Peters, Waterman, Drucker, Sherwood, Murray.	Sociedad compleja. Contexto turbulento. Recursos escasos.	Técnicas gerenciales. Estructuras flexibles, adaptables. El valor agregado al cliente.	<i>¿Cómo desburocratizar a la burocracia?</i>
Nueva gestión pública	Osborne y Gaebler, Bozeman, Barzelay, OCDE, Gore, Moe.	-Espacio público redefinido y diferenciado del gubernamental. -La reforma de Estado.	-privatización. -descentralización. -recortes presupuestales. -evaluación de desempeño. -subcontratación. -separación de la producción y provisión.	<i>¿Cómo desburocratizar en función de la reforma del Estado y la redefinición de lo público?</i>

agruparlos de tal forma que adquirieran cierta coherencia como corriente de análisis o simplemente para simplificar su entendimiento. Para efectos de este apartado, consideramos que las principales clasificaciones de estos estudios están en las que realizaron Ferlie, Ashburner, Fitzgerald y Pettigrew (1996) y la de Hood y Jackson (1997).

*La clasificación de Ferlie,
Fitzgerald y Pettigrew*

(Ferlie, Ashburner, Fitzgerald y Pettigrew, 1996: 9 y ss.) consideran que aunque las propuestas de NGP siempre se encuentran dentro de los parámetros de la administración pública tienen diferencias importantes que se deberían considerar. Para este efecto crean una clasificación de cuatro modelos de NGP.

Modelo I:
el manejo de la eficiencia

Este modelo representa un intento por hacer del sector público una entidad lo más parecida a la de los negocios, de alguna forma se podría considerar como un enfoque neotaylorista, 'dado que la centralidad de esta propuesta considera una creciente atención en el control financiero, haciendo más con menos. Se requiere un fuerte apoyo en la gestión general, gestión por jerarquía; mejores métodos de auditar, métodos más transparentes de revisar el desempeño; creciente interés en darle responsabilidad a los consumidores, con un importante papel del sector no gubernamental; desregulación del mercado laboral; un modelo de gestión menos burocrático y más gerencial. Este modelo es básicamente el que aplicó en Inglaterra la primera ministra M. Thatcher, en el que se ve a la administración pública más como un problema que como una posible solución.

Modelo II: el diseño estructural:
achicamiento y descentralización

En este modelo se puede apreciar el achicamiento de las estructuras de gobierno, la búsqueda de mayor flexibilidad, un alejamiento

de los altos grados de estandarización, descentralización de responsabilidades estratégicas y presupuestales, incremento de la subcontratación; y, una separación entre el pequeño centro estratégico y la gran periferia operativa.

Los principales indicadores de este modelo son: la creación de cuasimercados más elaborados, un tránsito de la gestión por jerarquía a la gestión por contrato; subcontratación de las actividades no estratégicas; reducción drástica del papel del sector público, desarrollo de la gestión por influencias, así como del papel de las redes de política y un sistema de servicios caracterizados por la flexibilidad y la calidad.

Modelo III: en busca de la excelencia

Este modelo se asocia con los éxitos de los best sellers en materia de gestión (como Peters y Waterman, 1982. Éxitos surgidos a principios de los ochenta y que representan en parte la aplicación de las escuelas de las relaciones humanas), mismos que exhiben un gran interés por la forma en que las gerencias cambian e innovan y la influencia de modelos como el de desarrollo y el aprendizaje organizacional. Los estudios realizados bajo esta óptica revelan la importancia de los modelos, destacan el papel que juega el compromiso de la alta administración, el desarrollo de decisiones de abajo hacia arriba y los factores que estimulan las innovaciones en el sector público.

Un concepto que se torna como central en este tipo de argumentaciones es de la cultura corporativa,²³ la cual es primordial porque “puede actuar como un pegamento que favorece el compromiso organizacional, que ha demostrado ser más efectivo que la gestión jerárquica”; además del liderazgo proveniente de pequeños equipos o redes y de gerentes carismáticos. Los indicadores de este modelo son: la orientación abajo hacia arriba, énfasis en el desarrollo

²³ El aseguramiento de la cultura corporativa, para este modelo, depende de la proyección de la visión hacia el cuerpo directivo, los programas de cambio cultural, la atención en las formas carismáticas de liderazgo, los programas intensivos de entrenamiento, el desarrollo de una identidad de los empleados con la organización mediante políticas generales y operativas, lemas, logotipos, etcétera.

y aprendizaje organizacional, concepción de la cultura corporativa como “pegamento”, descentralización profunda y radical, orientación hacia un desempeño medido por resultados.

Modelo IV:
orientación al servicio público

Este último modelo representa una fusión entre las ideas de gestión del sector público y el privado, reenergizando la gestión del sector público gracias a la consideración de las respectivas misiones de las agencias (Osborne y Gaebler, 1992; Barzelay, 1998). La legitimidad de este modelo gravita en la propuesta de un nuevo estilo de gestión que clama haber roto con los aspectos “patológicos” del pasado. Esta propuesta se centra fuertemente en el control de los servicios públicos por parte de los usuarios locales y ciudadanos. El principal indicador de este modelo es la concentración creciente en la calidad de los servicios prestados, empeñados en el cumplimiento de una misión organizacional con miras a alcanzar la excelencia en el sector público.

Este modelo implica un diseño organizacional que relaciona tanto la redefinición del sujeto de atención (en este caso considerar un usuario más que un cliente en la relación organización-ciudadano), como el fomento de la participación, como medio de legitimar la gestión en el sector público a efecto de descentrar el poder de decisión de los funcionarios designados hacia los cuerpos locales electos y consecuentemente prestar mayor atención al desarrollo de aprendizaje social.

*La propuesta de clasificación
de Hood y Jackson*

Estos autores (Hood y Jackson, 1997) identifican a la nueva gestión pública como una filosofía, es decir, un conjunto de doctrinas, de relativa coherencia entre las justificaciones que se proponen para ellas, dado que la mayoría de las doctrinas actuales muestran ciertas contradicciones. Para Hood y Jackson, una filosofía es una combinación de respuestas a las preguntas: ¿qué?, ¿quién?,

y ¿cómo? Preguntas que están ligadas a una combinación de justificaciones en tanto argumentos o razones esgrimidas o utilizadas para defender una doctrina particular (curioso ver que la mayoría de las doctrinas se enuncian en términos de eficiencia, eficacia, equidad, efectividad, honestidad, confiabilidad, adaptabilidad y solidez). Ejemplos de filosofías son el cameralismo (diseñada en torno al problema de cómo el Estado puede encabezar el crecimiento económico), y el gerencialismo (sobre la promoción de la eficacia mediante las actividades de gerentes profesionales). Por su parte, las doctrinas son “enunciados de consejos” que tratan de proponer líneas de acción sobre lo que se debería hacer en la administración; las doctrinas administrativas generalmente no guardan relación con ninguna corriente política o ideológica y pueden ser aceptadas por muy diversos grupos políticos.

Si nos detenemos en este punto, es interesante la afirmación de Hood y Jackson: “si la NGP se considera una filosofía, los diversos estudios o trabajos de esta filosofía se pueden considerar doctrinas”. Como identificar o pulsar a una doctrina, sencillo, veámoslas a través de seis características recurrentes: *a*) Son ubicuas, siempre habrá doctrinas de cómo hacer algo con éxito; *b*) descansan sobre datos y lógicas flexibles, con ejemplos encontrados de forma casual o selectiva; *c*) triunfan sobre otras doctrinas mediante un proceso social, desdeñan a sus rivales y las tratan como herejías o ideas anticuadas; *d*) a menudo son contradictorias (a la manera de los proverbios identificados por Simon (1946) la existencia de los unos va en sentido contrario de los otros); *e*) frecuentemente son inestables, están sujetas a nuevos estilos y modas; *f*) tienden a rotar, las doctrinas completamente nuevas son poco comunes, generalmente las doctrinas se reciclan.

Desde esta perspectiva podríamos ubicar los estudios de NGP en tres esferas:

1. Las doctrinas tipo, ¿quién? Representadas por aquellas que proponen el perfil ideal del funcionario o empleado para cumplir con una determinada función. Describen cuál es la mejor manera o criterio para seleccionar a un empleado.

2. Las doctrinas tipo, ¿qué? Integradas por directrices acerca de las configuraciones organizacionales, ocupadas por el tipo de organización que debería diseñarse para cumplir con un objetivo particular y de cómo estructurar sus componentes. Operan los aspectos relacionados con la estructura de la organización, en función del grado de por ejemplo, qué tan incluyentes deben ser las responsabilidades, los proveedores únicos o diversificados, la disyuntiva entre hacer o comprar, la uniformidad de las unidades de organización, la escala de producción, y el orden de las unidades internas de la organización.
3. Las doctrinas tipo, ¿cómo? Relacionadas con los procedimientos o métodos que deberían operarse en las organizaciones. Estas doctrinas incluyen percepciones relacionadas con la forma en que se distribuye la autoridad, el ejercicio del liderazgo, el manejo de la información, el manejo de casos particulares, y la operación de los procesos de control.

PRINCIPALES ELEMENTOS
DE LA CORRIENTE DE LA
NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

EL ESTUDIO del *entorno* es tal vez la aportación más importante de la NGP como modelo de reforma en las organizaciones públicas. Si la “vieja” teoría de la administración pública concentró su análisis en el interior de las organizaciones —estructuras, relaciones, obstáculos en el trabajo, toma de decisiones—, la nueva gestión pública propone, en cambio, considerar que las relaciones interorganizacionales, es decir la influencia de fuerzas externas a las organizaciones gubernamentales juegan un papel clave en su funcionamiento. Se proponen entonces diversos niveles de análisis del entorno: el interno (sistema institucional y sectorial), el inmediato (sistema político), el regional o nacional y el internacional.

Abrir el análisis al entorno, implica reconocer también la gran influencia que ejerce la política y los juegos de poder en la toma de decisiones gubernamentales. Más allá de la dicotomía tradicional entre política y administración, se resalta la influencia de dife-

rentes actores políticos en el desenvolvimiento cotidiano de las organizaciones públicas; dichos actores pueden ser formales (Ejecutivo, cámaras, partidos y ONG) o bien informales (medios de comunicación, opinión pública, grupos de presión, como lo plantean Bozeman y Straussman (1990: xi).

...public management is the management of political authority. Most management jobs and managerial tasks have much in common, regardless of the nature of the organization. But when political authority enters the management game, the game changes, and so do many of the rules...

Desde la perspectiva de la nueva gestión pública la presencia de otros actores y su impacto en el desenvolvimiento de la organización hacen indispensable el reconocimiento de ciertas estrategias de acción. La gestión pública propone desarrollar sistemas organizacionales mucho más flexibles en los que la sociedad (sobre todo la que está organizada, sectorizada y focalizada) sea un interlocutor permanente y activo, corresponsable y copartícipe en las actividades consideradas de interés público. Por tal razón, las estrategias para la negociación y el acuerdo serán fundamentales para el gerente público, quien tendrá que aprender a trabajar en conjunto en coordinación con la sociedad, sin dejar que intereses específicos modifiquen el rumbo de la organización pública.

Por tanto, se confiere al gerente público de una gran importancia como agente negociador y conciliador de intereses quien, además de sus funciones meramente administrativas, deberá jugar ahora un papel clave como líder de una organización pública. Sin embargo, no son pocos los teóricos de esta corriente que señalan la necesidad de extender el planteamiento a otros niveles jerárquicos dentro de la institución, reconociendo la necesidad de desarrollar las habilidades gerenciales de mandos medios e, incluso, de algunos miembros clave del personal operativo.

Frente al claro agotamiento de la teoría "tradicional" de la administración pública, como cuerpo de ideas teóricas capaz de dar respuesta a las crecientes y cada vez más complejas demandas de la

sociedad, la nueva gestión pública se propone no como una disciplina o cuerpo teórico consolidado, sino como un enfoque orientado a la acción que proporcione algunas ideas prácticas que permitan responder a los retos actuales de las organizaciones públicas. Con esto se pretende que la NGP se caracterice por ser innovadora, prescriptiva, propositiva, orientada a futuro y a la producción de resultados.²⁴

Algunos teóricos de esta corriente abogarán en favor de una “sana separación” entre teoría y práctica de la gestión, afirmando que la teoría no debe ser guiada por la práctica y el conocimiento tácito, sin embargo, la mayoría de los autores coinciden en la necesidad de mantener ligadas ambas actividades.²⁵

En contraste con la situación en las disciplinas tradicionales, las teorías de la gestión pública son construidas, probadas y aplicadas en la práctica. Los teóricos en gestión pública deben, y no pueden evitar estar incorporados en la práctica de la gestión pública. Aún más, mientras las teorías sobre la gestión pública y la práctica deben mantenerse separadas, ya que representan formas diferentes de actividad social, las dos no pueden estar separadas en su contenido sustantivo o en sus mutuas e interactivas influencias. Esto significa que las comunidades intelectual y practicante están más que inextricablemente ligadas...²⁶

En virtud de esta cercanía entre teoría y práctica, los estudios de caso han constituido una de las formas más utilizadas en la investigación y docencia de la NGP dada la inextricable profusión de retos y restricciones al aparato gubernamental, al intentar conciliar el reto de impulsar la democracia, la inserción en un mundo

²⁴ “...Las teorías (en gestión pública) permiten a los gerentes decir (o hipotetizar) por qué ciertas acciones, comportamientos y resultados observados ocurren (o pueden ocurrir) y a prescribir arreglos o medidas que puedan llevar a un intencionadamente mejor desempeño gubernamental” (Lynn, 1998: 13).

²⁵ Para opiniones en contra de la separación entre teoría y práctica véase por ejemplo, Frost y Weschler (1993: 19-24) y Kettl (1998: 55-68). Para opiniones a favor véase Barry Bozeman (1993).

²⁶ Frost y Wechsler (1993: 20-21).

que se globaliza (al menos en lo que a mercado y comunicaciones se refiere) con la emergencia de una mayor participación ciudadana en la gestión de problemas de orden público.

Hacer frente a estos retos implica que las políticas económicas y sociales se vuelvan más inteligentes (en torno a los grados de racionalidad, legalidad y argumentación en tanto ingredientes indispensables de una política) a partir del entendimiento de los contextos y dimensiones *intra e inter* organizativas que definitivamente imponen un enorme reto al manejo, es decir, a la gestión de las organizaciones públicas que en términos actuales significa: garantizar la transparencia y la equidad en las acciones públicas, la responsabilidad política en el uso apropiado de los recursos y el mantenimiento de la disciplina fiscal.

La integración genérica de los elementos de la corriente de la NGP se podrían resumir en tres categorías: *a*) elementos referidos al diseño de modelos y propuestas de cambio; *b*) elementos que establecen las estrategias de implementación; y *c*) los elementos que se orientan a la afectación del marco político-institucional de los contextos en los cuales se implantará el modelo. Estas tres dimensiones se relacionan de manera tal que las tres dimensiones referidas expresan una recursividad mutua que deriva en una influencia mutua entre los elementos que relaciona. Así, los modelos de NGP se expresarían a través de la siguiente fórmula:

$$\text{Propuestas de NGP} = \frac{\begin{array}{l} \text{Elementos para el diseño} \\ + \\ \text{Elementos para la implementación} \end{array}}{\begin{array}{l} \text{Elementos para la afectación} \\ \text{del marco político institucional} \end{array}}$$

Esta ordenación de elementos y mecanismos de diversa índole plantea la cuestión de, ¿cómo es que los modelos de NGP relacionan los elementos de la práctica organizativa en la esfera micro con los elementos de la política pública en la esfera macro? No ha sido respondida. El reto es elaborar un conocimiento específico que nos ayude a entender mejor la naturaleza de la gestión pública. En principio, para superar estos problemas es necesario aceptar la complejidad, ambigüedad, multidimensionalidad de los procesos

de ejecución de las políticas y aprender de la experiencia organizacional:

Reconocer la insuficiencia de vías puramente ordenadoras. No es posible pensar más en imponer la dictadura de “orden y progreso” al caos.

Aprender a realizar una adecuada estructuración de la agenda de decisiones.

La red de contactos.

El compromiso del personal.

Las políticas de imagen organizacional y de relaciones con el medio.

La innovación y la flexibilidad.

Desarrollar capacidades para lidiar con la complejidad.²⁷

Relación estructura-estrategia-evento.

<i>Tipo de teoría</i>	<i>Locus</i>	<i>Focus</i>
Descriptiva	• Separación de la política de la administración.	• Estudios de caso.
Normativa	• Recortes presupuestarios. • Privatización. • Separación de la provisión y la producción. • Subcontratación. • Cargos a los usuarios.	• Concepto de cliente (en términos de valor agregado). • Competencia entre agencias. • Evaluación por resultados. • Descentralización. • Autocontrol.
Suposición	• Concepto de cliente (en términos del individualismo metodológico).	• Mejoramiento de la rendición de cuentas.
Instrumental	• Uso de <i>vouchers</i> .	• Libertad de gestión y autonomía. • Medición de resultados. • Planeación estratégica. • <i>Management</i> . • Cambio de estilo gerencial. • Uso de incentivos para funcionarios. • Uso de tecnología de información. • <i>Empowerment</i> .

²⁷ Una propuesta promisoriosa por explorar es la que surge de uno de los campos centrales en la gestión pública de avanzada, el de la gestión intergubernamental. En ella se parte del concepto de que en general las organizaciones públicas nunca logran sus objetivos de manera aislada.

Para clasificar estos elementos principales de la NGP proponemos el siguiente cuadro 2 considerando los cuatro tipos de desarrollos teóricos que de acuerdo con Stephen K. Bailey la administración pública puede retomar: *a*) una teoría descriptiva, referida a una descripción de las estructuras jerárquicas y su relación con las diversas tareas del ambiente; *b*) una teoría normativa, que estudia las metas o valores que los funcionarios deberían de considerar para el diseño de sus políticas; *c*) una teoría a partir de supuestos que buscaría un entendimiento riguroso de la realidad de las personas (administradores); y *d*) una teoría instrumental, referida al refinamiento creciente de las técnicas gerencialistas para la eficiencia y eficacia de los objetivos públicos.

PROBLEMAS METODOLÓGICOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

LOS DEBATES actuales a los que nos han conducido las construcciones teóricas acerca del comportamiento humano en las organizaciones, el “realismo” positivista y el creciente tránsito del modernismo a una era posmoderna, no han podido resolver la problemática tarea de construir una teoría acerca de la administración pública en su relación con el nuevo tipo de Estado y el ideal de sociedad que se quiera lograr. Desde un “realismo ingenio” se pretende transitar de un paradigma burocrático a uno posburocrático, de una vieja administración pública a una nueva gestión pública o de un viejo enfoque centrado en las normas y la ley a uno nuevo que se oriente a la acción, el contexto y la negociación.

Pareciera que el problema radica en establecer el tránsito de un sistema cerrado a un sistema abierto, pasar de la necesidad por la planeación-anticipación a la adaptación e innovación. Pero, ¿será este el centro de la discusión?, ¿es la pasión por la eficiencia la que verdaderamente pueda revitalizar a los aparatos administrativos mediante los cuales actúa el Estado y se ejerce el gobierno?

Dados los frecuentes extremos a los que el reduccionismo metodológico ultrarracionalista que algunos de los enfoques utilizados

nos acercan, resulta necesario aceptar los riesgos de adoptar acríticamente un modelo de gestión pública desarrollado en contextos tan particulares como el norteamericano, riesgo que equivale tanto como el de adoptar la creencia de que la ciencia y la tecnología pueden por sí mismas proporcionar mejores niveles de vida, lo cual sugiere una concepción del desarrollo demasiado simplista si se enfatiza la dependencia en la tecnología y el tecnócrata como el actor principal.

Sin duda, la problemática emerge de la concepción racionalista que a ultranza se ha utilizado para conciliar la administración y la política. El modelo tecnocrático asume que la realidad empírica del efecto de lo político en la gestión se puede minimizar con el uso de tecnologías “racionales” presumiendo que éstas dan independencia al tecnócrata en relación con los valores políticos y éticos del entorno. De esta forma es que en el contexto histórico actual, la lógica posburocrática busca acercarse aún más a la neutralidad valorativa propuesta en el modelo burocrático, pero afirmándose más en la manipulación científica de la información que se utiliza en la toma de decisiones que en la impersonalidad de la autoridad legal-racional.

Pero entonces, ¿en dónde se tienen que lograr los cambios?, ¿sólo en el ámbito micro (gestión) o en el ámbito macro (políticas públicas)?, ¿cómo conciliar las posibles interconexiones de los problemas organizacionales con los condicionantes estructurales de un marco político-institucional específico? Estos cuestionamientos problematizan el papel del *gerente público* como *agente de cambio*, replanteando su entorno de actuación: deberá centrarse en realizar transformaciones organizacionales o deberá tratar de modificar sus relaciones con los ámbitos externos. En resumen, parece que la discusión retomaría la vieja querrela propuesta por Weber, hace ya casi un siglo, entre el político y el científico, la respuesta aún está en el aire.

Una propuesta sugerente plantea que la modernización de la administración pública debe buscar un equilibrio entre tres criterios fundamentales: eficiencia, eficacia y legitimidad (Cabrero, 1997). Propuestas de esta tesitura nos evitarían “jugar” con racionalidad

des o criterios excluyentes aceptando que hay una distinción entre herramientas o métodos y criterios de la NGP.

El desarrollo de la nueva gestión pública ha propuesto nuevos retos tanto a la comprensión como a la práctica de la administración de lo público. Tantas implicaciones ha tenido que pareciera que incluso ha trastocado factores de cambio institucional en países como el nuestro, al grado de ser utilizada como acicate para los esfuerzos no sólo de reforma o modernización del espacio publiadministrativo, sino que se propone como elemento soporte para los procesos de “apertura democrática”, combate a la corrupción, cambio de cultura en los servidores públicos, “nuevo” puente en las relaciones Estado-sociedad o elemento dignificador de los propios servidores públicos y de los ciudadanos interesados (sus clientes).

Los elementos que aparecen como deseables en las estrategias de todo aparato público que se quiera reformar deberá considerar: nuevas lógicas de integración y funcionamiento de las organizaciones públicas, radicalmente distintas en su concepción y manejo; y, el desarrollo de nuevos elementos para la actuación de los aparatos gubernamentales.

CONCLUSIONES

LA REVISIÓN de las corrientes de administración pública, realizada en este capítulo, nos permiten apreciar que la administración pública no tiene una filosofía propia, que nutre su legitimidad con valores que obtiene de otras ciencias (Debbasch, 1981), que la eficiencia (en el sentido estrictamente económico) es un claro ejemplo de estos valores importados. A la par que diversos valores en boga han influido sobre la necesidad de reformular el objeto de estudio de la administración pública, las preguntas críticas se han ido transformando, influidas por factores externos al mero estudio de la disciplina. Así, la ausencia de un logos definido en el estudio y la práctica de la administración pública le ha restado posibilidad de arribar a una normalidad científica, dado el hecho de constantemente rehacer y replantear el objeto de estudio. Esta enorme movilidad cuasi-paradigmática nos orilla a una clasificación de las corrientes o

etapas de estudio de la administración pública de acuerdo con otros parámetros analíticos: el *locus* y el *focus*.

Las distintas combinaciones de estos dos ejes ha generado que las escuelas sobrepongan la importancia de uno sobre el otro (Golembiewsky, 1977). El caso que hemos podido notar de excepción es justamente la NGP, en donde se otorga casi igual peso al puntal económico (que le ayuda a definir el locus) y el puntal organizacional (que le ayuda a definir el focus). De esta forma encontramos que la NGP intenta influir en dos dimensiones de la actividad del gobierno; por un lado, en la redefinición de las funciones del Estado, a partir de la acotación de su campo de acción en la llamada reforma del Estado y por otro, están las posturas con las que se pretende dar solución al viejo problema de hacer la tarea del Estado más eficiente y eficaz.

Para cumplir con lo anterior, esta corriente basa su análisis y propuesta en dos pilares dominantes que le pueden proveer legitimidad. Para lo primero se ha retomado al liberalismo económico y la corriente de "elección racional" a partir de las cuales se sustentan las prescripciones sobre el tamaño del aparato de gobierno, así como el comportamiento de los individuos (tanto burócratas como consumidores). La segunda es la teoría de la organización,²⁸ con la que se da soporte a propuestas como autonomía de gestión, evaluación por indicadores de desempeño, desarrollo del liderazgo de gerentes, cultura organizacional, etcétera.

El origen de la NGP en los pensamientos económicos y organizacionales genera una extraña (e incluso contradictoria) convivencia de estos dos fundamentos analíticos, a los que se intentan fusionar a efecto de darle mucho más consistencia a la perspectiva de la NGP. El aspecto clave en donde se hace evidente la "mezcla" de estas perspectivas es el control. Específicamente la forma de control de los funcionarios y empleados del gobierno.

Por una parte, está la propuesta claramente originada en el pensamiento económico de formación de *cuasi-mercados*. Con éstos,

²⁸ Cabe recordar que la teoría de la organización no es una disciplina con un paradigma dominante, por lo que los estudios de elección pública, así como la racionalidad económica que lo sustenta, son corrientes que se consideran también dentro de la teoría de la organización.

se obligaría a las dependencias a competir entre sí, con el fin de reducir el costo e ineficiencia de los procesos colectivos de toma de decisiones; asimismo se conseguiría controlar la discrecionalidad de los gerentes. Por otra parte, la racionalidad organizacional lleva a que los gerentes controlen sus organizaciones por mecanismos burocráticos, pero que a la vez se vean fortalecidos por el uso de prácticas democráticas de gestión, en ambientes que favorecen la participación y el desarrollo de nuevas culturas organizacionales.

La combinación de los mecanismos de control es la respuesta directa de la NGP a la problemática que originó su nacimiento: la crisis de legitimidad del Estado (Cabrero, 1997). Ante una sociedad más demandante, y con necesidades muy diversas y heterogéneas, aparece como respuesta el acercamiento de los gobiernos a la sociedad y el otorgamiento de mayor autonomía (Ostrom, 1974). El regreso de los gobiernos a la sociedad se ha ligado al otorgamiento de mayor libertad de acción a los gerentes (basándose en experiencias exitosas del tipo “Reinventando el Gobierno”).

Sin embargo, también se reconoce la necesidad de ejercer control sobre los gerentes que adquieren mayor discrecionalidad para disponer y hacer uso de los recursos públicos. A este dilema se ha respondido, por una parte con la vieja idea (propuesta desde la aparición de la NAP) de que la moral de los servidores públicos, por sí sola, obligaría a que la libertad de acción de los gerentes públicos se encaminara a dar respuestas más ágiles a las problemáticas y demandas de la sociedad.

Por otra parte, se ha buscado controlar a los funcionarios evaluando los resultados de las agencias por indicadores de su desempeño, más que por el cumplimiento de reglas y procedimientos rígidos. Con este aspecto, se cumple con la prescripción de evaluar los impactos de los productos de las organizaciones en la solución de los problemas que se atacan. Asimismo, las diversas reformas y propuestas tienen soporte en aquellos aspectos teóricos que sustentan la consideración del factor humano. Organizaciones en las que el consenso, obtenido por medio de la introducción de mecanismos democráticos de gestión, juega un papel importante para la lógica de acción organizada.

No obstante, en la autonomía de gestión que prescribe la NGP existen claros intentos de acotar la discrecionalidad. Esta aparente contradicción se debe a una concepción más humanista de las organizaciones, que se queda en cierta forma incompleta. Considerar que los intentos por generar un cambio cultural, promoviendo un nuevo tipo de liderazgo con una gestión más participativa y democrática, resolverán los problemas ocasionados por la complejidad humana de caer nuevamente en viejos errores y desencantos (como los que aprecia McGregor en los gerentes que acaban cayendo en la tentación de imponer su voluntad).

En la propuesta de la NGP se aprecia una gran apuesta por solucionar los problemas de gestión con mecanismos como administración de la calidad o reingeniería de procesos. Que dicho sea de paso, se aplican bajo supuestos difíciles de cumplir, como racionalidad lineal o existencia de individuos cooperativos, por lo que se pierde la perspectiva de complejidad que le dan los factores político y humano.²⁹

Preciera que la esperanza de que la dicotomía política-administración sea realidad ha provocado una tendencia contradictoria sobre la percepción de la complejidad de la acción del gobierno. Por una parte, se reduce la complejidad (en los supuestos del modelo) a introducir técnicas que buscan ambientes de trabajo cooperativos, con más participación de los niveles operativos, más flexible, con decisiones tomadas por consenso y con un gran esfuerzo de culturización y sensibilización de los nuevos valores, en síntesis mecanismos "manageriales" de gestión. Sin embargo, la complejidad de administrar recursos humanos (con todas sus implicaciones) no desaparece por el hecho de dejar de considerarla en los supuestos del modelo.

Por otra parte, la reforma del Estado que ha evidenciado la necesidad de diseñar una nueva configuración del espacio público, así como el incremento de la participación del Congreso (Niskanen, 1971) incrementa el factor político en el diseño y gestión de las políticas públicas. El entorno de las agencias se torna más complejo

²⁹ La complejidad del factor humano se puede encontrar desde las relaciones paralelas de poder (Crozier) hasta la existencia de redes de política, que escapan del control de los gerentes que centran sus esfuerzos en el funcionamiento de una sola agencia.

y turbulento, por las nuevas dinámicas de funcionamiento del Estado, y donde herramientas como la planeación estratégica son rebasadas frecuentemente por la complejidad política.

Lejos de lo que se esperaría, la complejidad política se incrementa a la luz de la reforma del Estado que involucra desde aspectos como la gestión, el papel económico del Estado, la relación entre Estado y sociedad, el redimensionamiento de lo público (más allá de lo gubernamental). Pero además, esta nueva complejidad no sólo existe fuera de las agencias, sino también al interior de éstas por todos los factores que no permiten que la dicotomía sea una realidad, en virtud de que cualquier miembro de una agencia es también parte de la sociedad.

Estas dificultades del paradigma de la NGP generan una serie de contradicciones o dilemas no resueltos aún (Arellano, 2000). Por una parte, tenemos la búsqueda de organizaciones flexibles, con libertad de acción para los gerentes, con objetivos como equidad, que favorecen la participación de la sociedad, encabezadas por líderes; pero por la otra, aún persiste la necesidad de mantener las organizaciones públicas controladas, desde el uso de los recursos públicos hasta su incidencia en la solución de problemas, con mecanismo más o menos institucionalizados, con decisiones tomadas con base en la técnica, es decir, organizaciones más cercanas a los aparatos burocráticos que tanto se criticaban.

Quizá estemos presenciando el nacimiento de gobiernos que mantengan equilibrio entre el uso de mecanismos de gestión burocráticos (como los de la propuesta ortodoxa) y las herramientas gerenciales que le den a la administración pública nuevas posibilidades de adaptación a los contextos turbulentos y altamente complejos que caracterizan la función pública.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLISON, Graham T. (1988), *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Grupo Editorial Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales.
- APPLEBY, Paul (1949), *Policy and Administration*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.

- ARELLANO, David (2000), "¿Soluciones innovadoras o nuevos dogmas? cinco debates necesarios sobre la nueva gestión pública", *Management International* 5 (1), Canda.
- ARGYRIS, Chris (1957), *Personality and organization*, N.Y.-EE.UU., Harper and Row.
- AUBERT, Nicole y Vincent de Gaulejac (1993), *El coste de la excelencia: ¿Del caos a la lógica o de la lógica al caos?*, Barcelona, Paidós.
- BAÑON, Rafael (1997), "Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencia actuales", en Ernesto Carrillo y Rafael Bañon (comps.), *La nueva administración pública*, Alianza Universidad Textos, 1997.
- BARNARD, Chester (1938), "Las organizaciones informales y su relación con las organizaciones formales", en *Clásicos de la administración pública* (pp. 215-223), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.
- _____ (1968), *The function of the executive*, Harvard University Press.
- BARZELAY, Michael (1998), *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica.
- BENNIS, Warren (1967), "Las organizaciones del Futuro", en *Clásicos de la administración pública* (pp. 485-507), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.
- _____ (1966), *Changing organizations*, San Francisco, Jossey Bass, C. 1993. EU.
- BOZEMAN, Barry (1998), *Todas las organizaciones son públicas: Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica.
- _____ (comp.) (1998), "La teoría, la sabiduría y el carácter del conocimiento en la gestión pública: opinión crítica del nexo entre teoría y práctica", en *La gestión pública: su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- _____ (comp.) (1998), *La gestión pública: su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Tlaxcala.

- _____ y Jeffrey Straussman (1990), *Public Management Strategies, Guidelines for Managerial Effectiveness*, San Francisco, Jossey-Bass, p. xi.
- BUCHANAN, James y Gordon Tullock (1962), *The calculus of consent, logical foundations of constitutional democracy*, University of Michigan Press.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (1997), *Del administrador al gerente público*, INAP.
- CROZIER, Michael (1974), *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*, Buenos Aires, Argentina, Amorrortu.
- DEBBASCH, Charles (1981), *Ciencia administrativa: administración pública*, Colección Estudios Administrativos, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- DEL CASTILLO, Arturo (1995), "Ambigüedad y decisión: una revisión a la teoría de las anarquías organizadas", CIDE-DTAP.
- DEMING, E. (2000), *Out of the crises*, Boston, MIT Press.
- DENHARDT, Robert B. (1993), *Theories of Public Organization*, Wadsworth Publishing Company.
- ELTON, Mayo (1964), *The social problems of an industrial civilization*, Cambridge, Harvard University Press.
- ETZIONI, Amitai (1964), *Modern Organizations*, Prentice-Hall, Foundations of Modern Sociology Series.
- FERTLIE, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald y Andrew Pettigrew (1996), *The new public Management in Action*, Oxford University Press.
- FREDERICKSON, George (1971), "Hacia una nueva administración pública", en *Clásicos de la administración pública* (pp. 645-668), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.
- FROST KUMPF, Lee y Barton Wechsler (1998), "A metaphor rooted in a fable", en Barry Bozeman (comp.), *La gestión pública: su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- GOLEMBIEWSKI, Robert (1977), *Public Administration as a developing discipline: part II*. N.Y., Marcel Dekker.
- GRUENING, Gernod (1998), "Origin and Theoretical basis of new Public Management", Conferencia en Salem Oregon EE.UU.
- GULICK, Luther (1937), "Notas sobre la teoría de la organización", en *Clásicos de la administración pública* (pp. 189-205), Colegio Nacional

- de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.
- _____ y Lyndall Urwick (1937), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration.
- HARMON, Michael M. y Richard T. Mayer (1999), *Teoría de la organización para la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica.
- HOOD, Christopher (1991), "A public management for all seasons?", en *Public Administration*, verano, vol. 69.
- _____ y Michael Jackson (1997), *La argumentación administrativa*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Coahuila.
- _____ (1998), *The Art of The State: Culture, Thetoric, and Public management*, Clarendon Press-Oxford.
- IBARRA, E. y L. Montaña (1992), "Teoría de la organización y administración pública", en *Gestión y Política Pública*, vol. 1, núm. 8, julio-diciembre, pp. 49-75.
- KETTL, Donald E., "Searching for Clues about Public Management; (1998), Slicing the onion different ways", en Barry Bozeman (comp.), *La gestión pública: su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Tlaxcala. '.
- LINDBLOM, Charles (1959), "La ciencia de salir del paso", en *Clásicos de la administración pública* (pp. 402-422), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.
- LYNCH, Thomas (ed.) (1983), *Organization Theory and Management*.
- LYNN, Laurence E. (1998), "Theory in public management", en Barry Bozeman (comp.), *La gestión pública: su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- _____ (1996), *Public Management as Art, Science, and Profession*, Chatman House Publishers, Inc.
- MARINI, Frank (1971), *Toward a new public administration: The Minnowbrook perspective*, Chandler publishing company.
- MASLOW, A. (1943), "Una teoría de la motivación humana", en *Clásicos de la administración pública* (pp. 248-262), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.

- MCGREGOR, Douglas (1957) "El lado humano de las organizaciones", en *Clásicos de la administración pública* (pp. 389-401), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.
- NISKANEN, William (1971), *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine.
- MORGAN, Gareth (1998), *Imágenes de la organización*, Alfaomega-RA-MA.
- OSBORNE, David y Ted Gaebler (1994), *Un nuevo modelo de gobierno: como transforma el espíritu empresarial el sector público*, México, Ediciones Gernika.
- OSTROM, Vincent (1974), *The intellectual Crisis in American Public Administration*, The University of Alabama Press.
- PETERS, B. Guy (1996), *The future of Governing: Four Emerging Models*, University Press of Kansas.
- PETERS, T. y R. Waterman Jr. (1982), *In Serch of excellence*, N.Y. Harper Collins.
- RAINEY, Hal (1991), *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco, Jossey Bass.
- SELZNICK, P. (1949), *TVA and the grass roots*, Illinois, The Free Press.
- SHAFRITZ, Jay M. y Albert C. Hyde (1999), *Clásicos de la Administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche.
- SIMON, Herbert (1946), "Los proverbios de la administración pública", en *Clásicos de la administración pública* (pp. 273-299), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.
- _____ (1978), *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*, Ed. Aguilar.
- TAYLOR, Frederick (1912), "Testimonio ante la Cámara de representantes de los Estados Unidos", en *Clásicos de la administración pública* (pp. 102-108), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.
- WALDO, Dwaight (1948), *The Administrative State: a study of the political theory of American Public Administration*, Nueva York, Holmes y Meier.
- WEBER, Max (1944), *Economía y sociedad*, México, FCE, reimpresión.

- WHITE, Leonard (1926), "Introducción al estudio de la Administración Pública", en *Clásicos de la administración pública* (pp. 126-140), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.
- WILLOUGHBY, W.F. (1927), *Principles of Public Administration*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- WILSON, Woodrow (1887), "El estudio de la administración", en *Clásicos de la administración pública* (pp. 73-96), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.

Segunda parte

Los presupuestos por resultados

CAPÍTULO 4

DAVID ARELLANO GAULT, JOSÉ RAMÓN GIL,
JESÚS RAMÍREZ, ÁNGELES ROJANO

*Nueva gestión pública en acción:
procesos de modernización presupuestal.
Una exploración en términos organizativos:
Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México*

INTRODUCCIÓN

LOS PROCESOS de reforma de la administración pública que iniciaron en la década de los ochenta bajo el discurso de generar un gobierno cada vez más eficiente y efectivo, están entrando en una fase de intensa recomposición. Después de los procesos de privatización muchas veces llevados a cabo sin un claro marco metodológico (Boneo, 1985) y sin un diagnóstico claro de la afectación negativa que tal proceso generaría en la capacidad del Estado y de los gobiernos para mantener un mínimo de gobernabilidad (como diagnostica el Banco Mundial, 1997), se ha generado en la presente década una propuesta de reforma que propugna un gobierno modesto (Crozier, 1989) pero capaz de enfrentar y dirigir con éxito los problemas públicos.

El marco general que ha guiado a este tipo de reformas, ha adquirido una sorprendente homogeneidad a lo largo y ancho del mundo. Una reforma “gerencialista” parece estar guiando la dinámica de transformación y de consolidación de las capacidades gubernamentales para los próximos años.

Como parte de lo que se ha denominado la nueva gestión pública (New Public Management, NGP), las propuestas de reconfiguración del sector público con miras a generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales observados, se están haciendo comunes en una gran

cantidad de países. Todo esto además, con el apoyo decidido de diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial, entre otros.

En diversos foros, se escucha hablar que la NGP es una moda administrativa más. Sin embargo, un grupo importante de países no se han quedado solamente en reformas administrativas y organizacionales aparentemente condenadas a morir en el corto plazo, sino que han impulsado como punta de lanza de la reforma una serie de proyectos que tienen como finalidad transformar uno de los mecanismos de acción principales de cualquier gobierno: la presupuestación. Los procesos de presupuestación han venido apareciendo como un elemento indispensable de las reformas administrativas cuando se quiere dirigir a los gobiernos a actuar con base en la obtención de resultados y no sólo o principalmente en el control de recursos y gastos.

En otras palabras, diversos gobiernos (incluyendo a México) han considerado como pieza sustantiva de una reforma integral de la administración pública a la transformación del proceso presupuestal, de uno orientado al control de los gastos a uno orientado a la búsqueda sistemática de resultados específicos. Los argumentos básicos de los que defienden esta propuesta son bastante conocidos ya: es con base en una reforma al proceso presupuestal, que una buena parte de los incentivos y lógicas de comportamiento de los agentes públicos se pueden transformar; es el presupuesto y su proceso, la guía principal que los funcionarios públicos tienen para relacionarse entre sí y con los ciudadanos; es en la dinámica de construcción del presupuesto que definen las reglas mínimas de control y desempeño de las agencias gubernamentales. Por ello, transitar de un presupuesto pensado para controlar el gasto y vigilar su aplicación en espacios rígidos de definición programática a un presupuesto dirigido a resultados medibles y observables por la ciudadanía, aparecen en diversos países como la pieza clave del éxito de una reforma gerencialista del sector público.

Además, una de las principales preocupaciones respecto a las reformas gerencialistas ha sido el tema de rendición de cuentas (Arellano, 1999). Dirigir a las organizaciones y sus agentes a buscar resultados sin preocuparse por la rendición de cuentas de los

recursos, los impactos, las responsabilidades y las consecuencias de largo plazo de las acciones gubernamentales, es uno de los grandes riesgos de una visión simplista del “paradigma posburocrático” (Barzelay, 1992). Sin embargo, si la reforma tiene como base una sólida definición conceptual, legal e institucional del presupuesto, muchos de estos temores, por lo menos en teoría, se ven reducidos. Un presupuesto dirigido a resultados, pero con reglas de interacción claras entre las agencias asignadoras y controladoras del gasto, no sólo asegura que existe una línea clara de secuenciación entre gastos y resultados, sino que permite definir los mecanismos a través de los cuales las agencias gubernamentales (entidades y dependencias en la definición formal mexicana) van adquiriendo autonomía de gestión sin perder congruencia y control sobre el aparato gubernamental en general. Además, existe la ventaja, continúan los defensores de estas propuestas, de que el uso de técnicas e instrumentos económicos como la teoría agente-principal, harán mucho más racional el proceso de alcance de objetivos a través de la creación de incentivos e instituciones “correctas”, para reducir las probabilidades de oportunismo ante una lógica de actuación de las agencias gubernamentales más descentralizadas.

En efecto, las reformas gerencialistas y los presupuestos orientados a resultados llevan ineludiblemente a una consecuencia: al incremento de la autonomía de acción operativa de los agentes y las organizaciones gubernamentales. El argumento sustantivo es que esta autonomía en la gestión de las organizaciones gubernamentales, incrementa la posibilidad de que respondan inteligentemente a los problemas sociales y actúen de manera informada y comprometida en su solución. Pero sin un control adecuado, el desorden y la incongruencia en las actividades generales de la administración pública sería una consecuencia no deseada de este tipo de reformas.

Pero con un presupuesto que genere las reglas y las instituciones adecuadas para al mismo tiempo que se dirige estratégicamente a la organización y se le permite autonomía de gestión se tengan los instrumentos para vincular gasto con resultados de una manera confiable, este riesgo se reduce y las ventajas de generar un cuerpo administrativo innovador y pensante se incrementan.

Los presupuestos dirigidos a resultados, parecen ser una pieza sustantiva del éxito de las reformas contemporáneas. Sin embargo, el camino no es fácil. Diversas experiencias en el mundo donde se ha implementado este tipo de reformas presupuestales están hoy revalorando y reevaluando sus resultados. Estudiar algunas de estas experiencias, concretamente Australia, Reino Unido y Nueva Zelanda es uno de los objetivos de este documento.

Además de las lecciones que pueden aprenderse de otras experiencias, es importante analizar el Estado en que la propuesta de un presupuesto dirigido a resultados se encuentra en México. En el marco del Programa de Modernización Administrativa (Promap 1995-2000), en 1997 se comenzó a implementar la nueva estructura programática (NEP) y el desarrollo de un sistema de evaluación del desempeño (SED). Entre otros proyectos de reforma, estas dos piezas sustantivas de trabajo institucional han comenzado a generar los elementos y los espacios para la transformación del proceso presupuestal en México. Si bien su implementación está iniciando, es importante poder hacer una comparación con otras experiencias para hacer resaltar los retos que su instrumentación está enfrentando y los que seguirá enfrentando en el futuro.

Así, el objetivo sustantivo de este documento es generar un espacio de análisis sistemático sobre la reforma presupuestal en México, particularmente aquella reforma dirigida a transformar el proceso presupuestal teniendo como guía sustantiva la obtención y medición de resultados. Para ello, nos proponemos hacer una exploración básicamente documental con respecto a este tipo de reformas que otros países han instrumentado. Es importante destacar que éste no es un estudio comparativo que busque extrapolar y generalizar. Tal esfuerzo requeriría de otro tipo de trabajo metodológico que no es intentado en este momento (véase Yin, 1984). Esta es una exploración *ad hoc* (es decir bajo ciertos parámetros predefinidos explícitamente) que busca resaltar los dilemas que este tipo de estrategias de reforma están enfrentando en el camino. En otras palabras, hemos encontrado en el proceso de estudio de otras experiencias, problemas similares a los que se está enfrentando la reforma presupuestal en nuestro país, y otros problemas que dado el grado de desarrollo de la propuesta en México todavía no son

observables, pero que tienen una buena probabilidad de serlo en el futuro inmediato. Resaltar estos problemas que no importando las grandes diferencias entre los países analizados, sin embargo son problemas comunes, tiene una buena probabilidad de estar observando situaciones clave que pueden ser advertidas con anticipación y con ello obtener lecciones prácticas y estratégicas pertinentes.

De esta manera, hemos escogido realizar un análisis que ponga énfasis en tres elementos sustantivos de la reforma:

- Analizar reformas que se plantean la medición de desempeño y la dirección de la acción por resultados.
- Mecanismos legales y normativos que fueron generados para dar legitimidad, orden y legalidad al proceso de reforma.
- Las transformaciones en la relación agencias controladoras del gasto y dependencias, entidades o demás agencias gubernamentales.

A partir de hacer el análisis de cada experiencia con esta base, se busca resaltar las lecciones y los dilemas que la propia reforma va generando y que sintetizamos en tres elementos de análisis:

- el papel de las agencias controladoras;
- la autonomización de las organizaciones gubernamentales; y
- los puntos particulares de incertidumbre que las reformas generan en la dinámica gubernamental.

Para la realización de esto se propone estudiar tres casos reconocidos internacionalmente como experiencias indispensables a conocer por su ambición y complejidad: el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. En todas estas experiencias, la reforma gerencial del gobierno ha implicado tener como pieza sustantiva una reforma presupuestal dirigida a objetivos y resultados. Además, las transformaciones legales e institucionales han sido un pivote elemental de legitimación del proyecto, generando una compleja transición y cambio en las relaciones entre agencias controladoras y supervisoras del gasto y las demás agencias gubernamentales. Si bien es claro que las diferencias políticas, históricas y económi-

cas entre estos casos (todos además pertenecientes al sistema de Commonwealth británico) y México son enormes, creemos que se pueden obtener lecciones importantes para el caso mexicano y en general para diversas reformas en curso. Como podremos observar, los principales dilemas identificados a nivel internacional (el asentamiento de un nuevo papel de las agencias controladoras y el desarrollo de mayor autonomía de gestión en las organizaciones gubernamentales) aparecen en cada una de las experiencias, y se pueden comparar (aunque sea de manera inicial) ciertas similitudes y diferencias sustantivas, pudiendo analizar estrategias concretas que se han intentado con diferentes resultados.

De esta forma, se analizarán los casos ya definidos en términos de sus antecedentes, del marco legal y normativo que han utilizado para legitimarse e instrumentarse, así como de las transformaciones que buscan generar tanto dentro de las propias agencias gubernamentales, como de su relación entre sí, todo a partir de inducir un proceso presupuestal que dirija la acción gubernamental a la obtención de resultados más que simplemente a la administración de programas. No está de más repetir que las diferencias históricas, políticas, económicas y sociales entre estos países son enormes. Por ello, de manera explícita no se propone realizar todavía un estudio que enfatice las diferencias, mucho menos por tanto que evalúe el impacto de las reformas. Si bien proporcionaremos algunos datos para ello, no es el objetivo de este documento.

Por último, en las conclusiones, se realiza la comparación a través de las categorías definidas, proponiendo lecciones y nuevas vías de análisis que podrán explorarse a partir de los dilemas de instrumentación de este tipo de presupuestos.

NUEVA ZELANDA

Aspectos generales

Nueva Zelanda es un país pequeño con una población de 3.4 millones de habitantes (OCDE, 1993), con un sistema de gobierno parlamentario y unicameral. En Nueva Zelanda existe una monarquía constitucional. El Estado es independiente y soberano. El

Tratado de Waitangi (1840) establece a Nueva Zelanda como una colonia británica, por lo que los poderes de la Corona recaen en la Reina Isabel II, quien tiene el título de reina de Nueva Zelanda. La reina nombra al gobernador general, quien es su representante en el país y es propuesto por el primer ministro por un periodo de cinco años con poderes muy limitados. En Nueva Zelanda no existe constitución escrita.

Las elecciones en Nueva Zelanda se realizan cada tres años con un sistema bipartidista: el Partido Laborista y el Partido Nacional. La legislación le corresponde al parlamento de Nueva Zelanda compuesto por el soberano (representado por el gobernador general) y por la Cámara de Representantes. Las principales funciones del parlamento son la promulgación de leyes, constituir el gobierno, supervisar la administración gubernamental y autorizar los gastos de dinero público (OCDE, 1993). El jefe de Gobierno es el primer ministro y es el dirigente del partido político que ha obtenido la mayoría en la Cámara de Representantes. Una vez nombrado, éste debe formar un gobierno y asignar las carteras entre los ministros.

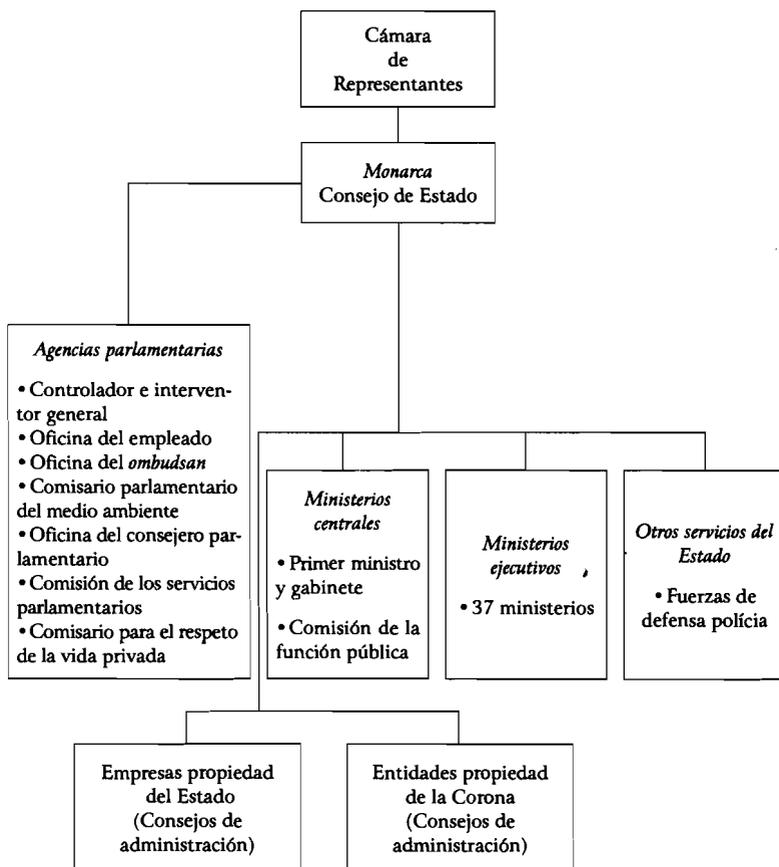
No todos los ministros son miembros del gabinete, el gobierno actual comprende 18 ministros que forman parte del gabinete y cinco ministros que no forman parte de éste. Los ministros tienen áreas específicas de responsabilidad llamadas "portafolios" y pueden ser asistidos por ministros asociados o subsecretarios parlamentarios (véanse organigramas 1 y 2).

El principal órgano responsable del presupuesto es el ministerio de Finanzas y de éste depende el Departamento de la Tesorería. El informe del presupuesto es enviado por el ministerio de Finanzas en nombre del gobierno. La Tesorería asesora en la elaboración del presupuesto anual y participa en la elaboración de documentos presupuestarios (OCDE, 1995).

Antecedentes de la reforma administrativa

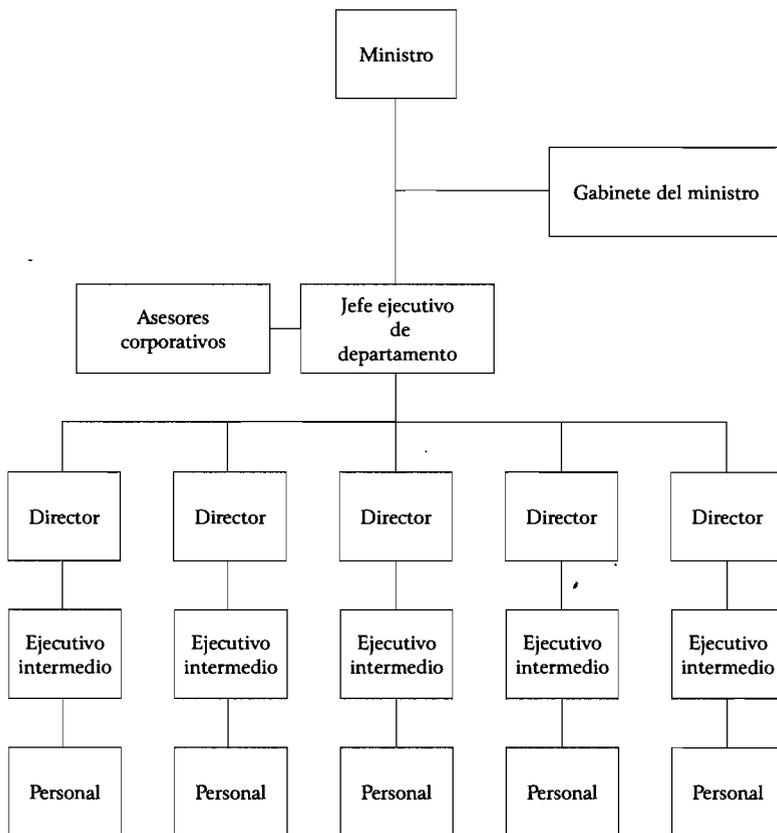
Antes de las reformas administrativas, Nueva Zelanda se caracterizaba por un control centralizado del sector estatal con una economía regulada y subsidiada, protegiendo el mercado interno.

ORGANIGRAMA I
ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
CENTRAL EN NUEVA ZELANDA



Fuente: *Administración Pública: Modelos de los países de la OCDE*, OCDE, 1993, p. 252.

ORGANIGRAMA 2
JERARQUÍA TÍPICA
DE UN MINISTERIO EN NUEVA ZELANDA



Fuente: *Administración Pública: Modelos de los países de la OCDE*, OCDE, 1993, p. 251.

El gobierno era propietario de las mayores empresas (p. ej. comunicaciones y transportes, Banca de Nueva Zelanda, producción de petróleo y gas, etcétera) que con la reforma se privatizaron. Los cuadros siguientes muestran el proceso de privatización llevado a cabo desde 1987 hasta 1998 y los cambios del empleo en el sector público a partir de 1989 y hasta 1997.

PROCESO DE PRIVATIZACIÓN
(Millones de dólares de Nueva Zelanda, años fiscales)

1987/1988	1,128
1988/1989	1,475
1989/1990	1,448
1990/1991	5,378
1991/1992	518
1992/1993	1,974
1993/1994	793
1994/1995	364
1995/1996	1,013
1996/1997	1,823
1997/1998	0
1998	487
Total	16,401

Fuente: OECD *Economic Surveys. Special Features. Structural policies. The economic strategy. New Zealand, 1999*, p. 57.

La administración pública estaba organizada en departamentos y el Estado por medio de la State Services Commissioner regulaba a los empleados del servicio civil, sus condiciones de trabajo y salario. Cada departamento tenía alguien a la cabeza que servía indefinidamente. Los departamentos tenían poca discreción en el manejo de sus recursos y se basaban en tareas establecidas *ex ante* y generalmente no se rendían cuentas en función de los resultados (OCDE, 1997).

Hasta principios de la década de los setenta Nueva Zelanda tenía una tasa de crecimiento similar al resto de los países de la OCDE, así como bajo desempleo y precios estables (véanse cuadros 1 y 2). Esa estabilidad económica se debía en gran parte a las preferencias en relaciones de mercado que el Reino Unido tenía con

EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO
TOTAL DE EMPLEOS EN EL SECTOR PÚBLICO (MILES)

<i>Año</i>	<i>Gobierno central</i>	<i>Gobierno local</i>	<i>Total empleos en el sector público</i>
1989	290.1	44.2	334.3
1990	271.8	46.7	318.5
1991	253.3	47.0	300.3
1992	245.6	42.2	287.8
1993	235.7	39.6	275.3
1994	233.2	39.1	272.3
1995	224.4	38.1	262.5
1996	230.7	40.0	270.7
1997	238.0	39.3	277.3

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OCDE.

Nueva Zelanda, lo que finalizó en la década de los setenta cuando el Reino Unido entró en un mercado común.

A mediados de los setenta el crecimiento económico de Nueva Zelanda se vio afectado y el gobierno respondió con mayores controles e incremento a los subsidios. En la década de los ochenta las condiciones económicas fueron aún más graves (véase cuadro 2). Tal situación fue producto de un sistema de gobierno en el cual los objetivos políticos se pretendían alcanzar a través de (Mascarenhas, 1996):

- Una serie de programas cuyos objetivos no eran claros.
- Gastos en programas financiados con impuestos y asignados por el parlamento.
- Asignaciones a los departamentos para programas que rara vez estuvieron ligados a los objetivos departamentales.
- Control en las asignaciones basado en los insumos.

Es hasta 1984 con la llegada al poder del Partido Laboral que el país se ve inmerso en una serie de reformas por medio de un marco legal. Las principales reformas institucionales en el sector público fueron (Boston, 1996): State-Owner Enterprises Act 1986,

State Sector Act 1988, Public Finance Act 1989 y Fiscal Responsibility Act 1994.

La reforma fue introducida en tres fases (Mascarenhas, 1996): en la primera fase, el gobierno reexamina el papel del Estado en la economía a través de la demarcación de los respectivos papeles del sector público y privado, y resaltando al mercado como guía para la economía en lugar del modelo de Estado interventor.

La segunda fase de la reforma incluye el establecimiento de departamentos del servicio público en empresas autónomas propiedad del estado regidas, por la State-Owner Enterprises Act. La fase tres, la cual centró las reformas en el núcleo del sector público, se inició en dos partes: la introducción de la *State Sector Act* en 1988 y la *Public Finance Act* de 1989.

Las reformas enfatizaron en crear incentivos, para alcanzar lo que se esperaba de los administradores del sector público, las cuales incluyeron (Scott y Gorringe, 1989):

- Dar mayor responsabilidad a los jefes de departamentos asociada con mayores recompensas y castigos.
- Reducir el control en insumos.
- Poner énfasis en la especificación de *outputs*, ampliamente definidos, e
- Introducir sistemas de información para medir los resultados.

Por medio de las reformas institucionales se han separado política y operaciones, contratos basados en relaciones jerárquicas y rigurosos sistemas de administración por resultados, lo que ha mejorado la rendición de cuentas de ministerios al parlamento, de servidores públicos a ministros y a través de éstos al parlamento (Aucoin, 1995).

State-Ower Enterprises Act (1986)
o Ley de Empresas de Propiedad Estatal

La reorganización de los departamentos gubernamentales y otras agencias del sector público fue implementada primero a través de

CUADRO I
CRECIMIENTO DEL PIB EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE, 1955-1973
(Promedio anual de la tasa de crecimiento (por ciento))

	PIB per cápita					PIB total				
	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1973	1955-1973	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1973	1955-1973
<i>Australia</i>	2.0	2.6	3.7	2.7	2.4	4.3	4.6	5.7	4.8	4.7
<i>Canadá</i>	0.7	3.7	3.1	4.8	2.9	3.4	5.7	4.8	6.0	5.1
<i>Dinamarca</i>	3.9	4.4	3.8	3.6	4.0	4.6	5.2	4.6	4.2	4.7
<i>Finlandia</i>	3.2	4.6	5.2	4.9	4.3	4.1	5.3	5.3	5.1	4.9
<i>Irlanda</i>	1.9	3.4	4.2	3.6	3.3	1.3	3.7	4.7	4.9	3.5
<i>Países Bajos</i>	2.5	3.6	4.5	3.3	3.4	3.9	5.0	5.7	4.2	4.7
<i>Nueva Zelanda</i>	1.8	2.8	1.6	2.6	2.2	4.0	4.9	3.0	4.6	4.1
<i>Reino Unido</i>	2.3	3.3	1.7	-3.3	2.2	2.7	3.2	2.1	3.0	2.8
Total OCDE	2.1	3.9	3.6	4.2	3.4	3.3	5.2	4.7	5.2	4.2

Fuente: OECD Economic Surveys. Nueva Zelanda, abril, 1975, p. 9.

CUADRO 2

INDICADORES DE RESULTADOS MACROECONÓMICOS EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE

	Nueva Zelanda	Estados Unidos	Japón	Alemania	Francia	Italia	Reino Unido	Canadá	Australia
Crecimiento del PIB ¹									
1963-1973	3.5	4.4	9.3	4.4	5.3	4.8	3.4	5.4	5.3
1973-1983	1.3	2.1	3.2	1.6	2.3	2.7	1.1	2.8	2.4
1983-1997	2.3	3.0	3.1	3.1	2.0	2.0	2.6	2.7	3.5
Crecimiento del PIB per cápita ¹									
1963-1973	1.9	3.2	7.9	3.6	4.4	4.1	2.9	3.6	3.4
1973-1983	0.5	1.0	2.3	1.7	1.8	2.3	1.1	1.5	1.1
1983-1997	1.3	2.1	2.6	0.9	1.5	1.9	2.4	1.4	2.1
Inflación ²									
1963-1973	5.3	3.6	n.d.	3.5	4.6	4.4	5.3	3.7	4.0
1973-1983	13.4	8.2	8.1	5.0	10.9	16.6	13.3	9.3	11.2
1983-1997	6.0	3.5	1.4	2.4	3.5	6.2	4.5	3.4	5.1
Crecimiento de la inversión ¹									
1963-1973	6.6	7.2	13.2	4.0	7.0	3.3	4.7	7.4	5.2
1973-1983	0.0	2.6	2.0	6.8	-6.5	-1.0	1.8	6.6	2.6
1983-1997	5.7	4.6	5.3	3.6	2.3	3.0	5.1	4.7	4.4

un proceso intenso de las nuevas leyes. Una de las leyes aprobadas fue la State-Owned Enterprises Act (SOE) que estableció un número de organizaciones como empresas autónomas propiedad del Estado y cuya operación fuera rentable.

La State-Owned Enterprises Act, dividió las actividades del sector público en las tradicionales y las comerciales; las primeras propias de la Corona y las segundas fueron organizaciones públicas que se manejan con principios propios de las empresas privadas. Las empresas se separaron de acuerdo con el sector al que pertenecían y la formulación de las políticas quedó a cargo del ministerio sectorial. A las empresas se les otorgó libertad de contratación de insumos incluyendo la facultad de endeudarse (Petrei, 1997).

Algunos de los componentes clave del modelo de empresas estatales son los que establecen una clara identificación y separación del papel de los ministros y administradores, así como el reporte actual de los resultados logrados previas especificaciones de los objetivos (Pallot, 1998).

La State-Owned Enterprises Act establece una reestructuración de las organizaciones del Estado, las cuales van a operar bajo una concepción de empresas privadas, lo que determina la necesidad de establecer nuevas reglas políticas y administrativas para los principales actores gubernamentales. Esto se da de manera casi inmediata y por medio de la legislación: la State Sector Act en 1988 y la Public Finance Act en 1989 que vinieron a reforzar y complementar las reformas iniciadas por la SOE.

State Sector Act (1988) *o Ley del Sector Estatal*

Dos años después y como seguimiento de la Ley de Empresas de Propiedad Estatal se emprendió la reforma de la función pública de Nueva Zelanda. Así, la State Sector Act (SSA) modificó las condiciones para designar a los jefes ejecutivos (*chief executive*);¹ redefinió las relaciones y responsabilidades de los jefes ejecutivos frente a los ministerios; y otorgó a los jefes ejecutivos la respon-

¹ Antes conocido como secretario o jefe permanente.

sabilidad de la mayor parte de la gestión de personal y financiera, que anteriormente eran administrados desde el centro por la State Services Commission y por la Tesorería (OCDE, 1993).

La State Sector Act (SSA) reorganizó el servicio público y cambió las relaciones entre ministros y jefes ejecutivos. Esta ley reemplazó al jefe permanente en los departamentos del gobierno por jefes ejecutivos a través de un contrato por tiempo limitado con la posibilidad de renovarlo. El jefe ejecutivo es responsable de la administración del departamento y tiene poderes similares a un empleado del sector privado (Mascarenhas, 1996). En pocos meses el servicio civil de carrera que prevalecía en el gobierno desde 1913 fue prácticamente abolido (Gregory, 1999).

Actualmente los jefes ejecutivos son designados a través de un proceso transparente llevado a cabo por la State Services Commissioner, tomando en cuenta la opinión de los ministerios en la asignación. La convocatoria es dada a conocer en los principales periódicos del país y algunas veces en países como Australia, Canadá y el Reino Unido.

Cada departamento se relaciona con el ministro a través de los jefes ejecutivos. Las responsabilidades departamentales de cada jefe ejecutivo son negociadas en acuerdos anuales entre el jefe ejecutivo y el ministerio responsable. Estos acuerdos especifican las prioridades a seguir, los objetivos establecidos y los resultados particulares a alcanzar. Se enfatiza que el jefe ejecutivo es responsable de los resultados del departamento. Así, a los jefes se les da responsabilidad total al frente del departamento, incluida la contratación o despido de su personal, así como la negociación de acuerdos colectivos o individuales (OCDE, 1997).

La ley también estableció el Senior Executive Service,² éste ocupa un nivel inmediatamente abajo del jefe ejecutivo, con la intención de mitigar cualquier implicación negativa en la cooperación interdepartamental y coordinación política, ya que en el transcurso de las reformas se favorecieron las agencias independientes sobre las interdependientes, de hecho fue desmantelada

²El Senior Executive Service es un pequeño cuadro de "senior" que actúa como una fuerza de cohesión en el servicio público para que actúe como un todo (Boston, 1996).

la estructura de comités interdepartamentales (Gregory, 1999). El jefe ejecutivo tiene el derecho de asignar a los funcionarios del Senior Executive Service; sin embargo, con la intención de mantener integridad, unidad y cohesión del servicio público, se debe consultar a la SSC (Boston, 1996).

Los cambios relativos a las asignaciones, condiciones de empleo, y poderes y responsabilidades de los jefes ejecutivos, fueron establecidos en la State Sector Act a través de cinco objetivos centrales.

- Hacer el sistema de asignación más abierto y flexible.
- Clarificar la función y la responsabilidad de las varias partes involucradas en las designaciones de los jefes ejecutivos.
- Preservar la neutralidad política del servicio público dando al mismo tiempo a los ministerios una explicación legal, de ser posible, para rechazar las recomendaciones de la SSC y hacer sus propias designaciones.
- Crear incentivos a los jefes ejecutivos para lograr los resultados de una manera más fácil.
- Proporcionar facilidad a los ministerios para monitorear y valorar los resultados de sus jefes ejecutivos.,

La SSA establece que cada jefe ejecutivo es responsable ante el ministerio asignado por: las obligaciones del departamento (incluyendo las impuestas por la ley o por las políticas gubernamentales); la disponibilidad de aconsejar al ministro asignado o a otros ministros de la Corona; las actividades generales del departamento; y, la eficiencia, eficacia y administración económica de las actividades de los departamentos (Boston, 1996).

Public Finance Act (1989)
o Ley de Finanzas Públicas

La Public Finance Act (PFA) fue complemento de la State Sector Act en el ámbito de la gestión financiera. Bajo esta ley se cambió de un control por los insumos (*inputs*) a un mayor énfasis en los

resultados por medio de los *outputs* y *outcomes*.³ El énfasis en la gestión financiera pasó del control de *inputs* a medidas de *output* y *outcome* (Boston, 1996).

La Public Finance Act intenta alcanzar mejores resultados de los departamentos gubernamentales y tiene tres objetivos interrelacionados (ministerio de Finanzas):

- obtener valor y mayor productividad de los recursos que entran al sector público;
- mantener mayor control sobre el gasto público; y
- asegurar que las disciplinas que han sido adoptadas en la economía puedan también aplicarse en el sector público.

La PFA provee que las asignaciones sean evaluadas por clases de *outputs* más que por *inputs* este cambio da a los jefes ejecutivos una amplia discreción para la selección de los *inputs*, que generan los *outputs*. La PFA establece especificaciones *ex ante* de *outputs* (bienes y servicios) concibe el presupuesto y asignaciones posteriores como “contrato por resultados” el cual especifica la asignación de recursos por la oferta de *outcomes* (impacto en la comunidad) (Mascarenhas, 1996).

Como cada departamento depende de un ministerio y está encabezado por un jefe ejecutivo, el papel del ministerio es de comprador de los *outputs* y el de los jefes ejecutivos es el de ofrecer éstos. Las asignaciones se dan a los ministros quienes tienen discreción para adquirir los *outputs* de la fuente que ellos prefieran. En la mayoría de los casos los departamentos son los oferentes, excepto en sectores donde los *outputs* son provistos por entidades de la Corona. Algunos departamentos ofrecen sus productos a dos o más ministerios, cada uno de los cuales tiene una relación de compra con éste. En estos casos, el ministerio con mayores compras al departamento es designado como el ministerio responsable, el

³La implementación de un sistema basado en la rendición de cuentas hizo necesario una clara distinción entre *outputs* y *outcomes*. Los *outputs* son los bienes y servicios producidos por los departamentos y los *outcomes* son los resultados o impactos de los *outputs* en la sociedad. Los *outputs* son responsabilidad de los jefes ejecutivos y los *outcomes* de los ministros (OCDE, 1997).

cual ve los intereses propios del gobierno, incluyendo las condiciones financieras del departamento y su capacidad de desarrollo. El ministerio responsable negocia un acuerdo anual de resultados con los jefes ejecutivos (OCDE, 1997).

Estos acuerdos especifican los resultados que se esperan de los jefes ejecutivos, enfatizando las prioridades a seguir el siguiente año. En los primeros años de las reformas, la forma y el contenido de los acuerdos de resultados variaba en su contenido entre los departamentos; después se volvieron altamente estandarizados, lo que llevó a una nueva práctica para estructurar los acuerdos, ésta fue a través de Strategic Result Areas (SRA) del gobierno y las Key Result Areas (KRA) de los departamentos (Pallot, 1997).

Las SRA y KRA han sido introducidas como respuesta a la percepción de las reformas, particularmente en el sentido de que se han descuidado los intereses colectivos, la evaluación de los *outcomes*⁴ y la orientación a corto plazo de la política. Las Strategic Result Areas representan objetivos a mediano plazo, son el puente político entre los objetivos del gobierno a largo plazo (articulados en un documento de 1993 denominado *Ruta para el 2010*) y el enfoque a un año del presupuesto departamental, acuerdos de resultados y planes operativos (OCDE, 1977). De acuerdo a las Strategic Result Areas, cada departamento establece sus Key Result Areas, los cuales forman la base para los acuerdos de desarrollo anuales. Las SRA definen objetivos; las KRA se asemejan a medidas de *output*, estas KRA identifican los bienes y servicios necesarios para que se cumplan las SRA.

Ésta ha sido una medida aceptada por parte de los ministros y de los jefes ejecutivos; ya que las Strategic Result Areas permiten a los ministros alinear más fácilmente sus prioridades a aquellas del gobierno, y pueden también reclamar recursos adicionales con el argumento que son respuesta a las iniciativas del gobierno. Por su parte, los jefes ejecutivos también aceptan este nuevo proceso porque esto les da una indicación más clara de los resultados que de ellos se espera (OCDE, 1997).

⁴ Algunos *outcomes* pueden derivar de compras específicas de *outputs*; muchos no... los *outcomes* son resultado de factores que muchas veces no son competencia del gobierno (OCDE, 1997).

El mayor problema que se ha encontrado en la implementación del presupuesto por resultados ha sido (Mascarenhas, 1996): que las agencias difieren en la clarificación de los *outputs* y *outcomes* y en la claridad de las relaciones entre sus *outputs* y *outcomes*. Existen casos donde la relación causa-efecto entre *outputs* y *outcomes* puede ser establecida, sin embargo, cuando esta relación no es fácil de establecer se recurre al análisis político para la elección de objetivos o metas.

Fiscal Responsibility Act 1994
o Ley de Responsabilidad Fiscal

La Fiscal Responsibility Act (FRA) establece los principios en que deberá sustentarse la política fiscal; norma la publicación de los distintos actos con consecuencias fiscales; y especifica lo que el gobierno deberá publicar en relación con los resultados de su actuación e intenciones y propuestas para el corto y largo plazo.

Los cinco principios básicos que deben regir la política fiscal en Nueva Zelanda son: (Pelrei: 167):

- Reducción del nivel de endeudamiento.
- Mantenimiento de un nivel prudente de deuda.
- Conservación de un nivel patrimonial adecuado que permita atenuar los efectos de eventos futuros adversos.
- Manejo prudente de riesgos fiscales.
- Sistema impositivo razonablemente predecible.

La información financiera debe ser acorde con la práctica contable generalmente aceptada (GAAP), ésta fue establecida como un cuerpo independiente bajo la Financial Reporting Act (1993) por el gobierno de Nueva Zelanda para prever prácticas de manipulación financiera y asegurar el control del gasto público.

La Ley de Responsabilidad Fiscal detalla los informes que el gobierno debe dar a conocer y señala a los funcionarios responsables de proveer la información que se concreta en: “Un Informe

sobre política presupuestaria y estrategia fiscal; las actualizaciones económicas y fiscales y otros informes” (Pelrei: 173).

El informe sobre política presupuestaria y estrategia fiscal destaca los lineamientos estratégicos del presupuesto. La publicación del informe se verifica en marzo de cada año, señalando explícitamente las prioridades en materia de gastos e ingresos y ordenando lo relativo a los fines de política económica, precisando de qué manera el gobierno pretende alcanzar los objetivos (control de gasto, reducción de la deuda, disminución gradual de los impuestos, manejo de riesgos y estabilidad económica) y explicando también la política de corto y largo plazo.

Existen varios tipos de actualizaciones que se van dando de acuerdo con la economía y sobre la ejecución del presupuesto. Cada actualización incluye una compatibilización de los objetivos originales con la realidad; una de ellas se establece cuando se presenta el presupuesto, otra a mitad del año fiscal y la tercera, de cuatro a seis semanas antes de las elecciones.

Los otros informes se refieren a los Estados financieros anuales y semestrales. Cada organismo debe presentar listados financieros anuales. Desde 1992, se presentan a los ciudadanos en su carácter de “accionista” del Estado, informes muy similares a los del sector privado. Los estados financieros incluyen el Estado patrimonial, el Estado de resultados, el cuadro de movimientos de caja y anexos con el estado de la deuda, pasivos contingentes con sus notas contables, ingresos y gastos extrapresupuestarios y manejo de fondos fiduciarios.

Proceso presupuestario

La administración financiera es uno de los éxitos del modelo de Nueva Zelanda. En un periodo corto (18 meses aproximadamente), todos los departamentos transfirieron la contabilidad y el presupuesto efectivo a una base creciente y se aplicaron estándares comerciales en la preparación de acuerdos presupuestales y financieros. Los departamentos tienen la responsabilidad de manejar sus propias cuentas bancarias y de preparar a tiempo y oportuna-

mente la hoja del balance y otros acuerdos financieros (OCDE, 1993).

En Nueva Zelanda se mantiene estrictamente inmóvil el control financiero anual, lo que impide a los departamentos utilizar los fondos no utilizados de un año financiero al siguiente. La Public Finance Act estipula que, excepto como acuerdo entre el ministro de Finanzas y el ministerio responsable por el departamento, un superávit no es ejercido por éste. Lo que ha llevado a que la mayoría de los departamentos agoten todos sus recursos provistos anualmente (OCDE, 1997).

El ciclo presupuestario consiste de una serie de fases, las cuales encajan con un proceso completo de estrategia colectiva y rendición de cuentas (Boston, 1996). Las fases son:

- Fase estratégica (octubre-diciembre).
- Fase presupuestal (diciembre-febrero).
- Fase de revisión colectiva (febrero-abril).
- Fase de realización del presupuesto (abril-mayo).
- Una fase de revisión *ex post* (julio-septiembre).

La fase estratégica implica que los ministros de manera conjunta establezcan la estrategia a seguir en los próximos tres años, permitiendo una visión integral de la estrategia fiscal al separarla de los detalles en las asignaciones presupuestarias. Cada ministerio con información recibida de los departamentos determina su estrategia y los objetivos para un periodo de tres años. Estas estrategias son analizadas por el ministerio de Finanzas y se discuten en el gabinete.

Los ministerios y los departamentos realizan sus borradores de presupuesto para el año siguiente y hacen una revisión para los dos años siguientes, se presentan las políticas y recursos clave. A su vez se preparan los acuerdos de contratación e indicadores de resultados. Al mismo tiempo, en diciembre, el Ejecutivo publica un documento, preparado por la Tesorería (requerido por la Ley de Responsabilidad Fiscal) que contiene la actualización de las proyecciones fiscales económicas para los próximos tres años. Los mi-

nisterios y los departamentos preparan sus presupuestos dentro de la estrategia de presupuesto integral, acuerdan las Key Result Areas consistentes con las Strategic Result Areas y llegan a acuerdos de compra (Boston, 1996).

La fase de revisión colectiva se ha establecido para mitigar problemas tradicionales de disputa entre la Tesorería y los departamentos, los conflictos de intereses entre los ministros y para asegurar la identificación de las partes involucradas en las disputas. Las discusiones giran en torno a los niveles básicos de cada programa, que son los montos incluidos en el periodo anterior y corresponden a un nivel de ejecución bajo el supuesto de que no hay cambio en las políticas. Entre los meses de febrero a abril se hace una revisión de estos niveles básicos y se analizan y consideran nuevas iniciativas. Estas proyecciones se hacen en términos nominales, sin considerar incrementos de los precios (Petrei, 1997).

Una vez que la Tesorería ha revisado los tres años del presupuesto con consistencia en la estrategia fiscal integral del gobierno; y las disputas entre la Tesorería y los departamentos son escuchadas por el Comité de Control de Gasto, el cual resuelve disputas menores. Antes del 31 de marzo de cada año la Tesorería publica el *Budget Policy Statement* o *Informe de Política Presupuestaria* que contiene los objetivos y prioridades del presupuesto y las intenciones fiscales a corto plazo (Boston, 1996). El parlamento revisa los límites de gasto (*baselines*) para el siguiente año fiscal y los dos siguientes, se evalúa que sean consistentes con los principios de responsabilidad fiscal administrativa y los acuerdos previos de largo plazo de política presupuestal. En el mes de junio se aprueba una asignación provisional de fondos.

Entre mayo y julio el ministro de Finanzas hace la presentación ante el parlamento, se especifican las estimaciones para el siguiente año y las proyecciones para los dos siguientes años. Durante los meses de agosto y septiembre el presupuesto es entonces revisado por el Comité del Gabinete en Control y Gasto Público. El comité distribuye entre comités específicos la revisión de los presupuestos presentados por cada ministerio y departamento.

Las nuevas iniciativas son consideradas y en septiembre se establece un debate sobre las estimaciones presupuestarias en el parlamento. Finalmente, las decisiones tomadas se establecen en la ley de asignación del presupuesto que es en octubre. La Ley de Asignaciones Presupuestaria es un documento detallado en el que se distribuyen los fondos presupuestarios y ocurre después de que el ejercicio fiscal ha iniciado, el cual comienza el 1o. de julio (Petrei, 1997).

A partir de febrero de 1996 la Cámara de Representantes puede proponer cambios en el presupuesto, aun cuando ya se haya iniciado su ejecución. Si los cambios son significativos, el Ejecutivo puede presentar un veto que debe contener un análisis de la propuesta en discusión y las razones del Ejecutivo para vetarlo. El veto no puede ser revertido por el parlamento (Petrei, 1997).

Uno de los principales problemas encontrados en la esfera financiera es que los departamentos perciben que el presupuesto operativo frecuentemente es colocado arbitrariamente, aunado a que es menos de lo requerido para permitirles realizar todas sus responsabilidades, lo que ha ocasionado tensión entre la Tesorería y algunos departamentos operativos. Las reformas no han superado los problemas de asignación; por un lado, los recursos no son totalmente asignados con base en los precios de los *inputs*; por otro lado, el sistema de contabilidad de costos no está lo suficientemente desarrollado para hacer posible al gobierno la asignación de fondos con base en los costos de los *outputs* (OCDE, 1997).

El cambio de controles de *inputs* a asignaciones y presupuestos por *outputs* ha cambiado el papel de la Tesorería y de otras agencias. En lugar de manejar directamente los recursos humanos y financieros, el nuevo papel de las agencias centrales es el de administrar el sistema completo de rendición de cuentas⁵ y monitorear y evaluar los resultados de los departamentos. El papel de la Tesorería es particularmente importante, y se ha establecido que esta organización detenta fuertes ejercicios de control sobre los departamentos.

⁵ La rendición de cuentas por medio de acuerdos parecidos a contratos, con la extensión que se ha dado en Nueva Zelanda, no se ha dado en ningún otro país (Gregory, 1999).

En años recientes, la Tesorería ha buscado clarificar sus relaciones con los departamentos a través de (OCDE, 1997): *a*) el establecimiento del núcleo de expectativas de resultados que son comunes a todos los departamentos; *b*) emitiendo un escrito de relaciones anuales que deje de ser un diseño particular de la Tesorería y se valoren los resultados del departamento; y *c*) un escrito anual de retroalimentación donde se examinen los resultados especificados en la misiva de relaciones.

El núcleo de expectación de resultados identifica la obligación mutua de la Tesorería y los departamentos de mantener abiertos y confiables los canales de comunicación, los requerimientos propios y de compra de todos los departamentos y las obligaciones estatutarias. Esta lista es completamente extensiva y se revisa cada año para incorporar nuevos requerimientos.

La misiva de relaciones es un comunicado confidencial de la Tesorería para cada jefe ejecutivo especificando a qué se le debe dar especial atención durante el año. Este escrito es bosquejado por Tesorería y finalizado en negociaciones con el departamento afectado. La carta de retroalimentación comenta lo concerniente a los resultados del departamento en comparación con aquellos especificados en la carta de relación. La carta de retroalimentación es confidencial, pero se provee una copia al State Services Commission.

El proceso presupuestario aun cuando es hecho bajo una base anual, está enmarcado bajo un contexto multianual; por medio de las Strategic Result Areas, las Key Result Areas y la Fiscal Responsibility Act, lo que enfatiza la visión integral y estratégica en la asignación de los recursos, así como también el control de éstos y menores márgenes de decisiones arbitrarias por parte de los funcionarios.

Comentarios finales

Las reformas administrativas en Nueva Zelanda surgieron como respuesta a un nuevo contexto económico a nivel internacional, una economía cerrada que le había permitido al país mantener un crecimiento sostenido ya no respondía a la realidad económica de la década de los ochenta.

Los cambios que se adoptan se sustentan en un marco legal que impregna el sector público. La State-Owner Enterprises Act, 1986, reorganizó las organizaciones públicas y estableció la concepción de empresas propiedad del Estado que operarían con principios propios de las empresas privadas. Lo que hizo necesario un cambio en el manejo de los recursos humanos y financieros que otorgará la autonomía y flexibilidad necesarias para administrar empresas rentables, donde el Estado es por un lado proveedor de los recursos y comprador de los productos.

La State Sector Act de 1988 cambió la estructura de asignación de los recursos humanos que prevalecía en las empresas públicas. Ahora los jefes ejecutivos, quienes son responsables de los departamentos, son nombrados a través de un concurso abierto y por un tiempo determinado, y la permanencia en el puesto está en función de los resultados. La relación entre el jefe ejecutivo y el ministro responsable se ha hecho más transparente a través de acuerdos anuales donde se negocia lo que el ministerio espera obtener del departamento (productos) y la responsabilidad del jefe ejecutivo de proveer éstos.

La modificación en la asignación de los recursos financieros se dio por medio de la Public Finance Act 1989, en ésta se establece que las asignaciones sean hechas por resultados más que por insumos; así se concibe el presupuesto a través de un contrato por resultados entre los ministros y los jefes de departamento. Esto otorga la libertad a los jefes ejecutivos para suministrar sus recursos; a su vez, los ministros adquieren los productos de la fuente que más les conviene, lo que permite una relación de mercado que facilita que las empresas funcionen como empresas privadas.

La State-Owner Enterprises Act, la State Sector Act y la Public Finance Act se pueden identificar como la primera fase en la reforma administrativa del sector público en Nueva Zelanda. Estas tres leyes se complementan y permiten llevar a cabo la asignación del presupuesto en función de los resultados, a su vez que se ejerce un control de los recursos públicos.

Una segunda fase de las reformas se da con la adopción de una visión integral de lineamientos a seguir a corto y largo plazo. La

Public Finance Act contempla los principios macroeconómicos en el largo plazo, así como el seguimiento de éstos de manera constante. Por otro lado, las Strategic Result Areas y las Key Result Areas, siguen objetivos a mediano y corto plazo encauzadas integralmente, lo que ha permitido resolver problemas que enfrentó la gestión pública en su primera fase de reformas.

Si bien es cierto que el tiempo puede ser relativamente corto para poder determinar el éxito o fracaso de las medidas adoptadas, sí es claro un marco institucional que respalda las reformas a través del cual es posible identificar a los actores involucrados, las responsabilidades respectivas y los objetivos que se deben seguir; permitiendo así una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y la flexibilidad necesaria para su administración.

REINO UNIDO

Aspectos generales

El Reino Unido comprende Gran Bretaña (Inglaterra, Escocia y Gales) e Irlanda del Norte. Su población es de casi 60 millones de habitantes (OCDE, 1998). El Estado es unitario con características muy particulares como el hecho de no tener un sistema judicial único, no contar con una Constitución escrita. A su vez, su sistema de gobierno está compuesto por diferentes sistemas de administración local y la descentralización de una buena parte de las funciones administrativas centrales (OCDE, 1993).

El Reino Unido está regido por un monarca constitucional y gobernado por un parlamento único establecido en Londres. El Poder Ejecutivo recae en el presidente del partido político que ha obtenido mayoría en la Cámara de los Comunes o primer ministro quien es ratificado por la reina. El primer ministro nombra al resto de los ministros que conforman el gabinete.

El parlamento es la máxima autoridad legislativa compuesta por la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes. El Reino Unido mantiene una doctrina tradicional de *soberanía parlamentaria* lo que significa que ninguna entidad ni individuo tiene el

poder de modificar o anular la legislación aprobada por el parlamento.

La Cámara de los Comunes es la Cámara electa del parlamento y está formada por 659 miembros (OCDE, 1998), sus funciones son: la aprobación de la legislación (destacando las leyes fiscales en el marco del presupuesto anual) y el control de la administración pública y de las actividades del Ejecutivo. El control detallado lo llevan a cabo comisiones de investigación departamentales así como los debates y las respuestas ministeriales ante la Cámara; los ministros deben responder ante la Cámara Baja de todos los actos y omisiones de sus departamentos (OCDE, 1993). La mayoría de los ministros son miembros de la Cámara de los Comunes y sólo algunos de la Cámara de los Lores (Petrei, 1997).

La Cámara de los Lores es la Cámara Alta del parlamento, tiene alrededor de 1,200 miembros (OCDE, 1993) y la integración de sus miembros no es por medio de la elección. Está compuesta por los obispos más importantes de la iglesia de Inglaterra, posiciones hereditarias, ex políticos y antiguos altos funcionarios, jefes militares y presidentes de empresas. Los poderes de la Cámara Alta son limitados, entre sus principales funciones con respecto a la administración pública están: revisión de los proyectos de ley aprobados por la Cámara Baja, control de los textos legislativos delegados por los ministros en virtud de poderes legales que les corresponden, control de la aplicación de textos comunitarios a través de una comisión especial. En relación con las cuestiones fiscales esta Cámara no tiene competencia.

En el Reino Unido tradicionalmente los asuntos importantes se llevan a cabo en el pleno de la Cámara y no por *comisiones*; no obstante, éstas han sido más recurrentes, principalmente por la Cámara de los Comunes, en la cual existen comisiones permanentes y comisiones especiales.

Existe la Comisión de las Cuentas Públicas, que investiga la utilización de los créditos aprobados por el parlamento consultando a los altos funcionarios y es asistida por la Oficina Nacional de Auditoría (National Audit Office). Formalmente, esta comisión limita sus investigaciones en asuntos de economía, de eficiencia

y eficacia. La comisión tiene un impacto decisivo sobre la gestión pública y, en el marco de sus funciones, puede juzgar la adecuación, regularidad y el precio de actuaciones mucho más a fondo que otras comisiones de investigación (OCDE, 1993) (véanse organigramas 3 y 4).

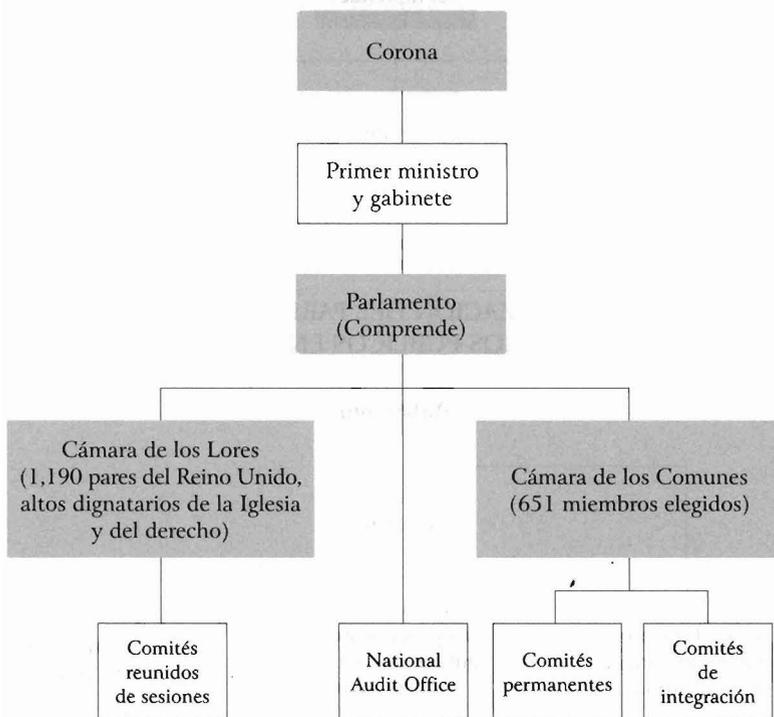
Los principales organismos de gestión presupuestaria de la administración central del Reino Unido son el Ministerio de Hacienda o el Tesoro (Treasury) y la Oficina de la Función Pública y de la Ciencia (Office of Public Service and Science, OPSS) la cual es parte de la Oficina del gabinete (Cabinet Office). El Ministerio de Hacienda es responsable de la estrategia económica, la política fiscal y el presupuesto anual, y se ocupa de la planificación y del control del gasto público.

La Oficina del Servicio Público, y de la Ciencia juega un papel importante en el mejoramiento de la eficiencia y eficacia del servicio público a través del programa Next Steps, la aplicación de la Carta del Ciudadano (Citizen's Charter), de la unidad de control de la eficiencia (Efficiency Unit), del Programa de Competencia por la Calidad (Competing for Quality), del Programa Open Government, entre otros. De la misma manera busca aconsejar al Primer Ministro en cuestiones de funciones y de normas del servicio público así como en materia de contratación y carrera administrativa de los funcionarios públicos. El Ministerio de Hacienda y la Oficina del Servicio Público y de la Ciencia comparten la responsabilidad de los principios generales y de la organización central necesaria para la gestión de la función pública (OCDE, 1993).

La administración está dividida en departamentos y ministerios encabezados por un ministro. Las funciones de éstos son tanto legislativas como ejecutivas. Existen casos en que algunos ministros no tengan un departamento bajo su responsabilidad y algunas áreas donde haya más de un ministro, como es el caso del Ministerio de Hacienda donde existen cinco ministros para su coordinación (sin embargo todos están bajo la coordinación del canciller de Hacienda o chancellor of the Exchequer) (véanse organigramas 3 y 4.)

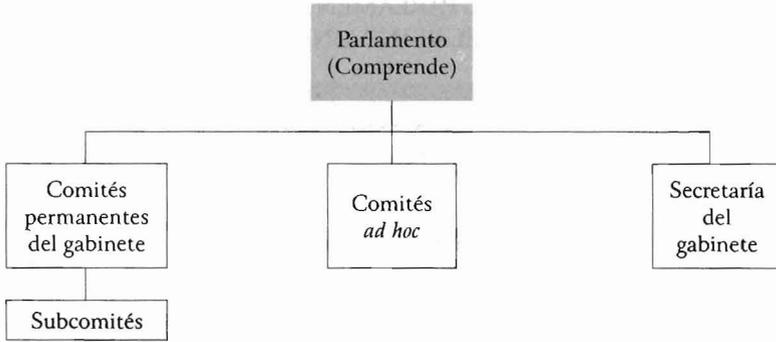
ORGANIGRAMA 3

LA ESTRUCTURA DEL PARLAMENTO Y DEL GOBIERNO EN EL REINO UNIDO



Fuente: *Administración Pública: Modelos de los países de la OCDE*, OCDE, 1993, p. 302.

ORGANIGRAMA 4



ORGANIZACIÓN DEL PARLAMENTO Y DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL REINO UNIDO



Fuente: *Administración Pública: Modelos de los países de la OCDE*, OCDE, 1993, p. 302.

Antecedentes de la modernización administrativa

El Reino Unido, igual que varios países miembros de la OCDE, vio afectados sus indicadores macroeconómicos desde principios de la década de los setenta con una caída del crecimiento del PIB y de la inversión; y un crecimiento de la inflación y de la tasa de desempleo (véanse cuadros 1 y 2). La época de la posguerra favoreció un incremento en el gasto público sin mayor consideración que el contexto macroeconómico y los recursos disponibles (Petrei, 1997). La programación de los recursos se basaba en un año y la planeación se enfocaba en proveer recursos con un pobre enfoque en las consecuencias económicas. Diversos elementos entonces condujeron a un replanteamiento del sistema presupuestario. Es a partir de la década de los sesenta que se producen grandes cambios en la administración pública del Reino Unido (Petrei, 1997).

En 1976 se fijaron límites de caja en la asignación del presupuesto, que implicaba la asignación de un monto determinado por departamento o programa en términos reales. Cualquier incremento en los recursos implicaba un incremento en el presupuesto, que no favorecía el ahorro de los recursos. En 1982 se produjeron cambios que implicaron la justificación de cualquier incremento en el gasto, un horizonte a tres años y la creación de la unidad de control de la eficiencia (Efficiency Unit) cuya función fue la revisión de actividades específicas dentro del sector público para reducir costos, mejorar el desempeño y hacer más estrictos los métodos de trabajo, sin mayor énfasis en la evaluación de los resultados (Petrei, 1997).

Sin embargo, no se produjeron grandes cambios ya que se buscó la eficiencia tratando más con problemas de tipo operativo y de manera aislada, donde los estudios se enfocaban en una sola organización con la intención de mejorar los métodos de trabajo.

A lo largo del mandato de Margaret Thatcher como primera ministro del Reino Unido (1979-1990) la gestión del sector público sufrió una serie de reformas que se han dado paulatinamente, las cuales se pueden enmarcar en dos grandes iniciativas: Iniciativa

de la Administración Financiera en 1982 (Financial Management Initiative, FMI) y el Mejoramiento de la Administración del Gobierno: los siguientes pasos (Improving Management in Government: the Next Steps) en 1988. Cada reforma ha implicado nuevos requerimientos de datos y documentos, así que las instituciones del gobierno central ahora negocian, establecen objetivos de resultados, y deben planear la entrega de reportes financieros en el tiempo. De la misma manera, deben desarrollar mecanismos para medir resultados y evaluarse, generando medios para rendir cuentas de la administración de los bienes públicos (OCDE, 1997).

Iniciativa de la Administración Financiera (Financial Management Initiative, FMI)

La Iniciativa de la Administración Financiera (1982) se promovió como un medio para desarrollar en cada departamento una organización y un sistema en donde los administradores de todos los niveles tuvieran (OCDE, 1997):

- una clara visión de sus objetivos y un medio para evaluar y, en la medida de lo posible, medir los resultados en relación con esos objetivos;
- establecer su responsabilidad para hacer el mejor uso de los recursos, incluyendo un escrutinio crítico de los resultados;
- contar con información (particularmente acerca de los costos), instrucción y con consejo experto para ejercer mejor su responsabilidad.

Se modificó el proceso de planeación de los altos mandos y los sistemas para delegar el presupuesto, que después fue emprendido a través de la reseña multi-departamental del presupuesto (1986). Se creó una pequeña unidad administrativa financiera en la Tesorería la cual se centró en ofrecer consejos y monitorear los progresos. El FMI contribuyó al mejoramiento del sistema de rendición de cuentas y los métodos de medición de resultados. Sin

embargo, se observaron pocos cambios en el comportamiento organizacional, lo que llevó a concluir que las prácticas administrativas no habían cambiado mucho con respecto a las prevalecientes antes de las reformas (OCDE, 1997). Esto condujo a una nueva iniciativa.

Iniciativa Next Steps

El informe de 1988 denominado Mejorando la Administración en el Gobierno: los Próximos Pasos (Improving Management in Government: the Next Steps) estableció que después de casi una década de reformas, la libertad de un administrador para dirigir el servicio público seguía siendo bastante limitada. Los controles se daban en los recursos y en los objetivos, así como en los medios para establecerlos. La selección de personal, los despidos, el cuadro administrativo, la promoción, los pagos, las horas de trabajo, el uso de equipo, entre otros, no se decidían en los niveles respectivos de la administración, sino que se tomaban en el centro del servicio civil (OCDE, 1997).

Se consideró necesario que los servicios públicos fueran “tejidos” por los departamentos. Se requería de departamentos pequeños que dirigieran los objetivos y no grandes departamentos ocupados en programas operativos, como era el caso hasta entonces. La clave del reporte fue la creación de agencias que realizarían funciones gubernamentales en un marco institucional específico. Bajo esta concepción, el reto se enfocaba en determinar cuáles serían las relaciones entre las nuevas agencias y el departamento, dónde empezaría y dónde terminaría la responsabilidad de administrar los recursos y de obtener resultados entre la agencia y el ministerio.

Una agencia Next Steps comenzaría con la selección de un servicio como candidato para estatus de agencia. La agencia candidato pasaría entonces a través de “opciones prioritarias” tratando una serie de cuestiones concernientes a la provisión del servicio y la asignación financiera, para poder así determinar qué activi-

dades se desarrollarían y con qué tipo de recursos (públicos o privados). Una vez que se determinara que el producto o servicio sería otorgado y financiado por el gobierno, sería posible confiarlos a una agencia ejecutiva independiente.

Con la intención de clarificar las prioridades y los objetivos, la Iniciativa Next Steps consideró que cada agencia tendría un solo propósito, a partir del cual sus resultados pudieran ser medidos y valorados. Cada agencia estaría dirigida por un jefe ejecutivo seleccionado de una competencia abierta. A menos que el primer ministro hubiera autorizado un candidato externo, el jefe ejecutivo sería personalmente responsable frente al ministerio correspondiente por los resultados de la agencia, especialmente con respecto a los acuerdos de resultados. Una parte del salario de los jefes ejecutivos estaría relacionado con el alcance de los objetivos.

Con la creación de una agencia y la asignación de su jefe ejecutivo no se detallaron todas las cuestiones concernientes a sus operaciones. Cada agencia tiene un marco de negociación con el departamento correspondiente al inicio y en el transcurso de las operaciones. Cada agencia es independiente en el sentido de ser responsable de sus resultados con respecto al uso de los recursos y a los resultados alcanzados; pero también es legalmente dependiente con respecto al departamento el cual es comprador de sus bienes y servicios, ya que el ministro es responsable ante el parlamento (OCDE, 1997).

El gobierno ha manifestado que las agencias Next Steps no significan reducir responsabilidades de los ministros ante el parlamento. Lo que sí se establece es una distinción entre la responsabilidad de los jefes ejecutivos al frente de una agencia, la cual puede ser delegada, y la rendición de cuentas del ministro ante el parlamento, la cual no puede ser delegada (OCDE, 1997).

Las agencias Next Steps requieren que los departamentos deleguen. Se considera que éstos pueden supervisar pero no intervenir; sin embargo, el delimitar el campo de acción de las partes involucradas no ha sido fácil. Un estudio de agencias Next Steps en 1991 (Making the Most of Next Steps) concluyó que los depar-

tamentos intervinieron en decisiones administrativas triviales y que el Ministerio de Hacienda interviene en la aprobación de cuestiones propias de la agencia. La respuesta del gobierno fue que los departamentos deberían proveer asesoría y dirección estratégica y no involucrarse en operaciones rutinarias.

Sin embargo, un estudio en 1994 (Next Steps: Moving On) tres años después, estableció que persistían los problemas en las relaciones departamento-agencia. Se reconoció que existía una considerable brecha cultural en ambos lados; por un lado, los jefes ejecutivos creyendo que la administración de los departamentos es un obstáculo burocrático, y por otro, los departamentos viendo a las agencias como pequeñas fortalezas siguiendo sus propias direcciones (OCDE, 1997). Lo que ha llevado a tensiones en la relación departamento-agencia acerca de la flexibilidad necesaria para poder administrar.

Aun así, las agencias han reportado mayor eficiencia y algunos argumentan que la creación de agencias ha terminado con viejos mecanismos de estandarización y control administrativos, si no en la medida deseada, sí lejos de lo que prevalecía antes de las reformas. Se ha considerado que las agencias han representado un mejoramiento en la organización gubernamental y de su permanencia en la entrega de servicios públicos. Los resultados favorables se han reflejado en las evaluaciones, inicialmente cada agencia sería evaluada cada tres años. Actualmente la política requiere de una evaluación de por lo menos cada cinco años. Esta evaluación la realiza o comisiona el departamento correspondiente, quien confía en medidas de *outputs* y *outcomes*, por medio de los clientes o ciudadanos y revisando las operaciones de la agencia.

A principios de 1995 había más de 100 agencias Next Steps establecidas con 353,000 puestos de servicio civil (OCDE, 1997) lo que representaba casi dos terceras partes del servicio civil. Ese mismo año había 64 (OCDE, 1997) organismos con el estatus de candidatos que empleaban alrededor de 100,000 puestos de servicio civil.

Con la intención de conocer el marco institucional en el cual operan las agencias Next Steps y sus relaciones con los departa-

mentos y ministerios se tratan de manera separada el marco de referencia, los acuerdos de resultados, las reformas del servicio civil y de los departamentos y el papel de los departamentos centrales (El Ministerio de Hacienda y la Oficina del Servicio Público).

*Marco normativo
bajo el cual operan las agencias
(Framework Documents, FD)*

Cada agencia Next Steps cuenta con un marco normativo (Framework Documents, FD) que especifica el marco político y de recursos dentro del cual ésta va a operar. Los FD son negociados por la agencia y su respectivo departamento, con la supervisión de Hacienda para asegurar la satisfacción gubernamental. Se negocia con respecto al papel de la agencia, su dirección y objetivos, las condiciones financieras bajo las cuales tiene para operar, las responsabilidades de los jefes ejecutivos, las relaciones con el respectivo departamento y con Hacienda, los acuerdos contables y auditorías y la delegación de responsabilidad financiera en el jefe ejecutivo (OCDE, 1997).

Se demanda un marco requerido por la agencia que refleje un grado de independencia y que sea responsable de los resultados; sin embargo, los FD no abarcan todas las cuestiones inherentes a la interacción entre la agencia y el departamento, por lo que cuando hay desacuerdos en los respectivos papeles se buscan entendimientos entre las partes fuera del marco ya establecido.

Para las agencias, las cuestiones sobresalientes y más controversiales son con respecto a la delegación de responsabilidades, ya que se parte del principio básico de que una agencia puede ejercer sólo la autoridad delegada a ésta. Se propuso que respetando los límites de caja y los objetivos generales, los administradores tuvieran la libertad de tomar sus propias decisiones con respecto a la administración del personal y de los recursos, exceptuando áreas específicas (OCDE, 1997). Sin embargo, se ha cuestionado el otor-

gar completa autoridad si una agencia aún no ha demostrado suficiente capacidad administrativa.

Si bien, el marco normativo donde se establecen las negociaciones entre la agencia y los departamentos no es un arreglo acabado, sí constituye el marco de referencia inicial en las relaciones entre la agencia y los departamentos.

Acuerdos de los objetivos

Cuando se introdujo la Iniciativa de la Administración Financiera (FMI) el gobierno estableció que los objetivos no serían solamente para mejorar la administración de los gastos corrientes, sino que se promovería el mejoramiento en los diferentes aspectos de los programas. Es en la lógica de las agencias Next Steps que se crean los diseños para la división de responsabilidad entre la agencia y los departamentos, la agencia para enfatizar en los resultados de *outputs* y los departamentos en las medidas políticas (*outcomes*).

Los objetivos son establecidos por los ministros, después de negociaciones con los jefes ejecutivos, se considera que no existen imposiciones (OCDE, 1997). Generalmente la elaboración de los objetivos está en función de lo realizado el año previo, en grandes agencias (con más de 1,000 empleados) muchos de los objetivos permanecen inalterados de un año al siguiente.

Los objetivos se concentran en eficiencia y *outputs*, que son diseñados dentro del control directo de la agencia, más que en *outcomes*. Cada agencia se centra en resultados financieros, eficiencia y la calidad del servicio, el énfasis se centra en un pequeño número de objetivos claves a través de los cuales la agencia es juzgada.

Las agencias establecen objetivos internos que son elaborados en planes corporativos y de negocios, los cuales son las bases para acuerdos de resultados en el reporte anual. Además, la Next Steps Review reporta anualmente cada progreso de la agencia en sus objetivos clave; los objetivos adicionales y los acontecimientos pertinentes a la calidad del servicio son tratados conforme a la Carta del Ciudadano (OCDE, 1997). Finalmente, el progreso de los obje-

tivos es seguido por los acuerdos periódicos de las agencias, si bien se cree que la constante medición y reporte de los resultados no asegura el mejoramiento de éstos, sí se está atento a lo que las agencias hacen para cumplir con los objetivos.

Los objetivos se han convertido en una presión de las agencias para alcanzar los *outputs*, mejorar la productividad, cortar tiempos de respuesta, reducir las quejas de los clientes, rescatar un alto porcentaje de costos, entre otros. El que los objetivos sean transparentes le facilita a una agencia determinar hasta qué punto ha alcanzado sus metas y el no cumplimiento de éstos repercute en el jefe ejecutivo, con miras a ser destituido.

En 1994, Hacienda y el Comité del Servicio Civil del parlamento recomendaron que los objetivos fueran reemplazados por acuerdos de resultados anuales entre los ministros y los jefes ejecutivos; la propuesta tuvo más que ver con las relaciones entre los departamentos y las agencias que con los resultados, ya que el comité considera las negociaciones sobre los acuerdos de resultados como una oportunidad para clarificar las relaciones entre la agencia y su departamento, al ofrecer una oportunidad para ajustar los papeles departamento-agencia con una perspectiva más amplia que la tomada en el proceso de fijación de objetivos (OCDE, 1997). El gobierno reconoció el riesgo de la asignación del presupuesto a partir de una precisión exacta, ya que los recursos podrían dirigirse en áreas donde éstos fueran de fácil evaluación, quedando fuera áreas en las cuales la medición se torna más complicada.

Los resultados se complementan en la Carta del Ciudadano con la fijación de estándares de calidad para los servicios. La Carta fija los estándares en términos absolutos, así que los usuarios tienen la información acerca de los servicios que ellos obtienen. Esta carta ha tenido gran acogida por parte de los usuarios de los servicios públicos, lo que ha facilitado su desarrollo; aun cuando ha tenido algunas críticas se considera que existen visibles mejoramientos y una mayor sensibilidad con respecto a las necesidades e intereses del cliente o ciudadano (OCDE, 1997).

En 1991, Compitiendo por la Calidad estableció que la provisión de servicios públicos sería sometida a la competencia. La

prueba de mercado es el procedimiento para determinar si es factible y eficiente contratar determinados servicios, los departamentos harían un informe de sus actividades e identificarían aquellos que pueden ser sometidos a una prueba de mercado.

Inicialmente, la prueba de mercado daría igual oportunidad de competencia para oferentes públicos y privados, y ganaría quien proveyera el mayor “valor del dinero”, sin importar que fuera público o privado.

Con la intención de mejorar la presentación del presupuesto en 1995 se propuso una reforma integral de los mecanismos de informe, seguimiento y control presupuestario, basado en la aplicación base devengado como un complemento del enfoque de caja, el cual prevalecía. Con esto se intenta la asignación de un precio/costo de los recursos utilizados, incluyendo bienes, de capital, clasificación y valorización de todos los activos así como su depreciación, volumen, los deudores y acreedores, entre otras cosas (Petrei, 1997). Este método facilita a los gerentes el conocimiento con respecto a los costos completos de los recursos utilizados, de costos unitarios, la integración del capital en las decisiones del presupuesto, entre otras cosas.

Reformas del servicio civil y departamentales

Los miembros del servicio civil⁶ se han reducido de manera significativa, la discreción que se dio a los departamentos en la asignación de los recursos, tanto humanos como de otro tipo, fue el comienzo de la reducción del servicio civil. Al inicio de la reforma eran más de 730,000 el número de miembros en el servicio civil y a finales de 1993 fue alrededor de 560,000 (OCDE, 1995). Los responsables de la administración del servicio civil son el Ministerio de Hacienda y la Oficina del Servicio Público y la Ciencia.

⁶Servicio civil se entiende como la comunidad de funcionarios y empleados públicos que realizan las actividades propias del gobierno y que no son del servicio político. El personal público cuyas características son el ingreso por concurso o examen, ascenso por méritos, por antigüedad, la neutralidad política, la profesionalización y la estabilidad en el empleo (Gasca, 1999).

Cuando se inició el establecimiento de agencias Next Steps se aseguró que éstas seguirían contando con personal del servicio civil; sin embargo, conforme se avanzó en la reforma el gobierno describió el futuro del servicio civil con la frase “unificado pero no uniforme”, lo que implicó arreglos diferentes, éstos de acuerdo con las circunstancias. En 1994 el Servicio Civil anunció las intenciones del gobierno de terminar con los arreglos de salario para ceder la responsabilidad de salarios y de nivel (excepto nivel superior) a los departamentos y agencias.

Bajo este nuevo régimen, el incremento en los salarios sería financiado por el nivel de eficiencia y otros ahorros y el poseedor del presupuesto ahora sería completamente responsable por los recursos personales y financieros. Aun así, mucho ha dependido de la extensión de los arreglos negociados entre los departamentos y las agencias.

El reducir a los departamentos sus tareas, especialmente aquellas relativas a la administración de personal y financiera, implicó cambios en su organización. A partir de los principios Next Steps tales como: una clara especificación de objetivos, reporte de los resultados y delegación de responsabilidad administrativa, el papel de los departamentos también ha cambiado. El gobierno ha presionado a los departamentos para reducir su tamaño y concentrarse en el trabajo político. La expectativa es que entre más pequeños sean los departamentos tenderán éstos a concentrarse en cuestiones de estrategia más que a operaciones rutinarias. La reducción en el tamaño y las operaciones de los departamentos ha sido fomentada por los Reseñas Fundamentales del Gasto (Fundamental Expenditure Reviews, FER) que establecen al departamento en su papel estratégico.

*El papel de los departamentos centrales
(La Tesorería y la Oficina
del Servicio Público y la Ciencia)*

La discreción administrativa de que dispongan las agencias Next Steps depende también de su relación con los dos departamentos

centrales –El Ministerio de Hacienda y la Oficina de Servicio Público. Aun con la presión hacia la descentralización, se reconoce que debe permanecer un papel central, la discusión se ha centrado en cuál sería ese papel. Hacienda y el Comité del Servicio Civil del Departamento han establecido que en la delegación de poder, el centro debe tener una idea clara de su papel y los límites necesarios en la delegación de ese poder.

Next Steps: Moving On (1994) estableció que las agencias generalmente consideran sus relaciones con los departamentos centrales mejor que con sus propios departamentos, de allí que las iniciativas Next Steps consideren una colaboración implícita que muchas veces es cuestionada por sus respectivos departamentos quienes demandan que el contacto con las agencias sea hecho a través de ellos.

Como departamento central, Hacienda estuvo amenazada por las amplias reformas gubernamentales que cuestionaron su papel tradicional y los procesos operativos, es la institución gubernamental que más lo ha vivido en la marcha de las reformas (OCDE, 1997). Al inicio de las reformas el papel del Ministerio de Hacienda fue muy amplio, el cual se ha ido adaptando en el transcurso de las reformas. Inicialmente, su papel fue de un control detallado, actualmente Efficiency Unit, Agencias Next Steps, Citizen's Charter y Competing for Quality son unidades separadas de Hacienda.

Con el paso de las reformas, Hacienda ha visualizado que el control total de gastos no se fundamenta en la concentración de los detalles y ha tomado iniciativas en el desarrollo de los arreglos de gastos corrientes que dan a los poseedores del presupuesto mayor libertad en el gasto administrativo. También ha promovido la delegación del presupuesto, aplicaciones extensas de medidas de resultados, mejoramiento en informaciones e información administrativa y otras iniciativas que han guiado las reformas.

Las reformas han implicado un difícil periodo de ajuste para Hacienda. Ahora, la “nueva” Hacienda es una activa promotora de las reformas administrativas a través de la distribución de instructivos y manuales con respecto al control de costos corrientes, reportes anuales y explicaciones, el establecimiento de agencias Next Steps y mucho más.

Inevitablemente, esta transformación ha tenido mayores implicaciones en el tamaño y la estructura del ministerio de Hacienda. Aun con la descentralización, Hacienda todavía ejerce controles como: la aprobación del gasto en proyectos sobre una “delegación limitada”; aprobación de transferencias en el presupuesto departamental de un gasto a otro; involucramiento en la preparación del reporte departamental y la aprobación de reportes en salarios y puestos.

Proceso presupuestario

PROCESO PRESUPUESTARIO EN EL REINO UNIDO

Meses antes de que inicie el año fiscal t

Principales eventos

Año t-1	Los departamentos presentan informes de su posición.
12 de abril	Primeras discusiones en el gabinete de gasto público. Se confirman los techos.
10 de junio	El comité del gasto del gabinete se reúne para discutir las asignaciones. El secretario general del comité se reúne con todos los ministros y hace sus recomendaciones.
9 de julio	Hay reuniones del comité de gasto y hace las recomendaciones al gabinete. El gabinete discute las asignaciones.
Del 7 de septiembre al 5 de noviembre	El gabinete decide sobre las asignaciones. El canciller de Hacienda anuncia el nuevo plan de gastos del presupuesto. Se envía el proyecto de presupuesto a la Cámara de los Comunes.
5 de noviembre	La comisión de presupuesto de la Cámara examina detalladamente las propuestas de gastos para el año fiscal t. Se publican los informes departamentales, y el anexo estadístico del presupuesto unificado.
Año t	
Del 3 de enero al 2 de febrero	Se publican las estimaciones de gasto
1o. de marzo	Inicia el año fiscal t.
Abril	Se completa el proceso legislativo sobre aspectos impositivos y de aprobaciones para gastos.
Antes de que finalice julio	

El presupuesto es preparado por el ministerio de Hacienda y se puede identificar un trabajo simultáneo en tres fases (Petrei, 1997):

- Proyecciones económicas.
- Revisión de los programas de gasto.
- Análisis de cambios impositivos necesarios.

La política presupuestaria gubernamental se ubica en un contexto de mediano plazo a través de la Estrategia Financiera de Mediano Plazo (Medium-Term Financial Strategy MTFs) desde 1980, la cual provee el marco para la política monetaria y fiscal, a partir de la consideración de que la política monetaria necesita ser apoyada por una firme postura fiscal (OCDE, 1995).

Cada MTFs presenta proyecciones fiscales para los siguientes cuatro o cinco años, estas proyecciones cubren los requerimientos de préstamos del sector público y sus principales componentes de ingreso y gasto.

Cada año el gobierno revisa los planes de gasto para los dos años siguientes y formula planes para el tercer año, bajo dos principios preestablecidos: reducir la relación gasto público/ingreso nacional y asegurar un mejor uso de los recursos (Petrei, 1997).

Desde 1993⁷ el gobierno anuncia sus planes de gasto y de impuestos para los próximos tres años junto con el informe de presupuesto que se presenta a finales de noviembre.

El Ministerio de Finanzas presenta al gabinete un documento que contiene las bases de la negociaciones que se darán en el mismo. El documento se hace a partir de las propuestas recibidas de los departamentos y de proyecciones macroeconómicas. El gabinete en pleno acuerda lineamientos generales y se establecen los techos que son comunicados a los departamentos y agencias gubernamentales.

El gabinete se reúne en junio para discutir las perspectivas del gasto público y confirmar los techos. Un comité del gabinete, encabezado por el canciller de Hacienda, discute la asignación de los

⁷Anteriormente, las modificaciones impositivas se discutían en marzo y los gastos en noviembre.

recursos para hacer las respectivas recomendaciones al gabinete, sus discusiones son asesoradas por recomendaciones del secretario general de la Tesorería, basadas en una ronda de reuniones bilaterales con los ministros, con la finalidad que el comité considere las preferencias de los ministerios.

Comentarios finales

Bajo dos principales concepciones se han llevado a cabo las reformas en el sector público del Reino Unido: la idea de que los servicios serán provistos a través de acuerdos tipo mercado; y la otra, la idea de que las organizaciones serían administradas por personas a quienes se les han dado los recursos y la autoridad para proveer bienes y servicios de los cuales ellos son responsables (OCDE, 1997). Las reformas en el Reino Unido han tenido un seguimiento con el paso de los años que pretenden cumplir con estos supuestos.

Con la Iniciativa de la Administración Financiera en 1982, el Reino Unido emprendió un programa que pretendía delegar responsabilidad a los gerentes acerca de los servicios que éstos brindaban; sin embargo, al no proporcionarles los medios necesarios para que así fuera, las reformas condujeron a una nueva concepción de la organización pública a través de las agencias Next Steps en 1988.

Es alrededor de este tipo de organizaciones que se van generando una serie de innovaciones en el sector público (eficiencia, eficacia, rendición de cuentas, reformas al servicio civil, nuevo papel de las agencias centrales, presupuesto base devengado, entre otras) que a lo largo de estos últimos años han transformado la administración pública del Reino Unido y además han sido la pauta a seguir de otros países. Así, la visión de confiar responsabilidad a los administradores que proveen los servicios ha dado mejores resultados que controlar desde el centro y la evaluación por resultados ha contribuido más a la efectividad de los programas que el método anterior de control de *inputs*.

Sin embargo, hay varios aspectos de las reformas que han sido cuestionados: la reducción del Estado, las agencias Next Steps

como un paso previo a la privatización, el futuro incierto del Servicio Civil, la incertidumbre en las relaciones entre los departamentos centrales y las agencias, así como las líneas poco claras entre responsabilidad administrativa y rendición de cuentas ministerial, entre otras cuestiones. Aun así se ha reconocido la revitalización del sector público bajo un espíritu de competencia, con nuevos métodos de trabajo, con personal innovador, el otorgamiento de mejores servicios a la ciudadanía, entre otros beneficios.

Las reformas en el Reino Unido se han ido dando paulatinamente y ajustándose a las necesidades que surgen en un continuo escrutinio de “abajo hacia arriba” que pone de manifiesto los requerimientos de los jefes ejecutivos para el cumplimiento de los objetivos; y de “arriba hacia abajo” delegando los recursos necesarios para el cumplimiento de estos objetivos a través de la institucionalización de las reformas. Bajo esta perspectiva, es difícil suponer que se pudiera regresar a los métodos tradicionales de la administración pública aun con los cambios de poder en el gobierno, las pautas a seguir probablemente se irán generando a través de la continua búsqueda en otorgar bienes y servicios a los ciudadanos de la mejor manera considerada.

AUSTRALIA

Aspectos generales

Australia es una federación formada en 1901 por seis Estados (antes colonias británicas) y 10 territorios federales, tiene una población de poco más de 18 millones de habitantes (OCDE, 1998). Cada Estado posee parlamento propio, Poder Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo se limita a determinados ámbitos; entre otros, el comercio y los intercambios internacionales e interestatales, los impuestos, la defensa, las sociedades comerciales y financieras y asuntos exteriores (OCDE, 1993).

Como reina de Australia, la reina Isabel II es jefa de Estado, el Poder Ejecutivo federal oficialmente recae en ella y es ejercido por el gobernador general que la representa en el país. El gober-

nador general actúa de acuerdo con la opinión de los ministros federales. Los miembros de la Cámara de Representantes se eligen para una duración de tres años, los del Senado por seis años.

El jefe de gobierno está representado por el primer ministro quien es el representante del partido que ha obtenido más escaños en la Cámara de Representantes, presidiendo el gabinete de ministros. El primer ministro, el primer ministro adjunto y el ministro de Hacienda siempre son miembros de la Cámara Baja; los otros ministros pueden proceder de una u otra cámara.

El Poder Legislativo, en el ámbito fiscal, puede aplicar imposiciones importantes fuera del control de los Estados, lo que explica el control que ejerce el gobierno federal sobre la mayor parte de los ingresos generados y asignados en Australia (OCDE, 1993).

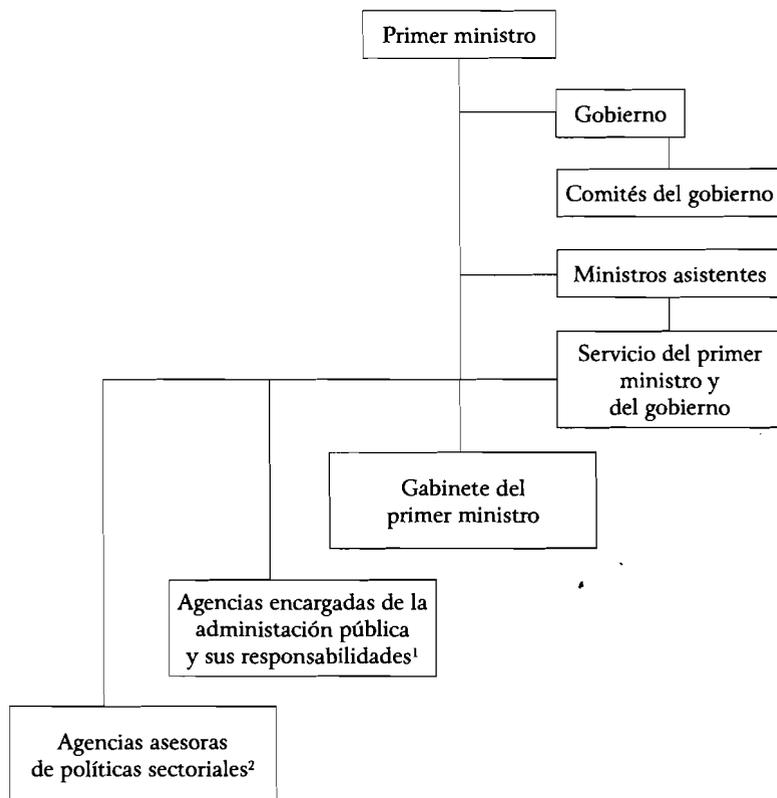
Ambas cámaras, la de Representantes como la del Senado, se organizan en *comisiones* que hacen investigaciones y elaboran recomendaciones sobre cuestiones particulares. Las comisiones pueden estar constituidas por miembros de una sola cámara o de ambas y el número de sus integrantes es variable (véase organigrama 5). Cada comisión trata los diferentes temas que afectan al país: el empleo, la educación, el medio ambiente, la hacienda y la administración pública, los asuntos constitucionales y jurídicos.

Existen comisiones permanentes encargadas de examinar los textos de las Leyes y de los reglamentos y las iniciativas de ley. Las comisiones permanentes de la Cámara de Representantes están habilitadas para examinar las iniciativas de ley, los informes, las cuestiones financieras, etcétera que les son remitidas por una u otra cámara del parlamento.

La Tesorería y el Ministerio de Finanzas asumen las principales responsabilidades presupuestarias. La Tesorería orienta en política económica, monetaria y de impuestos. Finanzas asesora al gobierno sobre las estrategias y las prioridades presupuestarias, tomando en cuenta las políticas macro-económicas y fiscales en vigor. Coordina la elaboración y el análisis de las propuestas relativas a los programas en curso y a los previstos, participa en el estudio y la evaluación de los programas de gasto del gobierno y lleva la cuenta

ORGANIGRAMA 5

PRINCIPALES ORGANISMOS DE APOYO AL JEFE DEL GOBIERNO DE AUSTRALIA Y DE LOS MINISTROS



¹ Comisión de la Función Pública, Oficina del Defensor del Pueblo de la Commonwealth, Agencia de Inspección y de protección de los méritos, Oficina del inspector-general de los servicios de inteligencia y de seguridad.

² Consejo Australiano de Ciencia y Tecnología, Oficina Nacional de Valoración, Oficina del Consejo Asesor de Planificación Económica, Oficina de la Comisión de Valoración de los Recursos. Fuente: *Administración Pública: Modelos de los países de la OCDE*, OCDE, 1993, p. 30.

pública con la que se efectúan todas las operaciones diarias dependientes del presupuesto federal (OCDE, 1995).

Desde la implementación del Financial Management Improvement Programme (FMIP) o Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera en 1984, los ministerios y los organismos asociados tienen un proceso presupuestal más estable y flexible. Este sistema permite a los departamentos ministeriales funcionar sobre la base de un presupuesto a tres años y de políticas presupuestarias a largo plazo, tomando en cuenta las implicaciones tanto para años futuros como para el próximo ejercicio.

Uno de los elementos importantes del programa FMIP ha sido la introducción del sistema Programme Management and Budgeting (PMB) o Gestión y Presupuestación por Programas el cual considera los programas como la base de las decisiones de asignación de recursos, siendo el principal instrumento oficial de gestión de recursos utilizado por el gobierno federal. Al exigir información sobre los resultados alcanzados así como una evaluación regular y sistemática de todos los programas gubernamentales (que permitan apreciar la eficacia), el PMB es un instrumento esencial de responsabilización y gracias al cual se pueden evaluar resultados, tanto para efectos internos como ante el parlamento (OCDE, 1993).

La Comisión de la Función Pública se creó en 1987 para sustituir al Consejo de la Función Pública, del que se habían delegado ya un gran número de funciones en materia de gestión centralizada de personal y quien la encabeza es el principal responsable de la aplicación de la Ley del Servicio Público (Public Service Act). La comisión se encarga, con plena independencia, de las políticas de contratación, de promoción, de despidos, de movilidad y de jubilación del personal. Es también responsable de asegurar la igualdad de oportunidades en el empleo y la formación continua de los cuadros medios dentro de la administración pública de Australia (OCDE, 1993).

Cada ministerio y agencia es responsable de la contratación de personal, a excepción del personal directivo compuesto por altos funcionarios (Senior Executive Service, SES), cuyas condiciones de ingreso y formación le corresponden a la Comisión de la Función

Pública. El SES se creó en 1984, a fin de que el gobierno pudiera disponer de un grupo de funcionarios de alto rango capaces de asegurar funciones de asesoramiento y de gestión de muy alto nivel en los ministerios para incrementar la eficacia de la administración pública.

El acceso a la función pública y la promoción dentro de ella se efectúan en el marco de un sistema de concurso abierto basado en el mérito. La promoción y los cambios de personal que no pertenecen al SES dependen de los jefes de los departamentos y de las agencias.

Antecedentes de la reforma administrativa

Entre los países miembros de la OCDE, Australia contaba con una de las economías más estables con una de las mayores tasas de crecimiento del PIB, del PIB per cápita, un buen crecimiento de la inversión y una tasa de desempleo de las más bajas (véanse cuadros 1 y 2); sin embargo, a principios de la década de los setenta, como en el resto de los países, estos indicadores empiezan a verse afectados. Fue a mediados de esta década que se introdujeron cambios en la administración del sector público de Australia, en 1976 se formó la Comisión Real sobre la Administración Gubernamental en Australia que estableció en el Informe Coombs la necesidad de readaptar el sector público para poder ofrecer eficiente y eficazmente los servicios.

Sin embargo, fue hasta 1983 con el Informe Reid que se destacó el énfasis en procedimientos más que en resultados y la marcada diferencia que había entre los propósitos que se establecían y los que se alcanzaban (Petrei, 1997). Es pues, a partir de entonces que se plantean cambios en la administración pública concernientes a la descentralización en la toma de decisiones con respecto a los recursos disponibles.

Con la llegada al poder del Partido Laboral (Labor Party), en 1983 se implementa un programa de reforma del gobierno y mejoría de la productividad en el sector público durante los 13 años que permaneció en el poder, hasta 1996 (Johnston, 1998). De

los principios que guiaron la reforma fueron obtener un mayor valor del dinero y restringir el gasto (Xavier, 1998). Se consideró que si los administradores tenían libertad para administrar, podrían entonces evaluar la calidad y efectividad de los servicios y tomarían iniciativas para su mejoramiento.

Desde la implementación del Financial Management Improvement Programme (FMIP) o Programa de Mejora de la Gestión Financiera en 1984, se han impulsado iniciativas tendientes a mejorar el marco presupuestario y reglamentario en que funciona el sector público, haciendo su entorno más flexible. Las iniciativas implican, sobre todo, descentralización de la toma de decisiones en materia de asignación de recursos públicos, así como flexibilidad y estabilidad en el manejo de los mismos.

Las reformas pueden ser clasificadas en dos extensas iniciativas: The Financial Management Improvement Programme (FMIP) y El Programme Management and Budgeting (PMB) (OCDE, 1997). Los cuales se tratan de manera detallada a continuación.

*The Financial Management
Improvement Programme (1984)
o Programa de Mejoramiento
de la Administración Financiera*

En 1984 El Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera (FMIP) fue institucionalizado como el marco para las reformas de los siguientes años. El FMIP fue diseñado para dirigir actividades administrativas en un ciclo estratégico que involucra fases integradas de planeación, presupuesto y asignación de recursos, implementación y evaluación (Halligan y Power, 1992).

La racionalidad que llevó a la coherencia y coordinación de las actividades administrativas, por medio del Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera, fue para reflejar planes integrales, programas presupuestarios por tres años (anteriormente era anual) y programas de evaluación. Así, a través de estos documentos formalmente escritos se estableció que el desarrollo

organizacional fuera a través de resultados, en contraste con el proceso *ad hoc* que prevalecía (Johnston, 1998).

El FMIP se enfoca en acuerdos que permiten la descentralización de las decisiones de los costos corrientes, la flexibilidad de éstos y la realización de reportes por medio de una base contable. Incluye acuerdos de gastos corrientes, dividendos de eficiencia, flexibilidad sobre recursos no utilizados y préstamos de futuros presupuestos, descentralización financiera, indicadores de resultados y métodos contables (OCDE, 1997).

Acuerdos de gastos corrientes

Todas las agencias y departamentos dependientes del presupuesto están sujetas a los acuerdos de gastos corrientes. Éstos permiten a los administradores disponer del presupuesto, incluyendo los gastos asignados para personal, como ellos lo consideren adecuado, con pocas restricciones en la transferencia entre las partidas. Los gastos corrientes comprenden menos del 10 por ciento del total de los gastos del Estado (OCDE, 1997), incluyen recursos para gastos y salarios, gastos administrativos y gastos de operación. Los gastos corrientes de los departamentos y agencias del presupuesto tienen un límite de efectivo (*cash limiting*) en el presupuesto anual, existen ajustes a los gastos corrientes sólo cuando éstos no sean recurrentes y no excedan el 1 por ciento del total provisto (OCDE, 1997), ajustes superiores se negocian entre el departamento y finanzas.

Estos arreglos han contribuido a flexibilizar la administración y establecer cambios fundamentales en las relaciones entre finanzas y los departamentos, aun cuando también se han generado fricciones al negociar cuáles ajustes serán los autorizados. Los administradores consideran que la flexibilidad que se provee en la administración de los gastos corrientes es una de las pocas herramientas con que cuentan para el manejo de su presupuesto, así que cuando el ministerio de finanzas se involucra, los departamentos lo consideran una injerencia en responsabilidades que les corresponden sólo a ellos. Sin embargo, la tensión, inherente

al presupuesto, es mucho menor que antes, cuando finanzas y los departamentos establecían contratos en cada partida de gasto (OCDE, 1997).

Dividendos de eficiencia

La nueva fase política del presupuesto determinó ahorros de la base presupuestaria de los portafolios para nuevas políticas, a través de un dividendo de eficiencia anual en la base presupuestaria. Esta deducción ha sido un intento para que los administradores produzcan lo mismo o más con menos recursos y reasignar los recursos a nuevos programas. Para asegurar que los portafolios estén bajo una disciplina de prioridades y revisión de los programas en marcha, el Ministerio de Finanzas consideró las reasignaciones de los dividendos de eficiencia como una medida discreta y verdadera de ahorro (Xavier, 1998).

Los portafolios están obligados a ahorrar fondos para nuevas políticas, los ministerios tienen un conjunto de políticas prioritarias en donde sólo las más importantes obtienen recursos de los fondos ahorrados. La importancia de los programas depende de las prioridades ministeriales, lo que ha representado un mayor involucramiento de los ministerios en el manejo presupuestario (Xavier, 1997).

Los dividendos de eficiencia forman parte de los acuerdos de costos corrientes. Las agencias esperan un dividendo de eficiencia cada año, desde 1996 es del 1 por ciento, anteriormente fue de 1.25 por ciento (Xavier, 1998) aplicado al presupuesto de gastos corrientes, el cual se transfiere a un fondo común. El Ministerio de Finanzas los considera como un aliciente de los departamentos para mejorar la productividad, algunos directivos los consideran una medida ineficiente de economizar recursos en los costos corrientes, sin tomar en cuenta su impacto en los servicios brindados por el gobierno (OCDE, 1997).

Hubo una tendencia de los departamentos de ganar esos recursos por medio de incrementar los precios en los servicios, por lo

que Finanzas insistió en que deberían ser dividendos obtenidos de operaciones departamentales (Xavier, 1997). Sin embargo, no se consideró que existieran pruebas suficientes para suponer que los dividendos de eficiencia hubieran afectado la calidad de los servicios del sector público, por lo que éstos permanecen y sólo han sido ajustados de 1.25 a 1 por ciento (OCDE, 1997).

Los grandes portafolios que dirigen las prioridades gubernamentales como: Salud, empleo, educación e instrucción y seguridad social, generalmente tienen una posición privilegiada para emprender nuevas políticas. Lo que ha ocasionado problemas con portafolios chicos, cuyas políticas pueden no ser prioridades gubernamentales y no serán favorecidos con los ahorros.

La siguiente tabla muestra los recursos destinados a nuevas políticas y los fondos ahorrados en los últimos años.

NUEVAS POLÍTICAS Y FONDOS AHORRADOS
(A\$ millones)

	1987-1988	1988-1989	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996
Nuevas políticas	638	973	1,621	2,011	1,917	5,308	2,314	2,453	1,496
Ahorros	4,125	866	1,299	2,832	1,967	1,754	1,350	716	547
Neto	-3,487	107	322	-821	-50	3,554	964	1,737	949

Fuente: John Antony Xavier (1997).

*Excluye ventas y reducción en asistencia general.

El gobierno en los últimos años ha aprobado nuevas propuestas políticas con ahorros o sin éstos, como se muestra en el cuadro. Los incrementos en los gastos parecen ser debido a la carga en los portafolios para, entre otras cosas, combatir el desempleo y disminuir el sector privado (Xavier, 1997). Lo que debilitó la presión de los portafolios para obtener fondos adicionales para nuevas políticas en determinadas áreas.

Acuerdos de recursos

Los acuerdos de recursos establecen proveer recursos adicionales o flexibilidad por un periodo determinado, la mayoría de los acuerdos consideran los gastos corrientes y sólo algunos incluyen gastos en programas. Cada acuerdo de recursos es la negociación final entre finanzas y el departamento afectado. Para que se den los acuerdos, ambas partes deben estar de acuerdo y establecer las condiciones bajo las cuales los recursos serán disponibles. Los de acuerdos, de recursos intentan adaptar tanto las necesidades de la agencia como los intereses del gobierno. Hay 5 tipos principales de acuerdos de recursos (OCDE, 1997):

- Acuerdos para que las agencias retengan recaudaciones.
- Acuerdos que otorgan recursos debido a la variación en la carga de trabajo o niveles de servicio; éste típicamente tiene fórmulas que enlazan el volumen de *inputs* y *outputs*.
- Acuerdos que permiten a una agencia disponer de dinero prestado, reembolsable con una tasa de interés.
- Acuerdos para la adquisición de tecnología que puede ser financiada a través de préstamos o por ajustes en la proyección.
- Acuerdos que garantizan un nivel de fondos en un periodo determinado.
- Los acuerdos de recursos han sido promovidos por Finanzas, sin embargo el proceso se ha dado de manera paulatina por considerar que éstos pueden reducir la flexibilidad del gobierno con respecto a gastos futuros.

Tanto los arreglos de gastos corrientes y los acuerdos de recursos han cedido responsabilidad financiera del centro del gobierno a los departamentos. Sin embargo, con las medidas llevadas a cabo por Finanzas, la descentralización ha sido lenta y desigual (OCDE, 1997). Se considera que la línea administrativa aún no tiene la suficiente flexibilidad para administrar sus recursos y que algunos departamentos han sido renuentes a descentralizar por temor de rendir cuentas sobre problemas administrativos de los

cuales ellos van a tener poco control. Un aspecto que se ha resalta-do en la descentralización ha sido la falta de *expertise* e instrucción en muchas unidades operativas, ya que existe el riesgo de que los niveles menores no estén preparados para enfrentar mayores res-ponsabilidades.

Uno de los aspectos que se plantean en contra de la descentra-lización es que las unidades generalmente invierten sus recursos en equipo e incrementan su personal con la finalidad de consumir el total de su presupuesto antes de que el año termine, lo que se cree es de esperarse cuando se traspasa dinero y autoridad antes de que se adquieran el conocimiento y la experiencia necesarios (OCDE, 1997).

En Australia se ha visto que los departamentos tienen pro-blemas en sus relaciones con las agencias centrales –en particular con el Departamento de Finanzas– así como con las unidades descentralizadas, quizás porque en Australia la separación de funciones entre la formulación de políticas y la ejecución de pro-gramas no está lo suficientemente marcada como en Nueva Zelan-da (OCDE, 1997). Aún así, hay excepciones como es el caso del De-partamento de Impuestos y el Departamento de Seguridad Social, en ambos departamentos las oficinas regionales tienen una gran responsabilidad con respecto a los recursos, las iniciativas admi-nistrativas y los resultados. Estas oficinas preparan planes de trabajo anuales, evalúan indicadores de resultados y se les ha mo-tivado para tomar iniciativas que mejoren las operaciones (OCDE, 1997).

Método de lo devengado

Con la introducción del Programa de Mejoramiento de la Admi-nistración Financiera, la administración de las finanzas es llevada a cabo por los departamentos, anteriormente estaba a cargo del Departamento de Finanzas, a partir de la década de los ochenta los departamentos hicieron sus propios acuerdos financieros, incluyendo un acuerdo en activos y responsabilidades; además de los reportes tradicionales de caja.

En 1992 se estableció que los departamentos hicieran sus reportes en una base contable, hubo un periodo de transición en el cual los departamentos tenían la opción de hacer sus reportes en la base contable o la tradicional de caja. Después de este periodo que abarcó el año financiero de 1995 todos los departamentos deben reportar en una base contable. Aun cuando más de la mitad de todos los departamentos del Estado y las agencias cambiaron a reportes contables durante la transición, un estudio llevado a cabo concluyó que los departamentos y las agencias no contaban con los requerimientos suficientes para la implementación efectiva de los reportes contables (OCDE, 1997).

Administración y Presupuestación por Programas (Programme Management and Budgeting, PMB)

La Administración y Presupuestación por Programas (1984) forma parte del Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera y se enfoca en los propósitos del gobierno y en los acuerdos de la eficiencia y eficacia de la actividad, más que en un nivel de gasto en insumos. Incluye estimaciones, programas presupuestarios, estrategia de evaluación, trabajo político y decisiones presupuestarias en el gabinete, portafolio de presupuesto y megadepartamentos y esfuerzos para medir los *outcomes* (OCDE, 1997).

Los ministros defienden las propuestas políticas de su portafolio en una primera fase del proceso ante el ministro de Finanzas y la Tesorería; y en una segunda fase, ante el Expenditure Review Committee o Comité de Revisión de Gasto (ERC). Las decisiones presupuestarias en el gabinete y en el Comité de Revisión de Gasto se concentran en las políticas y gastos implicados en las proyecciones, y los departamentos parten de un marco multianual a partir del cual estiman sus gastos y ahorros. El PMB opera en un modelo de decisiones colectivas en el cual el ERC determina el monto y la distribución del presupuesto (Xavier, 1998).

El programa presupuestario provee una base para la consolidación en cuestiones de gasto; sin embargo, el gobierno decidió no usar la estructura del programa como la forma de asignaciones,

más bien la estructura del programa influyó en la reorganización de 1987 que creó megadepartamentos agrupados de acuerdo a actividades que contribuyeran al mismo objetivo llamados portafolios o carteras. Así, el programa de presupuesto ha sido usado más para proveer una perspectiva alternativa y para organizar información en resultados que para distribuir fondos.

El Programa de Acuerdos de Resultados (Programme Performance Statements), reemplazado en 1994-1995 por el Portafolio Programme Estimates, es una presentación complementaria que provee información para el parlamento pero no es la base a través de la cual se decide sobre el presupuesto (OCDE, 1997). Durante los ciclos presupuestarios 1993-1994 y 1994-1995 se procuró eliminar la documentación superflua y el énfasis actual es en la información presentada por los portafolios la cual está organizada por programas.

Las decisiones de programas y presupuesto están centradas a través de proyecciones, el portafolio presupuestario, planes corporativos y de negocios, información de resultados, evaluación de programas y reportes anuales. El ciclo del presupuesto anual abarca una serie de eventos comenzando con los límites de gasto en las decisiones de presupuesto, girando a través del establecimiento de planes estratégicos y prioridades presupuestarias por portafolios, los resultados obtenidos y los proyectados, la evaluación de programas de *outcomes* y el reporte de resultados.

Proyecciones o estimaciones provisionales

Las proyecciones representan decisiones provisionales del gobierno en gastos futuros. Cada presupuesto anual presenta estimaciones provisionales para el año financiero inmediato y para cada uno de los tres siguientes años. Antes de las reformas presupuestarias las deliberaciones anuales del gabinete y del parlamento se centraban en el año inmediato, ignorando implicaciones de las decisiones presupuestarias en los años siguientes, lo que llevó al incremento del presupuesto de cada año debido a decisiones pasadas ya que los departamentos promovían programas con costos

bajos en el primer año y costos altos en los siguientes años (OCDE, 1997). Las proyecciones pretenden eliminar esta tendencia al tomar decisiones del presupuesto cada año, considerando en el futuro el impacto del gasto.

Las estimaciones de manera provisional depositan recursos futuros a portafolios y programas; los portafolios consideran las proyecciones como autorizaciones a fondos futuros y el Departamento de Finanzas los ve como una base para las negociaciones presupuestales. Las proyecciones se mantienen al día para tomar decisiones gubernamentales, cada iniciativa debe estimar los gastos para cada uno de los siguientes cuatro años, si se acepta la propuesta, las estimaciones se van ajustando.

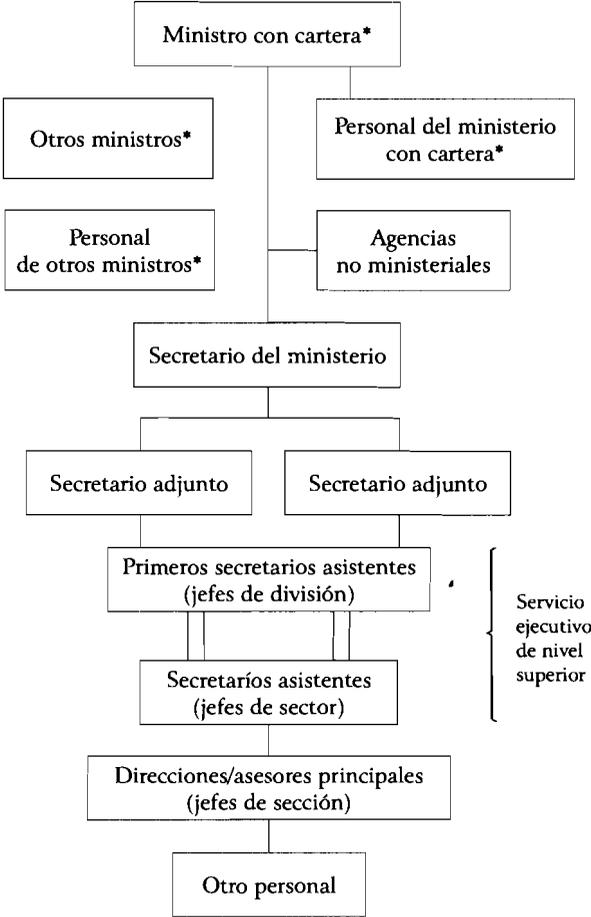
Las estimaciones provisionales implican mucho más que proyecciones multianuales, son punto de partida para decisiones en presupuestos futuros sobre las cuales los cambios políticos de ahorro y gasto se evalúan. Las proyecciones representan decisiones del gobierno, sin embargo, éstas no fijan el presupuesto futuro ya que se revisan constantemente para reflejar los cambios políticos recientes.

Cartera o portafolio presupuestario

Cada cartera o portafolio es un conjunto de departamentos en el proceso presupuestario que tienen objetivos comunes y están encabezados por un ministro o *senior portafolio minister* que forma parte del gabinete, y un *junior minister* asistiendo en la administración del portafolio, éste no forma parte del gabinete. Así, se crearon megadepartamentos encabezados por uno o más ministros de acuerdo con el tamaño del portafolio, aunque sólo uno forma parte del gabinete (véase organigrama 6).

El portafolio presupuestario abarcó dos lineamientos principales: agrupar programas y funciones que contribuyeran a los mismos objetivos; y concentrar prioridades y decisiones de recursos. En 1987 se concentraron los 28 departamentos que existían en 16 portafolios (Xavier, 1997) agrupando a los departamentos de acuerdo con sus funciones, lo que se fortaleció como una mejor arena para la toma de decisiones en el presupuesto (OCDE, 1997).

ORGANIGRAMA 6
ESTRUCTURA TÍPICA DE UN MINISTERIO
CON CARTERA DEL GOBIERNO AUSTRALIANO



Fuente: *Administración Pública: Modelos de los países de la OCDE*, OCDE, 1993, p. 30.

*Normalmente estos cargos se consideran políticos. El gabinete del ministro en ejercicio puede incluir funcionarios.

El portafolio presupuestario opera en dos niveles (Xavier, 1997): en el nivel central o proceso presupuestario nacional a través del Departamento de Finanzas y el Cabinet Expenditure Review Committee (ERC); en el segundo nivel, o nivel de portafolio, el portafolio presupuestario requiere un ministro para administrar el gasto del portafolio y/o un nuevo objetivo político.

A nivel nacional el portafolio presupuestario requiere del gabinete para decidir las prioridades del presupuesto en objetivos del portafolio y gastos totales, nuevas políticas y/o ahorros. Este primer nivel pretende tener una visión integral del presupuesto.

A nivel de portafolio el ministro es el responsable de administrar los gastos de su portafolio y/o los nuevos objetivos políticos. Un portafolio debe administrar sus recursos para obtener ahorros que serán destinados a nuevas políticas.

Los acuerdos presupuestarios se llevan a cabo de la siguiente manera (OCDE, 1997): Cada ministro establece un objetivo para el total de los gastos, el cual puede incluir ahorros en los programas existentes o designar gastos adicionales para las iniciativas políticas, el ministro está obligado a presentar un portafolio presupuestal dentro de los objetivos. Se considera que el portafolio presupuestario da a los ministros considerable discreción en el establecimiento de prioridades con los recursos disponibles. Al mismo tiempo que el portafolio del presupuesto es consistente con el objetivo del gasto, el gobierno puede imponer sus prioridades cuando éstas difieran de las del ministro.

Con las reformas se ha afectado el papel del Departamento de Finanzas, ya que su trabajo principal con respecto al presupuesto pertenece a las proyecciones más que a las particularidades del gasto. Finanzas se encarga de proporcionar la información disponible, estableciendo los papeles y procedimientos para considerar cambios en los programas, monitoreando las órdenes del presupuesto para asegurar que sean consistentes con la política gubernamental y que estén respaldadas por análisis de asignaciones y datos, y consideren el impacto del gasto por cambios políticos. Así, las negociaciones de finanzas con los ministros se enfocan en cuestiones políticas más que en detalles de gastos (OCDE, 1997).

Las proyecciones y el portafolio de presupuesto han propiciado un cambio en la planeación departamental, sin embargo, se ha reducido a lo concerniente del presupuesto más que a una consideración estratégica de objetivos organizacionales (OCDE, 1997).

Información de resultados

Los ministros y administradores reportan a partir de los *outcomes* y *outputs* planeados y de los resultados alcanzados. Antes del proceso presupuestario 1994-1995 los departamentos se sometían a una gran cantidad de información de resultados para respaldar sus presupuestos ante el parlamento. Sin embargo, a partir de entonces el volumen de información de resultados ligado con el presupuesto se ha reducido, ahora el mayor énfasis se da en una comparación entre el Estado actual contra los resultados planeados en el reporte anual, más que en detallar lo que se haría con los fondos requeridos en el presupuesto (OCDE, 1997). El gobierno ha determinado que la información de los resultados se extienda a *outcomes* y no se limite en *outputs*.

El reporte de los resultados se había dado a través de tres fases (OCDE, 1997): 1. notas explicativas con los estimados; 2. acuerdos de programas de portafolios; y 3. acuerdos de medidas del presupuesto y reportes anuales.

Las notas explicativas fueron un medio de complementar los estimados con información adicional al análisis del parlamento, realizadas por cada portafolio. Con la llegada de la Administración y Presupuestación por Programas (PMB), las notas se convirtieron en medios para justificar los estimados a partir de los resultados obtenidos o los esperados para el siguiente año.

En 1990, el Departamento de Finanzas consideró las notas explicativas como el documento principal a través del cual los ministros reportaban al parlamento y al público la eficacia de los programas de los cuales eran responsables. Las notas separaron secciones de *outcomes* y perspectivas, con el propósito de establecer cómo se realizaban los acuerdos en términos del progreso o alcance de planes, objetivos o metas especificadas en la sección "perspectivas" de las notas explicativas del año anterior. La sección de perspec-

tivas se estableció para discutir los efectos esperados de cada variación en las asignaciones (OCDE, 1997). Sin embargo, los comités parlamentarios consideraron que las notas explicativas contenían demasiada información y no se enfocaban en cuestiones concretas.

A principio de los noventa, las notas explicativas fueron transformadas en Programme Performance Statements (PPS), los PPS pusieron especial énfasis en estructurar el programa como un intento de vincular objetivos, recursos y resultados; al igual que con las notas explicativas, cada portafolio preparó sus propios PPS, estableciendo un breve acuerdo de cada objetivo del programa (y subprogramas), una descripción de los principales elementos en cada programa, una extensa descripción de las actividades que se establecen con el presupuesto y una lista de nuevos proyectos para el siguiente año. Sin embargo, no fue fácil concluir lo que se había gastado o realizado en cada una de las actividades reportadas por los PPS; se tornó difícil la distinción entre *outputs* y *outcomes* y la información de futuros resultados fue escasa y no hubo una comparación sistemática entre resultados y objetivos (OCDE, 1997). Aun así, hubo cambios en la información de los resultados, el Departamento de Finanzas consideró que hubo mejoras en la relevancia, confianza, significancia, consistencia y claridad de la información de los PPS. Desde su punto de vista, el mejoramiento fue debido más al marco del programa para reporte de resultados que a la calidad de los datos (OCDE, 1997).

Se considera que ahora en los reportes anuales existe mayor información de resultados los cuales comparan los resultados de los programas contra los niveles planeados, el reporte anual ha representado la rendición de cuentas de los departamentos y agencias. Los Programme Performance Statements fue reemplazado por Portfolio Budget Measures Statements (PBMS), en los cuales se trata el impacto de las iniciativas de programas en el presupuesto y las proyecciones. El PBMS describen cada iniciativa y estiman el efecto en gastos futuros, proveen la suficiente información de cómo las iniciativas afectarán los *outputs* o *outcomes*. Es un caso donde el gobierno considera la reducción de la información como

adecuada ya que los departamentos y agencias proporcionan lo requerido por el parlamento (OCDE, 1997).

La evaluación estratégica

Se considera que la evaluación es más cuestión de oportunidad que de rutina, la evaluación es propicia cuando las condiciones son adecuadas y no cuando se pide un reporte, por esto el gobierno ha establecido que la evaluación no se lleve a cabo del mismo modo que el presupuesto y los reportes anuales, ya que probablemente los resultados serían superficiales; por otro lado, esto llevaría a que varios programas permanezcan por años sin ser completamente examinados.

El gobierno aprobó en 1987 una evaluación estratégica que ha ganado ímpetu al punto que se ha convertido en uno de los principales aspectos de distribuir recursos, la evaluación incluye la valoración retrospectiva de los resultados del programa y el análisis *ex ante* de las propuestas del programa.

La sistematización se ha dado a través de tres requerimientos formales que han sido acordados por el gabinete y se conocen como la evaluación estratégica (OCDE, 1997):

- Cada portafolio prepara un plan, anual de evaluación de portafolio (Portafolio Evaluation Plan, PEP) cubriendo la evaluación que se va a realizar en los próximos tres años.
- Los nuevos propósitos políticos sometidos al gabinete deben incluir acuerdos para su evaluación.
- La publicación de reportes completos de evaluación, lo que permite una amplia difusión de evidencias en los resultados del programa y el escrutinio del rigor y la objetividad de la evaluación.

El Departamento de Finanzas ha invertido considerables recursos en la promoción de la evaluación estratégica, se han patrocinado programas de instrucción a los administradores y se han publicado manuales. El Departamento de Finanzas periódicamente emite un registro de reportes completos de evaluación y

monitorea el proceso de evaluación, tiene representación en mucho del trabajo de grupo que se reúne para supervisar evaluaciones particulares y ofrece asistencia en el manejo de evaluaciones individuales.

El Departamento de Finanzas insiste en que el departamento afectado establece sus "propias" evaluaciones y que éste tiene la palabra final en la conducción de cada estudio y de quiénes participan; sin embargo, finanzas cuida que las evaluaciones se lleven a cabo como ésta lo establece, ya que las evaluaciones están profundamente ligadas con la asignación de recursos y se les ve como una responsabilidad vital de la administración (OCDE, 1997). En este sentido, la posición de Australia es que las evaluaciones sean conducidas por aquellos quienes manejan los programas, pero el proceso completo es guiado por los responsables de la asignación de los recursos.

Cada portafolio anualmente publica un plan de evaluación de portafolio, el Departamento de Finanzas posteriormente transforma el programa revisado de un proceso *ad hoc* a uno que es catalogado con mucho más cuidado y prevención, ya que involucra otras responsabilidades administrativas. Esto con la intención de que el plan sea un conjunto de documentos estratégicos que creen expectativa de que las evaluaciones serán llevadas en todos los programas y serán terminados oportunamente, alentando a los ministros a participar en planeación estratégica y proporcionando al Departamento de Finanzas su involucramiento al ofrecer sugerencias en prioridades de la evaluación del portafolio.

Se consideran dos vías a través de las cuales se describen las evaluaciones para las decisiones gubernamentales. Una es el proceso del gabinete al examinar las propuestas de iniciativas políticas y la otra es el trabajo anual en el presupuesto (OCDE, 1997). Cada sometimiento al gabinete que involucra determinada cantidad en gastos anuales debe contener un apartado de la evaluación estratégica de la iniciativa; incluyendo términos de referencia, cuestiones clave a ser dirigidas, recursos requeridos para la evaluación y sincronización de tiempo. Sin embargo, en el presupuesto de 1992-1993 el Departamento de Finanzas estableció que sólo el

30 por ciento de propuestas cumplieron con este requerimiento (OCDE, 1997) ya que los administradores son renuentes a preparar los detalles de la evaluación estratégica y están más preocupados con el trabajo presupuestario, además están poco motivados ya que no es seguro que su propuesta sea aceptada.

El presupuesto es la segunda vía para influir en la política a través de la evaluación de programas; sin embargo, como en la vía anterior, los resultados no han sido los esperados (OCDE, 1997). Es decir, existen iniciativas políticas con éxito que anexaron la evaluación estratégica, pero igualmente otras iniciativas que no anexaron la evaluación estratégica e igualmente han sido exitosas. Lo mismo ha pasado con los propósitos de ahorro del portafolio o el Departamento de Finanzas, ya que menos de una cuarta parte del ahorro ha sido influido por la evaluación (OCDE, 1997).

Después de las elecciones de 1996, el gobierno creó la National Commission of Audit (NCA) que actualizó la función de la Australia National Audit Office (ANAO) estableciendo un mecanismo formal de interrelación con el parlamento, creando un comité de cuentas públicas (Petrei, 1997). La NCA argumenta que se necesita un cambio cultural y estructural en el sector público australiano para realizar mejoramientos sustanciales en la entrega de programas del sector público (OCDE, 1997).

Entre las propuestas se ha tratado que la carrera de servicio civil sea reemplazada por contratos de tiempo determinado en función de los resultados, así como que haya facilidades para el despido de empleados cuyo trabajo no sea satisfactorio y una mayor aplicación de prácticas administrativas de las empresas públicas en el gobierno.

Proceso presupuestario

En el proceso presupuestario de Australia es posible distinguir tres etapas (Petrei, 1997):

- Discusión y fijación de prioridades.
- Estrategia presupuestaria.
- Preparación y presentación del presupuesto.

PROCESO PRESUPUESTARIO EN AUSTRALIA

<i>Mes</i>	<i>Actividades</i>
Año t-1 Principios de noviembre	Discusión general de prioridades. Emisión de pautas generales con papel protagónico del primer ministro, El ministro de Finanzas y la Tesorería.
Enero	Revisión de estimaciones preliminares, actualización de proyecciones por cambio de parámetros.
Febrero	Consideraciones del gabinete de estimados adicionales, actualización de proyecciones y cuestiones del proceso presupuestario. El Comité de Revisión de Gasto (Expenditure Review Committee of gabinete, ERC) considera la estrategia presupuestaria. Discusiones trilaterales entre el ministro de Finanzas, la Tesorería y los portafolios ministeriales para revisar las nuevas propuestas políticas. Se revisan las estimaciones del año anterior y el cumplimiento de los programas.
Mediados de marzo	Terminan las discusiones trilaterales. Recopilación de material para consideraciones del ERC.
Finales de marzo a finales de abril	Proceso de deliberaciones del ERC.
Principios de mayo	Presentación del presupuesto por la Tesorería ante la Cámara de Representantes.
Mediados de mayo	Empieza el debate en la Cámara de Representantes y las deliberaciones en el Comité de Finanzas del Senado.
Finales de mayo	Se presenta al Senado los proyectos de leyes de ingresos.
Junio	El Senado considera y aprueba las asignaciones presupuestarias para que sea presentado al Ejecutivo antes del 30 de junio. Empieza el año fiscal.
Año t 1o. de julio	
En septiembre y hasta finales de octubre	Informes de los departamentos y agencias de la ejecución y resultados.
Mediados de noviembre	Presentación de estimaciones adicionales de gastos.

Una primera ronda de discusiones de prioridades es encabezada por el primer ministro, el ministro de Finanzas y el de la Tesorería, y posteriormente son discutidas por el gabinete en conjunto. Como resultado de estas discusiones se emiten pautas concernientes a la formulación de programas y ahorros. Al mismo tiempo los ministerios y las agencias revisan sus respectivos programas y se preparan para las discusiones presupuestarias ante el Expenditure Review Committee of Cabinet (ERC).

La estrategia presupuestaria inicia con la revisión de proyecciones y un proceso de consultas entre el Ministerio de Finanzas y los ministerios y agencias ejecutoras, lo que conduce a una primera estrategia de gasto por parte del ERC. La etapa final de discusiones se da cuando cada ministerio defiende sus propuestas ante el ERC. El proceso presupuestario en Australia opera en un modelo de toma de decisiones colectivas en el cual el Expenditure Review Committee of Cabinet (ERC) determina el tamaño y la distribución presupuestaria (Xavier, 1998).

El tesorero presenta el presupuesto a la Cámara de Representantes el cual generalmente no es objeto de discusiones, debido a que existe mayoría del gobierno, posteriormente pasa a la Cámara de Senadores la que puede aprobarlo o rechazarlo, pero no modificarlo. Finalmente, el Ejecutivo aprueba las asignaciones definitivas antes del 1o. de julio, fecha en que da inicio el año fiscal.

Comentarios finales

Las reformas en el sector público de Australia considera la descentralización de la toma de decisiones como fundamental, lo que ha generado que las agencias tengan una mayor autonomía administrativa. Se ha reconocido que existen tensiones inherentes a la reforma entre las agencias y los organismos centrales (complicadas negociaciones de acuerdos de los gastos corrientes, difícil distinción entre *outcomes* y *outputs*, desigual coordinación dentro de las carteras, entre otras); sin embargo, las reformas han sido un seguimiento con el propósito de corregir o cambiar rutas de acción.

Los resultados de los indicadores macroeconómicos, en los tres países considerados, reflejan una recuperación en el crecimiento del PIB, del PIB per cápita, en la inflación y en la inversión; sin embargo, la tasa de desempleo se incrementó considerablemente (véase cuadro 2). Vistos de manera conjunta los resultados parecen ser favorables.

MÉXICO

Aspectos generales

México, cuyo nombre oficial es Estados Unidos Mexicanos, está conformado por 31 Estados y un Distrito Federal que es la ciudad de México, donde se encuentran establecidos los tres poderes de la Federación (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Su sistema político se puede considerar como de partido hegemónico pragmático, en transición hacia un sistema más competitivo y democrático. En la actualidad cinco partidos políticos tienen representación en el Congreso, de los cuales tres cuentan con posiciones importantes y apoyo electoral de la ciudadanía: Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional.

Como es el caso de otros países con un sistema presidencial, el Poder Ejecutivo recae en la figura del Presidente de la República, quien es a un mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno. El presidente es electo, mediante voto universal, por un periodo de seis años sin posibilidad de reelección y tiene la facultad de nombrar a todos los miembros de su gabinete, que está integrado por 17 secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y un gran número de organismos públicos descentralizados.

El Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, integrado por dos cámaras: una de diputados y una de senadores. Los diputados son electos por periodos de tres años, mientras que los senadores ocupan su cargo por seis años. En ambos casos no existe la posibilidad de reelección en el periodo inmediato siguiente.

La Cámara de Diputados es la representación del pueblo mexicano como un todo, por lo que el territorio es dividido en distritos electorales con un número aproximadamente igual de ciudadanos, existiendo un diputado de mayoría por cada distrito. Está compuesta por 500 diputados, de los cuales 300 son electos por el principio de mayoría relativa y 200 por representación proporcional. Para elegir a los diputados de representación proporcional, los partidos políticos contendientes elaboran listas regionales de candidatos. De acuerdo con el número de votos obtenido por cada partido político en cada circunscripción plurinominal, se toman los nombres de las listas, en orden de aparición, para acceder a un lugar en la Cámara. Es importante enfatizar que la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que se realiza anualmente.

La Cámara de Diputados, mediante la Contaduría Mayor de Hacienda, realiza una evaluación de la cuenta pública nacional de cada año. Cuenta además con una Comisión de Presupuesto que revisa como una primera instancia el PEF. Éste es presentado por el Presidente de la República, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que concentra la información de las diferentes dependencias y la ajusta a los ingresos proyectados. En una segunda fase, el PEF es presentado ante el pleno de la Cámara de Diputados para su aprobación.

La Cámara de Senadores se considera la representación de los Estados integrantes de la Federación como iguales. Sin embargo, gracias a modificaciones recientes realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que se consagró la figura de senador de representación proporcional, su conceptualización y por tanto su función se pueden considerar menoscabadas.

Actualmente está integrada por 128 senadores, lo que implica cuatro representantes de cada Estado y cuatro del Distrito Federal, de los cuales dos son electos por mayoría, uno es asignado a la segunda fuerza electoral y un cuarto corresponde a las personas inscritas en las listas de representación proporcional de cada uno de los partidos políticos, quienes no necesariamente son de la entidad

federativa en cuestión. El Senado no interviene en la aprobación del PEF, sin embargo la Ley de Ingresos de cada año sí tiene que ser revisada por ambas cámaras. Las labores del Senado se circunscriben a ciertos asuntos como relaciones exteriores, ratificación de funcionarios, autorización para disponer de la guardia nacional, jurado de sentencia en caso de juicio político, entre otras (*Constitución...*, 1997).

Tanto la Cámara de Diputados, como la de Senadores pueden sesionar en pleno o en comisiones, que se establecen de una forma permanente o temporal para revisar e investigar asuntos de especial interés ciudadano. Las comisiones están formadas, en la mayor parte de los casos sólo por diputados o senadores, y su composición es producto de la negociación política entre los diferentes partidos.

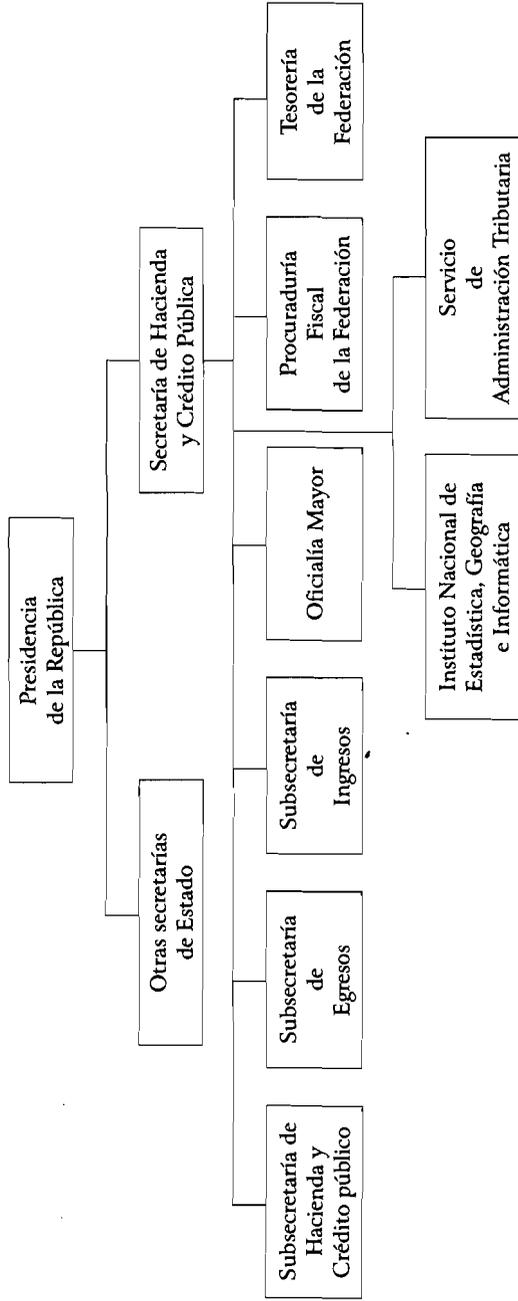
El Congreso de la Unión tiene la facultad de aprobar impuestos y en general legislación fiscal, tendiente a establecer exclusividad impositiva en ciertas áreas de la actividad económica nacional. De hecho, el mayor porcentaje de ingresos por concepto de recaudación, proveniente de los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), es generado y asignado por el gobierno federal.

Las dependencias del Ejecutivo que participan en el proceso presupuestario en México son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como órgano centralizador, las secretarías de Estado y los organismos descentralizados de la administración pública federal (véase organigrama 7). Los organismos descentralizados cuentan con autonomía administrativa y legalmente están constituidos como entidades con razón social y patrimonio propios. Sin embargo, existe la figura de "cabeza de sector" que se refiere a la responsabilidad que tiene este tipo de organismos para con alguna de las secretarías de Estado, por lo que al momento de la integración presupuestal se encuentran de cierta forma tutoriados y supervisados por alguna dependencia de la administración central.

A partir de 1995 el gobierno federal inició un proceso de reforma, que entre otros aspectos buscaba modificar el sistema integral de planeación-programación-presupuestación, llevado a cabo desde 1976. Esta transformación implica cambios en el sistema de administración financiera, el empleo de la planeación estratégica, y la

ORGANIGRAMA 7

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
(México)



implantación en todas las dependencias y entidades de la administración pública de una Nueva Estructura Programática (NEP) y de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a través de indicadores.

La nueva estructura programática y el Sistema de Evaluación del Desempeño

En 1995 el gobierno federal inicia un proceso de reforma administrativa que implicó la transformación del aparato gubernamental al que se le llamó Programa de Modernización Administrativa 1995-2000. De acuerdo al diagnóstico elaborado por este programa resulta necesario mejorar la eficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del sector público, por lo que se pretende transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio (Promap, 1996).

En términos generales, la modernización administrativa en México comprende dos grandes apartados: el primero incluye una reforma legal y normativa que pretende dar más transparencia a las acciones del sector público y la devolución de responsabilidades y recursos a estados y municipios, acercando el proveedor del servicio con el usuario; y el segundo comprendía una reingeniería organizacional para elevar la calidad de los bienes y servicios.

Para alcanzar lo anterior, dentro de la reingeniería organizacional se contemplaba una reforma al sistema integral de planeación-programación-presupuestación. Esta última reforma implica transformaciones en el sistema de administración financiera, el empleo de la planeación estratégica para orientar el rumbo del sector gubernamental, cambios en la política de recursos humanos, y la implantación en todas las dependencias y entidades de la nueva estructura programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a través de indicadores (SHCP, 1998).

Una de las vertientes de esta modernización administrativa es la modificación de los mecanismos para formular y ejercer el gasto, ya que existía una fragmentación del sistema presupuestario desde

la planeación hasta la evaluación. Esto debido a que la elaboración del presupuesto no indicaba en qué medida las metas establecidas contribuían a alcanzar los objetivos sectoriales y era difícil identificar los costos de cada acción.

Otras deficiencias en la elaboración del presupuesto eran: la insuficiente información programática para controlar la orientación e impacto en la política de gasto; la concentración de la negociación presupuestaria en la adquisición de insumos; la falta de relación entre el contenido programático y el ejercicio del gasto, lo cual no permite identificar resultados desfavorables en los programas; y el énfasis de la evaluación en el cumplimiento de las normas más que en la obtención de resultados.

De esta manera, la reforma al sistema integral de programación y presupuestación tiene su base en el Programa de Modernización Administrativa (Promap) y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide). El Pronafide propone dos innovaciones, la primera es un replanteamiento integral en la clasificación y concepción de las actividades del sector gubernamental y la segunda es la introducción de indicadores estratégicos, de tal manera que se logre una administración de los recursos públicos orientada a resultados.

Así, son dos los objetivos de esta reforma al sistema presupuestario: consolidar la implantación de una nueva estructura programática (NEP) y promover la evaluación del desempeño como procedimiento para dar continuidad y cumplimiento a la misión y a los objetivos de las dependencias y entidades. Esto implica un cambio cultural en las etapas del proceso presupuestario, que se pretende conseguir con la adopción de categorías y elementos programáticos que se puedan medir (SHCP, UPCP noviembre de 1997).

La nueva estructura programática es precisamente un conjunto de categorías y elementos programáticos que buscan dar orden y dirección al gasto público en su clasificación funcional. Las primeras tratan de definir el universo de la acción gubernamental clasificando el gasto en funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales y pro-

yectos. Los segundos pretenden proporcionar la información que permita medir los resultados logrados con los recursos públicos y son: misión, propósito institucional, objetivos, indicadores estratégicos y metas de los indicadores. La NEP intenta ser un método que sistematice, ordene y clasifique las acciones de la administración pública federal, además de estimular una mayor autonomía de gestión.

Esta nueva estructura busca alcanzar un cambio de enfoque en el desempeño del gobierno cuyos resultados sean que al interior de cada una de las dependencias y entidades exista un responsable de la función o subfunción, se reconfiguren las estructuras orgánicas para la coordinación de las áreas de acuerdo con las actividades, se simplifique el proceso de presupuestación y se evite la duplicidad de funciones.

De esta manera, el propósito de la nueva estructura programática de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es crear un sistema de planeación, programación y presupuestación ágil, transparente y útil, que permita al sector público federal elevar el valor agregado de los recursos fiscales, así como transformar el actual sistema presupuestario para que se convierta en una herramienta orientada a los resultados.

El sistema de evaluación del desempeño (SED) es un esquema que retoma los productos de la NEP para incorporarlos a un modelo de medición de resultados. Sus objetivos son fortalecer un cambio en la gestión gubernamental encaminado a la obtención de resultados y a la satisfacción de los usuarios en lugar del desarrollo de actividades, así como analizar el desempeño de las dependencias y entidades vinculándolas con el cumplimiento de sus objetivos.

De esta forma el SED otorga elementos de apoyo a quienes toman las decisiones, para promover la credibilidad del gobierno, mejorar la asignación de recursos, incorporar nuevas herramientas tecnológicas e identificar programas que requieran estudios para justificar su existencia. Así, este sistema supone una integración de los siguientes componentes: auditorías al sistema, encuestas a la población, incorporación de tecnologías de información, con-

venios de desempeño y la construcción de indicadores estratégicos distintos a los indicadores del Promap.

Proceso de formulación del presupuesto

La elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es el producto de los procesos de ajuste, negociación y actividades llevadas a cabo en dos niveles. En el primero se encuentra la SHCP y participan la Subsecretaría de Egresos, la Unidad de Política y Control Presupuestal (UPCP), la Dirección General de Política Hacendaria y las direcciones generales de Programación y Presupuesto sectoriales. En el segundo nivel están las dependencias y entidades del sector público, en particular las direcciones generales de Programación, Organización y Presupuesto y las unidades responsables (UR) de cada dependencia.

El vínculo entre estos dos niveles se encuentra en las relaciones entre las direcciones generales de Programación y Presupuesto Sectoriales (DGPPS) y las direcciones generales de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) de las diferentes dependencias y entidades. De tal forma que la elaboración del presupuesto es el resultado de las actividades entre las unidades responsables (UR) y las DGPOP en cada una de las organizaciones gubernamentales, y de la UPCP, la Dirección General de Política Hacendaria y las DGPPS en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Visto en esta forma, la formulación del presupuesto es un proceso circular entre la SHCP y las dependencias y entidades, en donde por un lado las UR elaboran los proyectos, analizan su viabilidad y establecen prioridades con la información, que reciben de la SHCP y por el otro las DGPOP acopian la información, la codifican y la envían a las DGPPS quienes la reciben, la analizan y finalmente evalúan su pertinencia, para que finalmente la Unidad de Política y Control Presupuestal elabore e integre el PEF que envía a la Cámara de Diputados para su aprobación.

Los instrumentos que auxilian a las entidades y dependencias en la elaboración del PEF son: los lineamientos para la concertación de la NEP, los lineamientos de políticas de gastos para la formulación de los POAS, el catálogo de unidades de medida del sector

público, el catálogo de las unidades responsables, el catálogo de dependencias y entidades de la administración pública federal, el catálogo de categorías programáticas de la administración pública federal y el manual de programación y presupuesto.

La formulación del presupuesto se lleva a cabo en aproximadamente nueve meses distribuidos en cinco etapas: 1. Concertación de la NEP, 2. referencias nominales de gasto, 3. programas operativos anuales, 4. techos de gasto, y 5. integración del PEF. Cada una de estas etapas contiene diversas actividades que se detallan a continuación.

Concertación de la NEP

Esta etapa consiste en la implantación de un proceso de planeación, programación y presupuesto integral, que oriente el gasto público hacia el cumplimiento de las prioridades nacionales y establezca las bases para su control y evaluación, a través del diseño y desarrollo de indicadores para inducir mejores resultados en la gestión pública. Es decir, la consolidación de las categorías programáticas y su vinculación con los respectivos elementos.

Durante este periodo se requiere de un trabajo profundo y de amplia participación por parte de los ejecutores⁸ del gasto, los responsables de la planeación y del presupuesto, así como de las dependencias globalizadoras.

La concertación de la NEP tiene como objetivo consolidar su implantación e iniciar la aplicación del Sistema de Evaluación del Desempeño. Las actividades se desarrollan en los meses de junio, julio y agosto y los responsables son la SHCP, dependencias y entidades. Se realiza una revisión de los documentos base para la concertación de la NEP, por parte de la UPCP del 1o. al 19 de junio. Se organizan reuniones y talleres de capacitación NEP-SED al interior de la SHCP del 18 al 30 de junio, de los que resultan talleres de concertación de la NEP-SED del 22 de junio al 31 de agosto. Para finalizar con la actualización del catálogo de categorías programáticas con base en la concertación de la NEP del 16 de julio al 31 de agosto.

⁸ SHCP, Subsecretaría de Egresos, UPCP. *Lineamientos para la concertación de la NEP 1999*, marzo de 1998.

En la revisión de los documentos base para la concertación de la NEP las dependencias y entidades del sector público efectúan la revisión de la NEP conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y su reglamento, para realizar la propuesta para el ejercicio fiscal del siguiente año. En ella se asegura que el universo de categorías y elementos programáticos propuestos corresponda a la misión que se tiene encomendada y al logro de los objetivos de las políticas públicas.

En la revisión, la determinación de las funciones y subfunciones corresponde a la UPCP, en tanto que las DGPPS y los ejecutores concertarán con la UPCP el resto de las categorías programáticas. La UPCP considerará alternativas como: crear nuevas categorías programáticas estandarizadas y de aplicación general para toda la APF, incorporar categorías preexistentes en otras funciones y subfunciones, y mejorar las categorías existentes.

La capacitación consiste en llevar a cabo cursos y talleres para dar a conocer la NEP. Para llevarlo a cabo las DGPPS acordarán con los ejecutores su incorporación a los talleres y cursos para la implantación de la NEP-SED a través de la formación de grupos piloto. En éstos, se espera intensificar los trabajos para establecer el SED y la eventual concertación de convenios de desempeño. A estos grupos piloto se les proporcionará apoyo y asesoría de diversos grupos de consultoría.⁹

La concertación y actualización se desarrolla con la participación de todas las unidades responsables ejecutoras de los recursos públicos, con la finalidad de consolidar las categorías programáticas ya determinadas y fortalecer los elementos.¹⁰ De manera muy amplia la etapa de concertación tiene tres principios básicos:

1. Efectividad: la SHCP debe identificar a los responsables de las funciones, subfunciones y actividades institucionales para trabajar directamente con ellos.

⁹ SHCP, Subsecretaría de Egresos, IPCP, Modernización de la Administración Pública Federal, México, 1988.

¹⁰ Las categorías programáticas son: función, subfunción, programa sectorial, programa especial, actividad institucional, proyecto institucional, proyecto de inversión. Los elementos son: misión, propósito institucional, objetivo, indicador estratégico y meta del indicador.

2. Esfuerzo sostenido: resultados a largo plazo.
3. Institucionalidad: quiere decir que la NEP debe formar parte de la actividad de las dependencias, esto es, que las capacidades queden en la institución.

Durante toda esta etapa participan la Subsecretaría de Egresos, la UPCP, las DGPPS y las dependencias y entidades. Además se busca la suscripción de convenios de desempeño funcionales o sectoriales.

Referencias nominales de gasto¹¹

Las referencias nominales de gasto tienen como objetivo romper la negociación inercial que se llevaba a cabo con las dependencias y entidades, al priorizar sus requerimientos de recursos y las actividades a desarrollar. Asimismo, estimar, de forma preliminar, las referencias nominales para el siguiente ejercicio fiscal y con ello establecer las prioridades de gasto a nivel macroeconómico e iniciar su vinculación con las peticiones de las dependencias y entidades. Las actividades de esta etapa se desarrollan en los meses de julio, agosto y septiembre, siendo responsables la SHCP, las dependencias y entidades.

Presupuesto preliminar: Se realiza durante todo el mes de julio y está compuesto por tres fases que son: 1. la elaboración de la guía metodológica, 2. la elaboración del presupuesto preliminar, y 3. la revisión e integración del presupuesto preliminar por parte del subsecretario de Egresos y la UPCP.

Referencias nominales de gasto: la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, la Subsecretaría de Egresos y la Subsecretaría de Ingresos desarrollan esta actividad en cuatro fases: 1. la revisión del marco macro de finanzas públicas de forma preliminar; 2. la revisión de los ingresos de entidades paraestatales; 3. la revisión de las finanzas públicas de forma definitiva; y 4. la revisión definitiva de ingresos de entidades paraestatales.

¹¹ A partir de esta etapa las fuentes de información son: SHCP, Subsecretaría de Egresos, UPCP, *Lineamientos para la concertación de la NEP 1999*, marzo de 1998; SHCP, Subsecretaría de Egresos, UPCP, *Actualización del Cronograma de Actividades del PIPP*; SHCP, Subsecretaría de Egresos, UPCP, *Oficio circular 307-A-101*, marzo de 1998.

Para finalizar se determinan los techos de gasto para formular los programas operativos anuales por parte de la Subsecretaría de Egresos, la UPCP y las DGPPS del 16 de julio al 17 de agosto.

Programas operativos anuales

La elaboración de los programas operativos anuales tiene como objetivo determinar los niveles de gasto global y por dependencia y entidad. Se desarrolla del 1o. de julio al 10 de septiembre. Las fases en las que se divide la elaboración de los POA son: 1. elaboración de las guías de los programas operativos; 2. envío de instrumentos de apoyo y techos de gasto para formular los POA; 3. formulación de los POA a cargo de las DGPPS, dependencias y entidades; 4. reuniones de los proyectos de inversión con crédito externo; 5. revisión e integración de POA; 6. revisión de las propuestas de requerimientos de recursos de las dependencias y entidades; 7. compatibilizar los requerimientos de recursos con la disponibilidad de los mismos para negociar y establecer prioridades de gasto; y 8. acuerdos con las dependencias y entidades en cuanto a prioridades de gasto de conformidad con los niveles de gasto definidos.

Techos de gasto

Es importante mencionar que esta etapa inicia junto con la formulación de los POA y termina poco después que se formulan. Su objetivo es determinar los niveles de gasto global y por dependencia y entidad. Se llevan a cabo del 21 de agosto al 18 de septiembre y la Subsecretaría de Egresos es la responsable de su elaboración. Se compone de las siguientes fases: 1. compatibilizar el nivel global de gasto con prioridades globales; 2. compatibilizar los niveles de gasto global con los niveles institucionales; 3. determinar los techos de gasto con base en los niveles de gasto global y en las prioridades acordadas con las dependencias y entidades; 4. observaciones de las autoridades superiores, responsabilidad del subsecretario de egresos; y 5. comunicación de techos de gasto a las dependencias y entidades del 14 al 18 de septiembre.

Proyecto de presupuesto de egresos

El proyecto de presupuesto tiene como objetivo formular, integrar y presentar el Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados y se integra de las siguientes fases: 1. elaborar modelo de presentación del proyecto de PEF que consiste en un guión tipo exposición de motivos y la estructura del proyecto; 2. elaborar los instrumentos de apoyo para formular el proyecto tales como: lineamientos de política de gasto, Manual de Programación y Presupuesto, Catálogo de la NEP de la APF, Catálogo de Ramos, Dependencias y Entidades de la APF, Catálogo de Unidades Responsables, Catálogo de Unidades de Medida del Sector Público y Catálogo de Estados, Municipios y Delegaciones del D.F.; 3. Formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación sectorial e institucional y ramos generales; 4. integrar el Proyecto de PEF con cifras globales, proyectos de inversión y exposición de motivos; 5. observaciones y comentarios de las autoridades superiores, e incorporación de los mismos; 6. impresión del Proyecto de PEF; y 7. presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados el 31 de octubre del año anterior al presupuesto que se trate.

Comentarios finales

A pesar de las modificaciones realizadas recientemente en el proceso de elaboración del presupuesto en México, éste adolece de una formulación no sistemática por parte de muchas de las entidades del sector público, que guarda y reproduce vicios administrativos y operativos del pasado.

El grado de capacidad técnica y las distintas culturas organizacionales de las diferentes organizaciones gubernamentales influyen en el grado de asimilación e instrumentación de la NEP y el SED. Es necesario realizar un estudio más profundo respecto de las diferencias organizacionales en la administración pública federal, para poder estructurar planes alternativos de implementación que tomen en cuenta factores informales y de diferenciación entre sectores, niveles jerárquicos y marcos institucionales.

CONCLUSIONES

EL RECORRIDO que hemos seguido para la descripción de estas experiencias, ha tenido como foco principal de atención a las transformaciones institucionales, legales y organizativas que dan soporte y legitimidad al lanzamiento e implementación de estas reformas presupuestales. De la misma manera, ha sido importante hacer énfasis en ciertos problemas y dilemas claves que las reformas gerencialistas del presupuesto están enfrentando. Lo que es más interesante observar es que pese a las grandes diferencias (en todos sentidos) entre los países analizados diversas similitudes son posibles de arriesgar.

Es importante recordar, sin embargo, que este esfuerzo de exploración no busca proponer generalizaciones. Para ello hubiera sido necesario realizar un esfuerzo metodológico de otra índole (controlando la variación y sustentando un marco teórico mucho más sólido). La intención ha sido otra mucho menos ambiciosa: realizar una exploración *ad hoc*, pero plausible o sugerente, con la finalidad de encontrar primeras pistas respecto a lecciones prácticas que a partir de estas experiencias puedan ser retomadas por otras similares (y claro, lecciones para el futuro de estas mismas experiencias). Esto se justifica por el hecho de que la experiencia mexicana, en pleno despegue en este sentido, puede aprender lecciones específicas en el camino, observando críticamente lo que en otros países ha sucedido.

De esta manera, el siguiente análisis busca lecciones posibles más que conclusiones definitivas, con base en las mismas categorías definidas en la introducción a nivel conceptual:

- reforma legal o normativa;
- reforma institucional u organizacional, y a nivel de efectos estratégicos de las reformas;
- papel de las agencias controladoras;
- autonomización de las organizaciones gubernamentales, y
- espacios de incertidumbre que quedan en el marco de la reforma hacia el futuro.

*El espacio legal y normativo de la reforma:
un apoyo de legitimación y organización fundamental*

Cada una de las reformas ha buscado sustentarse en un marco legal y normativo que permita legitimar e institucionalizar las propuestas de la reforma. De alguna manera, un presupuesto orientado a resultados, resultados medibles y compromisos tangibles, es sin lugar a dudas una compleja transición para cualquier burocracia gubernamental. Esto es debido a múltiples razones, pero entre ellas se encuentra el hecho de que muchos de los problemas públicos donde los gobiernos actúan con miras a resolverlos son altamente inciertos en su resolución (Wildavsky, 1993). No necesariamente existen teorías suficientes que definan con claridad las causas y los efectos sociales. De la misma manera, la definición de indicadores de desempeño no sólo es una actividad académica compleja, sino que es políticamente delicada. En efecto, enfrentarse a problemas complejos y altamente dinámicos generan espacios de incertidumbre muy altos. Ningún grupo racional se compromete fácilmente a la obtención de resultados en espacios de alta incertidumbre (DiIulio, 1994). Simplemente esto sería un suicidio. Más aún cuando la incertidumbre viene del hecho de que la acción del gobierno es sólo una parte de la solución, pues existen múltiples individuos y grupos cuyo comportamiento es clave a su vez en combinación con las acciones gubernamentales, para resolver un problema u obtener cierto resultado social.

El marco legal y normativo es en este sentido clave. Como es posible observar en todos los casos analizados, la transformación del marco legal tiene ciertas características. Principalmente el hecho de no ser una definición e imposición de reglas exclusivamente. En otras palabras, no sólo se define que el presupuesto será desarrollado a través de una lógica formal de medición de resultados y de desempeño, sino que varias de las leyes o marcos normativos han sido creados para inducir ciertos comportamientos. De esta manera, no son sólo ordenaciones que hacen obligatorias ciertas reglas del juego, sino que se plantean generar ciertos comportamientos con miras a obtener mayor eficiencia a través

de un proceso que podríamos llamar de autonomización de las organizaciones públicas.

Así, podríamos decir que en la mayor parte de las iniciativas de Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia, el marco valorativo general que las sustenta propone generar las bases de una mayor autonomía de gestión de las organizaciones gubernamentales (véanse cuadros 3, 4 y 5). Claro, siempre de una manera ordenada y manteniendo la congruencia de la actividad general del sector público. Así, las preocupaciones sustantivas de este marco normativo y legal parecen ser: *a*) informar y convencer sobre los nuevos valores que se buscan inducir en el comportamiento de los actores gubernamentales (eficiencia, innovación, cuidado de los costos y no de gastos, visión de resultados); *b*) generar los mecanismos legales o institucionales para que estos valores se conviertan en comportamientos normales para la burocracia; *c*) generar espacios de autonomía de las organizaciones gubernamentales; y *d*) pero al mismo tiempo el marco general de las reglas del juego para evitar falta de congruencia o de control mínimo sobre los recursos públicos.

En este punto particular, el caso mexicano se queda todavía un paso atrás. El marco legal y normativo generado está definido de tal manera que los incisos *a*), *b*) y *d*) antes descritos son la preocupación sustantiva, no así el que se refiere al proceso de autonomización de la gestión (véase cuadro 6). De alguna manera queda implícito cuando se habla de inducir a las organizaciones gubernamentales a medir resultados a través del SED (Sistema de Evaluación del Desempeño). Sin embargo, las dificultades y las reglas del juego a través de las cuales este tipo de acciones llevará a una organización efectiva y eficiente, autónoma en diversos espacios de gestión para ello, no parecen estar previstas aún a suficiente detalle.

Pese a que estas reformas han sido diseñadas tomando en consideración teorías racionalistas como la del agente-principal (Jensen y Meckling, 1976; Walsh y Seward, 1990), el problema de la relación entre agencias controladoras e implementadoras del gasto no ha sido resuelto.¹² La complejidad organizativa de los comportamientos

¹² Los límites de la teoría agente principal para interpretar la complejidad de las relaciones organizacionales han sido explorados en Zey, 1998; Perrow, 1986; Hirsch *et al.*, 1987.

CUADRO 3

RESUMEN DE CATEGORÍAS CLAVE

País	Reforma institucional de la AP	Reforma legal o normativa	Servicio civil
Nueva Zelanda	<p>+ Transformación de la relación departamentos-ministerios. Los departamentos adquieren una dirección ejecutiva temporal sustentada en resultados. Los ministerios "compran" los servicios de los departamentos.</p> <p>+ A la dirección de los departamentos se le otorga amplia libertad para utilizar los recursos, siempre y cuando se sustente en las reglas de práctica contable aceptadas y logre los resultados buscados.</p> <p>+ Cada departamento tiene sus propias cuentas bancarias.</p> <p>+ El presupuesto se basa en planes de tres años que son revisados por últimas instancias y negociados de manera continua entre departamentos, ministerios y parlamento. El presupuesto sigue siendo anual en su aplicación</p>	<p>+ <i>INICIATIVA DEL SECTOR ESTATAL</i>. Define jefes ejecutivos para los departamentos, dándoles mayor responsabilidad frente a ministerios y de la gestión financiera. Los directivos son contratados por tiempo específico y atados a resultados, se designan por proceso de competencia pública.</p> <p>+ <i>INICIATIVA DE FINANZAS PÚBLICAS</i>. Dirige el presupuesto a resultados, asignaciones por resultados y no por insumos. Los ministerios compran los servicios que los departamentos producen. Se realiza un acuerdo anual de resultados entre departamentos y ministerios tanto de <i>outputs</i>.</p> <p>+ <i>AREAS ESTRATÉGICAS Y CLAVES DE RESULTADOS</i>. Las primeras definen los acuerdos de resultados y los planes operativos desde una visión general de los ministerios. Las segundas son las definiciones de cada departamento para alinear sus resultados a las áreas estratégicas.</p> <p>+ <i>PRÁCTICA CONTABLE ACEPTABLE</i>. Manual de control y uso del gasto.</p> <p>+ <i>INICIATIVA DE EMPRESAS DEL ESTADO</i>. Define mecanismos propios de la administración de empresas privadas para el uso de empresas públicas.</p>	<p>+ Es abolido el servicio civil existente desde 1913. Con esto cada departamento y agencia es responsable de definir sus políticas de selección, movilidad, retiro y salarios de sus empleados.</p>

CUADRO 4
RESUMEN DE CATEGORÍAS CLAVE

País	Reforma institucional de la AP	Reforma legal o normativa	Servicio civil
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> + Creación de agencias Next Steps. Negocian y definen objetivos y a partir de esto dejan en libertad a la agencia. Los puestos directivos son definidos por competencia abierta. Una parte de los salarios están amarrados a resultados. El departamento "compra" los servicios a la agencia. El departamento es responsable ante el parlamento. + Unidades de control de la eficiencia. Revisan cómo mejorar y medir la acción de la AP. Generan estándares. + Departamentos son responsables de los <i>outputs</i> (resultados) y las agencias de <i>outcomes</i> (impacto). 	<ul style="list-style-type: none"> + Iniciativa de administración financiera. Establece objetivos, recursos e información necesaria para llevar a cabo las reformas. + Iniciativa para mejorar la administración: Next Steps (los siguientes pasos). Permite a los departamentos definir cómo hacer las cosas y dirigir las acciones de las agencias a los objetivos sin intervenir operativamente. + Documentos estructurales (<i>framework documents</i>). Cada agencia Next Step tiene este marco normativo. 	<ul style="list-style-type: none"> + Reforma del servicio civil para reducir su control sobre funcionarios. + Incremento del salario por eficiencia y resultados. Las agencias y los departamentos se convierten en responsables de los salarios de un buen número de funcionarios.
	<ul style="list-style-type: none"> + Se negocia con los departamentos para generar autonomía de acción a las agencias. + Carta del ciudadano, obliga a las agencias y departamentos a informar específicamente el tipo y calidad de los servicios. Los ciudadanos tienen mecanismos para evaluar y proponer. + Iniciativa de compitiendo por la calidad. Definición de qué tipo de actividades deben ser realizadas por el gobierno y cuáles dejadas a la competencia con el fin de que los provea quien esté mejor preparado. 		

CUADRO 5
RESUMEN DE CATEGORÍAS CLAVE

País	Reforma institucional de la AP	Reforma legal o normativa	Servicio civil
Australia	<p>+ Cada agencia es responsable de la contratación del personal a ejecución del personal del servicio ejecutivo (directivos).</p> <p>+ El servicio ejecutivo asegura el desarrollo del personal de alto nivel del gobierno, con mecanismos de competencia y profesionalización</p> <p>+ A través del programa de definiciones de desempeño, se definen las ligas entre recursos, objetivos y resultados.</p>	<p>+ <i>Programa de mejora de la administración financiera</i> (1984). Se establece que el presupuesto se planea para tres años, con análisis y evaluaciones prospectivas del próximo año y de las posibles implicaciones en los siguientes dos. la descentralización de la toma de decisiones es considerada fundamental. se firman acuerdos de diferente tipo para otorgar flexibilidad en el manejo de los recursos. el manejo de los costos corrientes es definido en un acuerdo de resultados y reglas que una vez firmado es muy flexible. acuerdos para el manejo de recursos ahorrados. los dividendos de eficiencia son ahorrados que aseguran el mantenimiento de los servi-</p>	<p>+ <i>Comisión De La Función Pública</i>. Nace en 1987. Genera las políticas de contratación, despidos, promoción, movilidad y jubilación del sector público excepto del servicio ejecutivo, donde se generan políticas para retener, profesionalizar y apoyar a los funcionarios de más alto nivel.</p>

+ Fue adecuado y mejorado el portafolio de medidas presupuestales y declaración de mediciones donde es clave ligar toda la información a los impactos alcanzados.

+ Los reportes de todas las agencias están sustentados en resultados.

+ Se diferencia entre *outputs* (resultados operativos) y *outcomes* (impactos)

cios con menores recursos. estos ahorros se suman en una bolsa que después es negociada entre todas las carteras y agencias para apoyar nuevos proyectos o proyectos estratégicos. existen acuerdos también para hacer flexibles el manejo de recaudaciones o de adquisición de tecnología.

+ *Programa de administración y presupuestación* (1984). introduce la lógica de construcción de programas gubernamentales como la unidad de presupuestación y evaluación del sector público. los programas están basados en resultados. se definen a través de proyecciones de gastos que son base de la negociación presupuestal en el tiempo. existen carteras de departamentos que atacan problemáticas similares con el fin de enfatizar la cooperación intergubernamental y asegurar cooperación en la definición de prioridades. cada agencia define los mecanismos de evaluación, pero guiada y observada por las agencias responsables de asignar los recursos

+ Existe la propuesta hoy día de cambiar los contratos determinados temporalmente por contratos en función de los resultados.

CUADRO 6 RESUMEN DE CATEGORÍAS CLAVE

País	Reforma institucional de la AP	Reforma legal o normativa	Servicio civil
México	<ul style="list-style-type: none"> + Buscan una mejor relación entre DGPP de hacienda y DGPOP de entidades y dependencias. + Dan un nuevo papel a las unidades responsables: mayor responsabilidad y mayor capacidad para asegurar resultados. + Se busca una integración entre las misiones institucionales, los grandes parámetros de la planeación nacional, las definiciones macroeconómicas, que al mismo tiempo otorgue una herramienta de planeación y permita revisar y controlar resultados por parte de la población. 	<ul style="list-style-type: none"> + <i>Pronafide</i>: Replanteamiento integral de la clasificación de actividades. Introducción de indicadores estratégicos de resultados. + <i>Promap</i>: Busca generar una organización gubernamental eficaz y eficiente, con cultura de servicio y devolviendo facultades a las unidades que enfrentan los problemas sociales directamente. + <i>Nep</i>: Generar orden y dirección del gasto público a través de una nueva clasificación de actividades. ligar misiones organizacionales, unidades responsables y su acción con respecto a resultados o impacto alcanzado. + <i>Set</i>: Nuevo modelo de medición de resultados. indicadores estratégicos para guiar la evaluación y la administración. encuestas a la población y convenios de desempeño. 	<ul style="list-style-type: none"> + No hay servicio civil generalizado en el sector público. + Diversos proyectos de servicio civil, pero no hay un proceso integral de implementación todavía. + Funcionarios son asignados o removidos por lógicas internas a las dependencias y entidades o por la lógica política del Poder Ejecutivo. + Sin embargo, existe un cuerpo especializado de funcionarios públicos que rotan continuamente de puestos y posiciones pero que de hecho han seguido una carrera en el sector público.

es mucho mayor que la asumida por tal esquema. De alguna manera es fundamental prever la complejidad de otorgar mayor autonomía a las organizaciones gubernamentales (principal manera desde el punto de vista del gerencialismo para realmente obtener comportamientos eficientes e innovadores) con el fin de que verdaderamente puedan comprometerse a obtener resultados (y además a ser capaces de medirlos *ex ante* y *ex post* confiablemente). Demasiada autonomía puede generar caos y desorden en la acción pública, pero demasiado poca evita que las organizaciones gubernamentales identifiquen su contexto de manera específica y se comprometan a actuar con prontitud e inteligencia, reduciendo la posibilidad de que los actores gubernamentales busquen soluciones concretas a situaciones específicas.

Sin embargo, la complejidad no termina aquí. También es observable la preocupación de que el equilibrio entre qué tanto control y qué tanta autonomía no es algo que se pueda prescribir. Es en realidad una constante lucha entre las agencias controladoras que buscan la congruencia general y las organizaciones gubernamentales particulares que buscan responder a su contexto de manera específica. Los esfuerzos en Nueva Zelanda para precisar normativamente las áreas estratégicas y las de resultados (las primeras para las agencias controladoras, las segundas para las que actúan en específico) hablan de la búsqueda de este equilibrio, donde las agencias controladoras se convierten en generadoras de marcos generales pero mínimos (y suficientes), y las organizaciones obtienen espacios mayores de independencia a partir de criterios estratégicos claros y resultados específicos medibles. En el mismo sentido va el Programa de Administración y Presupuestación que busca "amarrar" el presupuesto a programas y generar cooperación interorganizacional para la definición de prioridades y de mecanismos de evaluación. En el caso del Reino Unido, la autonomización vía las agencias Next Steps ha implicado el desarrollo de marcos normativos (*Framework Documents*) para dar un espacio de negociación institucional entre agencias controladoras y organizaciones gubernamentales.

El marco legal y normativo, entonces, cubre varios aspectos a la vez, no sólo intentando generar un marco impositivo de acciones obligatorias, sino también la generación de organizaciones e instituciones que permitan encontrar en la práctica, de una manera incremental incluso, el equilibrio crítico de una reforma presupuestal dirigida a resultados: qué tanto control, qué tanta autonomía, y cómo mantener y reproducir los esquemas exitosos de institucionalización de estos valores.

*Reforma institucional u organizacional:
en busca del equilibrio*

El marco legal y normativo debe ser implementado e institucionalizado. La generación concreta de espacios donde los nuevos comportamientos se deben generar y repetir es una tarea sumamente delicada. *En todas las experiencias se busca que estos espacios organizativos permitan dos cosas: dirigir a resultados a las agencias gubernamentales y para ello, otorgarles nuevos marcos de relación con las agencias controladoras.*

En el caso de Nueva Zelanda el formato es sumamente directo: evaluación por resultados e indicadores específicos y dependencia laboral de los funcionarios a resultados. Se establece un marco de negociación con visión de tres años, y a partir de ciertas reglas contables predefinidas, las organizaciones gubernamentales tienen alta autonomía para generar sus acciones (véase cuadro 3). En Reino Unido el desarrollo de marcos de evaluación homogéneos y detallados ha sido clave, pues las agencias Next Steps, después de un proceso arduo de definición de objetivos y prioridades (e incluso de análisis de la pertinencia de su existencia dentro del sector público, en vez de que sea el sector privado quien lleva a cabo tales actividades) son altamente autónomas en su gestión particular (véase cuadro 4). En el caso de Australia se ha buscado acomodar a su servicio civil con las exigencias de medición de resultados en el desempeño de los funcionarios. Para generar mayor congruencia, han generado portafolios o redes de organismos similares para poder evaluar mejor los impactos pretendidos y alcanzados (véase

cuadro 5). En México se está buscando una mayor relación de diálogo entre las agencias controladoras y los organismos gubernamentales (véase cuadro 6). A partir de un proceso de planeación estratégica y de reglas más claras de negociación, se busca inducir a que los organismos gubernamentales vayan tomando un papel más autónomo, conforme sean capaces de definir los resultados y los impactos que desean alcanzar. Para esto, los convenios de desempeño dentro del desarrollo sistemático del SED serán claves para generar los espacios de autonomía bajo un marco de reglas más precisas.

*Papel de las agencias controladoras:
del control del proceso a la generación
de las reglas del juego*

Ante las nuevas dinámicas generadas por un presupuesto ligado a resultados, las agencias controladoras tienen un importante reto en la transición: servir como mecanismos para dar viabilidad al proceso de autonomización, pero sin que esto implique generar desorden y por lo tanto altos niveles de incongruencia en la acción gubernamental. El equilibrio no es sencillo, si pensamos que la responsabilidad política y la rendición de cuentas no es tampoco sencilla de “distribuir”. En otras palabras, para que los gobiernos funcionen deben ser vigilados y para esto deben existir responsables visibles y específicos. Las agencias controladoras tienen una visibilidad alta y una responsabilidad global sobre la actuación del sector gubernamental, pero por otro lado muchos controles para asegurar el cumplimiento de ciertas reglas y de la responsabilidad limitan la capacidad de las organizaciones para enfrentar con flexibilidad su contexto particular. Por ello, el papel ideal de las agencias controladoras tiende a ser el de generar reglas generales, simples, transparentes y precisas, adaptando a las circunstancias un marco aceptable, mínimo pero efectivo, de las reglas del juego, y ya no controlar los detalles de la gestión de cada organismo gubernamental.

En los casos analizados se puede apreciar que la tendencia hacia agencias controladoras de este tipo implica un proceso de aprendi-

zaje continuo. En el caso de Nueva Zelanda la negociación de los parámetros generales por parte de las agencias controladoras es constante. La búsqueda de presupuestos de tres años ha ayudado a que tales reglas generales y sus negociaciones sean más claras, sin embargo existe constante discusión respecto a cómo asegurar la acción gubernamental en el largo plazo (véase cuadro 7). En el caso del Reino Unido, los gastos corrientes (salarios del personal burocrático por ejemplo) son estrictamente controlados por las agencias controladoras. De la misma manera existen proyectos de delegación limitada, donde tales agencias aprueban sus presupuestos (véase cuadro 8). En el caso de Australia, donde las reglas del juego aparentemente han llegado a un grado significativo de aceptación, las negociaciones para generar congruencia en términos generales en la actividad pública continúan. De la misma manera, existe amplia preocupación en el hecho de que sean las propias organizaciones las que definan sus propios mecanismos de evaluación (véase cuadro 9). Por un lado esto es adecuado dado que se busca que sean las propias organizaciones las que comprenden mejor al objeto y al contexto al que se enfrentan. Pero por el otro, pueden generar mecanismos de evaluación demasiado "blandos" con lo que se perdería el sentido de dirigirse a resultados si éstos no son los adecuados o si no están siendo definidos los necesarios y a un nivel lógico o socialmente demandado. En el caso mexicano, la transición apenas comienza. La agencia controladora tiene la responsabilidad de los ingresos, de los gastos y de la presentación del presupuesto de la Federación ante el Congreso (véase cuadro 10). De esta manera, se encuentra en un proceso de adaptación, de capacitación, para generar las reglas generales y los marcos de actuación comunes entre las diferentes partes de la administración pública. Uno de los instrumentos que está siendo probado es el de convenios de desempeño específicos, donde ciertos espacios de autonomía de las organizaciones son aceptadas y definidas a partir de ciertos compromisos y resultados.

Es importante resaltar cómo en la práctica la transición a un papel directivo-estratégico por parte de las agencias controladoras no es sólo un asunto de incentivos correctamente diseñados ni de

CUADRO 7
RESUMEN DE CATEGORÍAS CLAVE

<i>País</i>	<i>Papel de las agencias centrales</i>	<i>Autonomización de las agencias</i>	<i>Puntos de incertidumbre de las reformas</i>
Nueva Zelanda	<ul style="list-style-type: none"> + Negocian el plan presupuestario final. + Presenta el presupuesto al parlamento. + Define estándares generales y negocia su aplicación en cada departamento. + Generación de mecanismos de rendición de cuentas y vigilancia abandonando el control de salarios y manejo de personal, así como organizacional. 	<ul style="list-style-type: none"> + Alta autonomía de operación de los departamentos. + Asignaciones presupuestarias son negociadas y controladas por ministerios, los departamentos tienen poca capacidad de negociar asignaciones generales. 	<ul style="list-style-type: none"> + Constante conflicto entre ministerios y departamentos respecto a asignaciones presupuestarias. + El sistema de costos no está totalmente desarrollado, con lo que las negociaciones de resultados y de indicadores para definir presupuestos son sumamente endebles.

CUADRO 8
RESUMEN DE CATEGORÍAS CLAVE

<i>País</i>	<i>Papel de las agencias centrales</i>	<i>Autonomización de las agencias</i>	<i>puntos de incertidumbre de las reformas</i>
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> + Mantienen estricto control sobre gastos corrientes + Definen reglas del juego entre las diferentes partes + Aprueban gastos de proyectos de "delegación limitada". 	<ul style="list-style-type: none"> + Tesoro está separado ahora de las siguientes agencias: unidades de control de la eficiencia, Next Steps, carta del ciudadano y compitiendo por la calidad. estas agencias tienen su propia lógica y autoridad lo que hace el proceso necesariamente más flexible. 	<ul style="list-style-type: none"> + sobre -Privatización vía agencias Next Steps. + Relación departamentos y agencias confusa. + Futuro del servicio civil incierto. + Agencias sobre autónomas y departamentos sobre controladores. debate respecto al equilibrio que debe existir ante la falta de indicadores globales e integrales que rijan el proceso de manera transparente.

CUADRO 9
RESUMEN DE CATEGORÍAS CLAVE

País	Papel de las agencias centrales	Autonomización de las agencias	Puntos de incertidumbre de las reformas
Australia	<ul style="list-style-type: none"> + Finanzas otorga la información y los procedimientos para la definición de las carteras, de los mecanismos de evaluación, de los presupuestos multianuales, de los acuerdos de flexibilización y de la evaluación de resultados. + Monitorea y negocia los ajustes de los programas y su congruencia. + Vigila cómo las agencias se evalúan. 	<ul style="list-style-type: none"> + Alta autonomía para definición de resultados, indicadores, evaluación e incluso gasto corriente. + El grado de flexibilidad sobre el marco normativo restrictivo está sustentado en acuerdos diversos. + Las carteras (la vinculación de varios departamentos y agencias con un mega ministerio o ministerio controlador), son mecanismos de coordinación y negociación horizontal y vertical. 	<ul style="list-style-type: none"> + Muy complicadas negociaciones de ajustes y acuerdos de gastos corrientes entre hacienda y agencias. + La descentralización de decisiones se ha hecho lenta y desigual. + Difícil distinción de <i>outcomes</i> y <i>outputs</i>. + Tensiones entre agencias y agencias controladoras respecto al detalle y tipo de evaluaciones que las agencias deben realizar. + Compleja y desigual coordinación dentro de las carteras.

CUADRO 10

RESUMEN DE CATEGORÍAS CLAVE

<i>País</i>	<i>Papel de las agencias centrales</i>	<i>Autonomización de las agencias</i>	<i>Puntos de incertidumbre de las reformas</i>
México	<ul style="list-style-type: none"> + Establece marco macroeconómico + Desarrolla presupuesto y define ingreso y gasto en la misma institución. + Define límites y reglas al proceso. + Induce y capacita para la incorporación de la Nep-Sed. + Negocia los convenios de desempeño. + Presenta el presupuesto al Congreso. 	<ul style="list-style-type: none"> + Qué tanta autonomía van a alcanzar las entidades y dependencias es incierto. + Necesita un proceso de reforma organizativa para incorporar los principios de la Nep-Sed. + El <i>Poa</i>, la <i>Nep</i> y el sed todavía no son una parte integral organizativa para un buen número de agencias gubernamentales. + No hay un acuerdo sobre el catálogo de indicadores de resultados que debe construirse ni una metodología de evaluación general todavía. 	<ul style="list-style-type: none"> + Sin servicio civil no es claro cómo incentivar a los funcionarios a incorporar la lógica de resultados en su comportamiento. + Los convenios de desempeño son todavía un instrumento cuyas reglas requieren precisión con el fin de ser un mecanismo efectivo, ¿qué tanta autonomía se va a otorgar?, ¿cómo se formulan compromisos? + El enlace organizativo es muy débil: ¿cómo se modifica el proceso organizacional para dirigirse a resultados y no sólo a procesos operativos?, ¿dónde están los incentivos al cambio?, ¿cuáles son las reglas para una dinámica de entidades y dependencias más autónomas?

marcos institucionales transparentes. El papel político del control y con ello de la distribución de responsabilidades y de visibilidad pública son asuntos claves en la consideración de los esquemas de reforma. El mantenimiento de la congruencia en la actuación pública es un asunto político de primer orden, y un proceso de autonomización mal diseñado puede ser un peligro más grave y a la larga un proceso más costoso para la sociedad que el de mantener una lógica tradicional de actuación del sector público.

*Autonomía de las agencias gubernamentales:
control y eficiencia en un juego de equilibrio*

La posición gerencialista sobre la necesidad de reformar a las organizaciones gubernamentales es muy clara: un incremento en la eficiencia viene necesariamente ligado a un incremento en la flexibilidad y discrecionalidad en el manejo de la organización. Conforme ésta voltee hacia el público, a su contexto particular, funcionarios públicos con mayores márgenes de acción y con incentivos a la innovación, encontrarán cada vez mejores caminos de resolver los problemas públicos o de satisfacer las demandas de la sociedad (Osborne y Gaebler, 1990).

Por ello el énfasis puesto en los resultados y el desempeño: las organizaciones gubernamentales que ligen sus acciones a tales objetivos, tendrán una clara lógica de actuación, lo que permitirá que la gestión particular, la micro gestión propiamente dicha de la organización, sea más libre y más lógica incluso.

La clave, contradictoriamente, es que se debe obtener una flexibilización y liberalización de la organización gubernamental siempre y cuando los valores generales estén perfectamente acordados y sean homogéneos. Es una contradicción, pues es organizacionalmente lógico que organizaciones realmente flexibles e innovadoras, puedan cuestionar legítimamente con el tiempo tales valores generales que a final de cuentas restringen de todas maneras las posibilidades de acción de la organización. En otras palabras, la autonomía de las organizaciones gubernamentales es fundamental, pero la búsqueda de ajustes en el tiempo es sustantiva, pues la congruencia

de los valores globales necesita ser debatida y discutida constantemente por los actores políticos y burocráticos involucrados (incluso por la propia sociedad y sus partes).

Nuevamente aquí no hay recetas, sino sólo experimentos, intentos incrementales por guiar este proceso de adaptación y aprendizaje. En Nueva Zelanda las asignaciones generales del presupuesto son negociadas por la agencia controladora con el parlamento y en esto tienen poco poder de negociación, si bien la autonomía operativa ya en la marcha es particularmente alta en este caso (véase cuadro 7). En Reino Unido los departamentos se enfrentan a un número importante de agencias controladoras: carta del ciudadano, compitiendo por la calidad y control de la eficiencia. Si bien el nivel de autonomía de las agencias Next Steps es muy alta, pasan por un proceso arduo de negociación y no tienen libertad para manejar sus gastos corrientes (véase cuadro 8). En Australia se acepta que la autonomía es alta, incluso para el manejo de los gastos corrientes, pero donde la definición de indicadores de desempeño no son suficientes para enmarcar un comportamiento congruente del sector público en general (véase cuadro 9). De esta manera, existen acuerdos *ad hoc*, particulares que se generan constantemente con el fin de dar un ajuste incremental al proceso de integración y dadas las circunstancias. Las carteras o la formación de redes de organizaciones gubernamentales agrupadas bajo la lógica de que atacan problemas similares o interrelacionados, ha sido otra manera de buscar criterios diferenciados pero relativamente globales, para alcanzar una coordinación horizontal y vertical. En el caso mexicano, el asunto de la autonomía de las organizaciones gubernamentales es todavía muy incierto (véase cuadro 10). La inercia de los mecanismos tradicionales de presupuestación y organización es muy resistente. Los instrumentos de la reforma todavía no son incorporados como parte del proceso organizativo en un buen número de agencias. No hay todavía un acuerdo sobre el catálogo de indicadores de gestión, ni una metodología de evaluación. Los convenios de desempeño todavía están por probarse y la relación autonomía-responsabilidad apenas comienza a ser un punto de diálogo entre las diferentes partes del aparato gubernamental. Las

agencias controladoras tienen todavía un control importante sobre el manejo de gestión de las organizaciones gubernamentales y los mecanismos para generar mayor autonomía están por desarrollarse.

*La reforma a prueba:
altos niveles de incertidumbre*

En términos generales es observable que las reformas gerencialistas del presupuesto se encuentran en un momento crítico. Su viabilidad y su capacidad para transformar el sector público de manera definitiva están todavía por comprobarse. Los niveles de incertidumbre son muy altos, incluso en aquellos casos donde la implementación de este tipo de esfuerzos lleva ya varios años.

En Nueva Zelanda los conflictos por la definición de las asignaciones presupuestarias son sistemáticos. Dado que el sistema de definición de costos y cuantificación de valores y resultados no está todavía completamente desarrollado (y menos la interpretación cuantitativa de impactos sociales), el espacio para la discusión y negociación entre las partes es sumamente desigual y endeble (véase cuadro 7). En Reino Unido comienza a generalizarse una profunda confusión entre el papel de los departamentos y de las agencias. El debate respecto a si hay sobre control por parte de los primeros o sobre autonomía por parte de las segundas es un indicador posible de que la transparencia del proceso de evaluación y de medición de desempeño es todavía poco clara y sigue siendo un objeto de debate (véase cuadro 8). En Australia las negociaciones respecto a los ajustes presupuestales o a los mecanismos de evaluación son arduas y las bases sustantivas para otorgar homogeneidad a este tipo de negociación están todavía muy lejos de ser aceptadas generalizadamente. Esto básicamente porque es difícil definir con precisión *outcomes* y *outputs* medibles, generales y donde todos los actores están de acuerdo o por lo menos hay un consenso sólido para cada caso (véase cuadro 9). La tensión entre las agencias controladoras y las organizaciones respecto al detalle y tipo de evaluaciones es sumamente difícil por lo tanto. Es probable que las imposiciones políticas o jerárquicas sigan jugando un papel im-

portante para resolver disputas. El mecanismo de las carteras, pensado para otorgar coordinación horizontal y vertical ha llevado a poner de relieve las desiguales capacidades e influencias de que gozan las diferentes agencias. En el caso mexicano, una experiencia todavía en vías de implementación integral, los puntos de incertidumbre no son diferentes, solamente que están un paso atrás en su desarrollo (recordemos que esta reforma presupuestal realmente comienza en 1997). Los incentivos para el cambio no están clarificados todavía. Los instrumentos para echar a andar los principales elementos del proceso han opacado la búsqueda de los mecanismos para resolver las diferentes contradicciones entre control y autonomía, que se comienzan a generar a la luz de un presupuesto dirigido a resultados. El debate y discusión respecto a qué parámetros (y su medición) son los importantes para evaluar el desempeño, y cómo se interpretan los impactos sociales de manera efectiva apenas comienza. Las posibilidades de generar incentivos específicos para incorporar los valores de la reforma están en proceso de implementación. Además, la carencia de un sistema de servicio civil generalizado deja poco claros los espacios de definición de incentivos específicos y directos para la incorporación de la reforma (véase cuadro 10).

Este análisis exploratorio es todavía sumamente parcial e incompleto. Sin embargo, es muy interesante constatar al menos tres probables vías estratégicas de análisis para el presente y futuro de este tipo de reformas (desprendiéndose de las lecciones y dilemas hasta aquí descritos):

Las reformas presupuestales dirigidas a resultados buscan generar espacios para la eficiencia del sector público a través de la autonomización de los organismos gubernamentales. Esto debido a que se asume que las organizaciones que enfrenten su propio contexto específico con incentivos adecuados, generarán mejores acciones y resolverán mejor los problemas. Sin embargo, es poco probable que exista una sola forma de definir “resultados” e “impactos” correctos o que socialmente no estén a debate. Por ello, el debate y la discusión de los marcos valorativos a través de los cuales se definen los resultados “correctos” o “socialmente deseados” es fundamental.

Las reformas de este tipo deben estar conscientes de que este debate de los valores y de los proyectos (es decir de la construcción del consenso sobre los valores que la reforma quiere impulsar) es parte del proyecto en sí mismo y no un accidente “político” que hay que saltar en el camino.

Las reformas presupuestales dirigidas a resultados requieren de transformar el marco institucional y político en el que se mueven. Son de alguna manera “estrategias de choque” que buscan romper inercias burocráticas (por lo tanto políticas) de un número importante de actores y grupos. Sin la generación de nuevas reglas y nuevos comportamientos, este tipo de reformas son impensables. Qué tanto este cambio de comportamiento es un asunto técnico (es decir definido explícitamente por los instrumentos de la reforma) y político-organizativo es un grave dilema. La búsqueda del equilibrio entre el uso de los instrumentos propios de estas reformas (indicadores de desempeño, planes estratégicos, leyes y normas) y la generación de espacios flexibles para la negociación, el diálogo y la capacitación parece ser una constante práctica. No encontramos ninguna experiencia donde la reforma sea exclusivamente dirigida por mecanismos técnicos. Siempre hay una generación de espacios flexibles para la negociación y el aprendizaje. Es importante que las reformas abran este espacio de manera consciente y premeditada. Esto es debido a que la transparencia del proceso de negociación es vital para la credibilidad de la reforma. Debido a que se está luchando contra una inercia social y política de décadas, sería ingenuo pensar que el sentido común que está detrás de la propuesta de la reforma es suficiente, aunado a los instrumentos técnicos, para dirigir el proceso de ajuste de los comportamientos. Es más probable que los actores políticos y burocráticos encuentren nuevas salidas, formas de escapar del marco valorativo de la reforma sin ser castigados. E incluso que se encuentren nuevas reglas y formas organizacionales que respondan mejor a aquellos inicialmente pensados por los reformadores. *La reforma es un proceso de constante negociación, no sólo de instrumentos, sino también de valores. Pensar que los valores originales de la reforma sobrevivirán en el camino intactos, es sumamente improbable.*

Reformas de ajustes constantes y equilibrios contradictorios. De la misma manera que no hay entonces una seguridad de que por sí mis-

mos los instrumentos y los valores de la reforma se mantengan incuestionados con el paso del tiempo, es entonces difícil pensar que existen recetas o caminos únicos para el diseño de las organizaciones y reglas que darán continuidad a la reforma. En todos los casos analizados, se están constantemente generando nuevas estructuras, nuevos mecanismos para enfrentar las diversas contradicciones que la reforma contiene. Contradicciones además insalvables en términos teóricos y solamente resolubles parcialmente en la práctica. *La contradicción entre organismos gubernamentales autónomos (como requisito de eficiencia) y la congruencia valorativa o la rendición de cuentas es una de las principales paradojas de este tipo de reformas.* Por un lado se requiere de flexibilidad y de manejo innovador y atención particular a los contextos específicos de cada organismo como requisito para asegurar verdadera eficiencia en el sector público, pero por el otro se requiere de cuidar el uso de los recursos públicos, de los objetivos políticos generales del gobierno y del sistema. ¿Qué tanto administradores innovadores y pensantes tienen legitimidad para entonces reformar a su vez los valores globales impuestos por la reforma? Autonomía sí, pero imposición de los valores generales parece ser la respuesta de las reformas gerencialistas. Las visiones agente principal, difícilmente pueden tratar con esta sutileza, con lo que difícilmente existen recetas para resolver óptimamente este problema. El ajuste práctico al que se deben enfrentar reformadores y organismos gubernamentales para encontrar un equilibrio en esta paradoja es uno de los procesos sustantivos. De alguna manera, estos espacios de negociación y ajuste son la misma vida de los procesos de reforma, según observamos en los casos estudiados aquí. Que las reformas gerencialistas sean vistas entonces a la luz de esta dinámica desde un principio y no como instrumentos cerrados y neutros que deben ser aplicados sin miramientos, probablemente sea una lección importante para el futuro de las reformas mismas.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel (1982), *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Porrúa.

- _____ (1991), *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa.
- ARELLANO, David (1999), "Gestión Pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso", en Omar Guerrero, *Gestión Pública*, México, UNAM.
- ARRIAGA CONCHAS, Enrique (1996), *Finanzas públicas de México*, México, Instituto Politécnico Nacional.
- AUCOIN, Peter (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, Quebec.
- BANCO MUNDIAL (1997), World Report.
- BARZELAY, Michael (1992), *Breaking through bureaucracy*, California, University of California Press.
- BONEO, Horacio (1985), *Privatización: del dicho al hecho*, Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial.
- BOSTON, Jonathan, John Martin, June Pallot y Pat Walsh (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Universidad de Oxford.
- CABRERO M., Enrique (1997), *Del administrador al gerente público*, México, INAP.
- COHEN, Ernesto y Rolando Franco (1992), *Evaluación de proyectos sociales*, 4a. ed., México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1997), México, Porrúa.
- CROZIER, M. (1989), *Estado modesto, Estado moderno*, México, FCE.
- DEL RÍO GONZÁLEZ, Cristóbal (1978), *Técnica presupuestal*, México, Ediciones Contables y Administrativas, S.A.
- DI LULIO, John (1994), *Deregulating the Public Service*, Washington, D. Brookings.
- FRAGA M., Gabino (1994), *Derecho administrativo*, México, Porrúa.
- GASCA S., Jorge G. (1999), *Servicio civil de carrera: La conveniencia de una reforma*, México.
- GREGORY, J. Robert (1999), "Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service", en *Public Administration Review*, enero-febrero, vol. 59, núm. 1.
- GUERRERO A., Juan Pablo (1995), "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, primer semestre, México, CIDE.
- HALLIGAN Y POWER (1992), *Political management in the 1990s*, Universidad de Oxford.
- HIRSCH, Michaels et al. (1986), "Dirty hands versus Clean Models", en *Theory and Society*, 16: 317-336.

- IBARRA BENÍTEZ, Roberto (1984), *Un sistema integral de contabilidad nacional*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- JENSEN, Michael y William Meckling (1976), "Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure", en *Journal of Financial Economics*, 3, pp. 305-60.
- JOHNSTON, Judy (1998), "Strategy, Planning, Leadership, and the Financial Management Improvement Plan. The Australian Public Service 1983 to 1996", en *Public Productivity & Management Review*, vol. 21, núm. 4, junio.
- KHADEMIAN, M. Anne (1998), "What Do We Want Public Managers To Be? Comparing Reforms", en *Public Administration Review*, mayo-junio, vol. 58, núm. 3.
- KLIKSBERG, Bernardo (1993), *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- La transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los países de la OCDE* (1997), España: ministerio de la Presidencia.
- LÓPEZ ARRATIA, Alejandro (1992), "El proceso presupuestario en México", en María del Carmen Pardo (coord.), *Teoría y práctica de la administración pública en México*, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública.
- LYDEN, Fremont J. y Ernest G. Miller (1983), *Presupuesto público, planeación, evaluación y control de programas*, México, D.F., Editorial Trillas.
- MANCELL C., Catherine (1993), *Las nuevas finanzas en México*, México, D.F., Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- MARTNER, Gonzalo (1976), *Planificación y presupuesto por programas*, 8a. ed., México, D.F., Siglo XXI Editores.
- MASCARENHAS, R.C. (1996), "Searching for Efficiency in the Public Sector: Interim Evaluation of Performance Budgeting in New Zealand", en *Public Budgeting & Finance*, otoño.
- MUÑOZ AMATO, Pedro (1986), *Introducción a la administración pública*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- MUSGRAVE, Richard y Peggy Musgrave (1992), *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*, España, McGraw Hill.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1970), *Un sistema de cuentas nacionales*, Serie F, núm. 2, revisión 3, Nueva York, Naciones Unidas.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE) (1997), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, España, Ministerio de Administraciones Públicas.

- _____ (OCDE) (1994), *Public Management Studies (PUMA), Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management*.
- OCDE (1993), *Administración Pública: Modelos de los países de la OCDE*, Francia.
- _____ (1995), *Budgeting for Results. Perspectives on Public Expenditure Management*, Francia.
- _____ (1997), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, España.
- _____ (1997), *Modern Budgeting*, Francia.
- _____ (1998), *OCDE Economic Surveys. United Kingdom 1998*, Francia.
- _____ (1998), *OCDE Economic Surveys. Australia 1998*, Francia.
- OSBERNE, David y Ted Gaebler (1990), *Reinventing government*, California, Addison Wesley.
- PALLOT, June (1998), "New Public Management Reform in New Zealand. The collective strategy phase", en *International Public Management Journal*, vol. 1, núm. 1.
- PARDO, María del Carmen (coord.) (1992), *Teoría y práctica de la administración pública en México*, México, D.F., INAP.
- _____ (1993), "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina", en *Foro Internacional*, vol. XXXIII, núm. 1, México, D.F., (enero-marzo): pp. 12-29.
- _____ (1995), "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización", en *Gestión y política pública*, vol. IV, núm. 2, México, segundo semestre.
- PERROW, Charles, *Complex organizations: a critical essay*, Nueva York, McGraw-Hill.
- PETREI, Humberto (1997), *Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio (1984), *Introducción a la administración pública de México*, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública.
- POISTER H., Theodore y Gregory D. Streib (1999), "Strategic Management in the Public Sector. Concepts, Models, and Processes", en *Public Productivity & Management Review*, vol. 22, núm. 3, marzo.
- ROSAS, Alfredo (1991), *La crisis fiscal del presupuesto público*, México, D.F., UAMI-Técnicas Científicas, S.A. de C.V.
- SALDAÑA, Adalberto (1977), *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Un caso concreto*, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública.

- SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (1985), *Antología de la planeación en México*, México, D.F., SHCP.
- SILLOMIANSKY, Paul (1998), *The Budgeting Process in Mexico*, documento de trabajo núm. 63, División de Administración Pública, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- THOMPSON R., James y Ronald P. Sanders (1997), "Strategies for Reinvigorating Federal Agencies. Gardening Versus Engineering", en *Public Productivity & Management Review*, vol. 21, núm. 2, diciembre.
- VÁZQUEZ ARROYO, Francisco (1979), *Presupuesto por programas para el sector público de México*, México, D.F., UNAM.
- VINZANT H., Douglas y Janet C. Vinzant (1996), "Strategy and Organizational Capacity. Finding a Fit", en *Public Productivity & Management Review*, vol. 20, núm. 2, diciembre.
- WALSH, J.P. y J.K. Seward (1990), "On the efficiency of internal and external corporate control mechanisms", en *Journal of Management Review*, 15, pp. 421- 458.
- WILDAVSKY, Aaron (1993), *Speaking truth to power*, New Brunswick, Transaction.
- WILSON K., Graham (1991), "Perspectivas de la función pública en Gran Bretaña, ¿Mayor al rescate?", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, vol. 57, núm. 3, septiembre.
- WITKER V. Jorge (1985), *Derecho económico*, México, D.F., Harla.
- _____ (1995), *Introducción al derecho económico*, México, D.F., Harla.
- XAVIER, John Antony (1997), "Portfolio Budgeting in the Australian Portfolios-Principles and Practice", en *Public Budgeting & Finance/ invierno*.
- _____ (1998), "Budget Reform in Malaysia and Australia Compared", en *Public Budgeting & Finance*, primavera.
- YIN, Robert (1984), *Case studies methodology*, California, Sage.
- ZEY, Mary (1998), *Rational Choice theory and Organizational theory: a critique*, California, Sage.

Legislación y documentos oficiales

- Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos*, México, D.F., Porrúa, 1997.
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de mayo de 1995.
- Ley de Planeación, Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 5 de enero de 1983.

- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de diciembre de 1976.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 29 de diciembre de 1976.
- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México, D.F., Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1996.
- Acuerdo mediante el cual se da a conocer el Manual de Normas para el ejercicio del gasto en la APF*, México, D.F., Poder Ejecutivo, SHCP, 31 de marzo de 1998.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 18 de noviembre de 1981.
- Guía para la definición de indicadores, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México, D.F., Secodam y SHCP, 1998.
- Procedimientos internos para el despacho de asuntos presupuestarios*, México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, agosto de 1998.
- Lineamientos para la concertación de la Nueva Estructura Programática 1998*, México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, mayo de 1997.
- Algunos aspectos del gasto público en México*, México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, octubre de 1998.
- Catálogo de categorías programáticas de la administración pública federal*, México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, 1998.
- Proyecto de reforma al sistema presupuestario: la NEP y el SED. De los procedimientos a los resultados*, México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, 1998.
- Lineamientos para la concertación de la NEP 1999*, México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal, marzo de 1998.
- ¿Qué es el PEF 1998?*, México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal, marzo de 1998.
- Modernización de la APF*, México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, IPCP, 1988.
- Actualización del Cronograma de Actividades del Proceso Integral de Programación y Presupuesto 1999*, México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, UPCP, Agosto de 1998.

Reforma al Sistema Presupuestario. La Nueva Estructura Programática, México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal, noviembre de 1997.

Reforma al sistema presupuestario (RSP). Avances 1998, versión preliminar, México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Política y Control Presupuestal, enero de 1999.

Sistema de evaluación del desempeño a través de indicadores. Guía metodológica, México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, UPCP, 1998.

Glosario de Términos de la Administración Pública Federal, México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1998.

Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 31 de marzo de 1998.

Información en Internet

Cámara de Diputados (www.camaradediputados.gob.mx)

Cámara de Senadores (www.senado.gob.mx)

Presidencia (www.presidencia.gob.mx)

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (www.secodam.gob.mx)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (www.shcp.gob.mx)

*Presupuestos por resultados en América Latina.
Estudios de caso*

EN LOS siguientes apartados se realiza una revisión descriptiva de los sistemas presupuestales de cinco países latinoamericanos. Se recupera el caso de México y con un poco de mayor detalle que en el capítulo anterior, los casos de Brasil, Colombia, Chile y Venezuela.

El grado de desarrollo de los sistemas presupuestales de estos países, para ser dirigidos por resultados es todavía muy incipiente. De esta manera, los siguientes casos se presentan con un afán meramente informativo, con el fin de preparar las bases de información para desarrollar casos de estudio más detallados, una vez que los sistemas de presupuestos por resultados (si se da el caso) sean implementados con mayor contundencia y claridad. En todo caso estamos convencidos que la información que se presenta en estos casos de análisis, será interesante para todos aquellos que estudian los sistemas presupuestales y que desean introducirse al estudio de los sistemas de presupuesto en América Latina, particularmente de aquellos países que están proponiendo avanzar sobre la implementación de un sistema basado en la evaluación de resultados y de desempeño.

EDGAR E. RAMÍREZ DE LA CRUZ

*En camino de un presupuesto
por resultados en Brasil, convergencia
de las reformas administrativa,
presupuestaria y de planeación*

INTRODUCCIÓN

EL PRESENTE documento es resultado de un trabajo de investigación más amplio, que incluye el análisis de otras experiencias de reforma presupuestaria en el mundo. Este documento expone la reforma brasileña de búsqueda de un presupuesto por resultados. Aunque ninguno de los procesos de reforma en la administración pública brasileña hablan explícitamente de presupuesto por resultados, la mayoría de las reformas van encaminadas en el sentido de vincular el presupuesto con evaluaciones de resultados de las agencias de gobierno.

Una particularidad de la reforma brasileña es que en ella se entrelazan tres diferentes procesos de reforma que, a pesar de estar dirigidos en distintas direcciones, persiguen los mismos objetivos. Estos tres procesos son el proceso de reforma administrativa, el de reforma presupuestaria y de reforma del sistema de planeación. El proceso de reforma administrativa es quizá el que más explícitamente se dirige de proporcionar mayor libertad a los gerentes a cambio de evaluarlos por presupuesto. El medio para este objetivo ha sido la creación de diferentes figuras jurídicas que permitan a las agencias relacionarse en una nueva lógica con el gobierno central. Esta reforma va dirigida sobre todo, a aquellas agencias encargadas de actividades que no son consideradas prioridad del Estado, pero que, sin embargo, deben de ser regidas por éste.

La segunda reforma es la reforma presupuestaria. Esta reforma, aunque más encaminada a evitar la malversación de los recursos públicos e incrementar la disciplina fiscal, también se dirige a mejorar los resultados de la administración pública. Por ejemplo, estableciendo que la elaboración del presupuesto se debe de basar en un análisis de los objetivos alcanzados por las agencias de gobierno y las prioridades del Estado. Además, provee al Poder Legislativo de capacidades para exigir resultados en la eficacia del gobierno. Asimismo, impulsa el desarrollo de mecanismos de control social sobre las actividades del gobierno.

Por último, la reforma presupuestaria, influida por la ola gerencial impulsa la identificación de las actividades del gobierno con un programa definido. Donde cada programa cuenta con un gerente responsable del logro de objetivos y metas. Cada programa, deberá ser evaluado y presentar las evaluaciones al Congreso de la Unión para que éste asigne los recursos con base en mejores elementos de análisis.

El análisis de estas tres reformas está basado en la revisión de bibliografía, documentos y leyes. Además de complementarse con una serie de entrevistas realizadas durante la segunda semana de junio de 2001. En cada uno de los apartados se intentan exponer los diferentes puntos de vista existentes sobre cada reforma. Sin embargo, por razones de confidencialidad no son citadas textualmente, en la mayoría de los casos, las personas entrevistadas. En la parte restante de este documento se expone la reforma presupuestaria brasileña. En primer lugar se presenta la reforma administrativa, desde sus orígenes hasta la realizada durante el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso. A continuación se presenta el proceso presupuestario en Brasil y sus características; así como la reforma que tuvo lugar en éste a partir de la promulgación de la Ley de Responsabilidad Fiscal. En tercer lugar, se expone el proceso de reforma del proceso de planeación, haciendo particular énfasis en el funcionamiento de los programas de gestión. Finalmente, se presentarán algunas consideraciones finales sobre los procesos de cambio presentados.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

*Las reformas de la administración pública:
de los treinta a los setenta*

La administración pública brasileña no escapó a los vicios que han aquejado a la mayoría de los gobiernos de los países latinoamericanos (Martins, 1995). La herencia colonial y su característico patrimonialismo contribuyeron al desarrollo de vicios como nepotismo, favoritismo y clientelismo que se fueron consolidando a lo largo de los años. Además, los gobiernos populistas brasileños contribuyeron a reforzar y convertir estos vicios en una característica de la cultural política en Brasil.

El primer intento de reformar la administración pública en Brasil tuvo lugar en la década de los años treinta, dentro de un proceso de reforma del Estado durante la dictadura de Getulio Vargas. En esta reforma, se intentó establecer un sistema meritocrático de desarrollo profesional. Este sistema se inspiró en el servicio público británico y estableció la posibilidad de que los funcionarios realizaran carreras profesionales con ascensos basados en el mérito y en concursos. Sin embargo, este intento de desarrollar una burocracia en la administración pública brasileña se distorsionó parcialmente por el predominio de la cultura clientelar enraizada en el sistema político brasileño. Así, los instrumentos de estabilidad en el empleo fueron utilizados por los partidos políticos para desarrollar prácticas clientelares. En esta dinámica, aquel partido que mayor capacidad tuviera de colocar a sus simpatizantes en el aparato gubernamental tendría mayor capacidad de negociación y apoyo en la sociedad.

Por otra parte, los altos niveles de la burocracia brasileña desarrollaron un par de mecanismos para evitar caer en la dinámica de ineficiencia que se desarrollaba en el sector público. Estos mecanismos les permitieron desarrollar cierto grado de estabilidad y profesionalidad en el empleo. Un mecanismo se basó en la creación de órganos semiindependientes del gobierno central, hacia los cuales emigraron; el otro instrumento se basó en el control de la

información y el *know how* de las actividades del gobierno, que volvió insustituibles a muchos de ellos.

De esta manera se formaron dos estructuras burocráticas que convivían en una misma administración pública. Por una parte, se encontraba una élite con un alto grado de profesionalismo y eficiencia; con capacidad de desarrollar sofisticados sistemas de planeación al nivel de las burocracias más desarrolladas del mundo. Por otra parte, se encontraba la mayor parte de los empleados del gobierno, caracterizados por una abierta desmotivación en el trabajo y bajos niveles de calificación; desarrollando trabajos rutinarios, pero finalmente encargados de la prestación directa de los servicios públicos del gobierno. Esta diferencia entre los niveles de la burocracia llevó a que se tuvieran dos percepciones de lo que era la burocracia brasileña, una la del exterior del país en constante contacto con la alta burocracia y la del ciudadano común (Martins, 1995).

En 1967 se inició un ambicioso proceso de reforma que pretendía dar solución a esta situación. La filosofía básica de esta reforma consideraba, por un lado, la creación de directrices normativas centralizadas en el ámbito del gobierno federal.¹ Por otro lado, se intentaba diversificar la naturaleza de los organismos del gobierno para promover la descentralización del aparato del Estado.² Estas buenas intenciones devinieron en resultados poco alentadores. En gran parte porque el gobierno perdió el control de la reforma y de la creación de las nuevas entidades del gobierno. Esto se evidenció en un crecimiento desmedido de las organizaciones semiautónomas. A tal grado que hacia la mitad de los años setenta nadie era capaz de decir con certeza cuantas empresas públicas y organismos semiautónomos existían en el país.

Además del desmedido crecimiento de las empresas públicas, nunca se logró que éstas adoptaran mecanismos gerenciales de administración. Por estas razones, el gobierno central inició un proceso de control de las empresas públicas que, contrario a las expectativas,

¹ Como el desarrollo de reformas en los planes de gobierno generales y parciales, y en la programación y el presupuesto.

² Formación de autarquías, empresas públicas, fundaciones, etcétera.

generó algunas consecuencias negativas. En primer lugar, la ausencia de reglas claras para el funcionamiento de las empresas del Estado generó una permanente tensión en la relación de éstas con el gobierno central. Las empresas luchaban constantemente por mantener su autonomía, lo que les permitió desarrollar un fuerte sentimiento de solidaridad. Por ejemplo, cuando un funcionario externo era designado para poner orden en una empresa estatal el resto de los empleados se encargaba de boicotear su trabajo (Martins, 1995).

La carga que las empresas públicas significaban para las finanzas brasileñas fue más evidente que nunca a finales de la década de los setenta, con la devaluación del cruzeiro. Entre otros resultados, la crisis financiera del Estado generó una pérdida del poder adquisitivo de los empleados públicos. Sin embargo, las empresas estatales no se vieron tan afectadas debido al régimen favorable en el que se desempeñaban. Por lo que la distancia entre las dos esferas terminó por hacerse más grande. De esta forma, se podrían identificar dos "tipos ideales" de funcionarios públicos en Brasil (Martins, 1995). Por una parte, los burócratas mal pagados, de baja motivación, de visión estrecha y de limitado perfil profesional, ubicados en la administración directa del gobierno. Por otra parte, el ejecutivo público del sector paraestatal, altamente competente, con amplia visión y con una cultura gerencial o típicamente empresarial. Estas diferencias en el perfil de los funcionarios generaron una fractura entre las dos esferas de gobierno, al grado que los ministros del Estado llegaban a tener dificultades para imponer su voluntad sobre los directores de las empresas públicas. Al mismo tiempo generaba la necesidad de proveer políticas diferenciadas para el desarrollo de cada tipo de empleado público.

La democratización del Estado brasileño: los ochenta y los noventa

Con la restauración del régimen democrático en 1985 ocurrieron tres sucesos que marcaron la reorganización del Estado. El primero fue la decisión de rediseñar los altos escalones de la administra-

ción pública; el segundo, las disposiciones con respecto a las estructuras de personal en el gobierno; y la tercera, la nueva naturaleza de las prácticas de corrupción.

Durante los tres gobiernos democráticos que siguieron a la dictadura las estructuras del gobierno fueron cambiadas constante y erráticamente (Martins, 1995). El gobierno del presidente Collor fue especialmente destructivo por la desorganización que impuso sobre las estructuras del gobierno federal y por el grado de desmoralización que infligió sobre la burocracia. Durante los cinco años de los gobiernos de los presidentes Sarney, Collor e Itamar Franco se introdujeron reformas arbitrarias casi en todos los ministerios y niveles de gobierno. En el de este último, se introdujeron seis cambios arbitrarios en menos de un año en diferentes ministerios o secretarías de Estado.

El presidente Sarney ejecutó el plan de reforma heredado de Tancredo Neves, el cual tenía como objetivo acomodar en el gobierno a una amplia coalición política que permitiera garantizar la transición del régimen militar a un régimen de gobierno civil. La solución fue crear todas las secretarías que fueran necesarias para asegurar la incorporación de todos los partidos que formaron la coalición. Se llegó a tal extremo de inconsistencia e improvisación que entre los nuevos ministerios se creó el "Ministerio de la Desburocratización"; que en 1986 fue desaparecido por José Sarney como ministro de Administración.

El siguiente intento por darle orden a la administración federal terminó formando la Secretaría de Administración Pública, dependiente de la Presidencia de la República. La que en 1990 fue reubicada en la Secretaría de Planeación y que regresó finalmente a la Presidencia de la República en 1992; no sin antes sufrir diversas transformaciones. Es fácil darse cuenta que con tantos y tan acelerados cambios sólo se logró desarticular aún más la administración pública federal. "Las reformas en la Administración Pública Brasileña han mostrado una permanente falta de visión, de estrategia y de diagnósticos serios que dirijan los procesos de cambio".³

³Ronaldo C. García en entrevista.

Entre la comunidad relacionada con la administración pública brasileña, existe una coincidencia sobre lo destructivo de la administración del presidente Collor. La reforma del presidente Collor se instaló sobre la necesidad de modernizar el país, por lo que incorporaba medidas de ajuste económico, apertura de la economía, además de la reestructuración de los órganos de la administración pública. Esta reforma partió de un diagnóstico empírico absolutamente equivocado sobre el objeto de intervención. En primer lugar, partió de la idea de que los servidores públicos habían sido vilipendiados, a pesar de que, hemos visto que coexistían dos estructuras en la administración pública, donde una de ellas se caracterizaba por un tipo de patrimonialismo estamentario.⁴ En segundo lugar, la reforma del presidente Collor, aunó a la mala planeación un inadecuado proceso de implementación. Entre otros problemas incluyó directrices vagas, ejecución centralizada, extrema complejidad, careció de mecanismos de información y de planeación, sin una base legal fuerte y estuvo basada en controles personales (Dos Santos, 1997).

La reforma del presidente Collor encaró el proceso de modernización basándose en un combate del déficit público, por medio de la reducción de los salarios, del gasto del gobierno, sin que tuviera detrás de esto una propuesta relativa al redireccionamiento del Estado y de la administración pública. La abrupta pérdida de los salarios llegó a ser del 70% del poder adquisitivo para algunos funcionarios públicos, lo que contribuyó a un extremo crecimiento de los casos de corrupción en el gobierno. En general esta reforma no contó con el apoyo de las élites de la administración pública ya que implicaba efectos contrarios a los que perseguía. Por ejemplo, la estructura administrativa sufrió la formación de un “megaministerio”: Economía, Hacienda y Planeación. Esta concentración de funciones generó un flujo de información imposible de administrar; incompatibilidad con los recursos disponibles; insuficiencia para asegurar el sostenimiento de los intereses del Estado ante los privados; además de la corrupción directa que generó.

⁴ Semejante al de las monarquías con señores y gentes a su cargo, es la historia de los amigos del rey, Dos Santos en entrevista.

Dentro de este contexto, en el que no se conseguían presentar resultados, el Ejecutivo propuso ante el Congreso de la Unión una enmienda constitucional para darles estabilidad a los funcionarios públicos. Sin embargo, él mismo la retiró y sólo propuso hacerlo con aquellos servidores públicos cuyas características pudieran justificarlo. Por ejemplo, el servicio exterior, defensoría pública, fiscalización de impuestos, que obtendrían estabilidad en sus puestos después de dos años de servicio. Mientras que en el resto de la administración pública la estabilidad se obtendría después de 10 años.

Para algunos (Bresser, 1995), la ausencia de reformas constitucionales es considerada como una de las principales causas de los escasos resultados de las reformas del presidente Collor. Por ejemplo, para Bresser las intervenciones del gobierno del presidente Collor, en la administración pública, sin reformas constitucionales, se restringieron a desorganizar todavía más la estructura burocrática del país y a desprestigiar a su personal. Sin embargo, se debe considerar también que el corporativismo no era un fenómeno específico de los funcionarios públicos, sino un problema que caracteriza a todos los sectores de la sociedad brasileña.

La Constitución de 1988

Más de 20 artículos y diversos párrafos de la Constitución de 1988 hacen referencia a cambios en la administración pública de Brasil,⁵ los cuales llegan a ser incluso contradictorios (Martins, 1995). Para nadie en Brasil es un secreto que la Constitución fue resultado de un sinnúmero de negociaciones y coaliciones *ad hoc*. Quizá por esta razón se pueda explicar el comportamiento contradictorio de los constituyentes con respecto a la estructura del Estado y la administración pública.

⁵Cabe mencionar que muchas de las reformas constitucionales son en otros países motivo de leyes complementarias o reglamentarias, pero casi nunca se elevan a nivel constitucional. Esto se podría interpretar como muestra de la preocupación de los constituyentes por la gran capacidad del Ejecutivo para hacer cambios e interpretaciones a conveniencia en leyes y reglamentos secundarios.

De acuerdo con la Constitución, las empresas públicas, estatales, autarquías y fundaciones únicamente podrían ser creadas con la aprobación del Congreso. Para reducir las diferencias entre los niveles de gobierno y sus sectores se adoptó un criterio unificador de las reglas jerárquicas para todos los organismos del gobierno. La reestructuración de los ministerios sería necesariamente sometida a la aprobación del Congreso. Además, el ingreso al servicio público debería ser sometido a concurso con base en criterios profesionales.

A pesar de que en las reformas constitucionales se evidenciaba claridad sobre la problemática de la administración pública, y voluntad política por hacer los cambios necesarios, los resultados fueron contraintuitivos. Por una parte se ofreció el acceso al servicio público por mérito, también se aseguró la estabilidad a los funcionarios que trabajaban en ese momento, y se les dotó de derechos que no exigían deberes en contrapartida. Esto llevó a dar un paso más en el mantenimiento del *statu quo*. Para algunos, esa reforma llegó a considerarse como un retroceso en la administración pública de Brasil. De acuerdo con Bresser (1995), en ese momento este era un paso hacia atrás considerando las reformas gerencialistas que surgían en el mundo.

En el plano de la administración pública se regresó, con la Constitución de 1988, a los años treinta, o sea a la época en que fue implantada la administración burocrática clásica en el Brasil. La Constitución vendrá a sacralizar los principios de una administración pública arcaica, burocrática al extremo. Una administración pública altamente centralizada, jerarquizada, rígida, fundamentalmente basada en la idea del control por proceso y no por resultados y objetivos, cuando sabemos que la administración pública y también la administración de empresas modernas están hoy basadas en la descentralización, la administración matricial, en los sistemas de autoridad funcional conviviendo con los de línea, en la confianza y en el control de los resultados y no de los procesos (Bresser, 1995: 2).

La reforma del presidente
Fernando Henrique Cardoso

En 1993, por parte de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), y otras instituciones relacionadas con la administración pública, se realizó una serie de investigaciones para tratar de hacer un diagnóstico de la situación de la administración pública federal. Muchas de las ideas surgidas de este diagnóstico fueron recuperadas por Fernando Henrique Cardoso una vez electo Presidente el 3 de octubre de 1994. En su libro *Manos a la obra*, el presidente Cardoso dedica un capítulo entero al tema de la reforma del Estado, en el que se preveía una radical reforma administrativa, partiendo de la redefinición de la relación entre Estado y sociedad. En el diagnóstico, esta reforma del Estado debería de ser un derecho de los ciudadanos y una condición de gobernabilidad (Dos Santos, 1997). El diagnóstico del equipo del candidato presentaba una evaluación de la administración pública directa y una de la administración pública indirecta por separado. En general se percibía un descontrol en la administración pública, lo cual se debía entre otras razones a la pérdida del poder adquisitivo de los salarios de los funcionarios públicos. Incluso se podría considerar que existió una destrucción permanente de la memoria administrativa del país desde las reformas del presidente Collor, debido a un éxodo de los mejores cuadros de funcionarios públicos. Ante esta problemática, la idea del equipo de Cardoso fue recuperar la propuesta de crear un sistema meritocrático de administración pública, cuya base de ingreso fuera el concurso y se sostuviera con ascensos basado en los méritos de los funcionarios, y en el desempeño de la función pública.

Con el fin de dar solución a esta problemática se creó el Ministerio de la Administración Federal y la Reforma del Estado (MAFRE), el cual se encargaría de marcar las directrices para la reforma del Estado y la modernización y promoción de la administración pública. Después de la toma de protesta, el ministro Luis Carlos Bresser Pereira empezó a promover medidas de flexibilización de la función pública, apoyando las formas de organización con cierto

grado de autonomía, estabilidad de los funcionarios y un régimen laboral único. La definición básica del modelo se podría denominar como *administración gerencial*, la cual se contraponía al modelo de administración burocrática tradicional (Dos Santos, 1997).

También se empezó a promover la formación de organizaciones sociales que se encargarían de la prestación de algunos servicios públicos. De tal forma que el Estado ya no fuera el responsable de la prestación de éstos, sino únicamente de su financiamiento. Así participaría sólo parcialmente en los consejos de administración de estas organizaciones. En este modelo también era necesaria la promoción de un cambio cultural en la administración pública basado en un nuevo arreglo institucional. De acuerdo con Bresser (1998), la transformación consistía en cambiar de una cultura burocrática con elementos patrimonialistas y clientelistas, aún en vigor, hacia una cultura moderna y gerencial orientada por la atención del “ciudadano-cliente”.

Es importante considerar que el ministro Bresser se incorporó al gabinete como parte personal de la “cuota” del presidente Cardoso, por lo que tuvo plena libertad de nombrar a su equipo (Gaetani, 2000). La mayoría de los funcionarios a su cargo habían sido educados en la Fundación Getulio Vargas de Sao Paulo, donde Bresser había sido profesor de la mayoría de ellos. Esto permitió que la difusión del modelo de gobierno gerencial fuera más fácilmente compartida por el equipo y difundida al resto del gobierno. Así, el ministerio pudo sostener el desempeño de Bresser como formulador de política, negociador, decisor y, sobre todo, defensor de la reforma.

Con la inauguración del MAFRE entró en la agenda del gobierno la necesidad de trabajar sobre la reforma gerencial de la administración pública. Y con ella la idea de que el gran problema de la administración pública eran las reformas constitucionales de 1988. Por lo tanto, Bresser se perfiló como la solución de un problema que llegó con una solución organizacional: el MAFRE (Gaetani, 2000). Por lo que el liderazgo particular de Bresser fue fundamental para el desarrollo de la reforma del gobierno. Fue el ministro Bresser quien se encargó de vincular al MAFRE con las más importantes prioridades

del gobierno. Con lo que se consiguió que el gobierno del presidente Cardoso enviara en sólo algunos meses la propuesta de reforma al Congreso. El manejo político del ministro Bresser permitió incluso aislar al único grupo de interés afectado con las reformas constitucionales, es decir, a los funcionarios públicos (Gaetani, 2000).

Las contrarreformas constitucionales

A partir de marzo de 1995 inició en el país una intensa discusión sobre los alcances que debería tener una reforma constitucional que impulsara el desarrollo de estas características en la administración pública federal. Durante este tiempo, el MAFRE se dedicó a la elaboración de una enmienda constitucional. Sin embargo, cuando ésta se terminó, se dio a conocer que el ministerio no la haría pública y tampoco la enviaría al Congreso, debido a las múltiples resistencias que se había producido hasta el momento.⁶ Una nueva ronda de discusiones definió la nueva línea de acción: la reforma constitucional que llevaría a una reforma gerencial. De acuerdo con el ministro Bresser, esta reforma sería una de las más importantes en la historia de la administración pública de Brasil. “Eu estou convencido que esta refroma vai ficar na historia do Brasil. Getúlio Vargas fez a refroma burocrática. Fernando Henrique Cardoso terá feito a refroma gerencial” (Bresser, 1998).

La intención de esta reforma era posicionar a los funcionarios públicos como los principales promotores del cambio en la administración pública brasileña, poniendo más atención en los resultados que en los procesos. Buscaba también generar mecanismos más flexibles de organizar la administración pública y de la estabilidad de los funcionarios públicos. Retirando, en la medida de lo posible, la inamovilidad de los funcionarios heredada de la reforma constitucional de 1988 y cambiarla por una “permanencia esta-

⁶ Los principales puntos de la primera propuesta, de acuerdo con Gaetani (2000) eran: la supresión del régimen único de relaciones laborales en el sector público, aceptación de formas plurales de organización del Estado y la creación de mecanismo que permitieran reducir los salarios.

ble". En términos generales se buscaba, por una parte, dar mayor autonomía a los funcionarios públicos y por otra aumentar sus responsabilidades. Esto era explicado así por el propio ministro Bresser:

La antigua administración pública desconfía del funcionario, desconfía de todos, en tanto que la Administración moderna parte del presupuesto de que ya se ha llegado a un nivel cultural en que el administrador público, el funcionario público, tiene competencia como para autogerenciarse, que en principio es honesto y que debe tener autonomía para administrar la cosa pública. Ser fiscalizado, sí, pero no a través de un control de procesos rígido y formalizado, sino a través de los resultados alcanzados (Bresser, 1995: 2).

En agosto de 1995 se enviaron por el Ejecutivo dos propuestas de enmienda constitucional, las cuales partían de dos premisas (Dos Santos, 1997):

- la crisis del Estado era producto de la crisis financiera producida por el crecimiento de éste, generado por la Constitución de 1988; y
- la administración pública de Brasil, habiendo cumplido las etapas de la fase burocrática, se encontraba lista para pasar hacia una fase de administración gerencialista.

La reforma constitucional pretendía conseguir la flexibilización de la administración pública por medio de las siguientes propuestas (Bresser, 1995):

1. permitir la existencia de más de un régimen jurídico dentro del Estado, dando paso a que la administración indirecta vuelva a adquirir autonomía y flexibilidad administrativa y financiera;
2. mantener el régimen jurídico estatutario sólo para los funcionarios que ejercen funciones en el núcleo burocrático del Estado;

3. conservar la estabilidad rígida prevista en la actual Constitución, según la cual sólo puede ser despedido el servidor que hubiese cometido una falta grave, para las carreras donde el ejercicio del funcionario necesita protección de la estabilidad, dadas las amenazas a que puede estar sometido;
4. prevenir el despido por dos motivos adicionales –insuficiencia en el desempeño y exceso de personal– para los demás funcionarios, garantizándose, no obstante, la adopción de criterios objetivos para las decisiones y la asignación de una indemnización para el funcionario despedido en estas condiciones;
5. permitir, alternativamente, la ubicación del funcionario excedente en disponibilidad, con términos de vencimiento proporcionales al tiempo de servicio;
6. posibilitar la existencia de concursos internos para hasta el 10 por ciento de los concursos públicos, desde el momento en que el número de candidatos con relación a cada puesto sea superior a 10, de manera de estimular el desarrollo del personal del Estado;
7. definir los criterios para el establecimiento de las carreras fundamentales en el núcleo burocrático del Estado;
8. exigir un proyecto de ley para cualquier aumento de remuneración del servidor en cualquiera de los tres poderes, de manera de garantizar la isonomía salarial –condición esencial de cualquier administración racional.
9. eliminar, además, la idea de “isonomía” como un derecho subjetivo del servidor, porque, entendido así, este derecho se torna imposible de ser atendido, en la medida en que se transforma en una bola de nieve de reivindicaciones salariales; y
10. suprimir el derecho de huelga para los servidores protegidos por la estabilidad rígida.

La propuesta estaba lista para votarse en 1997. Sin embargo, dos factores demoraron su aprobación (Gaetani, 2000). El primero fue la congestión de la agenda en el Poder Legislativo y el segundo la competencia por la jurisdicción de la Casa Civil.⁷ Dos pro-

⁷La competencia del MAFRE con la Casa Civil se desarrollaba sobre diferentes estrategias administrativas.

yectos tenían prioridad sobre la reforma promovida por el MAFRE, la reforma de pensiones y la de reelección presidencial.

Fue hasta 1998 cuando se aprobó en el Congreso dar marcha atrás a las reformas de 1988 que establecían la inamovilidad de los funcionarios públicos. Esto sucedió sólo meses antes de las elecciones presidenciales, lo que demostró la gran confianza del Ejecutivo en la popularidad de la reforma; la cual había sido labrada por las permanentes negociaciones del ministro Bresser (Gaetani, 2000). Esto sería proclamado por el gobierno como una de las principales reformas constitucionales para permitir el desarrollo de una administración gerencial.

El Plan Director de Reforma del Aparato de Estado

Con las reformas constitucionales se delinea lo que sería el eje de la reforma del presidente Cardoso: el Plan Director de Reforma del Aparato de Estado (PDRAE). El PDRAE dividía la administración pública en cuatro núcleos. El primero era el núcleo que consideraba era el estratégico, el cual estaba formado por las funciones indelegables del Estado. Dentro de esto se consideraban el Poder Legislativo y el Judicial, la cúpula del Poder Ejecutivo, los responsables de la planeación del Estado, de las políticas de regulación, defensa nacional y seguridad pública. De acuerdo con el plan de reforma, en este núcleo es más importante la efectividad que la eficiencia, por lo que el plan de reforma iría en el sentido de fortalecer el núcleo, con cuadros mejor preparados y pagados. Además, se deberían preservar las características burocráticas. El régimen jurídico de los empleados en este núcleo debería de basarse en el aseguramiento de la estabilidad.

El segundo núcleo, estaba formado por aquellas actividades exclusivas del Estado. En éstas, el Ejecutivo tiene a su cargo los servicios indelegables, dentro de los cuales se encuentra la capacidad reglamentaria, la capacidad fiscalizadora, educación, salud, política social y de fomento. Para este núcleo, se preveía la descentralización de funciones por medio de la creación de entidades ejecutoras, es decir, las *agencias ejecutivas*.

En el tercer núcleo se encontraban los servicios no exclusivos en los que el Estado puede actuar de manera conjunta con los privados, como la educación superior o algunas áreas de salud. Este núcleo, más que reformarse, debería de ser transferido al sector privado, por medio de *organizaciones sociales*, caracterizadas como entidades de derecho privado, de carácter público, no estatal. En este núcleo, el papel del Estado se basaría en apoyar su desempeño por medio de dotaciones presupuestarias, más incentivando el uso de mecanismos de mercado para su asignación. El cuarto núcleo era la producción del mercado con la creación de infraestructura, este núcleo debería de ser privatizado por completo.

A partir de la identificación de estos cuatro núcleos, la reforma proponía cambios para ajustar el trabajo de las organizaciones públicas. La primera implicaba reexaminar el régimen único para los servidores públicos, para ajustar su situación laboral a las necesidades de cada núcleo. Sólo los núcleos estratégicos y de actividades exclusivas mantendría un régimen estatutario, pero con cambios en estos dos. Por ejemplo, un servidor del núcleo de actividades exclusivas podría ser dimitido de su encargo en caso de un recorte presupuestal. Otros cambios se pensaron con la intención de flexibilizar la función pública federal, especialmente en el sentido de permitir la contratación de personal por los núcleos de servicio no exclusivos mediante procesos comunes de selección y la posibilidad de crear estructuras sin la aprobación específica del Legislativo. En términos generales, la propuesta de enmienda constitucional iba en contra de la autonomía, concursos públicos y la inamovilidad de los funcionarios. Pero poco o nada se discutieron los problemas de profesionalización del servicio público y de su gestión (Dos Santos, 1997).

Los tipos de régimen jurídico

La segunda parte de la reforma se concentró en los tipos de régimen jurídico que deberían destinarse a la nueva prestación de servicios. La primera forma nueva idealizada en el Plan Director era la de las *agencias ejecutivas*, que se constituía como una nueva forma de derecho público, para los servicios del núcleo de activida-

des no exclusivos. En estos casos sería necesario preservar la propiedad del Estado, pero con una administración predominantemente gerencialista. Estas nuevas instituciones ampliarían su discrecionalidad presupuestaria por medio del uso de contratos de gestión, permitidos por el régimen jurídico. En el contrato se establecerían los recursos necesarios para cumplir las metas responsabilizando al cuerpo dirigente por el incumplimiento de ellas. Los controles previos serían completamente sustituidos por controles *ex post* (Dos Santos, 1997).

La segunda figura jurídica era la de *organizaciones sociales*, que serían entidades de derecho privadas no integrantes de la administración pública federal, y que por lo tanto quedarían eximidas del cumplimiento de observaciones que la Constitución hacía para este tipo de entidades. Estas instituciones actuarían sobre el núcleo de servicios no exclusivos. Por medio de leyes específicas estas organizaciones serían calificadas como organizaciones sociales, siéndoles cedidos los bienes públicos destinados al cumplimiento de su función. Al mismo tiempo se firmarían contratos de gestión y serían aseguradas las dotaciones presupuestarias para cumplir con su función. Las direcciones de esas organizaciones serían supervisadas por un consejo compuesto por representantes de la sociedad y del gobierno, de esta forma las entidades se someterían a mecanismos de control *a posteriori*.

De acuerdo con Dos Santos, estas nuevas figuras no han mostrado hasta el momento funcionar mejor que las instituciones a las que sustituyeron. En general, se podría afirmar que estas entidades han provocado recelo, sobre todo por la posibilidad de que puedan ser usadas para cobrar por la prestación de servicios cuyo aseguramiento gratuito es constitucionalmente una obligación del Estado (Dos Santos, 1997).

La evaluación del desempeño en las nuevas agencias: los contratos de gestión

La evaluación de desempeño en Brasil tiene dos vertientes. Una es la generada por los contratos de gestión a los que se sometieron

las nuevas organizaciones públicas, y la más reciente montada en las reformas presupuestarias. La primera propuesta para la implementación de los contratos de gestión fue hecha para las redes ferroviarias en el periodo de 1983 a 1990. Algunas propuestas de contratación surgieron, pero ninguna llegó a concretarse (Dos Santos, 2002). En 1991, el gobierno federal adoptó los contratos de gestión como insumos para promover la modernización de las empresas estatales, en el programa de Gestión de Empresas Estatales. Así, en 1992 fueron emitidos decretos por el gobierno federal en el que fueron establecidas las condiciones para la elaboración de contratos individuales de gestión entre el gobierno federal y algunas empresas públicas como Petrobrás. Otra agencia, como el caso de la Associação das Pioneiras Sociais (APS) firmaron un contrato de gestión con el gobierno federal en el que fue liberado de las normas de la administración directa. El director de la agencia disponía de autonomía para contratar personal, definir niveles de remuneración, celebrar contratos de prestación de servicios.

Basado en esta idea de mayor flexibilidad para los gerentes de los órganos de la administración pública, se retoman los contratos de gestión en el proceso de reforma del aparato de Estado en Brasil (Dos Santos, 2002). En el PDRAE, la concesión de grados de autonomía era requisito para alcanzar los niveles de eficiencia requeridos. La forma elegida para incrementar la eficiencia y eficacia del sector público era la asignación de metas de desempeño mediante contratos de gestión. Los contratos de gestión se firmarían entre el gobierno federal y las agencias responsables de la prestación de servicios típicos del Estado.

Las *organizaciones sociales* previstas en el programa de *publification* del sector público no-estatal también se dirigirían por resultados. Como promotor de los servicios prestados por las organizaciones sociales se buscaría crear sociedades con participación social. Estas organizaciones sociales poseerían autonomía financiera y administrativa. Cada organización social tendría un consejo de administración formado por miembros de la comunidad a la que presta servicio. Los principales recursos de las *organizaciones sociales* provendrían del presupuesto federal, pero podrían también

recibir recursos de prestaciones de servicios, donaciones u otras operaciones financieras. En contrapartida de la flexibilidad financiera de que dispondrían las organizaciones sociales, los directores tendrían mayores compromisos con respecto a las metas alcanzadas. Además, estas organizaciones serían sometidas a control directo de la sociedad. Como resultado de esta propuesta del gobierno, voluntariamente tres instituciones firmaron contratos de gestión y otras más se encuentran negociando posibles contratos de gestión como organizaciones sociales.⁸

En el caso de las agencias ejecutivas del PDRE, los contratos de gestión surgen como el mecanismo para proveer de flexibilidad a estas agencias. En dichos contratos se harían explícitos los objetivos, se detallarían las metas y los correspondientes indicadores de desempeño. De acuerdo con el decreto 2.487 de 1998, los contratos de gestión a ser firmados por las agencias ejecutivas y los órganos supervisores deberían definir las relaciones y compromisos entre ellos. Permitiendo el acompañamiento de la evaluación de desempeño institucional de las entidades. La duración mínima de los contratos sería de un año y debería contar con los objetivos y metas de las entidades con su respectivo plan de acción anual; las responsabilidades de cada una de las partes en caso de no cumplirse las metas; las medidas que cada una de las partes firmantes realizaría para asegurar la autonomía de las agencias y su libertad en la gestión del presupuesto y las condiciones para la revisión del contrato. Además de eso, los contratos deberían de incluir objetivos y metas específicas para la satisfacción de los clientes.

Sin embargo, los contratos de gestión se convirtieron en una mera formalidad y un mecanismo para burlar los controles previos sin la garantía de mejores resultados. La mayoría de las transformaciones necesarias para mejorar el desempeño de las empresas no se consideraron en éstos. Por ejemplo, un proceso de preparación y sensibilización de los funcionarios, programas de entrenamiento y capacitación, revisión de procesos de trabajo y estructuras organizacionales. Por lo tanto, los contratos de gestión no aseguran un mejoramiento en el desempeño de las agencias. En la

⁸Este cifra hasta el año 2002.

mayoría de los casos han sido poco provechosos, ya que han otorgado a las agencias poco o nada más allá de lo que ya se les está concedido por la Constitución en términos de autonomía administrativa y financiera (Dos Santos, 2002).

*Algunas consideraciones sobre la reforma gerencial
de Fernando Henrique Cardoso*

Son cuatro los factores institucionales que hacen diferente la reforma administrativa de Brasil de las de otros países (Gaetani, 2000). El primero es la creación de una agencia central como plataforma de las reformas. En Brasil, el MAFRE desempeñó un papel preponderante en la reforma, lo que en otros países había sido compartido entre diversos actores. La segunda es la ausencia de una élite burocrática de carrera al frente de la reforma, mientras que en otros países los cuadros burocráticos habían jugado un papel preponderante en la formulación e implementación de las políticas de cambio, en Brasil sólo tuvieron un papel secundario. En tercer lugar está el enfoque legalista de la reforma, ya que la reforma constitucional jugó un papel central en todo el proceso de reforma, es decir, se recargó un gran peso de los resultados de la reforma sobre las posibilidades de lograr una reforma constitucional previa. Por último, de acuerdo con el autor, en ningún otro país existió una presentación previa y una discusión pública sobre la reestructuración del Estado. Además, no existió una discusión y contrapropuestas porque en Brasil no había una comunidad establecida de expertos en administración pública, como lo había en el Reino Unido, Nueva Zelanda o Australia (Gaetani, 2000).

Las principales críticas que recibió la reforma administrativa del presidente Cardoso fueron esgrimidas en dos sentidos. Por una parte, aquellas que vieron la propuesta de reforma como una amenaza a los derechos de los ciudadanos por temores de privatización y los supuestos incumplidos del modelo (Dos Santos, 1997), la segunda, que es coincidente con la postura de la reforma, expresaba sus temores por las diferencias en el proceso y desarrollo que la

reforma había tenido comparándola con las de otros países, que anteriormente habían emprendido cambios de este tipo (Gaetani, 2000).

Por otra parte, en lo que corresponde a las relaciones entre los poderes de la Unión, todas las medidas adoptadas desde 1995 por los presidentes han ido encaminadas a fortalecer al jefe del Poder Ejecutivo frente a los otros poderes (Dos Santos, 1997). En esta redefinición del Estado, de acuerdo con el autor, existe una serie de supuestos que no son cumplidos para el caso brasileño, como: “un aumento de la profesionalización del servidor público, de la impersonalidad de la gestión pública, del control social, el incremento del ejercicio de la ciudadanía, el fin de la herencia patrimonialista/paternalista que aún contamina las relaciones entre la sociedad, servidores y administradores” (Dos Santos, 1997: 69).

Además, permanece la idea de que la mayoría de las reformas se han ido vinculando de alguna u otra forma con recortes en el gasto del gobierno, es decir, con el repliegue de un gobierno en un país donde se necesita mucho de su presencia. El repliegue del gobierno es evidente en el cambio en la forma de propiedad de los medios de producción de los bienes públicos, situación necesaria en el modelo de reforma gerencial brasileño. También se ha criticado la utilización de estructuras de mercado en el sector público, porque la administración pública brasileña no cumple con los supuestos necesarios para su exitosa implementación. Por ejemplo, los flujos de información oportunos, la competencia entre agencias para ofrecer diversas alternativas de los ciudadanos, y la falta de transparencia de las empresas que pretenden empezarse a regir por esa lógica nueva (Dos Santos, 1997). Por último, es evidente que el diagnóstico del que partió la reforma, no coincidía del todo con la realidad. El aparato administrativo brasileño está muy lejos de haber agotado el modelo burocrático-weberiano de gestión. Al igual que muchos países de América Latina. Los problemas generados por la falta de burocratización (apego a las normas y procedimientos) parecen ser mayores que los generados por el exceso de burocratismo.

EL PROCESO PRESUPUESTARIO

La estructura orgánica

El organismo responsable en el Poder Ejecutivo de las labores de presupuestación es el Ministerio de Planeación, Presupuestación y Gestión. El ministro delega la coordinación de las diferentes secretarías en una sola llamada Secretaría Ejecutiva. Las secretarías que conforman el ministerio son las siguientes: de Presupuesto Federal, de Planeación e Inversiones Estratégicas, de Asuntos Internacionales, de Gasto, de Recursos Humanos, del Patrimonio de la Unión, y de Logística y Técnicas de Información.

La Secretaría de Presupuesto federal cuenta con un Departamento de Ingeniería y Gestión del Sistema, el cual tiene la función de planear y coordinar las actividades relativas a la tecnología de información presupuestaria, también debe definir y desarrollar la configuración física y lógica de los subsistemas componentes del sistema presupuestario.

La Oficina de Gestión de la Información tiene dentro de sus funciones planear, programar y consolidar la información en todas las fases del ciclo presupuestario. Asimismo, debe promover estudios sobre la aplicación y el perfeccionamiento de la legislación sobre presupuesto. La Oficina de Desarrollo Presupuestario debe planear, desarrollar y supervisar el sistema presupuestario federal, promoviendo estudios con vistas al perfeccionamiento y la relación con el entorno; así como coordinar todos los procesos relativos a las normas técnicas referentes al tema presupuestario. El Departamento de Programas Económicos es responsable por la programación presupuestaria de los siguientes organismos: Ministerio de Agricultura; Ministerio de Hacienda; Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio; Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión; encargos de deuda y transferencias entre el gobierno de la Federación y el Ministerio de Hacienda. El Departamento de Programas Sociales es responsable de la programación presupuestaria de los siguientes organismos: Ministerio de Educación; Ministerio de Deporte y Turismo; Ministerio de Asistencia Social; Ministerio

de Salud y Ministerio del Trabajo y Empleos. La Oficina de Programas de Infraestructura, por su parte, tiene a su cargo la programación presupuestaria de los siguientes órganos: Ministerio de Minas y Energía; Ministerio de Transporte; Ministerio de Comunicaciones; Ministerio del Medio Ambiente; Ministerio de Integración Regional y la Presidencia de la República. El Departamento de Programas Especiales está encargado de la programación presupuestaria de los siguientes órganos: Ministerio de Ciencia y Tecnología; Ministerio de Justicia, Ministerio de Defensa; Ministerio de Relaciones Exteriores; Poder Legislativo y Judicial y del Ministerio Público de la Unión.

La elaboración del presupuesto público

Los principios para la elaboración y control del presupuesto se encuentran definidos en la Constitución, en la Ley 4,320 de 1964, en el Plan Pluri-Anual (PPA) y en la Ley de Directrices Presupuestarias (LDP). La Ley Presupuestaria Anual (LPA) es elaborada por los tres poderes de la República y consolidada por el Poder Ejecutivo. Constitucionalmente se establece que debe ser un presupuesto equilibrado, donde los egresos no sobrepasen a los ingresos. Las metas para la elaboración del presupuesto se encuentran definidas en el PPA y la LDP.

El proceso de elaboración del presupuesto se puede dividir en dos subprocesos. Uno es la definición de la *orientación estratégica de los ministerios* y el otro es la elaboración de los programas. La orientación estratégica de los ministerios es un documento que contempla la contextualización del área de actuación de los ministerios o secretarías de Estado con relación a la orientación estratégica del Presidente de la República. Esta contextualización se lleva a cabo por medio de un análisis sobre fortalezas y debilidades. Además, contiene los objetivos sectoriales, los compromisos con las agencias de gobierno y el “sello personal” del ministerio.

Dos insumos son necesarios para elaborar la orientación estratégica de los ministerios. Por una parte, encontramos la *orientación estratégica del Presidente de la República*, que se formula con estudios

prospectivos de la situación del país y estudios de la situación actual del país. La orientación estratégica del Presidente de la República está constituida por cuatro estrategias: consolidar la estabilidad económica con crecimiento sustentado, promover el desarrollo sustentable por medio de la generación de empleos y oportunidades de ingresos, combate a la pobreza y promoción de la inclusión social y consolidar la democracia de la defensa de los derechos humanos. De estas opciones se desprenden cinco agendas: la gestión del Estado, la ambiental, la de información y conocimiento, empleo y oportunidades de renta y hechos nacionales de integración y renta.

También se utiliza como insumo la *previsión de los recursos* que tendrá disponible el gobierno de la Unión, con base en el análisis del entorno macroeconómico y del Plan de Estabilización Fiscal. Una vez que se ha definido la orientación estratégica de los ministerios es posible entonces elaborar los diferentes programas que permitirán seguir la orientación estratégica de cada ministerio. Por otra parte, el MPPG se encarga de consolidar todas las orientaciones estratégicas de los ministerios, con lo que elabora el PPA.

La orientación estratégica de los ministerios no es más que un insumo para la elaboración de los programas. Para la elaboración de cada programa es necesario también considerar la previsión de los recursos fiscales por cada ministerio, el inventario de programas generado por la Secretaría de Planeación e Inversión y el censo de proyectos y actividades proporcionado por la Secretaría de Presupuesto Federal. En caso de que fuera aceptado un programa por el MPPG, pasa a formar parte del PPA, en el caso de que éste no fuera aprobado es reelaborado por el ministerio responsable.

El PPA establece las directrices, objetivos y metas para un periodo de cuatro años, en el nivel regional y de la administración pública federal. El PPA debe aprobarse por el Congreso antes de que finalice el primer año del mandato del Presidente electo, para lo que deberá remitirse para su discusión en el Congreso antes del 31 de agosto. El control y la fiscalización de la ejecución del PPA deben ser realizados por el mismo Poder Ejecutivo además del Tribunal de Cuentas de la Unión. El PPA contiene las directrices,

objetivos y metas regionalizadas para gastos de capital y otros gastos corrientes para los programas continuos. Su vigencia es de cuatro años e inicia en el segundo año de gobierno del periodo presidencial.

La LDP es el mecanismo por medio del cual se guía el presupuesto de acuerdo con las prioridades que establece el PPA, orientando la elaboración del Presupuesto General de la Unión, por lo que su vigencia es anual. El proyecto de la LDP es elaborado por el Ejecutivo con la dirección del Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión, donde es coordinado por la Secretaría de Presupuesto Federal (SPF). El documento debe entregarse al Congreso anualmente antes del 15 de abril para su discusión. La aprobación de la LDP debe tener lugar antes del 30 de junio. Basado en la LDP, la SPF elabora la propuesta para el año siguiente con la participación de todos los ministerios y los otros dos poderes de la Unión. La LDP debe contener:

- las metas anuales, en valores corrientes y constantes, relativas a ingresos, gastos, resultados nominal y primario y monto de la deuda pública, para el ejercicio al que se refieran y para los dos siguientes, siendo, en la práctica, metas trienales;
- la evaluación del cumplimiento de las metas del año anterior;
- la evolución del patrimonio neto, el origen y la aplicación de los recursos de privatizaciones, si los hubiere; y
- la estimación y compensación de la renuncia fiscal y del margen de expansión de los gastos obligatorios de carácter continuo.

Para la formulación del presupuesto de gobierno federal, además de la LDP, debe considerar las metas y prioridades para el ejercicio fiscal subsecuente, la orientación para la elaboración del presupuesto, consideraciones sobre cambios en la legislación tributaria, las políticas de aplicación de las agencias financieras de fomento y las metas fiscales del ejercicio subsecuente. Con base en la LDP el Ejecutivo debe presentar el Proyecto del Presupuesto de Egresos ante el Congreso antes del 31 de agosto, el presupuesto se

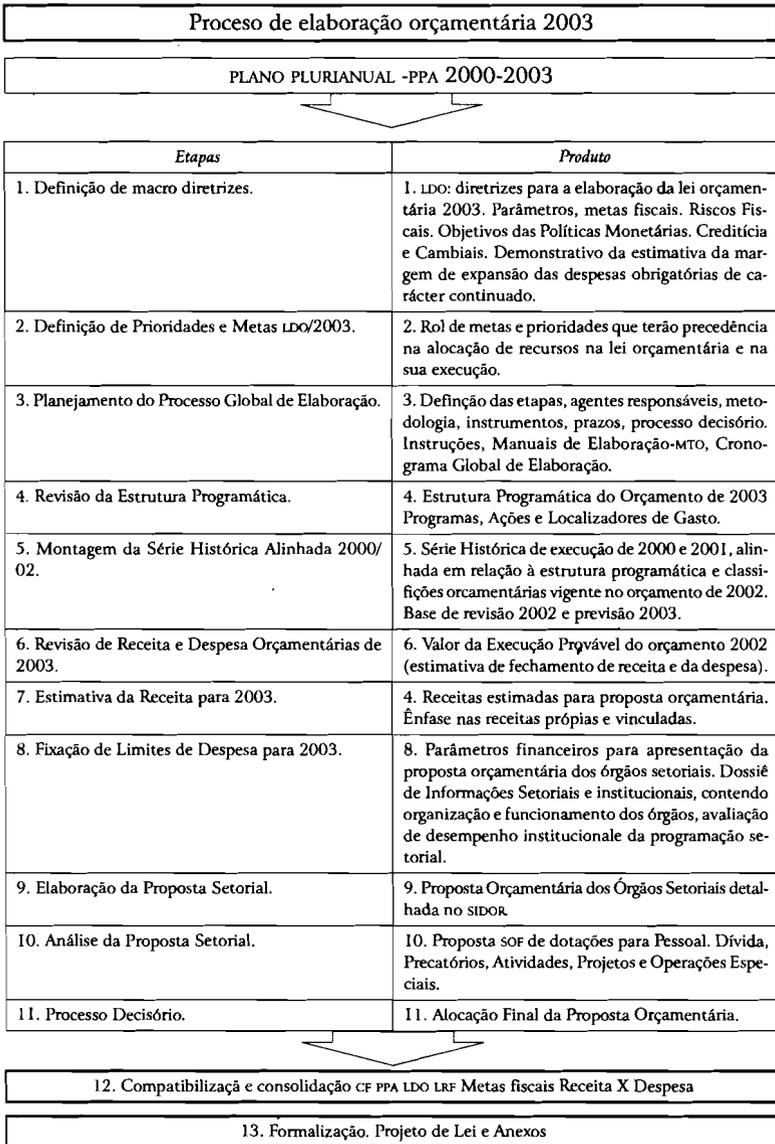
entrega acompañado de un mensaje del Presidente de la nación, donde se hace un diagnóstico del estado que guarda la economía del país y sus perspectivas (véanse anexos 1 y 2).

Entre los meses de enero y mayo la Secretaría de Presupuesto Federal (SPF) lleva a cabo un análisis de las series económicas de los últimos años, para definir los límites de gasto por cada unidad presupuestaria de la Unión. En el mes de junio los órganos sectoriales presentan una propuesta detallada relativa a sus programas en actividades y gastos obligatorios. Se estiman los ingresos totales y junto con el monto de gastos determinados en la etapa anterior, se establece un límite adicional para complementar los gastos de los organismos. En esta parte se incluyen los gastos en la expansión de actividades de los proyectos. Por último, se formaliza el documento final que debe cumplir con los requisitos de la Ley Federal 4.320 y la LDP.

En las cámaras de Diputados y Senadores discuten la propuesta del Ejecutivo, se realizan las modificaciones que se consideran pertinentes y se aprueba el proyecto. Desde las reformas de la Constitución de 1988 los diputados y senadores adquirieron la capacidad de enmendar el presupuesto, es decir, el Congreso puede proponer modificaciones en los programas y proyectos presentados por el Ejecutivo, siempre y cuando sean compatibles con el PPA y la LDP. La Constitución establece que el Congreso debe votar el presupuesto antes de la última conclusión de la sesión legislativa del año. Después de una aprobación del Poder Legislativo, el proyecto se envía al Presidente de la República para ser sancionado y después de la sanción se convierte en ley. La ley Presupuestaria contiene el presupuesto fiscal, el presupuesto de seguridad social y el presupuesto de inversión y su vigencia es anual.

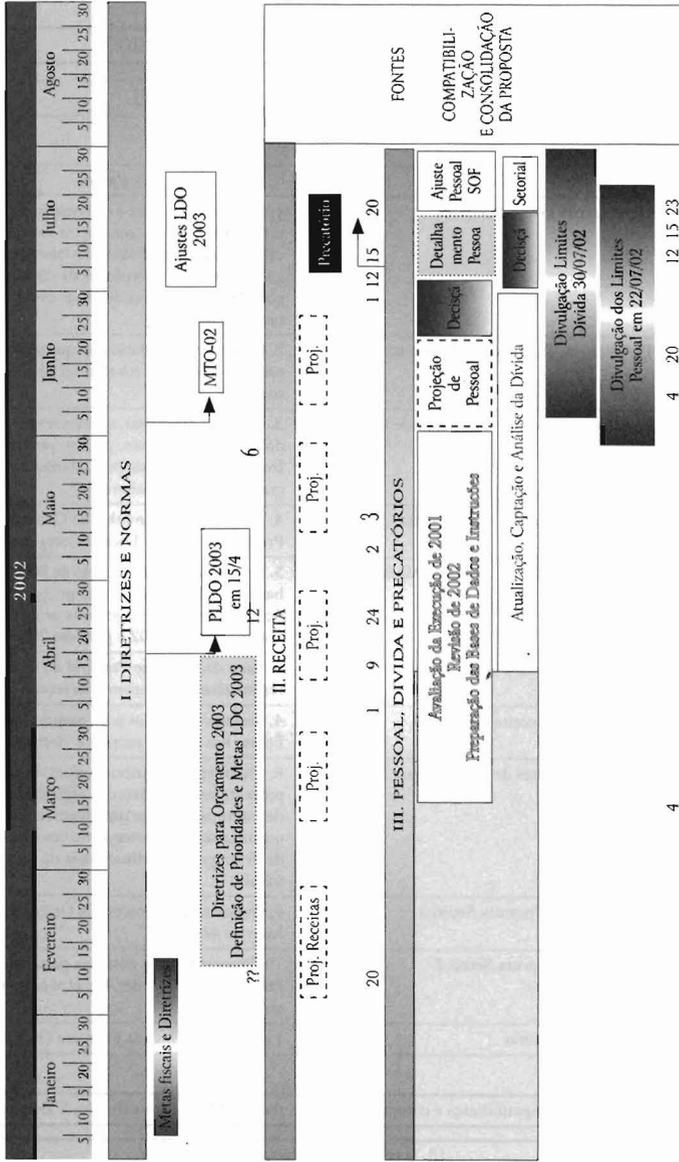
Si durante el ejercicio financiero es necesario realizar gastos por encima del límite previsto en la Ley de Presupuesto, el Ejecutivo puede remitir al Congreso un proyecto de Ley de Crédito Adicional. Por último, antes del 15 de abril, el Presidente de la República debe presentar en el Congreso nacional las cuentas referentes al ejercicio fiscal anterior, para culminar el ciclo presupuestario con la entrega de cuentas a la nación (ENAP, 2002).

ANEXO 1

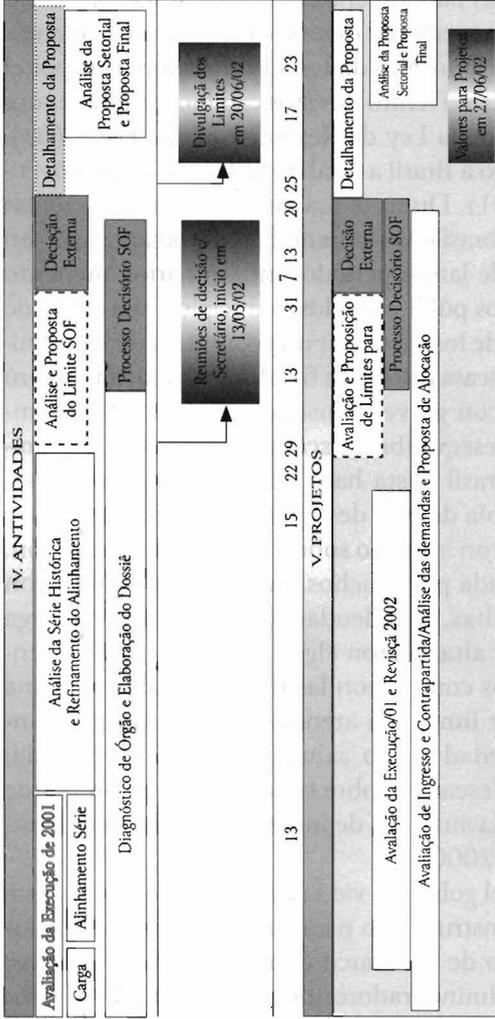


Fuente. Manual técnico de presupuesto, MPPG.

ANEXO 2



MENSAGEM



Fuente. Manual técnico de presupuesto, MPPG.

La reforma al presupuesto: ley de responsabilidad fiscal

En los años recientes se han realizado algunos cambios sobre la manera en que se elabora el presupuesto en Brasil. Sin duda, las más importantes reformas han ido encaminadas a tratar de sanear las finanzas públicas por medio de diversos mecanismos, además de asignarles mayores responsabilidades a los funcionarios por el uso de los recursos públicos. Dentro de estos cambios se puede considerar la promulgación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF).

La reforma fiscal llegó a Brasil a final de la década de los noventa (Silberschneider, 2001). Durante esa década la mayoría de las organizaciones públicas brasileñas enfrentaban desorganización en sus finanzas, producto de largos periodos inflacionarios, aumento de la demanda de servicios públicos en los municipios, altas tasas de interés, y en la mayoría de los casos por una conducta de los administradores públicos de escasa disciplina fiscal. Esta situación generó desequilibrios fiscales, con graves consecuencias para el desempeño del gobierno. El desequilibrio fiscal predominó en la administración pública en Brasil hasta hace poco tiempo. Las consecuencias para la economía de este desequilibrio fueron negativas y en algunos casos tuvieron impacto sobre más de una generación. La inflación descontrolada por muchos años, la convivencia con tasas de intereses muy altas, el endeudamiento público y la carga tributaria relativamente alta, fueron algunas de estas consecuencias. Estos desequilibrios condujeron las finanzas públicas a una situación que acabó por limitar la atención de necesidades fundamentales de la sociedad como salud, educación, vivienda, etcétera, con efectos indeseables sobre su sector más pobre, y que más sufre los efectos de la ausencia de inversiones gubernamentales en esas áreas (MPPG, 2000).

Ante esta situación el gobierno vio la necesidad de una ley que se instituyera como un instrumento para auxiliar a administrar los recursos públicos dentro de un marco de reglas claras y exactas, aplicadas a todos los administradores de recursos públicos y en todas las esferas de gobierno, relativas a la gestión del ingreso y gastos públicos, al endeudamiento y a la gestión del patrimonio

público. En estas condiciones, el gobierno federal, buscando alcanzar un ajuste en las cuentas públicas nacionales, e inspirado por orientaciones del FMI, concibió y envió al Congreso Nacional un proyecto de ley de responsabilidad fiscal.

En la versión inicial, el proyecto incluía la creación de una norma presupuestaria y fiscal, así como la tipificación de crímenes contra las finanzas públicas, que generó polémica, lo que llevó a la división en dos proyectos distintos (Silberschneider, 2001). Después de 12 meses de discusión en el Congreso y entre los diferentes escalones de la administración pública brasileña, fue aprobada el 4 de mayo de 2000 la ley complementaria núm. 101 y el 19 de octubre del mismo año la Ley núm. 10.028, en la cual se tipificaban los crímenes fiscales, por medio de la alteración del código penal vigente. La LRF fue sancionada por el Presidente apenas el 4 de mayo del año 2000. El foco principal de la LRF residió en el ajuste del déficit público, pero también se establecieron artículos relacionados con la eficiencia y eficacia del gasto del gobierno. En esta ley se establecen normas de finanzas públicas orientadas a otorgarle a los funcionarios públicos responsabilidad en la gestión financiera y fiscal y consagrar la transparencia en la gestión como mecanismos de control social, a través de la publicación de informes sobre la ejecución presupuestaria (Martner, 2000; Silberschneider, 2001).

Control social

El control social es auxiliado en la LRF por medio de la transparencia (BNDES, 2000). En la LRF cada gobernante tendrá que publicar cada cuatro meses el informe de la gestión fiscal, que informará en lenguaje “simple y objetivo” las cuentas de la Federación, estados, Distrito Federal y municipio, el Ministerio Fiscal, así como de los poderes Legislativo y Judicial en todas las esferas del gobierno, para que todos los ciudadanos tengan acceso a las cuentas y con el objetivo de ayudar a garantizar la buena gestión del dinero público. También, se plantea la obligación, para todo gobernante de publicar cada dos meses balances simplificados de las finanzas

que administra. Por este medio, se pretende que el acceso público sea amplio, inclusive por vía Internet.

Con estas acciones, la LRF busca que la sociedad exija acciones de sus gobernantes, y tenga los elementos para juzgar si están procediendo de forma responsable en la gestión fiscal (BNDES, 2000). La intención es aumentar la transparencia en la gestión del gasto público, permitiendo que los mecanismos de mercado y el proceso político sirvan como instrumento de control y penalización a los gobernantes que no actúen de manera correcta. Al mismo tiempo se espera que los buenos administradores sean premiados con el reconocimiento de la población y del mercado, inclusive con mayor acceso al crédito.

La búsqueda por una mayor transparencia fue iniciada en la propia elaboración del proyecto de la LRF, a través de consulta pública, que también fue realizada por medio de Internet. La consulta pública consolidó la importancia y necesidad de realizarse un cambio en el régimen fiscal, que fue mantenido en varias demostraciones de apoyo y en sugerencias que en su mayoría fueron incorporadas al texto final de la ley (BNDES, 2000).

Cambios obligados por la LRF

En primer lugar podemos considerar los límites de gastos en personal: la ley establece límites para ese gasto con relación al ingreso corriente neto para los tres poderes y para cada nivel de gobierno (Unión, estados, Distrito Federal y municipios). En la LRF, hay límites de gastos con porcentaje de los ingresos, para los tres poderes de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, siendo de la siguiente manera distribuidos:

- Para la Federación, los límites máximos para gastos con funcionarios (50 por ciento del ingreso corriente líquido) son: 2.5 por ciento para el Poder Legislativo, incluyendo el tribunal de cuentas;
- 6 por ciento para el Judicial; 0.6 por ciento para el Ministerio Fiscal de la Federación; 3 por ciento para costeo de gastos del Distrito Federal y sus territorios y, 37.9 por ciento para el Poder Ejecutivo.

- En los estados, los límites máximos para gastos con funcionarios (60 por ciento del ingreso corriente líquido) serán: 3 por ciento para el Poder Legislativo, incluyendo el tribunal de cuentas; 2 por ciento para el Ministerio Fiscal; 6 por ciento para el Poder Judicial y, 49 por ciento para los demás gastos de funcionarios del Ejecutivo.
- En los municipios, los límites máximos para gastos con funcionarios (60 por ciento del ingreso corriente líquido) serán 6 por ciento para el Legislativo, incluyendo el Tribunal de Cuentas y 54 por ciento para el Ejecutivo.

Antes de entrar en vigor la LRF, los límites para gastos de funcionarios estaban previstos en la Ley Complementaria núm. 96 del 31 de mayo de 1999, denominada Ley Rita Camata II, aprobada por el Congreso nacional (BNDES, 2000). Bajo esta ley, los poderes Legislativo y Judicial quedaban fuera de su alcance. Con la Ley de Responsabilidad Fiscal la situación ha cambiado y los límites son aplicados a todos los poderes y a las tres esferas de gobierno. Si el gobernante descubre que sobrepasó los límites para gastos de funcionarios, deberá tomar precauciones para ajustarse en un plazo de ocho meses. Pero, si después de esto continúan los excesos, sufrirá sanciones. Luego de la entrada en vigor de la LRF, se considera una regla de transición, que permite que los excesos de gastos con funcionarios sean eliminados en los dos ejercicios siguientes, siendo por lo menos 50 por ciento del excedente por año.

El Senado Federal establecerá límites para la deuda pública, mediante propuesta encaminada por el Presidente de la República. Dichos límites serán definidos también como porcentajes de los ingresos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios. Esto significa que los gobernantes deberán respetar la relación entre la deuda y su capacidad de pago. O sea, el gobernante no podrá aumentar la deuda para el pago de gastos corrientes. Debe recordarse que si el gobernante verifica que sobrepasó los límites del endeudamiento, deberá tomar acciones para ajustarse, dentro del plazo de

doce meses, reduciendo el exceso en por lo menos 25 por ciento en los primeros cuatro meses. Pero, si después de estas acciones, continúan existiendo excesos, la administración pública quedará impedida de contratar nuevos créditos.

La LRF determina el establecimiento de metas fiscales trienales. Eso permite que el gobernante consiga planificar los ingresos y gastos, pudiendo prever los problemas que puedan surgir durante los ejercicios. El motivo es darles una visión de mediano plazo a los administradores y autoridades. Se busca también que, con las metas fiscales, sea más fácil la rendición de cuentas a la sociedad, porque ésta sabe lo que se está haciendo y cómo se está haciendo para alcanzar un objetivo; de esta manera la sociedad puede manifestar sus opiniones y con lo que colabora para mejorar la administración pública.

El gobernante no podrá crear un gasto continuo (por plazo superior a dos años) sin indicar una fuente de ingreso o una reducción de otro gasto. La ley establece que ningún gobernante podrá crear un nuevo gasto corriente —en un plazo superior a dos años— sin indicar la fuente de ingreso o la reducción de otro gasto. La lógica de la restricción presupuestaria busca reducir los incentivos para repetir crisis fiscales como las vividas por la moratoria de pagos de los gobiernos estatales e incluso el federal.

La LRF, también impide la contratación de operaciones de crédito por anticipación de ingreso presupuestario en el último año de mandato y prohíbe el aumento de los gastos con personal en los 180 días que anteceden el final del mandato. Dentro de las restricciones adicionales para el control de las cuentas públicas en años de elección destaca que se prohíbe la contratación de operaciones de crédito antes de los ingresos presupuestarios; también queda prohibido al gobernante contraer gastos que no puedan ser pagados el mismo año, el gasto sólo puede ser transferido para el año siguiente si hubiere disponibilidad de caja; además, queda la prohibición de cualquier acción que ocasione aumento de gasto con funcionarios en los poderes Legislativo y Ejecutivo en los 180 días anteriores al final de la legislatura o mandato de los jefes del Poder Ejecutivo.

En la medida en que los administradores de recursos públicos respeten la LRF, se busca que los contribuyentes dejen de pagar la cuenta de las campañas electorales, sea por intermedio de aumentos de los impuestos, reducción de las inversiones o cortes en los programas que atienden a la sociedad.

*Algunas consideraciones
sobre la Ley de Responsabilidad Fiscal*

Lo que constituye una virtud de la LRF también es un argumento para la crítica (Silberschneider, 2001). La gestión fiscal responsable no puede ser resumida al combate del déficit público, y que este mismo no puede ser reducido a la simple búsqueda, por obligación legal, del equilibrio aritmético entre los ingresos y los gastos del gobierno. De hecho, mecanismos formales y legales son importantes para el control y monitoreo del déficit público pero difícilmente son la solución para un desarrollo de la cultura de responsabilidad y rendición de cuentas en el gobierno. Silberschneider (2001), considera que normas y sanciones inducen a un cambio de conducta sobre el equilibrio presupuestario, pero esto depende además de un proceso cultural y social, por medio del cual los agentes interioricen valores y pasen a desempeñar un comportamiento diferente sobre el gasto del gobierno y la necesidad del equilibrio. Por naturaleza, este proceso va más allá de la norma.

El equilibrio presupuestario es más que una comparación entre los ingresos y los gastos (Martner, 2000; Silberschneider, 2001). Constituye un principio general, como la igualdad, la separación de poderes, por lo que debe basarse en la información de la gestión de las cuentas públicas. Se puede considerar que la igualdad entre ingresos y egresos es una utopía, la sociedad debe tener la posibilidad de anticipar lo que en el futuro puede ocurrir, como un esfuerzo de la convivencia social. Esto puede significar realizar en el presente esfuerzos o sacrificios que pueden reeditar beneficio en un futuro, o infringir menores costos sobre la sociedad, o viceversa. Por esta razón, la sociedad puede, por medio de las instituciones, establecer los mecanismos que permitan la reflexión

y la negociación entre los miembros de la sociedad. Así, cuando ocurra un equilibrio presupuestario, éste puede ser producto de las contradicciones entre los principios constitucionales del Estado y los valores promovidos por los agentes sociales, no únicamente por falta de dinero. Desde este punto de vista, la posibilidad de conseguir el equilibrio presupuestario dependerá de la capacidad de vinculación del comportamiento de las autoridades gubernamentales en la implementación de acciones públicas con la sociedad, y no del mero establecimiento de normas generadas en un momento determinado.

La creación de estos mecanismos de coordinación pretende que sean introducidos en la ley, por medio de la creación de instrumentos que promueven la transparencia del gobierno. Sin embargo, cabe recalcar que, si bien estos mecanismos podrían contribuir a crear una sociedad más informada, en la ley no se define claramente un mecanismo por medio del cual la sociedad exprese su punto de vista y cuestionamientos de la gestión del gobierno. Ni siquiera cuando el déficit fiscal sea visto por la sociedad como un mal necesario. Finalmente, la LRF aún no se encuentra en posibilidad de ser evaluada con respecto a sus resultados, ya que a dos años de su promulgación no ha sido implementada del todo. Además, la estructura de poder decisorio presupuestal varía mucho en la práctica de un nivel de gobierno a otro y de un órgano gubernamental a otro, lo que dificulta mucho evaluar los resultados de sus avances en la implementación de la ley.

Las reformas al proceso de planeación

El concepto de ejes nacionales de desarrollo surgió por primera vez en el Plan Plurianual 1996-1999 (PPA 96-99), como un intento de delinear una estrategia de desarrollo para Brasil. Con la intención de reducir los desequilibrios desde una nueva óptica, considerando la geografía del país, su diversidad económica y los diversos flujos de bienes y servicios, sin considerar los límites oficiales de los estados y de las diversas regiones. La nueva estrategia daba prioridad a una mayor integración de las regiones, la consolidación de la ocupación de territorios y a la apertura de nue-

vas fronteras de desarrollo como elementos fundamentales para la generación de nuevos empleos y de una mejora del ingreso por cada región. El objetivo era trazar políticas de desarrollo a partir de una visión espacial más amplia, integrada y consistente, de todo el territorio brasileño, yendo más allá de las políticas regionales tradicionales que se basaban fundamentalmente en adoptar medidas compensatorias.

Las acciones del gobierno federal deberían llevar en cuenta la descentralización, la formación de asociaciones con las instituciones regionales y la búsqueda de soluciones de carácter estructural, dejando de lado acciones puntuales que fueron el sello de las políticas y programas anteriores. Desde esta nueva postura de la planeación nació la adopción de “emprendimientos estructurantes”, cuyas principales características son la magnitud del impacto para los cambios deseados, los efectos sobre los factores sistemáticos de la competitividad y la capacidad de hacer viables nuevas inversiones, de manera que se multiplicaran los efectos positivos para el desarrollo del país. En el primer momento, fueron identificadas siete regiones conocidas como ejes nacionales de desarrollo: salida para el Caribe, salida para el Pacífico, oeste, norte-sur, noreste, sudeste y sur. A partir de entonces, la actuación del gobierno debería ser orientada para la consolidación de un nuevo concepto, que se intentaría mejorar posteriormente.

A partir del PPA 96-99, en agosto de 1996 se implementó el programa Brasil en Acción, con el cual se intentaba crear las condiciones para la realización de inversiones básicas para el desarrollo integrado del país. El primer paso de este programa fue la elección de 42 “emprendimientos estratégicos” en las áreas de infraestructura económica y social. Los proyectos fueron seleccionados por su capacidad de reducir costos de producción y comercialización, complementar eslabones de infraestructura para mejorar las condiciones de competitividad de la economía (MPPG, 2001). El PPA 96-99 se basó en varias líneas de acción. Todo el plan partía de los “emprendimientos” como unidades desde las cuales se organizaba el PPA. Continuado con la experiencia del programa de campaña “Brasil en acción”, cada proyecto debería tener nom-

brado un gerente comprometido con la obtención de los resultados y la reducción de los costos de los programas. Así, se creó también un sistema de evaluación de los programas del gobierno, partiendo de indicadores, metas y costos de ejecución. El flujo de recursos específicos se relacionaría proporcionalmente con el funcionamiento de los programas. Existía un sistema de información gerencial, el cual funcionaba como una interconexión de los gerentes y demás gestores en una red de información. Por último se intentaba preponderar la cooperación como mecanismo que eliminara las restricciones que enfrentara cada proyecto.

Con estas reformas se buscó una nueva manera de clasificar el presupuesto para hacerlo más adecuado a las nuevas intenciones del gobierno. Así, en 1998 también se emite el Decreto Ministerial 117, del Ministerio de Planificación y Presupuesto, con el que se fijan las nuevas normas para la clasificación de las cuentas públicas. En este decreto se contemplaba la eliminación de la antigua estructura funcional programática implementada desde 1974 (García Core, 2001), en la cual las funciones, programas, proyectos y actividades estaban organizadas en tablas de clasificación predefinidas. Las nuevas tablas de clasificación utilizan solamente las funciones y subfunciones como base de la consolidación de las cuentas nacionales. Un aspecto muy importante que se consigue con este decreto es la correspondencia de los programas y acciones que nacen de la planeación con una idéntica ejecución presupuestaria y financiera. En el modelo anterior, la preocupación fundamental era clasificar los gastos públicos según la funciones del gobierno: salud, educación, cultura, etcétera. Y dentro de ellas por programas, proyectos y actividades, sin una relación con los problemas específicos que intentaban resolver. A esta clasificación se le denominaba clasificación funcional programática, la cual se utilizaba desde hacía 25 años en el gobierno federal, estados y municipios. En el nuevo modelo, se pretendía que los programas nacieran de los problemas y demandas sociales, los cuales se identificaban en el proceso de planificación, pasando a ser unidades de gestión, con estructuras idénticas en el plan y en los presupuestos.

Entre diciembre de 1998 y marzo de 1999 se llevó a cabo un inventario de las acciones del gobierno. La preparación para ese inventario de acciones implicó reuniones con todos los ministerios y la elaboración de un procedimiento para levantar el inventario. La definición de un presupuesto basado en las clasificaciones de las acciones en categorías definidas *a priori*, para una estructuración de programas construido con base en las demandas sociales, exigió como primer paso el levantamiento de un censo de todas las acciones que llevaba a cabo el gobierno, así como todos sus proyectos y actividades de los presupuestos. La agrupación de las acciones según los problemas de la sociedad resultó en lo que se llamó “embriones de programas”, que fueron analizados por los equipos técnicos de los ministerios sectoriales y el Ministerio de Planeación y Presupuesto. El resultado de los análisis de estos programas dio como resultado una cartera de programas en ejecución que sirvió de referencia para la elaboración del PPA 2000-2003.

Como resultado de las reformas que se fueron gestando en la administración pública, en enero de 1999 se fusionan el Ministerio de Planificación y Presupuesto con el Ministerio de la Administración y Reforma del Estado, este último tenía prevista su desaparición desde el momento en que se creó. La administración de un nuevo modelo de planificación de gestión de la administración pública exigía una reorganización administrativa en el gobierno federal, por lo que de la fusión nació el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. El objeto fue integrar las acciones del gobierno en las tres áreas, hasta aquel momento dividido en dos ministerios. El primero se encargaba de la planificación de mediano y largo plazo y la elaboración del presupuesto de federal, el segundo atendía la gerencia de recursos humanos y materiales. Los actuales programas del ministerio dan cuenta del amplio espectro en el que se mueve; ya que sus 17 programas abarcan desde capacitación del personal hasta la mejora de la calidad en los servicios públicos.

A partir de esta experiencia tuvo lugar otro de los avances más importantes en la reforma presupuestaria de Brasil, la pro-

mulgación del Decreto núm. 2.829, en octubre de 1998. Este decreto creó las bases legales para la reestructuración de todas las acciones del gobierno en un conjunto de programas, con objetivos y resultados especificados para cada uno de ellos. Los programas fueron construidos partiendo de una orientación estratégica con intenciones globales. Esta ordenación de los programas permitiría que se acomodaran de acuerdo con las prioridades del gobierno, y así permitir la desaparición o al menos la reducción de las acciones secundarias o innecesarias para cumplir con las funciones del Estado. En el Decreto núm. 2.829 la intención de alcanzar un equilibrio fiscal y la inquietud de conseguir una gestión pública más eficiente fueron los principales elementos que se combinaron para apoyar la reforma del Estado, con la intención de mejorar los resultados del gobierno al mismo tiempo que se reducían los costos.

De acuerdo con el Decreto núm. 2.829 los principios básicos que debería de considerar el PPA son los siguientes:

- todas las acciones del gobierno deben estar comprendidas dentro de programas;
- cada programa debe tener un gerente;
- los programas deben estar en concordancia con las orientaciones estratégicas de y las proyecciones de los ingresos del gobierno;
- se debe estimular la descentralización; y
- debe existir una evaluación anual de cada uno de los programas.

Se podría considerar que el gerencialismo y el contenido estratégico eran la esencia del PPA 96-99. Para cada “emprendimiento” fueron definidos objetivos y metas a ser alcanzados, con programación física y financiera, control de costos, plazos y calidad. Asimismo, se designó un gerente por cada uno, como responsable del cumplimiento de las metas. El sistema de información gerencial se constituyó como una red de información que trabajaba en tiempo real para integrar a los gerentes y socios y permitir

el acceso inmediato a la información de los “emprendimientos”. De esta forma sería más simple localizar las restricciones en cada proyecto, para facilitar la búsqueda de soluciones por parte del gobierno y sus socios. El sistema también permitió que la liberación de los recursos fuera hecha con base en los avances de cada “emprendimiento”. Al final de tres años, el programa fue presentado como una de las experiencias más exitosas realizadas por el gobierno federal. De los 42 emprendimientos, 26 estaban concluidos o con metas superadas o alcanzadas a finales de 1999, los “emprendimientos” restantes fueron continuados en el PPA 2000-2003.

El 14 de octubre de 1997 se formó un grupo interministerial de trabajo con la misión de elaborar un proyecto de ley complementaria sobre el artículo 165 de la Constitución Federal. El comité estaba formado por funcionarios e investigadores del Ministerio de Planeación y Presupuesto, del Ministerio de Hacienda, del Tribunal de Cuentas de la Unión y de la Asociación de Profesionales de Finanzas Públicas, entre otras instituciones relacionadas con la planeación y presupuestación del gobierno federal (García, 1999). En esta época también se definieron metodologías y manuales de procedimientos a los funcionarios responsables de la elaboración de los programas. El manual de elaboración y gestión contenía las orientaciones generales, el plan de trabajo para la elaboración del PPA, las definiciones para la elaboración de las bases estratégicas y la evaluación de los programas y plan.

El Grupo de Trabajo Interministerial (GTI) concluyó sus trabajos el 17 de diciembre de 1997. En su documento final buscó integrar el proceso de planeación, con la programación presupuestaria, mediante el perfeccionamiento de las definiciones y constitución de las principales categorías programáticas de los tres instrumentos: el PPA, la LDP y la LPA. Las principales innovaciones introducidas (García, 1999; GTI, 1998) fueron las siguientes:

- los programas pasaron a ser la unidad básica de organización del PPA y el módulo de integración del plan con el presupuesto;
- se excluyeron las categorías de subprograma, subproyecto y subactividad:

- se consolidó la clasificación funcional (programática para las tres esferas del gobierno) quedando exclusivamente el nivel de función y subfunción, consideradas como categorías para el análisis de políticas;
- la clasificación funcional programática, a partir de los programas, sería definida en cada esfera del gobierno, siendo considerada como categoría de naturaleza gerencial, es decir, como un instrumento de evaluación de la acción del gobierno:
- los programas estarían referidos siempre a la solución de problemas identificados, con sus productos finales necesarios establecidos, con cuantificación de metas y costos. La ejecución estaría acompañada de los resultados evaluados mediante indicadores contruidos para cada caso;
- los programas deberían estar integrados por acciones, asimismo, estarían conformados por proyectos y actividades y a cada uno le correspondería un producto con su respectiva meta; y por último,
- la creación de las llamadas operaciones especiales, que no contribuyeran al mantenimiento, expansión o perfeccionamiento de las acciones del gobierno y de las cuales no resulta un producto tangible.

En la propuesta del GTI queda claro que el puente entre el PPA y la LPA sería hecho por la LDP. En la cual se establecerían las metas, los costos y las prioridades para los ejercicios subsecuentes, dentro de los programas del PPA. La propuesta del GTI aunada a la experiencia del programa Brasil en Acción reveló la necesidad de un estudio más profundo sobre el tema de los ejes nacionales de desarrollo con el fin de orientar la planificación estratégica del gobierno federal (MPPG, 2001). Por lo tanto era necesario conocer de forma detallada la realidad de cada región y de esta manera identificar mejor los obstáculos al crecimiento del país. Dicho estudio, debería tener como objetivo trazar una radiografía de los grandes problemas nacionales y de las comunidades del país. Con la intención de permitir el desarrollo económico y social, la integración nacional y con el exterior, el aumento de la productividad del

sistema económico y la disparidad de las relaciones sociales y regionales del país. El trabajo quedó a cargo de un consorcio de consultoría, que se escogió por medio de licitación (MPPG, 2001). En esta licitación participaron siete consorcios nacionales e internacionales, de entre los cuales surgió vencedor un Consorcio Brasiliana, formado por diversas consultoras y 20 universidades, centros de investigación y consultores individuales, incorporando en el trabajo más de 100 técnicos.

El estudio debería de concluir con dos productos: una cartera de inversiones públicas y privadas para el periodo 2000-2007, principales subsidios para la elaboración del PPA 2000-2003 y un banco de datos georeferencial del desarrollo socioeconómico de Brasil. En la elaboración de la cartera, el consorcio debería tomar en cuenta e incorporar todas las demandas y oportunidades relacionadas con todas las dimensiones del desarrollo social, infraestructura económica, medio ambiente, información y conocimiento.

Plan Plurianual 2000-2003

Con base en los resultados del trabajo realizado por el Consorcio Brasiliana se empezaron a definir las grandes líneas de acción y los principios básicos de acción del PPA 2000-2003 en un seminario interno de la Secretaría de Planificación y Evaluación en marzo de 1998. En este seminario fue discutido el papel del Estado moderno, la función de planeación en un contexto de mercado regido por la apertura de los mercados y la competitividad; así como las tendencias en materia de organización, con el fin de encontrar nuevas referencias para la elaboración de la metodología con que se formularía el PPA 2000-2003. Con estas acciones se intentaba fortalecer la idea de que era necesario dar al plan una consistencia estratégica y que asegurara la selectividad del gasto público, de tal forma que pudiera atender las demandas de la sociedad y promover el desarrollo sustentable de los recursos fiscales. Así, se intentó dar un giro hacia la gestión por resultados, incorporando los elementos de un PPA gerencial, con el fin de aumentar la eficiencia y eficacia.

El desequilibrio crónico de las cuentas del gobierno exigió la búsqueda de alternativas para permitir la racionalización del gesto. Por lo que el desafío era lograr que el gobierno funcionara con una mayor eficiencia. Por lo tanto era necesario crear las condiciones valiéndose de instrumentos como priorizar las actividades estratégicas, mejorando la coordinación y mejorando la gestión. Para marzo de 1999 se empezó a dibujar la estrategia general de lo que sería el Plan Plurianual 2000-2003 con cuatro estrategias y 28 macroobjetivos y la preparación de un facilitador en cada ministerio. Las directrices de las acciones del gobierno eran consolidar la estabilidad económica con crecimiento sustentable, promover el desarrollo sustentable basado en la generación de empleos, combate a la pobreza y la defensa de los derechos humanos.

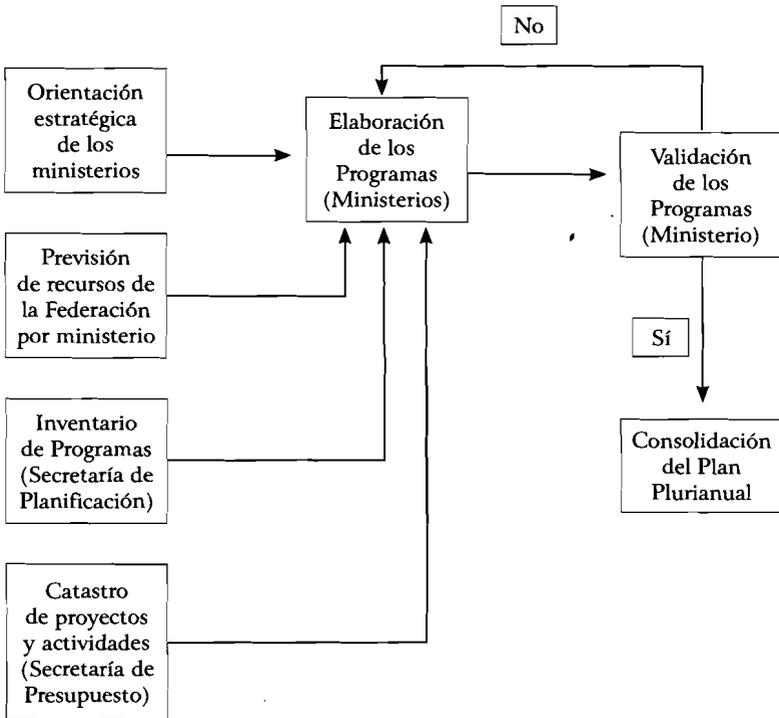
Para alcanzar los macroobjetivos se elaboraron una serie de programas entre los meses de abril y julio de 1999. Estos programas partían de un análisis crítico de programas con relación a la orientación estratégica de cada ministerio, con lo que se constituyeron nuevos programas, se fusionaron otros y se eliminaron algunos existentes. Se analizaron las posibilidades de asociación entre diversos programas. Se verificó la consistencia interna de cada programa, la relación causa-efecto entre problemas, objetivo, indicador, resultados, conjuntos de proyectos y actividades, metas y demás acciones previstas. Se verificó el alineamiento del programa en la orientación estratégica del ministerio, la compatibilidad de los gastos previstos con la previsión de los recursos federales disponibles y las condiciones de gerenciamiento.

Uno de los factores para la integración adecuada del programa fue la integración de las áreas de planificación, lo que implicó que cada paso fuera dado en conjunto. El análisis de cada programa, la búsqueda de soluciones conceptuales y metodológicas, la construcción de escenarios, los esfuerzos para cumplir con los plazos establecidos.

Como se puede apreciar en el cuadro 1, la validación de cada programa del plan plurianual fue objeto de debates entre la Secretaría de Presupuesto, la de Planificación e Inversiones Estratégicas y los ministerios sectoriales, en esos debates se evaluaba la consis-

tencia final de los programas propuestos para formar parte del PPA. La primera preocupación era verificar si el programa estaba alienado con la orientación estratégica del ministerio y con los objetivos trazados por el gobierno. Solamente los programas que se encontraban entre las prioridades de los ministerios sectoriales y del gobierno como un todo deberían incorporarse al plan. Las acciones propuestas dentro de cada programa tenían que ser adecuadas a los objetivos y las metas esperadas para el año 2003. Al mismo tiempo, era preciso verificar que el programa permitiera una gestión eficaz durante los siguientes cuatro años.

CUADRO I
ELABORACIÓN DE LOS PROGRAMAS



El estudio del marco macroeconómico que se proyectaba es sumamente importante para comprender la disponibilidad de recursos esperada para el periodo proyectado. El PPA fue construido de acuerdo con la política fiscal del gobierno. El escenario macroeconómico se adecuaba en rigor al programa de ajuste fiscal. El escenario prevé un crecimiento de diversos porcentajes, dependiendo del año, el financiamiento del gobierno, el superávit presupuestal, la tasa de interés, la deuda y otras variables macroeconómicas relevantes. Basada en este escenario fue estimada la disponibilidad de recursos para los próximos años que abarcaba el programa. La distribución de los recursos entre las áreas se basaba en las prioridades que marcaba la orientación estratégica de la Presidencia de la República. Los programas considerados estratégicos para la consecución de los grandes objetivos del PPA, llamados programas estructurales, recibieron un mayor volumen de recursos.

El proyecto de ley del PPA resultó del trabajo conjunto en las áreas de planificación y presupuesto del gobierno. Además de encastrar para la aprobación de los 365 programas, el proyecto tuvo el propósito de buscar apoyo del Poder Legislativo en algunos principios fundamentales:

1. Integridad del plano. La inclusión o alteración de programas del PPA solamente podrá ser hecha por proyectos de ley específicos por iniciativa del Ejecutivo, de modo que se preserve la integridad del plan y la consistencia estratégica del conjunto de programas.
 2. Integración plan-presupuesto. Los mecanismos previstos en el proyecto de ley aseguran condiciones para que el proyecto tenga su origen en el plan y sea el elemento de conexión entre éste y los demás instrumentos legales de gestión pública, la Ley de Directrices Presupuestarias y los presupuestos de la Federación.
 3. Flexibilidad. La inclusión, exclusión y alteración de las acciones financiadas por los recursos de la Federación, en programas del PPA, podrán ser hechas en la ley presupuestaria anual, permitiendo que los ajustes necesarios en los programas, resultantes de la evaluación periódica, puedan ser reali-
-

zados a corto plazo. Los cambios que no afectan los presupuestos quedan bajo la responsabilidad del Poder Ejecutivo.

4. Evaluación. El proyecto de ley vincula el establecimiento de prioridades y metas en cada ejercicio, por medio de la Ley de Directrices Presupuestarias, a la presentación de relaciones de evaluación de la ejecución de los programas del Ejecutivo.

Dentro del PPA cada programa es visto como la unidad de gestión, es decir el espacio en el cual se consigue establecer una asociación entre el plan y el presupuesto. De esta forma, la intención era que los programas se erigieran como un instrumento de gestión más allá de una nueva codificación de los gastos del gobierno o una simple forma de aglutinación de las acciones afines del gobierno. En la nueva organización del PPA era necesario el flujo constante de información, que consiguiera dar paso a una evaluación anual de los resultados de cada programa. Los factores clave en este proceso eran el gerente o responsable del programa, un sistema de información alimentado casi en tiempo real y el flujo de recursos para los programas, el cual debería estar en concordancia con los resultados obtenidos. La evaluación anual permitiría que los gerentes evaluaran sus respectivos programas y el MPPG deberá realizar una evaluación del PPA. En el modelo, la evaluación dará un insumo fundamental para la creación de la LDO con base en la cual se diseña el presupuesto de la nación. El papel del Congreso debería ser clave en la evaluación, ya que éste interviene tanto en la aprobación de la LDO como en la del presupuesto, donde utilizaría como instrumento en la discusión la evaluación anual de los programas. Con este mecanismo se pretende dar paso al desarrollo de una administración gerencial que se convirtiera en un vínculo entre la planeación y el presupuesto.

El PPA envuelve la distribución de recursos para un periodo de cuatro años, articulando inversión pública y privada para alcanzar los objetivos de 365 programas. Estos gastos se distribuyen de la siguiente manera entre los poderes: 96.7 por ciento para el Poder Ejecutivo, 0.7 por ciento para el Poder Legislativo y 2.6 por ciento para el Poder Judicial. La proporción reservada al Poder Ejecutivo se distribuyen en las cuatro modalidades de programas.

- Programas terminales, que tiene por objeto atender directamente las demandas de la sociedad.
- Programas de gestión de políticas públicas, que abarcan las acciones del gobierno relacionadas a la formulación, coordinación, supervisión y evaluación de las políticas públicas.
- Programas de servicios del Estado, que resultan en bienes y servicios prestados directamente al propio Estado por organizaciones creadas para ese fin.
- Programas de apoyo administrativo, cuyas acciones colaboran para que se alcancen los objetivos de los demás programas, aunque sus costos, de naturaleza meramente administrativa, no sean posibles de asignación directas para los otros programas.

La profundidad de los cambios en el PPA y en los presupuestos de la Federación exigió un gran esfuerzo de comunicación del gobierno, en virtud de que era necesario explicar al Legislativo y a la sociedad el significado, los alcances y repercusiones del nuevo modelo de planeación y gerencia pública. Ya que el PPA pretendía sobre todo ser un documento que favoreciera la comunicación y coordinación del gobierno federal. El resultado final de la planeación fue un documento bautizado con el nombre *Brasil Avanza*, el mismo nombre de la propuesta de campaña del presidente Fernando Henrique Cardoso.

En la primera parte del documento se encuentran las conclusiones del estudio de los ejes nacionales de integración y desarrollo, incluyendo la cartera de inversiones públicas y privadas para los siguientes ocho años, después es explicado el nuevo modelo de planeación basado en un sistema gerencialista. La tercera parte detalla las seis orientaciones estratégicas y los 28 macroobjetivos. En el siguiente capítulo se presenta el escenario macroeconómico que se proyecta para los siguientes cuatro años, los grandes números del plan y la asignación de recursos dentro del presupuesto de la Federación, y por último, la lista de todos los programas de gobierno.

A pesar del gran esfuerzo que implicó la elaboración del PPA, en la práctica la plantación estrategia presentada incluía una muy débil vinculación entre los programas y los problemas que se esperaba resolver con ellos. Esto se debió al hecho de que, en su mayoría, los programas fueron heredados de situaciones anteriores, desvinculados del contexto del plano (García Core, 2001). Si bien, el inventario de actividades del gobierno permitió mejorar el conocimiento de los proyectos del gobierno, y agruparlas de la mejor manera posible en programas, continuaban existiendo muchas actividades que guardaban mínima relación con los programas en los que se incluyeron. Muchos de los programas fueron conformados agrupando proyectos preexistentes, que respondían a lógicas diferentes de las del PPA, pero que de alguna manera se vinculaban con los objetivos del programa en el que se incluían. Esto dificultó aún más la elaboración de indicadores adecuados para cada uno de los proyectos, en los cuales se reflejara congruencia en las cadenas medios-fines en las que participaban. En la mayoría de los casos, era muy difícil que los indicadores fueran representativos de la realidad de los programas y, al mismo tiempo, importantes para la gestión de los mismos.

Los programas gerenciales y la evaluación del presupuesto

El papel de los gerentes de los programas es básico para la consecución de los objetivos de cada programa, y con ello del PPA. Por esto es de gran importancia la designación de los gerentes. De acuerdo con el PPA, el gerente es un agente de cambio. Su misión es movilizar los esfuerzos para la obtención de los resultados. Por lo tanto, está obligado a planear detalladamente la ejecución del programa, formar equipos de trabajo, identificar y negociar asociaciones dentro de y fuera del gobierno. Para auxiliarse en sus labores, los gerentes deberán mantener un sistema de información gerencial, participar en la administración presupuestaria y financiera, además de realizar una evaluación continua, vigilando el adecuado funcionamiento del programa a su cargo.

Para mejorar sus habilidades, los gerentes obtuvieron una capacitación de 12 seminarios. De acuerdo con esa capacitación, las actividades prioritarias de los gerentes pueden ser agrupadas en tres tipos: decisorias, interpersonales y de información (ENAP, 1998). Los papeles decisorios son aquellos relacionados con la gestión de los programas, resolución de conflictos y asignación de recursos. Las actividades interpersonales tienen que ver con el ejercicio del liderazgo entre las personas incluidas en el programa. Por último, las actividades de información incluyen actividades relacionadas con captar y transmitir información sobre el funcionamiento de los programas.

El sistema de informaciones gerenciales es el eslabón fundamental entre el gerente y todos los elementos involucrados y en la implantación del programa, además de permitir facilitar el proceso de evaluación. Fue concebido para apoyo del PPA, reflejando las características de éste. El sistema de información debería de contar con comunicación e integración de información en tiempo real. Resúmenes ejecutivos de la situación del programa, actualizados constantemente para la toma de decisiones, monitoreo de la ejecución física de los programas, visión prospectiva de las restricciones de los problemas, visión global del programa e información sobre las oportunidades de inversión generadas con la operación del programa. Estas últimas deberían de hacerse públicas para incentivar la inversión privada en las áreas relacionadas con los programas.

De acuerdo con una encuesta realizada por ENAP, la gran mayoría de los gerentes coinciden en que los dos factores más importantes para el buen éxito de los programas de gestión son el manejo de los recursos financieros y la articulación de las acciones intra-gubernamentales (ENAP, 1998). Sin embargo estos dos factores han quedado completamente fuera del alcance de las posibilidades de acción de los gerentes.⁹ En primer lugar, en la mayoría de los programas en los que más de un ministerio participa, la vinculación ha quedado en las manos de gerentes que tienen una nula

⁹ Todos los entrevistados coinciden en esta afirmación, incluso lo que pertenecen al MPOG.

capacidad de imponer sus decisiones. Estos gerentes no cuentan con ningún poder formal sobre las personas que actúan fuera de su organismo y algunos casos ni siquiera tienen autoridad alguna sobre aquellas personas que actúan dentro de su misma organización. En segundo lugar, los gerentes no cuentan con ninguna capacidad de manejo de recursos. Además, los gerentes no tienen algún presupuesto asignado, por lo que no pueden disponer del uso de los recursos del programa del que formalmente son responsables. Así, los gerentes tienen únicamente la posibilidad de ejercer algún tipo de liderazgo en los programas bajo su responsabilidad. Lo que en casi ningún caso es suficiente. De esta forma, las dos actividades que son consideradas más importantes por los gerentes para el logro de metas y objetivos escapan de su control. Así, el papel de los gerentes se ha limitado a las actividades relacionadas con recolección y transmisión de información.

Además de su poca capacidad de gestión, los gerentes han enfrentado otros retos. Por ejemplo, muchos de ellos consideran que se han creado expectativas que no son capaces de cumplir. Entre otras razones, porque sus opiniones no fueron consideradas en la determinación de las metas, ni participaron en la elaboración de los programas desde el principio (ENAP, 1998). Pero lo que es aún más importante, en el caso del PPA, a diferencia de los contratos de gestión, la responsabilidad de los gerentes no ha tenido como contraparte ninguna política que permita mayor flexibilidad en la administración de los programas, el uso del presupuesto y la descentralización de las responsabilidades. Por lo que ningún gerente puede ser realmente responsabilizado y evaluado por el incumplimiento de las metas.

Como ya se dijo, a partir de la firma del Decreto núm. 2.829 se sentaron las bases para que los programas se convirtieran en la liga que unía el presupuesto con la PPA. En este decreto se establece que cada programa deberá contener: objetivo, órgano responsable valor global, plazo de conclusión de las labores del programa; fuente de financiamiento; indicadores que cuantifiquen la situación que el programa tiene por fin modificar; metas correspondientes a los bienes y servicios utilizados para atender el objetivo,

regionalizados por estados y acciones. Los programas constituidos de acciones deben tener metas de calidad y de productividad con plazos definidos. Las nuevas orientaciones confieren especial énfasis a la gestión y la evaluación, ordenando que cada programa sea dotado de un modelo de gestión, con definición de las unidades responsables, con control de plazos y costos con sistema de información gerenciales y con la designación de un gerente de programa del ministerio pertinente. La evaluación debe comprender tanto el desempeño físico y financiero como la obtención de resultados y el grado de satisfacción de la comunidad beneficiada con los bienes y servicios ofertados por el gobierno. Las evaluaciones anuales de objetivos estratégicos del gobierno y de resultados deberá ser un instrumento utilizado como insumo en la formulación de la LDO de cada año. Las alteraciones de la programación presupuestaria y de los flujos financieros de cada programa quedarán condicionadas a la información proporcionada por los respectivos gerentes, por medio del sistema de información en el que se postrará el grado de cumplimiento de las metas fijadas.

Los programas serán formulados de modo que promuevan, siempre que sea posible, la descentralización, la integración con los estados y municipios, y la formación de sociedades con el sector privado. Con la intención de orientar la selección de los programas que integrarán el PPA y estimular la búsqueda de sociedades y fuentes alternativas de recursos, serán establecidos previamente los objetivos estratégicos y las previsiones de recursos.

En el manual de elaboración y gestión, generado por la Secretaría de Planeación en Inversiones Estrategias (SPIE) del MPOG, se establece la necesidad de que la información de los programas sea difundida por medios electrónicos, disponible para la evaluación social de los programas. Esta información permitiría evaluar los resultados de los indicadores de los programas y la realización de las metas, el grado de satisfacción de la sociedad y los resultados en la calidad y productividad de los resultados globales de los programas. La evaluación de los programas sería hecha en dos etapas. La primera etapa consistiría en una evaluación física financiera de los programas, en la que destacarían como responsables

los gerentes. Esta evaluación debería contener el desempeño del conjunto de programas en cada área de actuación del gobierno con relación a los macroobjetivos establecidos en el PPA. Además, la consolidación de la realización física y financiera de las metas por proyecto y de las actividades de cada uno de los programas de cada ministerio.

La segunda etapa, consistiría en la evaluación del conjunto de programas con relación a los objetivos y directrices del gobierno, éstos tendrían como principal destino la SPIE. De acuerdo con la Ley núm. 9.989 de 2000, el Poder Ejecutivo enviaría al Congreso de la Unión antes del día 15 de abril de cada ejercicio fiscal la relatoría de evaluación del PPA, la cual deberá contener, entre otros puntos, los siguientes:

- La evaluación del comportamiento de las variables macroeconómicas en las que se basará la elaboración del PPA.
- El demostrativo, por programa y por acción de la ejecución física y financiera del ejercicio anterior.
- El demostrativo de cada indicador de programa y el índice alcanzado con relación a la meta final y la meta propuesta para ese año.
- Evaluación por programa de las posibilidades de alcanzar las metas finales, del cumplimiento de las metas físicas, y de los costos para cada acción.
- Las medidas correctivas, en caso de que no se hubieran obtenido las metas esperadas.

La ausencia del Poder Legislativo en todas las reformas vinculadas con el presupuesto tiene más repercusiones en la evaluación de los programas que en ninguna otra actividad. Como se puede apreciar, el Congreso de la Unión no se involucró directamente en la formulación de propuestas que buscarán transformar los procesos presupuestarios o de planeación. En la evaluación presentada al Congreso sobre el cumplimiento de metas y objetivos del PPA, correspondiente al año 2000, el Congreso de la Unión no fue capaz de presentar un análisis con anterioridad a la promulgación

de la LDO. Por lo que los resultados de la evaluación del PPA 2000 no se pudieron ver reflejados en el presupuesto de 2002. Esto anula prácticamente la utilidad de la evaluación anual del PPA. La mayor dificultad en esta situación es que parece ser más que un problema coyuntural, un problema de los tiempos de presentación del presupuesto. Ya que, en los primeros meses del ejercicio de cada año se empiezan a delinear las directrices de la LDO del año siguiente sin tener aún la evaluación del año anterior. Considerando que la evaluación de resultado no es un fin en sí mismo, sino sólo un medio para mejorar la asignación de recursos en el gobierno, estas reformas no han cumplido aún con su objetivo principal.

CONCLUSIONES

LOS RESULTADOS positivos de las reformas brasileñas han sido presentados en este documento de manera explícita. Sin embargo, es necesario hacer una reflexión sobre lo que todavía falta por hacer. Los tres procesos de reforma presentados: administrativo, presupuestal y de planeación son convergentes en algunos de sus principales objetivos. Sin embargo, estos esfuerzos, en la práctica están completamente desvinculados. No existen mecanismos que ofrezcan congruencia entre estos procesos. Durante la instrumentación de las reformas han ido apareciendo, de manera circunstancial y a veces improvisada, algunos lazos que permiten generar espacios de convergencia entre las reformas, como los programas del PPA. Sin embargo, éstos no son suficientes para darle congruencia a las transformaciones aisladas. Cada uno de los procesos parte de un diagnóstico diferente, preocupados por analizar diferentes ángulos de un mismo problema y, por lo tanto, ofreciendo diferentes soluciones para los mismos problemas. Esta situación no es ineficaz por sí misma, pero la desvinculación entre los esfuerzos evita la generación de sinergias que potenciarían los resultados de las reformas.

La reforma brasileña también tiene como distintivo la creación de leyes y decretos. Los dirigentes de los procesos de reforma muestran una gran proclividad por la implementación de reformas

legales y la creación de marcos formales de actuación. Esto es explicable por la gran repercusión que la promulgación de esta normatividad tiene en la opinión pública, sobre todo en América Latina. En esta tradición la reforma es identificada, desde la perspectiva de la ley creada para restringir o ampliar el marco de actuación más que por los avances en los “invisibles procesos de gestión”. La tradición legalista en la administración pública hace que este tipo de cambios sean políticamente más redituables porque se perciben como una verdadera y tangible reforma. En estos países, en la mayoría de los casos, las reformas sustanciales y necesarias para mejorar el desempeño de los órganos de gobierno, no tienen impacto en la opinión pública. Un claro ejemplo de la ineficacia de algunas leyes para transformar la administración pública es que las reformas jurídicas para crear las agencias ejecutoras y organizaciones sociales, no han tenido un impacto importante en el desempeño de éstas.

Pero a pesar de la perspectiva legalista de las reformas, se descuidan algunos cambios jurídicos que podrían tener repercusiones importantes en el desempeño del sector público. Por ejemplo, la figura legal de gerente no se ha creado. Los actuales gerentes responsables del PPA carecen de las más indispensables capacidades de gestión. Incluso, carecen de capacidad de decisión sobre los recursos de los programas por los cuales son responsables. Esto permite también laxitud en las responsabilidades de los gerentes públicos. Ninguno de los gerentes puede legalmente ser sancionado por la falta de resultados de sus programas. La rendición de cuentas es un tema ausente de la reforma.

En el caso de Brasil es evidente que las reformas a las instituciones en los procesos de la administración pública no llevan por sí solas a la profesionalización del sector. El descuido de la parte operativa de los procesos de reforma les ha restado un importante respaldo político a los instrumentadores de los procesos de modernización. Actividades sustanciales como capacitación, cambios en las estructuras de las organizaciones, en los procesos de trabajo y en el mejoramiento de las capacidades son olvidados. Sólo algunas

aisladas propuestas identifican la necesidad de profesionalizar y capacitar a los empleados públicos.

El siguiente aspecto distintivo de la reforma brasileña es la ausencia de interlocutores del poder ejecutivo. El Poder Legislativo se ha visto indiferente a la gran cantidad de propuestas que disminuyen su capacidad de auditar al Ejecutivo más allá del aspecto contable. Por esta misma razón, el sistema de pesos y contrapesos del sistema republicano no llega a cumplir cabalmente con sus funciones, por esta misma razón.

Finalmente, un paso importante en el otorgamiento de mayor autonomía a las agencias ha sido la utilización de los contratos de gestión. Los cuales, a pesar de que cuentan con algunos aspectos que pueden generar efectos indeseados, van encaminados a incrementar las capacidades de gestión de los responsables. Sin embargo, también es posible apreciar que los gerentes están poco dispuestos a entrar dentro de esta dinámica de mayor flexibilidad a cambio de evaluación por resultados. Como se puede apreciar en el caso de las organizaciones sociales, en el que sólo algunas pocas han decidido voluntariamente entrar en esta relación con el gobierno de la Unión.

Sin embargo, algunos cambios positivos se pueden observar. Los nuevos mecanismos de vinculación entre presupuesto y plan plurianual, permiten mejorar la asignación de recursos en situaciones de mayor escasez.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, Marcos (1998), *Custos no serviço público, Textos para discussão*, ENAP, Brasília.
- BANCO NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (BNDES) (2000), *Gestión fiscal responsable*, ponencia presentada en el congreso ILPES-MEP-Seminario Funciones Básicas de la Planificación, La Habana, Cuba.
- (2000), *Guía sobre la Ley de Responsabilidad Fiscal*, BNDES, Brasil.
- BARBOSA Libia (1998), *Meritocracia a la brasileña*, III Congreso del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Madrid España, octubre.

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1998), *Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil*, Resita do Serviço Público, ENAP, año 49, núm. 1, enero-marzo.
- (1995), *La reforma del aparato de Estado y la Constitución brasileña*, ponencia presentada en los seminarios sobre la reforma constitucional, realizados con los partidos políticos, Brasilia.
- DOS SANTO, Luiz A. (1997)
- (2002)
- CHEIBUB ZAIRO, B. y Richard M. Locke (1999), *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público*, Cuadernos ENAP, núm. 18.
- ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1998), *Os gerentes do Avançã Brasil o os desafios da Gestão*, ENAP.
- (2000), *Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal*, Cuadernos ENAP, núm. 19.
- (2001), *Realizações do governo Fernado Henrique na refroma empreendedora da administração Pública: 1995-2001*, mimeo.
- (2002), *Pontos básicos que um gerente de programa deve conhecer sobre orçamento e finanças*, ENAP.
- FARIA, Wilmar y Eduardo Graeff (2000), *Progressive governance for the 21st century: The Brazilian experience*, Cuerpo de Asesores de la Presidencia de la República.
- GAETANI, FRANCISCO (2000), *La intrigante reforma administrativa brasileira*,
- GARCIA CORE, Fabiano (2001) *Reforma gerencial dos prbcesos de planejamento e orçamento*, ENAP.
- GARCIA, Ronaldo (1997), *Avaliação de ações governamentais: pontos para um começo de conversa*, mimeo.
- (1999), *A reorganização do processo de planejamento do governo Federal: o PPA 2000-2003*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, mimeo.
- (2001), *Subsídios para Organizar Avaliação Governamental*. Texto para discussão núm. 776. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- GRUPO DE TRABAJO INTERMINISTERIAL (1998), *Relatorio de trabalho de Elaborar o projeto de ue trata o art. 165 da Constituição Federal*, revista ABOP, núm. 40, Brasilia.
- HADDAD Paulo; Fernando Rezende, Marco Brito y Reinaldo Dias (1994), "Sistemas de planejamento e Orçmento: relações executivo/legislativo", en *Reorganização da administração pública federal*, SEPLAN-FUNCEP-ENAP.

- MARTINS, Luciano (1995), *Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma Visão geral*, Cuadernos ENAP, núm. 8.
- MARTNER, Ricardo (2000), *Gestión pública y programas plurianuales, desafíos y experiencias recientes*, Serie Gestión Pública, CEPAL-ECLAC.
- MINISTERIO DE PLANEACIÓN, PRESUPUESTO Y GESTIÓN (MPPG) (2001), *La evolución de la planificación en Brasil*.
- _____ (2003), *Manual técnico de presupuesto*.
- _____ (1998), *Uma reforma para ficar na história*, entrevista con el ministro federal de la reforma del Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, Reforma Gerencial núm. 0, marzo.
- SILBERSCHNEIDER, Wieland (2001), *A natureza da reforma da gestão fiscal no Brasil*, Fundação João Pinheiro, mimeo.

Leyes consultadas

- Decreto Ministerial 117, del Ministerio de Planificación y Presupuesto
Decreto num. 2.829
- Ley de Responsabilidad Fiscal; Ley núm. 10.028
- Ley Complementaria 101
- Ley Complementaria 96
- Ley núm. 9.989
- Ley núm. 4.320

Entrevistas

- André Pompéia Cavalcanti, Esenario Macroeconómico, MPPG.
- Daniel de Andrade Riveiro, Monitoreo e Información Gerencial, MPPG.
- Franselmo Cosa, Asesor Técnico, MPPG
- Luis Alberto dos Santos, Asesor parlamentario del Partido de los Trabajadores.
- Marian Nemró Gimaraes, Evaluación del PPA, MPPG.
- Paola Santos Braga, analista parlamentario.
- Ronaldo Cutiño Garcia, analista del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.
- Regina Silvia Pacheco, directora de la Escuela Nacional de Administración Pública.
- Weder Silveira, analista de presupuesto de la Secretaría de Presupuesto.

JOSÉ RAMÓN GIL

*Presupuesto por resultados
en situaciones extremas:
Colombia y la guerra interna*

ASPECTOS GENERALES

ESTE PRIMER apartado busca introducir al lector al conocimiento del Estado colombiano. Se considera difícil entender la importancia de cierto tipo de reformas si no se tiene el contexto general del país en donde se están llevando a cabo. Comencemos apuntando que Colombia se identifica en su Constitución como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. De la misma forma contempla que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.¹

En lo referente a su situación geográfica, Colombia se encuentra ubicada en la esquina noroeste de América del Sur, sobre la línea ecuatorial. Su posición geográfica la convierte en la puerta de entrada al cono sur y también en el único país sudamericano con costas sobre los dos océanos. Colombia cuenta además con la plataforma continental y el mar territorial de mayor proporción de todos los países latinoamericanos, y es un lugar de encuentro de rutas aéreas y marítimas.

Limita al noroeste con el mar Caribe, en una franja litoral que se extiende por 1,600 kilómetros. Prácticamente la misma longitud,

¹ Constitución Política de Colombia, artículos 1o. y 3o., Edic. Jurídicas, titulada por A. Daniel Pachon.

1,626 kilómetros, tiene un tramo de su frontera sur, el que limita con Perú definido naturalmente por el recorrido del río Putumayo desde la quebrada de San Antonio hasta la desembocadura del río Guepi. También al sur mantiene una frontera con Ecuador de 586 kilómetros, delimitada desde el río Guepi hasta la desembocadura del río Mataje en el océano Pacífico.

Tiene una superficie de 1'141,748 kilómetros y es el cuarto país más extenso de Sudamérica después de Brasil, Argentina y Perú. Tiene 2,900 kilómetros de costa, de los cuales 1,600 lindan con el mar Caribe y 1,300 con el océano Pacífico. Además del territorio continental, Colombia cuenta con varias islas entre las que destacan en el océano Atlántico las islas del Rosario, las de San Bernardo, Barú, Tierra Bomba y el archipiélago formado por las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En el Pacífico, destacan las islas de Gorgona, Gorgonilla y Malpelo.

La población colombiana actual es el resultado de la mezcla étnica ocurrida durante los 500 años posteriores a la llegada de los europeos al continente americano. Los antiguos habitantes del territorio colombiano, los indígenas de las diversas etnias y tribus, apenas constituyen hoy el 1.5 por ciento de la población total. La mayor parte de ellos aún vive en comunidades, manteniendo gran parte de su estructura social, y una organización económica y cultural similar a la de sus antepasados.

En la actualidad los colombianos se rigen por la Constitución nacional del 5 de julio de 1991, la cual reemplazó la anterior Carta Magna de 1886. Colombia es una República unitaria de tipo presidencialista con un sistema político que se puede caracterizar como una democracia multipartidista. El Presidente, ejerce las funciones de jefe de Estado y de gobierno por un periodo de cuatro años. Como parte del Ejecutivo se encuentran, además del Presidente, el vicepresidente, los ministros y los jefes de departamentos administrativos (en los departamentos los gobernadores y en los municipios los alcaldes).

El Poder Legislativo se encuentra representado por el Congreso, un sistema bicameral en el que opera el Senado (102 miembros elegidos por circunscripción nacional para un término de cua-

tro años y un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional por comunidades indígenas) y la Cámara de Representantes (161 miembros elegidos por cuatro años, dos representantes por cada circunscripción nacional y uno más por cada 250,000 habitantes o fracción mayor de 25,000). En los departamentos, el Poder Legislativo está representado por la Asamblea de Diputados y en los municipios por el consejo municipal.

El Poder Judicial se encuentra representado por la Corte Suprema de Justicia, la cual se divide a su vez en cuatro salas: Penal, Civil, Laboral y Constitucional. En los departamentos la justicia la imparten los tribunales superiores de Justicia y los jueces. Por su parte el ministerio público, que es la rama encargada de resolver los conflictos entre el Estado y los particulares o entre las diferentes entidades del Estado, está representado en el ámbito nacional por el procurador nacional; a nivel departamental, por los procuradores delegados y en los municipios, por el personero municipal.

En la política colombiana se ha destacado históricamente la participación de dos partidos tradicionales, Liberal y Conservador, sin embargo, se considera también importante la participación, aunque minoritaria del Partido Comunista y la Alianza Democrática M-19, anteriormente grupo alzado en armas.

El producto interno bruto, PIB, de la economía colombiana está compuesto por 64 por ciento en el sector de servicios, 20 por ciento industria y un 16 por ciento para la franja de productos agrícolas. Las exportaciones colombianas para el 2000 han sido estimadas en 14,500 millones de dólares en café, banano, flores, algodón, carbón, petróleo y sus derivados.²

EL COSTO DE LA GUERRA

COLOMBIA se encuentra en una situación de guerra interna que le ha ocasionado grandes gastos en sus rubros militares y de seguridad. Éste es de tal magnitud que se considera que la reducción de este gasto cambiaría radicalmente la situación de los recursos

²Fuente: www.latinet.com/pais/colombia/economia/generales, 24 de mayo de 2001.

disponibles para suplir las necesidades sociales más urgentes, especialmente aquellas relacionadas con la salud y la educación. Este hecho conduciría a lo que algunos teóricos llaman un dividendo de paz (cfr. Giha, 2000: 5).

En Colombia, se intenta establecer cómo sería el dividendo de paz en el país y se analizan algunos factores que deben tenerse en cuenta para concluir si efectivamente es posible alcanzarlo. En este sentido, se resalta la importancia de las implicaciones que tiene el gasto militar en la economía, la composición de éste en Colombia y las demandas por defensa y seguridad que se darían en un escenario posconflicto (Giha, 2000).

La comisión de racionalización del gasto público establece que al poner un tope al gasto en defensa y seguridad se estarían liberando recursos que podrían ser productivos en otros sectores, pero parece ser que los mecanismos que se seguirían en una acción como ésta no están muy claros.

En el otro sentido se encuentra la tesis que establece que la creación de un fondo de inversión para la paz como un instrumento para financiar en parte las inversiones y cubrir una serie de gastos paralelos al proceso de paz “es el mecanismo más apropiado para capturar el dividendo de paz, en la medida en que permitirá reorientar recursos hacia actividades más productivas desde el punto de vista social y económico” (Giha, 2000: 21).

Giha (2000) establece que la composición del gasto militar es fundamental para determinar sus tendencias de comportamiento hacia el futuro. En la medida en que este gasto esté de manera predominante compuesto por pagos asociados a la remuneración del personal las posibilidades de reducirlo se ven disminuidas. Lo contrario ocurre con el gasto de inversión y operación. Es decir, que la probabilidad de variar el gasto militar es inversamente proporcional al peso de los costos de nómina y directamente proporcional a los gastos de operación e inversión.

El estudio de la evolución del gasto militar en Colombia revela que los ciclos de expansión y erosión de éste, son producto de programas coyunturales de adquisición de equipos, mientras que aumentos y reclasificaciones salariales elevan los niveles de gasto y los

hacen inflexibles a la baja. Por esta razón, se deben abordar dos aspectos, en el caso de una culminación del conflicto en el país (Giha, 2000):

- Costo de retirar una cantidad importante de personal que labora en el área de defensa y seguridad del país. Para ello es necesario ver cuál es la composición actual del gasto en defensa y seguridad.
- Demanda por defensa y seguridad, en el caso de un cese de hostilidades.

Se observa que la remuneración de mano de obra activa y cesante, servicios personales y transferencias representa el 71.4 por ciento del gasto militar. El incremento de los servicios personales es un reflejo del aumento del pie de fuerza. Este último creció, en promedio, 4.2 por ciento anual entre 1980 y 1998. Asimismo en 1992, con la nivelación salarial y las provisiones para el pago de cesantías, los servicios personales y las transferencias aumentaron considerablemente. Esto se tradujo en una recomposición del GFP, siendo la inversión la variable más afectada (Giha, 2000).

Lo anterior pone de relieve el alto costo que implicaría desmovilizar y reinsertar a un gran número de soldados, suboficiales y oficiales en la economía civil. Aunque las tareas de la defensa y la seguridad deberán seguir ejecutándose, así llegue a su fin el conflicto interno, no se necesitará el mismo personal para desarrollarlas. Ante ello podría pensarse en dos alternativas, no necesariamente excluyentes (Giha, 2000: 25):

- Retiro temprano del personal, lo que implicaría una indemnización por parte del Estado.
- Provisión de entrenamiento y un paquete de subsidios para integrar al personal de la fuerza pública a la vida civil.

Un eventual final al conflicto armado implicaría la supresión de una importante demanda por seguridad en el país. No obstante, ello no equivaldría a la eliminación de todos los riesgos potencia-

les. De la misma forma, una eventual disminución de la demanda por seguridad en Colombia, no conduciría de forma directa a una disminución de los gastos producto del conflicto. Sería necesario repensar los mejores mecanismos para lograr que en una eventual situación de paz interior, los ahorros generados por esta nueva condición social y política, realmente se vean reflejados en mejores condiciones para los ciudadanos en general.

ANTECEDENTES DE LA REFORMA PRESUPUESTAL

ESTE APARTADO busca dar un panorama general al lector de la evolución en materia presupuestaria que ha tenido Colombia en los últimos años. Para comprender mejor los cambios que se están dando en el sistema presupuestal colombiano y en su forma de medir y evaluar el desempeño gubernamental, es necesario conocer las principales modificaciones por las que ha pasado en el transcurso de la historia.

Durante las últimas dos décadas en Colombia se han ido acumulando una serie de modificaciones, tanto de orden constitucional como por medio de leyes y decretos, que han servido de sustento legal para mejorar el proceso legal de asignación de recursos en el sector público a través del presupuesto. La evolución culmina con la Ley núm. 111 de 1996, que sistematiza las disposiciones de las leyes 38/89, 179/94 y 225/95, dando origen a la última actualización del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Este es un instrumento legal sumamente detallista y de la mayor importancia, ya que regula el proceso presupuestario, el plan financiero, el plan operativo de inversiones y el plan anual de caja (PAC). Estas reglas devuelven al Ministerio de Finanzas el papel central en la preparación del presupuesto, requieren la creación de un fondo de estabilización para aquellas rentas consideradas extraordinarias o que pudieran causar desequilibrios económicos y acentúan la coordinación en materia de políticas (Petrei, 1997).

Petrei (1997) menciona que en varias etapas de la historia del país se ha mostrado una capacidad profesional para ensayar antes

que otros países instituciones y procedimientos que ulteriormente han llevado a un ordenamiento presupuestario. En esa historia tal vez puedan distinguirse cuatro etapas, una que va desde la época colonial hasta mediados del siglo XIX en que aparece el primer presupuesto; la segunda desde ese momento hasta la llegada de la misión Kemmerer en 1922; la tercera desde ese año hasta 1989 en que se aprueba un nuevo estatuto orgánico del presupuesto cuyos principios quedaron incorporados en la reforma constitucional de 1991; y la cuarta desde esos años hasta 1997.

*Primera etapa: la Colonia
y la formación de la nación*

Las características principales de la estructura fiscal de la Colonia se pueden sintetizar de la siguiente manera (cfr. Restrepo, 1999: 59):

Una estructura fiscal destinada a extraer el máximo de riquezas de América, con poca o quizá ninguna consideración en lo relacionado con el desarrollo económico de la región. Los impuestos se diseñaron con el propósito de que rindieran el máximo, independientemente de cuál era su aporte al desarrollo de los países de la región.

Las colonias tuvieron un rendimiento fiscal neto hacia la metrópoli más alto en los comienzos del periodo colonial que al final del mismo. Los historiadores coinciden en señalar que fue durante el siglo XVI cuando América remitió a España la mayor proporción de sus ingresos fiscales. Posteriormente los gastos militares y burocráticos en que incurrieran los virreinos consumieron la mayor parte de lo recaudado en la colonia.

Una tercera característica de la estructura fiscal de la colonia fue su excesiva dispersión en cuanto a tributos se refiere y el alto costo de sus recaudos.

Por último, como era lo propio de una estructura fiscal de origen medieval, el peso de la tributación se puso fundamentalmente en los impuestos de tipo indirecto que entorpecían comercio entre las colonias y entre éstas y la metrópoli. Poca importancia se le dio a la tributación directa, que tuvo un aporte moderado dentro de los ingresos percibidos por la Real Hacienda.

Restrepo (1999) clasifica los impuestos coloniales en tres tipos: 1. los directos y personales, tales como el tributo de indios, la bula de cruzadas, las medias anatas seculares o eclesiásticas, en los que el tributo se imponía sobre una persona determinada y no sobre una transacción; 2. los impuestos indirectos que gravaban alguna industria determinada, como aconteció con el impuesto del diezmo que gravaba la agricultura, o los quintos reales que se aplicaban a la minería, o aquellos que gravaban la circulación de mercancías tales como la alcabala, la armada de Barlovento y el papel sellado; 3. por último, se mencionan los estancos o monopolios estatales, que constituyen un tercer tipo de tributos y que llegaron a tener gran importancia dentro de la tributación colonial desde el siglo xviii hasta la víspera de la Independencia.

En 1812 se aprueba la Constitución de Cundinamarca y se asigna al Congreso la facultad de fijar contribuciones y aprobar el presupuesto. Sin embargo, el régimen fiscal colonial subsistía básicamente sin cambios y así ocurrió incluso hasta que asumiera el poder Simón Bolívar en 1819. De ese año data la creación del Tribunal Superior de Cuentas y de la Contaduría de Hacienda (Petrei, 1997).

Restrepo (1999) menciona que a partir del Congreso de Cúcuta de 1821 se comienzan a realizar algunas modificaciones de importancia a la estructura fiscal heredada de España. Los principales cambios que introdujo el Congreso de Cúcuta se pueden sintetizar de la siguiente manera: se suprimió básicamente la alcabala, facilitando así el comercio interior y dejándolo apenas vigente para unas pocas transacciones de bienes inmuebles; se suprimió también el impuesto de la sisa, al igual que se suprimió el tributo indígena, el monopolio del aguardiente, la venta de empleos y el monopolio de naipes.

Por esas épocas el Congreso de Cúcuta estableció una modalidad de tributo directo, el primero que se diseñó en la República y que sólo vendría a tener continuación a comienzos del siglo xx. El nuevo impuesto consistió en una contribución del 10 por ciento anual sobre el ingreso producido por la tierra y el capital (del 12.5 por ciento anual si la propiedad no era enajenable, vinculada o

de manos muertas), y en un 2 o 3 por ciento sobre ingresos personales como salarios gubernamentales según su monto (Restrepo, 1999: 75).

La Constitución de Cúcuta estableció la necesidad de ejercer el control de las finanzas públicas y en ese año se reforzaron las funciones fiscales y de control, dando origen a la Dirección General de Hacienda y a la Contraloría General de Hacienda, órgano de control interno. En 1824 estos dos organismos fueron reunidos en uno solo bajo el nombre de Dirección General de Hacienda, que subsistió hasta 1847 (cfr. Petrei, 1997: 300).

Segunda etapa: la estructuración del presupuesto y su control

En 1850 se creó la Oficina General de Cuentas para vigilar las finanzas públicas. Sus miembros eran nombrados por el Congreso, pero la Oficina dependía del Poder Ejecutivo (Petrei, 1997). Durante el gobierno de José Hilario López, el Congreso de la República expidió la Ley de junio 4 de 1851, para organizar la Hacienda Pública de la República de Colombia. En esta norma se establecieron algunas premisas y disposiciones preliminares en materia presupuestal, con lo cual se convirtió en la disposición precursora en esta materia (cfr. Gómez, 1998: 22).

En 1863 se consagró la “Constitución de Rionegro”, promulgada mediante la convocatoria de una nacional constituyente durante el gobierno de Tomás Cipriano de Mosquera, que incorporó un capítulo denominado “Bienes y Cargas de la Unión”, donde estipula que los bienes, derechos, rentas y contribuciones públicas son recursos de propiedad de los Estados Unidos de Colombia (Gómez, 1998).

En 1866 se dictó una nueva Constitución que facultaba al Congreso para la aprobación de los presupuestos y asignaba al Ministerio de Hacienda la responsabilidad del diseño presupuestal. Esta Constitución establecía, entre otras cosas, que si el Congreso no aprobaba el presupuesto de algún año se podía repetir el anterior. Si el Congreso estaba en receso y frente a gastos inevitables, el Poder

Ejecutivo estaba facultado para introducir cambios. La autorización de esos gastos era relativamente simple: había un proceso de aprobación dentro del Ejecutivo donde intervenían el Consejo de Ministros y el Consejo de Estado y sobre lo que, *a posteriori*, generalmente el Congreso se limitaba a dar su visto bueno. Este mecanismo estuvo vigente por aproximadamente 100 años hasta que entraron en vigor nuevas reglas en 1910. Esta nueva Constitución otorgó mayor importancia al control fiscal, poniéndolo en manos de la Contraloría General de la República (Petrei, 1997).

En la misma administración del general Cipriano de Mosquera se expidió la Ley 68 de 1866, a través de la cual el Congreso de la República otorgó facultades al Ejecutivo para confeccionar un sistema presupuestal de acuerdo con estipulaciones y premisas preestablecidos. La Ley 68 de 1866 desarrolló importantes aspectos presupuestales, entre otros: 1. determinó los aspectos a seguir para la formación, delimitación y liquidación del presupuesto público, 2. estableció los procedimientos para la delegación de créditos legislativos, 3. consagró las características básicas, controles y regulaciones de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, 4. estipuló el ordenamiento sobre la comisión legislativa de cuentas, 5. instauró periodos fiscales entre el 1.º de septiembre y el 31 de agosto, denominados por la misma ley con el apelativo de año económico de Hacienda, 6. desarrolló los principios de unidad, de responsabilidad, de caja y de cuenta, y por último derogó específicamente a la Ley de junio 4 de 1851 (Gómez, 1998).

Menciona Gómez (1998) que en la Constitución Nacional promulgada en 1886, se incorporaron trascendentales desarrollos sobre las finanzas públicas, el sistema presupuestal y la política económica nacional, se estableció la negativa de ejecutar gastos públicos no decretados por el Congreso de la República, las asambleas departamentales o los consejos municipales y prohibió la transferencia de créditos a objetos no previstos en el respectivo presupuesto público (art. 207). En su artículo 206 se determinó que el presupuesto de gastos de servicios de cada ministerio debía ser formulado cada dos años, y con base en él se debía diseñar el presupuesto general de la nación y del Tesoro que se sometería a aprobación del Congreso conjuntamente con el de rentas.

En 1892 se dictó una nueva norma que ordenó cambios importantes en la formulación del presupuesto, indicando una presentación anticipada de nueve meses del proyecto de presupuesto, junto con nuevas pautas para el cálculo de recursos y gastos. En este sentido se indicaba que cada ministerio prepararía su propio anteproyecto y que luego la tesorería se encargaría de armonizar y dar la aprobación. De esa fecha data el principio de que cada partida presupuestaria requiere una ley anterior que autorice el gasto o una sentencia para la inclusión de créditos judiciales (Petrei, 1997).

En 1898 se creó la Corte de Cuentas que reemplaza a la Oficina General de Cuentas creada en 1850. Esta corte estaba formada por 10 miembros, cinco de ellos nombrados por la Cámara de Diputados y cinco por la Cámara de Senadores. Este cuerpo ejercía un control estrictamente legal sobre rendiciones de cuenta (Petrei, 1997). En el gobierno del general Rafael Reyes se promulgó el Acto Legislativo núm.4 de 1905, que derogó al artículo 204 de la Constitución Política, referente al cobro a partir de los seis meses siguientes a la promulgación de las normas las cuales establecieron un impuesto o contribución nueva o aumento de las ya existentes (Gómez, 1998).

En el transcurso de la administración de Carlos E. Restrepo (1910-1914) se consagró la reforma constitucional de 1910, mediante la cual se autorizó al Ejecutivo para preparar el presupuesto de ingresos y gastos públicos en forma anual y no bianual como se venía realizando; se condicionó al Ejecutivo a presentar el presupuesto público al Congreso durante los 10 primeros días de sus respectivas sesiones ordinarias; se prohibió ejecutar partidas de ingresos y gastos que no se encontraran incluidas en el presupuesto; y se facultó al Congreso, mediante Ley de la República, para organizar los mecanismos y requerimientos para la apertura de créditos adicionales o suplementarios (Gómez, 1998).

En 1912 se dicta una norma muy detallada sobre régimen fiscal que incluyó títulos sobre presupuesto de rentas y gastos. En 1916 un nuevo ordenamiento procuró poner disciplina, pero adoptó un criterio que definía al equilibrio como la igualdad entre gastos e ingresos, entre los que se incluyeron a los provenientes de endeu-

damiento, lo cual abrió las puertas para sucesivos desórdenes fiscales. En ese año se inició un proceso que habría de dar un timbre característico al sistema presupuestario: el amplio uso de impuestos con afectación específica. En general las reformas presupuestarias entre 1866 y 1922 acentuaron la tendencia a dar al Ejecutivo mayor poder en el campo presupuestario (Petrei, 1997).

*Tercera etapa: modernización
de la administración financiera*

En 1922 Colombia celebró un acuerdo con Estados Unidos que ponía fin a un largo periodo de diferencias diplomáticas derivadas de la separación de Panamá. En virtud de ese acuerdo, el país habría de recibir una suma que superaba el presupuesto gubernamental de un año. Al mismo tiempo se producía en el mundo una considerable expansión de los mercados de capital que Colombia deseaba aprovechar.

El gobierno solicitó a los Estados Unidos mayor cooperación técnica y como consecuencia llegó ese año una misión encabezada por el profesor norteamericano Walter Kemmerer. Como resultado de esta misión el país adoptó una serie de reformas que transformaron la administración financiera. Se elaboró la legislación que hizo posible la creación del banco de la República como banco emisor; se organizó la contraloría general y la superintendencia de bancos, y se expidió la Ley núm. 34 (Petrei, 1997).

La Ley 34 de 1923 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, es un mecanismo de programación, ejecución y control presupuestal, adecuadamente ordenado, y cuya responsabilidad se delegó al Ministerio de Hacienda. Entre otras determinaciones: dividió el presupuesto en dos partes: presupuesto de rentas o ingresos públicos y presupuesto de gastos o Ley de Apropriaciones; permitió asimismo, organizar las partidas de ingresos públicos en: impuestos, servicios nacionales, bienes nacionales, e ingresos varios (reintegros, arbitrios fiscales, multas, remates de contrabando, aprovechamientos, entre otros) y los rubros de gasto público en: gastos ordinarios (sueldos, servicios contractuales, construcción de obras

no productivas de rentas, colonización y misiones, materiales y provisiones, intereses en servicio de la deuda pública, pago de préstamos por anticipos de rentas, entre otros) y gastos extraordinarios (amortización del servicio de la deuda pública y construcción o adquisiciones de empresas públicas productivas de renta).

Esta ley también fusionó los ministerios de Hacienda y del Tesoro; definió el presupuesto público como un cálculo de las rentas probables que se recibirán y de las sumas que debían gastarse para el servicio del gobierno, durante el año siguiente a la reunión ordinaria del Congreso, en forma tal que aparezca el superávit o déficit probable; incorporó el concepto de Ley de Apropiações, para designar el presupuesto de gasto público; determinó que cada ministro o jefe del área administrativa debía presentar durante el mes de abril de cada año al Ministerio de Hacienda un cálculo de sus respectivas erogaciones; de esta manera estableció que el Ejecutivo debía presentar el proyecto de presupuesto al Legislativo en los 10 primeros días de sus sesiones anuales, previo concepto favorable del Consejo de Ministros y acompañado de la siguiente información: cuadro de distribución de gastos del Ejecutivo, tabla sobre resguardos nacionales, relaciones de todas las pensiones concedidas y disposiciones jurídicas sobre el sistema presupuestal; reguló en un término máximo de 60 días el tiempo de discusión, estudio y aprobación del presupuesto por parte del parlamento.

Por otro lado, instauró como requisito esencial para la apertura de créditos extraordinarios o suplementarios la aprobación por parte del Congreso y, de no estar reunido éste, la obligatoriedad de la consulta previa del Ejecutivo ante el Consejo de Estado, que deberá emitir su concepto en sala plena; prohibió al Congreso abrir créditos adicionales o suplementarios por iniciativa propia y determinó otros requerimientos por cumplir; indicó que el presupuesto de gastos ordinarios no podría exceder del presupuesto de rentas; limitó la iniciativa del Legislativo en relación con el gasto público y estableció que el Congreso no podría exceder del presupuesto de rentas (cfr. Gómez, 1998: 27). -

En 1930 vino una segunda misión Kemmerer y como consecuencia de sus recomendaciones se impusieron restricciones al uso

de los créditos adicionales y se redujo considerablemente el sistema de traslado de ejercicios de un lado a otro, conocido como reservas presupuestarias. En 1950 se instituyó un mecanismo conocido como acuerdo de gastos y acuerdo de obligaciones, destinado a adecuar la ejecución a la disponibilidad de fondos (cfr. Petrei, 1997: 302).

A través de la Ley 64 de 1931, promulgada durante la administración de Enrique Olaya Herrera, se refinó el sistema presupuestal. Entre otras reformas: se estableció una vigencia anual, coincidente con el año calendario. Se dividió el presupuesto público en tres áreas: rentas, gastos e introdujo una novedosa sección en el sistema presupuestario, denominada disposiciones generales, en la que debía incorporarse la normatividad necesaria para la ejecución satisfactoria de los ingresos y gastos públicos. Por lo que se consagró el principio del equilibrio, en los siguientes términos: "El presupuesto de gastos tendrá como base el presupuesto de rentas, y el total del primero no excederá al total del segundo." Se mejoraron los sistemas de organización de ingresos y gastos. Por otro lado se incorporó la concepción de reserva presupuestaria. Se determinaron los plazos que debían cumplir los intereses responsables del proceso de preparación presupuestaria. También se incluyeron los conceptos y diferenciaciones relativas a impuestos directos e indirectos. De esta manera se dispusieron nuevas concepciones y requisitos para el trámite de los créditos adicionales y suplementarios. Se fijó que las proyecciones de ingresos públicos deberían considerar las tres anteriores vigencias fiscales. Y de la misma forma, se permitió al Ejecutivo reducir las partidas presupuestales cuando el Legislativo no aprobara oportunamente el presupuesto (cfr. Gómez, 1998: 28).

Por otro lado, la reforma constitucional de 1945, incorporó importantes cambios al sistema presupuestal colombiano. Entre otras medidas se puede resaltar: prohibió la ejecución de partidas no propuestas por la Comisión Permanente del Congreso, reincorporó el principio de equilibrio presupuestal, determinó que el Ejecutivo debería reducir partidas de gastos y, en consecuencia, suprimir o fusionar empleos, cuando el Congreso no apruebe el presupuesto de una determinada vigencia (Gómez, 1998).

En 1963 se creó el Consejo Monetario para reglar la política monetaria, crediticia y cambiaria, separado del banco central e integrado por los ministros de Hacienda, Planificación, Agricultura e Industria (Petrei, 1997). En 1964 se estableció que el presupuesto debía reflejar los objetivos y metas del plan de desarrollo y se encargó al departamento nacional de planeación la preparación del presupuesto de inversión. Formalmente se introdujo la distinción entre gastos de inversión y gastos de funcionamiento, que se mantiene hasta el momento (cfr. Petrei, 1997: 303).

Ley 38 (1989)

Durante la Presidencia de Virgilio Barco Vargas se promulgó la Ley 38 de 1989 y sus decretos reglamentarios, que se constituyeron en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional; pero, no obstante, mantuvo importantes ordenamientos establecidos por el Decreto 294 de 1973 (Gómez, 1998).

Este nuevo ordenamiento procuró integrar mejor el proceso presupuestario y el de planeación, así como corregir algunos factores que habían llevado al proceso continuo de presupuesto y ejecución. Se buscaba definir y estructurar aún con más detalle los procesos decisorios. Así se creó el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) formado por el ministro de Hacienda, como presidente, dos ministros designados por el Presidente de la República, el jefe del Departamento Nacional de Planeación, el secretario económico de la Presidencia y dos asesores seleccionados entre personas de reconocida experiencia en el manejo de las finanzas públicas (Petrei, 1997: 305).

La nueva ley incorporó presupuestariamente en un mismo documento los poderes Legislativo y Judicial, dio pautas financieras a las empresas paraestatales, fijó mecanismos de seguimiento de sus resultados y comportamiento y encargó a la Dirección Nacional de Presupuesto lo relativo a la evaluación de programas. Esta ley también introdujo modificaciones tales como la desagregación del presupuesto de inversión en proyectos específicos, previamente evaluados e inscritos en el banco de proyectos (Petrei, 1997).

Como argumentos principales para justificar las reformas al sistema precedente de Estatuto Orgánico del Presupuesto (Dto. 294 de 1973) se adujeron los siguientes, que sirvieron de bases para las decisiones del Legislativo y Ejecutivo de entonces (cfr. Gómez, 1998: 33):

Se consideró que la preparación, ejecución y control del presupuesto se había constituido en un cuello de botella, debido a la rigidez del manejo presupuestal ante el vertiginoso crecimiento del sector público, lo cual ocasionó desórdenes en los entes responsables del sistema presupuestal, como son el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, causando efectos nocivos, como ineficiencia en el gasto público y usos onerosos de los recursos públicos. Se precisó que no existía un manejo integral de las finanzas públicas, por la dificultad de armonizar los resultados financieros del sector con el del sector descentralizado y por la no disponibilidad de un sistema que unificara los ingresos y gastos públicos.

Se dijo que no se contaba con instrumentos de regulación y orientación que dirigieran en forma certera y continua las acciones sobre el sector descentralizado, de tal forma que existían sólo controles transitorios, que resultaban ineficientes; las políticas económicas de orientación de la Hacienda pública actuaban fundamentalmente sobre el sector central de la administración pública nacional; se estimó que los avances introducidos en la década de los ochenta en materia de finanzas públicas, como el proceso de descentralización política, administrativa y financiera, no eran asimilados por el sistema presupuestal operante y por las normas que lo regulaban, lo cual redundaba en deficiencias en la planificación e impropiedades en la coordinación de políticas nacionales frente a las regionales y locales (Gómez, 1998).

Se concluyó que el sistema de programación presupuestal presentaba graves y profundos defectos, que originaban efectos lesivos sobre la ejecución; al resultar inciertas las proyecciones que permitían partidas que resultaban excesivas o deficientes, en donde esta última situación era la más frecuente, por lo que debía recurrirse continuamente a los mecanismos de la adición presupuestal. Para

corregir estas deficiencias, el Ejecutivo de entonces tomó como criterios fundamentales en la exposición de motivos que acompañó el proyecto de ley modificatorio del Decreto 294 de 1973, que sirvió de base para la transición al régimen de la Ley 38 de 1989, los siguientes argumentos:

Hacer del presupuesto un instrumento de planificación y análisis de los factores macroeconómicos, mediante el desarrollo del plan financiero, el plan operativo anual de inversiones y el presupuesto anual; considerado este esquema como una estructura de financiamiento en una perspectiva de largo, mediano y corto plazo (Gómez, 1998: 11).

De allí que el artículo 11 de la Ley 38 de 1989 haya previsto que el presupuesto general de la nación que se expida anualmente deberá reflejar los planes de largo, mediano y corto plazos tomando en cuenta, entre otros, los objetivos de los planes de desarrollo económico y social. Estos planes normalmente incluyen planes de inversión y de obras públicas que se ejecutan en periodos más largos que el de un año. Por eso es necesario que la práctica presupuestal encuentre la manera de hacer acorde el principio de la anualidad con la necesidad de ejecutar con orden las obras públicas que, por su naturaleza, requieren un plazo mayor para terminarlas (Restrepo, 1999).

Algunos objetivos fueron: definir prioridades en el gasto de inversión, a través de la constitución de un Banco de Proyectos de Inversión; reducir las modificaciones del presupuesto en su etapa de ejecución, incorporando en el proyecto la autorización para contratar empréstitos directos hasta una cuantía legalmente establecida sin recurrir a los trámites ante el Congreso para el perfeccionamiento de los contratos de empréstitos y evitando recurrentes gestiones para adiciones presupuestales. También agrupar bajo el concepto de créditos adicionales los créditos suplementarios y extraordinarios. Por lo que al adquirir el Ejecutivo mayor agilidad en el proceso de ejecución presupuestal se evita incurrir en adiciones frecuentes en el presupuesto, e incorporar el presupuesto de los

establecimientos públicos al general de la nación, para asegurar un manejo presupuestal más integral (cfr. Gómez, 1998: 35).

De la misma forma, las propuestas de reforma buscaron integrar el Consejo Superior de la Política Fiscal (Confis), con la finalidad de ejercer la dirección, coordinación y seguimiento del sistema presupuestal; asignar una mayor participación al Departamento Nacional de Planeación, al Consejo Nacional de Planificación (Conpes) y a los consejos regionales de Planificación (Corpes), con la finalidad de introducir mejores mecanismos de planificación en el sistema presupuestal colombiano. Con la finalidad de simplificar el proceso presupuestal, eliminar los documentos de giro (acuerdos de obligaciones), que permiten al acuerdo mensual de gastos servir de documento soporte para afectar el presupuesto y para que la Tesorería General de la República sitúe los fondos a la respectiva pagaduría, suprimiendo el acuerdo cuatrimestral de obligaciones (Gómez, 1998).

Algunas otras modificaciones fueron: propender por una mayor descentralización fiscal, al facultar a los entes territoriales para emitir sus propios códigos fiscales y estatutos presupuestales; pasar las divisiones y secciones delegadas de presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a formar parte de las estructuras y funciones de las entidades donde prestan sus servicios, para de esta forma asegurar una mayor autonomía de los entes ejecutores. Por lo que fue necesario buscar corregir y mejorar los mecanismos y sistemas de acción y política financiera, con la transformación del sistema presupuestal de competencia en uno mixto, donde los ingresos no se proyectan por el mecanismo de causación contable, sino por el de caja o percepción (Gómez, 1998).

En cuanto se refiere a los gastos, el sistema colombiano se puede catalogar como de "competencia limitada". Es de competencia, porque el sistema admite a diferencia del de caja que gastos comprometidos contra las apropiaciones de un determinado año fiscal que no alcancen a ejecutarse efectivamente en dicho año, podrán ejecutarse en el año siguiente a través de la figura conocida como "reservas de apropiación", que reglamenta el artículo 74 de la Ley 38 de 1989. Pero es de competencia limitada, porque el plazo para

ejecutar estos gastos no queda abierto indefinidamente en el tiempo, como acontecería en el sistema de competencia absoluta, sino que deben ejecutarse de manera forzosa durante la vigencia del año subsiguiente, tal como lo señala el mencionado artículo 74 (Restrepo, 1999).

Se institucionaliza el Programa Anual de Caja (PAC), como instrumento para orientar la ejecución presupuestal y planificar la acción del Estado, impulsando que el gasto público se ejerza con base en los ingresos realmente recaudados. Asimismo, se busca asegurar un mayor equilibrio entre ingresos y egresos y permitir un control más certero en las acciones financieras públicas. También, se propone permitir que el presupuesto público sea un instrumento para la consecución de los objetivos de la política económica, de tal manera que, acorde con la situación fiscal, sea posible ejercer acciones sobre los diferentes instrumentos de carácter económico y financiero: fiscales, monetarios, crediticios, cambiarios, sobre el comercio exterior y sectoriales (Gómez, 1998). La Ley 38 de 1989 contiene, pues, una innovación inicial de importancia: es la primera vez que una ley orgánica no se circunscribe a ordenar exclusivamente el presupuesto general de la nación, sino que abarca un concepto más amplio: el del sistema presupuestal (cfr. Restrepo, 1999: 219).

Nueva Constitución Política de Colombia (1991)

En 1991 se aprobó una nueva Constitución que elevó a escala constitucional algunas reformas ya introducidas por la nueva Ley de Presupuesto. Esta Constitución, en términos generales, dio mayores facultades al Poder Ejecutivo. Al banco central se le dio independencia y le quedó vedado otorgar créditos al sector público (Petrei, 1997).

Después de que se suprimieron los auxilios parlamentarios, se crearon varios fondos de cofinanciamiento. Dada la capacidad del Congreso de gestionar partidas directamente en el presupuesto con cargo a esos fondos, esta figura ha llegado a reemplazar los auxilios parlamentarios (cfr. Petrei, 1997: 307). El presupuesto público

actual se ordena por esta Constitución lograda mediante convocatoria popular a través del sufragio universal que permitió integrar la Asamblea Nacional Constituyente (Gómez, 1998). La Carta de 1991, promulgada durante la administración de César Gaviria Trujillo, introdujo importantes reformas, que se deben resaltar:

Estableció la obligatoriedad de disponer de un plan general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, el cual debe ser consultado por el proyecto de presupuesto que se presenta ante el Congreso para su aprobación. Redujo el periodo de tiempo en la etapa de estudio, discusión y aprobación del presupuesto en el Congreso; sobre el particular es indispensable aclarar que disminuyó del 20 de noviembre al 20 de octubre el término para ser aprobado el presupuesto por el Congreso (cfr. Gómez, 1998: 13).

También, facultó al Ejecutivo para incorporar dos componentes presupuestales: básico y adicional; el trámite del último deberá continuar su curso, independiente de la aprobación del presupuesto básico. Prohibió reducir la participación porcentual de los gastos de inversión dentro del total de apropiaciones de un periodo frente al inmediatamente anterior. Por otro lado, otorgó prioridad a la ejecución del componente denominado “gasto público social” y determinó que para efectuarse su distribución territorial, debían considerarse aspectos como necesidades básicas insatisfechas, eficiencia fiscal y administrativa, y población (Gómez, 1998).

Expresa Gómez (1998) que para resolver problemas relacionados con insuficiencias presupuestales, se autorizó al Ejecutivo para presentar al Congreso nuevos ingresos o reformar los existentes para solventar las situaciones de deficiencia y dificultad. Prohibió proporcionar auxilios a favor de personas naturales o jurídicas privadas o de derecho público. Derogó la existencia de rentas con destinación específica, excepto las dirigidas a inversión social, las previstas en la Constitución a favor de departamentos, distritos y municipios y las que con bases en leyes anteriores se venían asignando a la previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías. Reorientó las transferencias por situado fiscal, lo cual permitió

mayores posibilidades de recursos; al modificar su base de cálculo de ingresos ordinarios por ingresos corrientes se mantiene el mandato de destinar recursos a la salud y educación y en beneficio de los departamentos y distritos.

De la misma forma, se modificó el sistema de traslado de un porcentaje del recaudo del impuesto a las ventas por la participación en los ingresos corrientes de la nación, a favor de municipios y distritos, y destinados en un 60 por ciento de acuerdo con factores tales como el número de habitantes en situación de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas, y el 40 por ciento restante en función de su población, el progreso en la calidad de vida y la eficiencia administrativa y fiscal; asimismo, se estableció el destino de una porción de estos recursos hacia las zonas rurales. Se creó el cargo de contador general, adscrito a la rama ejecutiva y con objetivos precisos para orientar el manejo de la contabilidad nacional y consolidar ésta con la de los entes descentralizados. Y se suprimió el cumplimiento del principio de equilibrio (Gómez, 1998).

La Constitución de 1991 quiso modificar la idea del presupuesto hacia uno más ligado a metas y resultados y eso tuvo como implicación que se cambiara el sistema de control fiscal sobre el presupuesto y se abandonara lo que se llamaba el control previo mediante el cual cada ordenador del gasto antes de poder autorizar un gasto, necesariamente tenía que pasarle la cuenta a la contraloría y la contraloría verificaba si el gasto estaba debidamente presupuestado, si estaba debidamente soportado. Esto hizo que la contraloría se convirtiera en lo que se llamó una coadministradora del presupuesto.³

Ley 152 (1994)

La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), dentro de sus aportes a la concepción y a la aplicación de los procesos de planeación, señala la coherencia y armonización que debe

³ Fuente: Entrevistas al personal del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda (2).

existir entre ésta y la asignación de los recursos, que se materializa en los presupuestos anuales: artículo 28 Ley 152/94 (Red Nacional..., 1998).

Consagró como instrumento de reorientación del presupuesto público la obligación de constituir un presupuesto plurianual, que conduce a incluir en varios presupuestos aquellos proyectos y programas de inversión con duración de más de un periodo. Al ser incorporado este instrumento de programación y ejecución presupuestal, se busca evitar que se suspendan algunas inversiones, lo que ocasionaría grandes costos para el Estado (cfr. Gómez, 1998: 44). Esta consideración es de fundamental importancia en la aplicación de las normas que rigen las diferentes fases del proceso presupuestal. Siendo el presupuesto el mecanismo para ejecutar el plan de desarrollo, se considera indispensable disponer de todas las herramientas que permitan la articulación entre el plan y el presupuesto (Red Nacional..., 1998).

Esta ley tuvo como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo. La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo se aplicaría a la nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden (Herrera, 1999).

Ley 179 (1994)

Debido a las reformas introducidas por la nueva Constitución, fue indispensable introducir modificaciones al Estatuto Orgánico del Presupuesto. Por esta razón, el gobierno de César Gaviria presentó al Congreso y éste aprobó la Ley 179 de diciembre 30 de 1994 (Gómez, 1998). Los aspectos más relevantes de las modificaciones introducidas quedaron insertos en la exposición de motivos que acompañó al proyecto de presupuesto en su presentación por parte del Ejecutivo al Legislativo. Las principales modificaciones introducidas por la Ley 179 de 1994 se enuncian a continuación (Gómez, 1998).

En su cobertura en el primer nivel (presupuesto general de la nación) diferenció entre presupuesto nacional y presupuesto de los

establecimientos públicos del orden nacional, y en el segundo nivel (fijación de metas financieras a todo el sector público y distribución de excedentes de entidades descentralizadas vinculadas) modificó el concepto de distribución de utilidades por el de excedentes financieros y se incluyó a las sociedades de economía mixta, que antes no se consideraban. Definió e incorporó una nueva categoría de ingresos: contribuciones parafiscales, y se eliminó el concepto de rentas parafiscales.

En relación con los principios presupuestales se adicionaron los de: coherencia macroeconómica y homeóstasis; se excluyó el del equilibrio, y se modificaron los de inembargabilidad y planificación. Se otorgaron facultades a la dirección general de presupuesto para autorizar compromisos de créditos que afecten vigencias futuras. Se reorganizaron las funciones que debe cumplir el Consejo Nacional de Política Fiscal (Confis) y se redefinió su organización. Incluyó dentro de las rentas de capital los excedentes financieros de los establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional y las ganancias del banco de la República.

Esta ley también permitió la constitución de un "Fondo de Recursos del Superávit de la Nación", con los ingresos que podrían originar desequilibrios macroeconómicos (esto ante las expectativas de ingresos extraordinarios provenientes de la venta de hidrocarburos, que podrían originar efectos nocivos, comúnmente denominados "enfermedad holandesa"), que se invertirían en activos en el exterior, para evitar excesos de circulante. Reorientó el gasto público, con lo cual se le otorgó al gobierno nacional la capacidad de clasificar el gasto de inversión e incorporó las reformas de índole administrativa incluidas en la nueva Constitución. Determinó que los proyectos de ley que afecten el gasto de funcionamiento deben ser iniciativas del Ejecutivo.

De la misma forma definió el concepto de gasto público social y le otorgó prioridad, apoyado en el mandato constitucional. Determinó que no es posible disminuir su participación porcentual dentro del gasto total en relación con el año anterior; por lo que le otorgó la opción al gobierno para emitir bonos, para atender

déficit o pérdidas del banco de la República, con previa autorización de la junta directiva del banco emisor e incluir las asignaciones requeridas en el presupuesto nacional. Expresó específicamente las consideraciones que se deben tener en cuenta para la preparación del presupuesto público. Dispuso las bases para distribuir los excedentes financieros de los establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales del Estado y sociedades de economía mixta.

Estableció la indispensable coordinación entre el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para elaborar y realizar ajustes al Plan Operativo Anual de Inversiones. Reemplazó el Banco de Proyectos de Inversión por el Banco Nacional de Programas y Proyectos. De tal manera que estipuló importantes procedimientos para el uso de créditos de cofinanciación en proyectos compartidos entre la nación y las entidades territoriales. Permitió que los gastos programados fuesen superiores a los ingresos proyectados. El Ministerio de Hacienda deberá establecer los mecanismos que permitan asegurar los ingresos requeridos para la financiación de los mayores gastos.

Otorgó mayor flexibilidad en la designación de ponentes para segundo debate. Estableció que éste podrá hacerse en sesiones plenarias e inmediatas. Determinó como fecha límite la media noche del 20 de octubre de cada año para la aprobación del presupuesto nacional (la Constitución Política otorgó tres meses de plazo a partir de su presentación). Permitió la presencia de un presupuesto adicional, que puede seguir su trámite tras la aprobación del presupuesto básico.

Simplificó las pautas que se deben cumplir en la confección del decreto de liquidación de presupuesto. Reorientó los mecanismos que debe cumplir el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) y dispuso la organización de la cuenta única nacional. Estableció la conveniencia de aplazar o suprimir gastos, al presentarse diferentes circunstancias que conduzcan a deficiencias de ingresos. Suprimió las reservas presupuestales, por lo que responsabilizó al Ministerio de Hacienda (Dirección General del Presupuesto Nacional) para ejercer el seguimiento financiero del presupuesto general de la nación. No incluyó en la obligación de cumplir con las dispo-

siones del presupuesto público nacional a las empresas comerciales e industriales del Estado y sociedades de economía mixta dedicadas a la actividad financiera.

Por otro lado otorgó facultades al Ministerio de Hacienda para celebrar contratos requeridos para el manejo de la cuenta única nacional. Instituyó la obligatoriedad de disponer de certificados de disponibilidad en la ejecución de las apropiaciones de gastos. También otorgó autonomía en el manejo presupuestal a las diferentes entidades que están incorporadas en el presupuesto público. Modificó el concepto de superávit fiscal y utilidades de empresas públicas por el de excedentes financieros. Estableció que las entidades territoriales al expedir sus propios estatutos orgánicos del presupuesto se deben basar en los lineamientos incorporados en la Ley o Estatuto Orgánico del Presupuesto, armonizándolos a su propia organización administrativa. E incorporó las bases para el cumplimiento de créditos judicialmente reconocidos, laudos arbitrales y conciliaciones.

El artículo 54 de la Ley 179 de 1994 facultó al gobierno nacional para “compilar las reformas introducidas por la Ley 179 de 1994 con los aspectos vigentes en la Ley 38 de 1989, sin modificar su redacción y contenido, lo cual lo convirtió en el Estatuto Orgánico del Presupuesto” (Gómez, 1998). Con la Ley 179 de 1994 se eliminaron las reservas de apropiación en forma progresiva, por lo cual el presupuesto de gastos quedó establecido por el sistema de caja. Con la Ley 225 de 1995 se revivieron las reservas de apropiaciones que integran el balance del Tesoro (Herrera, 1999).

Ley 225 (1995)

El gobierno de Ernesto Samper estimó la conveniencia de introducir algunas modificaciones al esquema del sistema del presupuesto público nacional prevaleciente hasta entonces en Colombia. Por ello, presentó un proyecto de reforma, que permitió al Congreso promulgar la Ley 225 de diciembre 20 de 1995 (Gómez, 1998).

Las principales modificaciones introducidas por la Ley 225 fueron: determinó que las empresas de servicios públicos domiciliarios, donde el 90 por ciento o más del capital sea de propiedad

de la nación o de sus entidades descentralizadas, y las empresas sociales del Estado del orden nacional, constituidas como categoría especial de entidades públicas descentralizadas, se sujetarán al régimen de empresas industriales y comerciales del Estado para efectos presupuestales. Definió e incorporó una nueva categoría de ingresos al interior del presupuesto de rentas: fondos especiales (cfr. Gómez, 1998: 44).

Según el artículo 1o. de la Ley 225 de 1995 (artículo 11 Decreto 111 de 1996) el presupuesto de rentas lo conforman los siguientes conceptos: 1. los ingresos corrientes de la nación; 2. las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto; 3. los fondos especiales; 4. los recursos de capital; 5. los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional (Restrepo, 1999).

Estableció que se incluirían contribuciones parafiscales dentro del presupuesto público nacional sólo cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto. Introdujo cambios a los principios presupuestales de universalidad y unidad de caja. Determinó que, no obstante ser propiedad de la nación los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional y empresas comerciales e industriales del Estado, se deberán capitalizar o reinvertir por lo menos el 20 por ciento de éstos en la respectiva entidad, y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), establecerá la cuantía que deberá ser parte de los recursos de capital del presupuesto nacional. Autorizó al Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), para asumir obligaciones que comprometan a agencias futuras, cuyos recursos sean utilizados en actividades relacionadas con infraestructura física, seguridad, defensa, energía, comunicaciones, aeronáutica y garantías a las concesiones (cfr. Gómez, 1998: 45).

Las rentas nacionales con destinación específica dirigidas a inversión social, a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías, previstas en los numerales 2 y 3 del artículo 359 de la Carta, deberán ser atendidas luego de cumplirse con la participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la nación, consagradas en los artículos 356 y 357 de la Cons-

titución nacional (situado fiscal y participación de municipios y distritos). Otorgó facultades al gobierno nacional para manejar un cupo de endeudamiento global. Determinó que los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsable serían incorporados en el presupuesto nacional dentro de las rentas de capital, como donaciones. Su control estará a cargo de la Contraloría General de la República. Y el Ministerio de Hacienda deberá informar sobre estas operaciones a las comisiones cuartas del Congreso (Gómez, 1998).

De la misma manera estableció la obligación para el gobierno nacional de presentar a las comisiones económicas del Congreso un anteproyecto del presupuesto de rentas y gastos durante la primera semana del mes de abril de cada año. Desarrolló importantes aspectos relativos a los proyectos de cofinanciación. También precisó aspectos relacionados con la aplicación del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC): en especial le otorgó la responsabilidad de su elaboración, modificación, y ejecución a la Dirección General del Tesoro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Lo relacionado con reservas y cuentas por pagar deberá ser aprobado por el Confis. Revivió la aplicación de las reservas presupuestales. Estableció algunas limitantes: cuando éstas superen el 2 por ciento del total de gastos de funcionamiento o el 15 por ciento de gastos de inversión la diferencia deberá realizarse con cargo al presupuesto de la nueva vigencia (Gómez, 1998).

Estableció un límite en la incorporación al presupuesto nacional de los excedentes financieros logrados por establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta con régimen de aquéllas (no podrá incorporar una cuantía superior al 1 por ciento del presupuesto vigente). Mínimo el 20 por ciento del producto de los excedentes financieros logrados por los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado deberán asignarse o reinvertirse en la misma entidad.

Obligó a los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta a enviar sus estados financieros al ministerio de Hacienda y al Departamento

mento Nacional de Planeación. De esta forma otorgó al Confis la facultad de suspender o limitar el Programa Anual de Caja y reiteró la capacidad de la Dirección General del Presupuesto para suspender los programas de cofinanciación entre la nación y las entidades territoriales, cuando no se suministre la información requerida para ejercer el seguimiento de la ejecución presupuestal (Gómez, 1998).

Se fijó un periodo perentorio (hasta el 31 de diciembre de 1996) para que las entidades territoriales ajustaran sus normas orgánicas del presupuesto de acuerdo con lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional. Estableció que el presupuesto de las personerías y contralorías distritales y municipales sólo deberá incrementarse hasta un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal. También determinó que estos órganos, en materia presupuestal, deberán regirse por el respectivo estatuto orgánico del presupuesto de la entidad territorial. Se mantuvo la autonomía presupuestal de las personerías y contralorías distritales y municipales (Gómez, 1998).

GESTIÓN PÚBLICA ORIENTADA A RESULTADOS

A PARTIR del reordenamiento institucional que desató la Constitución Política de 1991, en Colombia se estableció la obligación de aplicar indicadores de control de gestión para evaluar el desempeño de la administración pública, a la cual se le asignan como énfasis la eficiencia y la eficacia que implican, a su vez, búsquedas de equidad, economía y preservación del medio ambiente. Se entiende por gestión pública, la articulación estratégica de las acciones de una entidad a su misión y objetivos, de acuerdo con las prioridades fijadas en los planes de desarrollo con el propósito de garantizar la mayor coincidencia entre las decisiones derivadas de la planeación y las acciones reflejadas en el presupuesto (Barbosa, 1997).

La estrategia para el mejoramiento de la gestión pública busca que la acción de las entidades del Estado gire en torno a los intereses generales de la población expresados en el Plan Nacio-

nal de Desarrollo y tenga como propósito fundamental propiciar un cambio paulatino, pero radical, en las entidades del Estado hacia una nueva cultura de la gestión pública orientada a resultados, en la cual el ciudadano sea el eje del desempeño de la administración y se persiga permanentemente el mejor aprovechamiento de los recursos (Conpes, 1995).

La gestión pública orientada a resultados es la propuesta diseñada para la materialización de una estrategia que incorpora un cambio conceptual y operacional en la administración del Estado. Para ello, define un nuevo concepto de gestión, en el cual se corrigen los factores que han impedido que la sociedad alcance los resultados esperados en sus distintos planes de desarrollo (Conpes, 1995).

De tales factores, los principales han sido la falta de visión de largo plazo de las políticas de Estado, la falta de delimitación de ámbitos de acción de las instituciones, la ausencia de objetivos comunes dentro de una estrategia nacional, la desarticulación entre los procesos de planeación y presupuestación, la carencia de una cultura de evaluar para aprender, la limitada autonomía en las decisiones internas de las instituciones, el desconocimiento o manejo inadecuado de tecnologías de gestión y el escaso desarrollo de sistemas de información (Conpes, 1995).

La gestión pública orientada a resultados se basa en el fortalecimiento de dos aspectos fundamentales de la administración estatal: la gestión integral con participación ciudadana y la capacidad institucional de los organismos y entidades gubernamentales (Conpes, 1995).

Por gestión integral se entiende la articulación permanente de los proyectos de planeación, acciones de gobierno y evaluación, con la cual la planeación deja de ser un proceso estático para convertirse en uno dinámico continuamente retroalimentado. Se requiere de la evaluación permanente de los resultados de la ejecución de los planes, para reformular el diseño de estrategias y reorientar cuando así se requiera, las acciones de gobierno hacia el cumplimiento sistemático de los objetivos del plan (Conpes, 1995).

La aplicación del modelo de gestión pública orientada a resultados reviste particular importancia en el sector social donde las diferentes políticas se dirigen en forma directa a las personas y a sus condiciones de vida. Se requiere de la incorporación de elementos complementarios que promuevan el desarrollo de un modelo de gerencia social y que articulen los esfuerzos de desarrollo institucional que se vienen adelantando en los ministerios, entidades territoriales y entidades ejecutoras responsables de la gestión y prestación directa de los servicios sociales (Conpes, 1995).

Los gobernadores, los alcaldes y los responsables directos de la prestación de los servicios sociales son los gerentes sociales por excelencia, ya que les corresponde la asignación y la ejecución de la gran mayoría de los recursos de la inversión social del Estado. Por ello, el énfasis en la gerencia social pública tendrá su centro de acción en lo local, lo cual dota a los municipios de herramientas que les faciliten la planeación. La coordinación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los programas sociales que se desarrollan en su territorio (Conpes, 1995).

La institucionalización del concepto de gestión integral se pretende lograr a través de tres componentes (Conpes, 1995): 1. conformación de unidades de gestión del plan que permitan la gestión interinstitucional requerida para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo; 2. implantación del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia), que articulará los objetivos de las instituciones con aquéllos del Plan Nacional de Desarrollo y hará posible la evaluación de la gestión institucional con respecto al cumplimiento del plan; y 3. implantación del programa Trato Hecho como materialización de los objetivos de las instituciones en compromisos específicos y verificables con los usuarios haciendo posible la evaluación de la gestión institucional y tomando en cuenta la calidad de los servicios a la comunidad.

La coordinación interinstitucional requiere de claridad en los objetivos de los dos niveles, de la delimitación de las responsabilidades de cada organismo involucrado y de la evaluación continua de los resultados alcanzados. A su vez, la capacidad institucional de cada organismo depende de una apropiada asignación de recursos y de la adecuación de sus procesos a los objetivos acordes

con su misión y planteados en los programas y subprogramas del plan de los cuales es responsable (Conpes, 1995).

Para el logro de estos propósitos se conformarán unidades de gestión que, para cada programa y subprograma, asegurarán la coordinación entre entidades, analizarán y harán recomendaciones sobre la capacidad institucional de cada una de ellas, velarán por una adecuada asignación presupuestal, definirán los parámetros de evaluación, evaluarán periódicamente el cumplimiento de las metas establecidas en los documentos Conpes que detallen los programas del Plan Nacional de Desarrollo (Conpes, 1995).

El gobierno nacional, en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, ejecutará el programa Trato Hecho, que será un llamado a las entidades nacionales para que implanten nuevas formas de comunicación con la ciudadanía y la hagan partícipe del mejoramiento de la prestación de servicios. Las entidades que se hagan parte de este programa divulgarán las metas relacionadas con el mejoramiento de su desempeño y establecerán mecanismos efectivos para que los resultados sean conocidos y verificados por los usuarios de los servicios (Conpes, 1995).

Dichas entidades deberán adquirir un compromiso público por medio de una declaración oficial clara y precisa que refleje la voluntad de mejorar la prestación del servicio prestado. Los usuarios deberán ser consultados de manera continua y sistemática sobre los resultados de la calidad y la eficiencia de estos servicios según las metas establecidas (Conpes, 1995). El mejoramiento y adecuación de la capacidad institucional se cumplirá a través de los subprogramas: Apoyo al Mejoramiento de Prácticas Administrativas y Procesos, y Promoción del Talento Humano al Servicio del Estado.

Apoyo al Mejoramiento de Prácticas Administrativas y Procesos

A través de este subprograma se brindará apoyo a entidades públicas cuyo papel sea prioritario en el logro de objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y que, a su vez, pueden generar una masa

crítica de cambio que promueva una mejor gestión en las demás entidades del Estado. En particular, se adelantarán los siguientes proyectos: *a)* Ley General de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública, *b)* Unidad de Eficiencia, *c)* promoción y capacitación para la gerencia social, *d)* Sistema de Información Normativa y de Procesos, *e)* impulso a los sistemas de control interno, y *f)* Plan Transparencia.

Ley General de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública

A partir del análisis de la normatividad vigente desde 1968, y con la idea de generar espacios de mayor autonomía en el manejo de las instituciones del Estado, la Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional prepara un proyecto de ley que permite mayor flexibilidad y libertad en los esquemas de organización y administración pública (Conpes, 1995).

Se abordan en este proyecto, entre otros, los siguientes temas: estructura y organización de la administración pública, sectores y sistemas administrativos, comisiones intersectoriales y comisiones de regulación, régimen de las entidades descentralizadas, asociaciones de entidades públicas, empresas del Estado y sus filiales, sociedades de economía mixta, control administrativo, ejercicio de funciones administrativas por particulares y entidades con régimen especial (Conpes, 1995).

Unidad de Eficiencia

Se conforma bajo la coordinación de la Consejería para el Desarrollo Institucional, en el marco de un convenio de cooperación técnica con el gobierno británico, un grupo asesor de eficiencia en la gestión pública que se denominará Unidad de Eficiencia. Este grupo apoya al Presidente de la República en las tareas de adecuación del servicio público a los principios constitucionales que rigen la función administrativa y a los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (Conpes, 1995).

La Unidad de Eficiencia da soporte a un grupo de entidades seleccionadas anualmente, con el objeto de desarrollar un plan para elevar los niveles de desempeño en la prestación de sus servicios. Dicho plan se elabora a partir de los resultados de un escrutinio de eficiencia que consiste en un examen riguroso de las funciones, procesos, procedimientos y actividades que tengan un carácter estratégico para la entidad y que puedan ser mejorados en beneficio de los usuarios (Conpes, 1995).

Promoción y capacitación para la gerencia social

Para el sector social, la estrategia articula los esfuerzos públicos y privados para mejorar la gestión de la política social y contempla procesos permanentes de producción de materiales de divulgación para la promoción de la gerencia social, diseño y difusión de herramientas para la gestión de las empresas y programas sociales, capacitación a responsables de la política social a todos los niveles, así como de generación de flujos adecuados de información entre la comunidad, las autoridades territoriales, el gobierno, las organizaciones civiles y el sector privado (Conpes, 1995).

Con el apoyo del Instituto para el Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo y de diversas ONG nacionales o internacionales, y con la participación de la Escuela Superior de Administración Pública se ofrece un programa de capacitación para la gerencia social, con los siguientes componentes: *a*) formación de gerentes sociales públicos y privados en todos los niveles de la gestión de la política social; *b*) interlocución con diferentes instancias del Estado y organizaciones de la sociedad civil para sensibilizarlas respecto a los desafíos de los sectores sociales y a las prioridades nacionales, departamentales y municipales; y *c*) diseño y difusión de herramientas para la gerencia social en todos los niveles de la administración pública y privada (Conpes, 1995).

El programa de gerencia social promueve, en particular, el mejoramiento de la calidad de los servicios sociales. De manera comple-

mentaria, a través del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología se promueve la investigación sobre diseño y aplicación de alternativas e instrumentos para la gerencia social (Conpes, 1995).

Sistema de Información Normativa y de Procesos

La Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, en coordinación con la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, diseñará y pondrá en marcha el Sistema de Información Normativa y de Procesos de la Administración Pública (Sinpro). En su primera etapa será un sistema de información sobre trámites, procesos básicos que la ciudadanía debe surtir ante las entidades del nivel central y la normatividad que los sustenta. El sistema, posteriormente, servirá de insumo para el análisis y mejoramiento de dichos procesos, así como para la revisión de las normas legales y reglamentarias en las que se basan los procesos.

Impulso a los sistemas de control interno

Sólo adentrándose a una cultura de gestión integral orientada a resultados es posible mejorar la provisión de bienes y servicios en el Estado. Para ello, se buscará fortalecer y posicionar los sistemas de control interno en las entidades del gobierno nacional. Se promoverá la cultura de autoevaluación y rendición de cuentas generada por el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública al interior de las entidades y se garantizará la veracidad y oportunidad de la información a través del control de procesos que involucren a la organización entera en el proceso de autoevaluación (Conpes, 1995).

El control interno deberá asegurar un proceso constante de aprendizaje que permita a las entidades conocer la calidad de su desempeño, adaptarse a la dinámica de su entorno, valorar los costos ambientales de sus decisiones y responder oportunamente a los requerimientos de sus clientes. Por ello, en cada institución se garan-

tizará que la coordinación del control interno se ejerza desde el más alto nivel directivo (Conpes, 1995).

Plan Transparencia

Como elemento central de la búsqueda de mayores niveles de eficiencia y eficacia en la gestión del Estado, el gobierno ha puesto en marcha el plan diseñado para combatir la corrupción y recuperar la credibilidad de la comunidad en el Estado, en sus instituciones, en sus gobernantes y en los funcionarios públicos (Conpes, 1995).

El Plan Transparencia, diseñado por la Consejería Presidencial para la Administración Pública, crea mecanismos que permiten la consolidación de firmes valores éticos y morales, tanto en la sociedad civil como en los servidores públicos. En el ámbito de la lucha contra la corrupción integra acciones de carácter educativo y preventivo con el desarrollo de una estrategia de comunicaciones (Conpes, 1995).

En 1997 se realizaron importantes avances en el tema de gestión pública. Se avanzó en el desarrollo del Plan Transparencia y se concretaron esfuerzos alrededor del Estatuto Anticorrupción. Se firmó el Acuerdo de Eficiencia, se lanzó el Plan Remate que permitió especificar aún más las metas de la gestión para lo que resta de la administración y sirvió de base para un ejercicio de verificación *in situ* del avance de algunos de los proyectos más importantes del Plan de Desarrollo por parte de los funcionarios del DNP (Conpes, 1998).

El Acuerdo de Eficiencia contribuyó al debate sobre la situación fiscal y permitió la definición de un presupuesto más acorde con los ingresos; ayudó a mejorar la relación global de pagos/apropiación del 48 por ciento en 1996 a 65 por ciento en 1997. El acuerdo permitió ordenar y darle mayor valor estratégico a los comités funcionales de presupuesto. De una parte comprometió al nivel directivo de las entidades en el diseño de sus respectivos presupuestos y, de otra, sirvió de base para iniciar una discusión del presupuesto alrededor de grandes objetivos sectoriales, que hacia delante

busca una mejor delimitación y rendimiento de cuentas sobre los distintos niveles de resultados del gasto. Asimismo se organizó el presupuesto de aproximadamente 170 entidades alrededor de objetivos evaluables (Conpes, 1998).

Algunos funcionarios consideran que en Colombia se ha venido aplicando la doctrina denominada acuerdos de eficiencia o convenios de desempeño con las distintas instituciones inclusive con los departamentos y los municipios entonces entre el nivel central del gobierno a veces representado en el Departamento Nacional de Planeación, a veces representado en el Ministerio de Hacienda o en uno de los ministerios sectoriales se firman convenios y se subordinan, la asignación de un presupuesto al cumplimiento de estos convenios de desempeño. Ese convenio permite a las instituciones ya sea nacionales o territoriales establecerse objetivos y al nivel central controlar la consecución de esos objetivos. Estos convenios se impulsan cuando las entidades tienen problemas de orden presupuestal.⁴

El Acuerdo de Eficiencia representa el primer ejercicio práctico en el que las herramientas metodológicas del Sistema Nacional de Evaluación (Sinergia) se insertan en el proceso de decisiones del gasto. Aunque el acuerdo es un logro significativo en la articulación de la evaluación en el sistema de gestión, persisten factores institucionales importantes relacionados con el proceso presupuestal que deben mejorarse si se quiere seguir avanzando en esa dirección. Es preciso avanzar hacia unidades de gasto que provean mayor autonomía gerencial a los ministerios y entidades sobre la base de rendimiento de cuentas que les exija resultados e imponga un costo político y presupuestal a la mala gestión (Conpes, 1998).

SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA (SINERGIA)

SINERGIA es un sistema que pretende evaluar por resultados a las entidades, por lo que éstas deben realizar anualmente un plan

⁴ Fuente: Entrevista 2.

indicativo sobre los objetivos que se plantean en ese año y los resultados que se espera obtener.⁵ Y de esa forma se puede llevar a cabo una evaluación más concreta y detallada sobre las acciones llevadas a cabo por cada entidad gubernamental en materia de inversión pública. Las diferentes instituciones que se establecieron en Colombia para tener un mejor control del gasto y evaluar de una forma más clara lo que el gobierno estaba realizando han ido evolucionando conforme se han dado las diferentes reformas legales y normativas, lo cual ha modificado diversos aspectos del presupuesto nacional.

Como ya se expresó, la Constitución de 1991 representó un gran esfuerzo colectivo por ajustar la concepción de las instituciones a las aceleradas transformaciones de la vida política, económica y social del país. Uno de los ámbitos de estos cambios institucionales es el que se refiere a los mecanismos de planeación del desarrollo. La Constitución estableció dos principios rectores y de la planeación. El primero es el carácter participativo del proceso de formulación de los planes de desarrollo que, a diferencia del pasado, cuenta con una participación activa de la sociedad civil y del Poder Legislativo. El segundo es el principio de evaluación continua de los planes y, por ende, de la gestión pública, en términos de resultados (Departamento..., 1996).

Este último concepto establece la obligación de orientar la gestión pública hacia la materialización efectiva de las expectativas de desarrollo económico y social del país, es decir, de transformar en resultados los objetivos del plan. Pero, al mismo tiempo, exige transformar las instituciones para que su gestión esté efectivamente orientada a resultados. Esta interpretación de los objetivos del plan de desarrollo implica fortalecer la capacidad de evaluación del gobierno y de sus entidades desde dos frentes estratégicos: uno, referido al aprendizaje necesario para orientar las instituciones del Estado hacia resultados, y otro, a cómo incluir las expectativas de desarrollo de la comunidad en la gestión pública y su evaluación (Departamento..., 1996).

⁵ Fuente: Entrevistas a funcionarios del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda (1).

Sinergia, el sistema de evaluación de los resultados del Plan Nacional de Desarrollo es un proyecto que se ha planteado configurar un marco conceptual e institucional que representa el estado del arte en evaluación. Sobre esa base, se están implantando experiencias piloto para afinar las herramientas del sistema y, al mismo tiempo, comenzar a mejorar la gestión de las entidades del nivel nacional del gobierno. Y éste se considera el objetivo de Sinergia: evaluar para mejorar continuamente la gestión pública (Departamento..., 1996).

Sinergia se ha concebido como una herramienta de dirección para mejorar la administración pública traída de los resultados de la acción gubernamental en línea con los objetivos determinados. ROPM sus siglas en inglés (resultados orientados a la administración pública) es una interacción continua entre planear, ejecutar y evaluar. La evaluación, a su vez, constituye un proceso de aprendizaje continuo que mantiene la retroalimentación planeando, analizando y midiendo los resultados de las acciones. Esencialmente Sinergia es un sistema de evaluación de las entidades públicas. Se ha diseñado como un instrumento para orientar la dirección pública en el logro de los objetivos específicos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo (World Bank, 1997).

Antecedentes

El sistema funciona de la siguiente manera. Con el plan indicativo, las agencias establecen metas y objetivos para los cuatro años correspondientes a cada periodo presidencial. Estas metas se formulan con relación a su misión, pero también con referencia al Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el gobierno para el mismo periodo. Los planes indicativos por tanto, parten de las políticas de desarrollo nacional y especifican los productos e impactos, las actividades para alcanzarlos y los indicadores de desempeño para evaluar su cumplimiento. Pero su contenido es especificado por miembros de cada entidad, con el apoyo de unidades especializadas en el Departamento Nacional de Planeación (Ospina, 2000).

Cada plan indicativo se actualiza anualmente con base en autoevaluaciones internas que son entregadas al ministerio corres-

pondiente, y éste a su vez las entrega al Departamento Nacional de Planeación. Además, el Departamento conduce de cinco a seis evaluaciones *ex post* en algunas organizaciones y programas seleccionados estratégicamente. El DNP produce un informe anual para el Congreso con un resumen de todas las evaluaciones y con un análisis del progreso alcanzado para el cumplimiento del plan nacional. Produce, además, un documento estratégico que analiza los resultados de las evaluaciones y propone los ajustes necesarios en programas y políticas.

De ser aprobado por el Congreso, éste se convierte en el documento orientador del trabajo para todas las entidades. Esta información, junto con el borrador de los planes indicativos para el año siguiente, sirven también como base para asignar el gasto público y los rubros presupuestales correspondientes. La información sirve también para identificar necesidades de desarrollo institucional y para ajustar la información estratégica de las políticas públicas. En teoría, se espera también que las autoevaluaciones y el documento del DNP sirvan como fuentes de aprendizaje y mejoramiento al interior de cada entidad (cfr. Ospina, 2000: 14).

El diseño de Sinergia refleja un énfasis en el nivel más macro de la evaluación, el nivel de los programas y políticas de gobierno. Es posible que tal preocupación explique en parte la falta de atención a los sistemas de evaluación del desempeño de los empleados y a cómo éstos se articularían a los niveles meso y macro del sistema. En efecto, el sistema como tal no contempla el nivel individual del desempeño, dejando a otras entidades la tarea de abordar el problema de la evaluación de los empleados, el problema de los incentivos asociados a ésta y otros aspectos de la gestión de los recursos humanos (Ospina, 2000).

Incluso si se acepta la idea de una división del trabajo entre varias organizaciones públicas con relación a la responsabilidad frente a los distintos niveles del desempeño, el sistema de evaluación tampoco contempla un mecanismo para asegurar la coordinación entre estas instancias. En este sentido, el sistema cuenta con cierta coherencia “vertical” al articular el problema del desempeño organizacional con el de las políticas públicas, pero carece de un grado importante de coherencia “horizontal” en el sentido de que

no está bien articulado con otras entidades encargadas de regular la evaluación del desempeño individual (Ospina, 2000).

La creación y desarrollo del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia) se considera como parte de un proceso más amplio de redefinición del papel y de las responsabilidades del Estado frente a la sociedad civil desatado por la Constitución de 1991. Dicho proceso parte de la ampliación del significado institucional de la planeación que en tres aspectos fundamentales hace la nueva carta política (Departamento..., 1996).

En primer lugar, la Constitución le otorga al Plan Nacional de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo (PND), carácter de ley con prioridad sobre las demás leyes. Con ello establece la obligación del gobierno de reflejar, en la asignación efectiva de recursos de las leyes anuales de presupuesto, las prioridades establecidas en la parte programática del plan, lo cual vuelve imperativa la articulación de los procesos de planeación y presupuestación.

En segundo lugar a través del trámite legislativo que como toda ley debe superar el plan de inversiones y la creación de los consejos de planeación como instancia consultiva con participación ciudadana en el proceso del PND. La nueva carta obliga al Estado a reconocer al Congreso y a la sociedad civil como sus interlocutores en la definición de los objetivos prioritarios para el desarrollo.

En tercer lugar, la nueva Constitución le asigna al Departamento Nacional de Planeación la responsabilidad de diseñar y organizar sistemas de evaluación que midan los resultados de las políticas y proyectos de inversión, lo cual convierte al logro de los mismos en un criterio evaluativo fundamental. Sinergia surge como resultado de este mandato constitucional en el marco del compromiso del Estado de modernizar su gestión.

Marco conceptual

Hay tres criterios centrales sobre cuya definición se construye Sinergia. El primer criterio se concentra en la razón de ser de la evaluación, ¿para qué se evalúa? El segundo tiene que ver con el criterio

normativo que guía las evaluaciones adelantadas por el sistema, ¿cómo se define una nueva gestión? En el tercero se asigna la responsabilidad sobre las evaluaciones, ¿quiénes evalúan? (Departamento..., 1996).

Sinergia ha sido concebida como una herramienta gerencial para el mejoramiento de la gestión pública. Esto implica acercar los resultados de las acciones de gobierno a lo pretendido en la planeación. Por lo tanto, la utilidad de la evaluación depende directamente de su contribución al logro de resultados de dichas acciones (Departamento..., 1996). La evaluación, por tanto, es un proceso de aprendizaje continuo que permite retroalimentar la planeación con base en el análisis y la medición de los resultados de las acciones.

Se evalúa entonces para generar información que permita retroalimentar la toma de decisiones hacia el mejoramiento constante de la gestión pública. La definición del segundo criterio se desprende de la Constitución. Ésta subraya la responsabilidad del Estado frente a la sociedad civil en términos de cumplimiento de objetivos que contribuyan a la creación de nuevas oportunidades de desarrollo económico, social y ambiental para la población. De esta manera una buena gestión se define, principalmente, en términos del logro de los resultados del PND y éstos serán función, tanto de la claridad en la definición de objetivos y estrategias realizadas en la planeación, como el despliegue de la adecuada capacidad institucional que permita acciones eficaces y eficientes (Departamento..., 1996).

La articulación de la evaluación con las acciones de gobierno y la planeación de la que depende la integridad de la gestión y su orientación a resultados, se logra más adecuadamente cuando los responsables de la evaluación son los mismos actores que adelantan las acciones. De aquí que en Sinergia la evaluación sea concebida, principalmente, como autoevaluación. Esto implica que las instituciones, representadas por sus gerentes, se hagan responsables por resultados específicos. Esto, a su vez supone que existe claridad en torno a las políticas sectoriales, a la misión individual de la entidad y a su capacidad institucional. Asimismo, supone una mayor auto-

nomía en los procesos gerenciales. La generación de estas condiciones de autoevaluación será un objetivo constante de Sinergia.

Se requiere de la evaluación permanente de los resultados de la ejecución de los planes, para reformular el diseño de estrategias y reorientar, cuando así se requiera, las acciones de gobierno hacia el cumplimiento sistemático de los objetivos del PND.⁶ La planeación debe ser abierta a las posibilidades de cambio, ya sea en los medios utilizados para lograr objetivos como en la validez de dichos objetivos en el tiempo.⁷ La ejecución parte de unos objetivos, unas tareas claramente establecidas; es importante que las entidades tengan autonomía para realizar las acciones establecidas en la planeación. Las entidades y funcionarios son responsables de unos resultados específicos, en donde se supone claridad en torno a las políticas sectoriales, mayor autonomía y responsabilidad.⁸ La evaluación es un componente importante de la gestión, que debe retroalimentar la planeación y la ejecución por medio de la información generada. Mediante la utilización continua de la evaluación, ésta deja de ser un proceso estático y adquiere una dinámica que permite retroalimentar los procesos de toma de decisiones y reorientar las acciones que de ellos se derivan.⁹

Marco institucional

Dado que la evaluación es entendida como momento integral e inseparable de la gestión pública orientada a resultados, Sinergia más que un sistema de evaluación constituye el sistema de gestión del PND. En un modelo integral de gestión pública, la evaluación debe permitir que el Estado conforme una organización basada en información. Sin embargo, esto sólo adquiere sentido cuando el Estado y sus diferentes niveles institucionales conforman organizaciones basadas en responsabilidad, lo que supone, por parte de las entidades, claridad sobre su misión y sobre los objeti-

⁶www.dnp.gov.co/proyectos/Sinergia/Principios.html consultada el 17 de enero de 2001.

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*

vos a los que apuntan sus acciones, así como capacidad institucional y autonomía para ejecutarlas (Departamento..., 1996).

Dicha responsabilidad debe partir de la construcción de acuerdos interinstitucionales sobre la definición de objetivos comunes y la contribución de cada entidad a su cumplimiento. El establecimiento de compromisos de acción y la delimitación de ámbitos de acción institucional deben permitir que las entidades operen como asociadas para el logro de los objetivos del PND.¹⁰

Los términos de las autoevaluaciones deben tener validez interinstitucional, lo que supone que los parámetros evaluativos deben ser justos para el gobierno en su conjunto, pero también para cada una de las entidades que tienen responsabilidades frente a éste. Se propone que la elaboración de dichos parámetros debe involucrar, por lo tanto, no sólo la participación de instancias gubernamentales, sino también de la sociedad civil (Departamento..., 1996).

Para el logro de estos objetivos se conforman unidades de gestión que, para cada programa y subprograma, aseguren la coordinación entre entidades y la participación ciudadana; analicen y hagan recomendaciones sobre la capacidad institucional y la autonomía de cada una de ellas, velen por una adecuada asignación presupuestal; definan los parámetros de evaluación; y evalúen periódicamente el cumplimiento de las metas establecidas en los documentos Conpes y sus desarrollos posteriores, y gestionen los correctivos necesarios para el cumplimiento de los objetivos propuestos en ellos (Departamento..., 1996).

Las unidades de gestión del plan serán equipos de trabajo conformados por un representante de alto nivel de cada entidad ejecutora del programa, por un representante de la unidad técnica correspondiente en el Departamento Nacional de Planeación, por un representante de la División Especial de Evaluaciones de Resultados de la gestión del mismo departamento y, si es el caso, por otros actores que tengan injerencia en los resultados del programa. La conformación de las unidades de gestión será definida en los documentos Conpes que detallen los programas del PND (Departamento..., 1996).

¹⁰ *Idem.*

Documentos Conpes

El Conpes, es un consejo encargado de tomar decisiones sobre aspectos de la política económica y social del gobierno central. Presidido por el Presidente de la República, incluye a los ministros del área económica y los gerentes del banco de la República y la Federación Nacional de Cafeteros. La Secretaría del Conpes está a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP).¹¹

En los gobiernos de los presidentes Lleras, Pastrana y López, el Conpes se reunía cada semana. En las administraciones de Turbay, Betancour, Barco y Gaviria, con menor frecuencia. En todos los gobiernos, los temas a tratar los ha definido el DNP, de acuerdo con el Presidente. En cada caso, el DNP presenta un documento técnico que analiza el problema a tratar y propone una solución o recomendación. Este esquema de discusión le da gran ventaja al DNP.¹²

En general, los documentos se elaboran en coordinación con el ministerio o entidad pública encargada de ejecutar programas en el área bajo discusión. En ocasiones, Planeación propone soluciones con las cuales la entidad ejecutora no está de acuerdo.¹³ El Conpes también discute en detalle las diferentes secciones del Plan de Desarrollo y tiene que aprobar las garantías de la nación para los empréstitos externos. Además el Conpes es responsable de la política de inversión extranjera y es usual que en él, se acuerden los grandes lineamientos del presupuesto nacional y las proporciones del presupuesto de inversión que deben ser competencia de los diferentes ministerios.

Marco operacional

Sinergia, en el plano operativo, estará conformada por dos módulos. El primero de ellos será una red de autoevaluaciones de los organismos y entidades del Estado y el segundo lo integrarán las evaluaciones de temas estratégicos contratados externamente con expertos en las diferentes áreas escogidas (Departamento..., 1996).

¹¹ Fuente: www.dnp.gov.co/conpes/conpes.html consultada el 14 de enero de 2001.

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

A partir de la expedición del Plan Nacional de Desarrollo, las entidades deberán revisar su misión o razón de ser dentro de la estrategia global del gobierno. En concordancia con ésta y con base en los objetivos establecidos en el plan y en los documentos Conpes que lo precisan y desarrollan, deberán fijar sus propios objetivos. Éstos se establecerían como responsabilidades directas del resultado de la ejecución de los programas relacionados con los objetivos del plan. Su fijación deberá contemplar un proceso de priorización y ponderación, de manera que los gerentes públicos en cada institución se hagan responsables, en principio, de no más de ocho objetivos estratégicos (Departamento..., 1996).

Por medio de la representación en las unidades de gestión, las entidades deberán definir los indicadores que, a su juicio, permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos en términos de eficiencia, eficacia e impacto. Si bien los indicadores dependerán de cada objetivo específico, no se deberán fijar más de tres indicadores por objetivo (Departamento..., 1996).

Partiendo de la definición de los indicadores, las entidades a través de las unidades de gestión establecerán con base en su capacidad institucional, un rango de metas dentro del cual se esperan situar al final de un año. Las metas fijadas deberán ser justas para la nación, pero también justas para el gerente en términos de los recursos con los que cuenta para alcanzarlas (Departamento..., 1996).

Anualmente, el Departamento Nacional de Planeación contrastará externamente evaluaciones sobre temas que se consideren estratégicos para el alcance de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Estas evaluaciones, que serán realizadas por especialistas en cada tema escogido, podrán concentrarse en políticas, programas, proyectos, gestión de entidades, procedimientos, etcétera. Y podrán ser evaluaciones *ex ante*, concurrentes o *ex post*, según se considere necesario (Departamento..., 1996).

Diseño de Sinergia

El plan indicativo es un instrumento que recoge la información mínima necesaria para hacer evaluable la gestión de las entidades

públicas en torno a resultados. El plan indicativo permite articular los objetivos de política o sectoriales a los objetivos de entidad, y éstos a los proyectos y las actividades (establecidas en los planes de acción) al interior de las entidades. Por lo que es el instrumento utilizado para la discusión presupuestal de metas físicas, programas y proyectos prioritarios en los comités funcionales de Inversión. Luego de los ajustes realizados en dichos comités, se convierte en el compromiso de las entidades y los sectores con el logro de sus objetivos, de acuerdo con los recursos presupuestales asignados (Departamento..., 1998).

Elaborar el plan indicativo consiste en definir claramente los siguientes parámetros de evaluación: objetivos sectoriales o de política, objetivos de las entidades y resultados esperados cuatrienal y anualmente. Hacer seguimiento y evaluación del plan indicativo consiste en establecer los resultados efectivamente alcanzados y las actividades efectivamente realizadas (Departamento..., 1998).

La información generada por el plan indicativo será sistematizada en un programa de información gerencial que le permita a un gerente público conocer el Estado de su gestión en una pantalla semaforizada. El sistema, a su vez, deberá permitirle identificar oportunamente el problema sobre el cual debe tomar una decisión para reorientar acciones que lleven al cumplimiento de los objetivos sobre los que se ha hecho responsable ante el gobierno.

El plan indicativo sectorial es la base de todo el proceso de planeación de un ministerio sectorial. Está definido por: *a*) los objetivos sectoriales, que corresponden a las grandes prioridades de desarrollo de los sectores; *b*) los indicadores y sus metas que permiten medir el cumplimiento de los objetivos; y *c*) las actividades prioritarias que reflejan la estrategia de acción que garantizaría el logro de los objetivos (Departamento..., 1998).

Cada ministerio sectorial establece los objetivos más importantes de su sector dando prioridad a aquellos que apunten al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. Estos objetivos son del ámbito económico, social, financiero o administrativo y buscan dar cumplimiento a las metas fijadas por el gobierno nacional, a través

de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros de todas las entidades del sector. El proceso de priorización deberá llevar a definir un número de objetivos del que pueda realmente hacerse responsable el sector en cabeza del ministerio sectorial respectivo. Los objetivos sectoriales deben cumplir con las siguientes condiciones (Departamento..., 1998):

Ser consistentes. Apuntar claramente al cumplimiento de la misión del sector y de las prioridades fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Ser estratégicos. Responder a aspectos vitales que tengan un peso significativo en la gestión del sector, corrigiendo la tendencia a utilizar recursos en aspectos triviales que poco aportan al cumplimiento del plan.

Expresarse en términos de lo que se busca lograr, enfocados a los resultados que se espera alcanzar, no a las actividades que realizan para lograrlos.

Ser alcanzables. Que consulten la capacidad institucional de las entidades del sector que van a responder directamente por su cumplimiento, bajo las condiciones externas e internas que lo afectan y con los recursos previstos.

Ser medibles. Para cada objetivo debe poder establecerse uno o más indicadores que reflejen su cumplimiento y que sean monitoreables a lo largo del tiempo.

Los objetivos sectoriales deberán ser ponderados de acuerdo con su peso estratégico en la gestión del sector para cumplir con los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo. Esta ponderación debe surgir de un acuerdo entre el ministerio y la unidad técnica del DNP. El objetivo más importante tendrá una ponderación mayor que el que le siga en importancia, y así sucesivamente. Tal ponderación se debe expresar en términos de porcentajes. Los porcentajes deben sumar 100 por ciento.

La definición de los objetivos sectoriales debe estar acompañada de indicadores que describan mediciones cualitativas o cuan-

titativas e indiquen los resultados o impactos esperados en el logro de un objetivo. El valor inicial del indicador deberá especificarse sobre la situación actual, en la fecha en que se está elaborando el plan indicativo del sector (Departamento..., 1998).

Los planes indicativos por entidad: las entidades públicas responsables para ejecutar programas del gasto público identificados en el cuarto año del plan de desarrollo son lo que se llama el plan indicativo en estricto sentido. Estos planes deben incluir las políticas y programas definidos en el Plan Nacional de Desarrollo, deben especificar los rendimientos y resultados esperados y la manera en que éstos se lograrán y deben identificar los indicadores específicos de actuación para ser usados por el proceso de evaluación. Estos planes de cuatro años se pondrán al día anualmente, definiendo los planes anuales, a su vez, con los objetivos correspondientes. El plan indicativo por entidad se considera la principal herramienta (World Bank, 1997).

Los planes indicativos de entidad concretan los compromisos de la entidad en torno a unos objetivos sectoriales o de política. En ellos deben definirse: *a*) los objetivos sectoriales o de política, que representan las grandes prioridades de desarrollo en los que se enmarcan los compromisos de la entidad; *b*) los objetivos de la entidad, que corresponden a los compromisos y responsabilidades adquiridas en cumplimiento a los objetivos sectoriales o de política; *c*) los indicadores y sus metas, que permiten medir el cumplimiento de los objetivos de la entidad; *d*) los proyectos, que representan unidades gerenciales bajo la autonomía de la entidad; y *e*) las actividades prioritarias, que surgen de las estrategias definidas (en los proyectos) y que se seleccionan por su representatividad en el logro de los objetivos de la entidad (Departamento..., 1998).

Cada entidad establece los objetivos que contribuyan al logro de los compromisos sectoriales o de política en las áreas de su competencia. El proceso de priorización deberá llevar a definir un número de objetivos del que pueda realmente hacerse responsable la entidad u organismo. Las condiciones con las que la entidad debe cumplir son equivalentes a las que deben cumplir los objetivos sectoriales (Departamento..., 1998: 6):

Ser consistentes. Apuntar claramente al cumplimiento de la misión de la entidad y de las prioridades fijadas en los objetivos sectoriales o de política.

Ser estratégicos. Responder a aspectos vitales que tengan un peso significativo en la gestión de la entidad, corrigiendo la tendencia a utilizar recursos en aspectos triviales que poco aportan al cumplimiento del plan.

Expresarse en términos de lo que se busca lograr, enfocados a los resultados que espera alcanzar la entidad, no a las actividades que realiza para lograrlos.

Ser alcanzables. Que consulten la capacidad institucional de la entidad, bajo las condiciones externas e internas que lo afectan y con los recursos previstos.

Ser medibles. Para cada objetivo debe poder establecerse uno o más indicadores que reflejen su cumplimiento y que sean monitoreables a lo largo del tiempo.

Los objetivos deberán ser ponderados de acuerdo con su peso estratégico en la gestión de la entidad para cumplir con sus responsabilidades sectoriales o de política. en el caso de las entidades adscritas o vinculadas a un ministerio, esta ponderación debe surgir de un acuerdo con el ministerio respectivo, en el caso de entidades u organismos no sectoriales esta ponderación se analiza directamente con el DNP. El objetivo más importante tendrá una ponderación mayor que el que le siga en importancia, y así sucesivamente. Tal ponderación se debe expresar en términos de porcentaje. Los porcentajes deben de sumar 100 por ciento (Departamento..., 1998).

Las metas del cuatrienio corresponden al valor esperado de cada uno de los indicadores al final de los cuatro años de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo respectivo. Deben irse ajustando en cada plan indicativo anual, de acuerdo con el nivel de logro de los objetivos del cuatrienio y las posibilidades de cumplimiento para lo que resta de cada periodo de gobierno (Departamento..., 1998).

Las metas del año son los valores esperados de los indicadores a finales de cada año. Los niveles sobresaliente, satisfactorio y míni-

mo o crítico se refieren al rango de valores esperados y miden niveles de cumplimiento del objetivo en términos del indicador. Las metas definidas en el plan indicativo representan los compromisos sectoriales y es a partir de ellas que se llevará a cabo el seguimiento al cumplimiento del plan de desarrollo; es necesario por lo tanto establecer con suma claridad y exactitud el valor de las metas a las que el sector puede comprometerse en cada uno de los indicadores de cumplimiento de sus objetivos (Departamento..., 1998).

Los proyectos representan la estrategia de acción con la que se busca el logro de los objetivos de la entidad, dada su capacidad institucional y los recursos disponibles. Un proyecto se concreta en un conjunto de actividades coherentes que pueden conformar desde unidades estratégicas que responden a un ciclo clásico de inversión, en un lugar y con una población definida, hasta estrategias de acción que corresponden a labores o procesos asociados con las funciones de la entidad. No se debe limitar el alcance del plan indicativo a los proyectos que se financian con recursos de inversión; todo conjunto de actividades que responden al logro de un objetivo definido como prioritario, se incluye en el plan indicativo bajo la categoría de proyecto, no importa si se financia o cofinancia con recursos de funcionamiento o de inversión del Presupuesto General de la Nación (Departamento..., 1998).

Evaluación del plan indicativo

Evaluación periódica

Los planes indicativos son objeto de revisiones periódicas tanto de las metas logradas como de las actividades realizadas. Se ha definido una fecha general de corte a 30 de junio y cortes específicos para aquellos objetivos sobre los cuales se definen indicadores adicionales o evaluaciones estratégicas específicas. Se evalúa cómo va cada objetivo con respecto a lo programado para fin de año y cuánto se ha cumplido a la fecha de corte. Esta evaluación proporciona la siguiente información (Departamento..., 1998):

- Nivel de cumplimiento de objetivos con base en los resultados alcanzados en los indicadores del plan indicativo. Para su

cálculo se establece el valor de cada indicador a la fecha de corte (30 de junio) y se define una autocalificación entre cero y cinco que mida las expectativas de logro de la meta, de acuerdo con los resultados que se lleva a la fecha de corte y las acciones que se han realizado hasta el momento.

- Nivel de cumplimiento de objetivos con base en evaluaciones estratégicas realizadas. Parte de la información que se espera que brinde una evaluación estratégica es la calificación de expectativas de logro del objetivo al cual apunta la evaluación, en las fechas de corte que se acuerden.
- Nivel de cumplimiento de objetivos con base en los resultados alcanzados en indicadores adicionales a los del plan indicativo. Se realiza siguiendo el mismo procedimiento de evaluación basado en indicadores del plan indicativo, pero utilizando los indicadores seleccionados *ad hoc*.

Evaluación periódica de actividades

Se evalúa el cumplimiento de cada actividad con respecto a la fecha para la que estaba programada. Esta evaluación se realiza con respecto a la fecha de corte, e incluye los siguientes resultados (Departamento..., 1998: 10):

Porcentaje programado a la fecha para cada objetivo. Es la suma de las ponderaciones de las actividades con fecha límite programada de cumplimiento anterior o igual a la fecha de corte. Porcentaje alcanzado a la fecha para cada objetivo. Es la suma de las ponderaciones de las actividades cumplidas efectivamente hasta la fecha de corte. Porcentaje de cumplimiento para cada objetivo. Es el porcentaje alcanzado en relación con lo programado (alcanzado/programado) *100.

Evaluación periódica de ejecución presupuestal

En las fechas de corte establecidas se evalúa el nivel de ejecución presupuestal con respecto a lo programado (Departamento..., 1998).

Evaluación final

Se evalúa el cumplimiento final de objetivos con respecto a lo programado para el año y se evalúa la estrategia seguida para el logro de cada objetivo mediante la evaluación final de actividades. Estas evaluaciones permiten generar los mismos resultados que la evaluación periódica de los planes indicativos, pero la calificación es obtenida automáticamente de acuerdo con los resultados alcanzados para los indicadores (Departamento..., 1998).

El objetivo de las evaluaciones es identificar y plantear soluciones a los cuellos de botella en la ejecución de las políticas públicas. En caso de que éstos puedan ser solucionados al interior de las instituciones, la responsabilidad de hacerlo recaerá en su gerente. En caso contrario, es decir, cuando los cuellos de botella estén fuera del control de las instituciones individualmente, la responsabilidad de su solución recaerá en instancias suprainstitucionales. El Consejo de Ministros, el Conpes y el Congreso, serán entonces los ámbitos en los que se deban dar dichas soluciones. Durante el primer semestre de cada año, habiendo recibido el resultado de las evaluaciones estratégicas y de los planes indicativos de las diferentes entidades seleccionadas, en el Departamento Nacional de Planeación, como representante de las diferentes unidades de gestión conformadas, se sistematizará, consolidará y analizará la información resultante. Este proceso generará una metaevaluación que será el producto de la evaluación de las evaluaciones y que será la base para varios informes que contendrán propuestas concretas sobre alternativas de solución a los problemas identificados a través del análisis (cfr. Departamento..., 1996: 21).

Los informes tendrán tres usos primordiales: el primero, será un informe al Conpes sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo con recomendaciones sobre políticas y procedimientos que requieran algún tipo de reformulación. Éste deberá servir, entre otros, para el informe anual al Congreso y como base para la elaboración del Plan Anual de Inversiones del siguiente año; el segundo será un informe que servirá de base para la toma de decisiones relacionadas con modificaciones presupuestales durante el año en vigencia; el tercero será un documento a las entidades con

información sobre su gestión respecto a las demás entidades del Estado, recomendaciones sobre aspectos exitosos o fallidos de las evaluaciones de sus planes indicativos y un reporte sobre los principales resultados de las evaluaciones estratégicas (Departamento..., 1996).

Con el objeto de mantener una coherencia permanente entre los proyectos de inversión sobre los que se hace la asignación anual de presupuesto y los programas estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, el sistema de información estará ligado al Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN). Para ello, cada registro de proyecto como código presupuestal deberá identificar desde un inicio, su vinculación con un programa estratégico del plan. Esto asegurará, por otra parte, la prevalencia del Plan Nacional de Inversiones sobre la Ley Anual de Presupuesto, tal como lo establece la Constitución de 1991. Asimismo, se da cumplimiento a la Ley 152 en cuanto se refiere a la creación del Banco de Programas y Proyectos en el Departamento Nacional de Planeación (Departamento..., 1996).

Presentación de los planes indicativos y de sus evaluaciones

Planes indicativos sectoriales

Cada ministerio sectorial deberá preparar y registrar su plan indicativo sectorial en el Módulo de Plan Indicativo del Sistema de Información de Sinergia y remitirlo en medio impreso y en medio magnético al Departamento Nacional de Planeación (DNP). Los planes indicativos sectoriales son la herramienta fundamental de análisis en el Comité Técnico del Anteproyecto de Inversión respectivo y deben presentarse al DNP por lo menos una semana antes de la realización Comité Funcional de Inversión correspondiente (Departamento..., 1998).

Los comités funcionales de Inversión tienen como objetivo la discusión de los planes indicativos sectoriales o de organismos o entidades no sectoriales y de los proyectos prioritarios de interés nacional y el análisis de la ejecución de los objetivos sectoriales o

de política. En el desarrollo de los comités funcionales participan el ministro sectorial respectivo o el responsable del organismo o entidad no sectorial, el subdirector del DNP, los jefes de la Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas, de la División Especial de Evaluación y de la Unidad Técnica del DNP (Departamento..., 1998).

Una vez definidos los objetivos sectoriales, el ministerio deberá remitir a sus entidades el paquete de disquetes preparado por el DNP para su distribución. Dentro de la información de cada entidad está la lista de proyectos ya registrados en el BIPN y la lista de objetivos sectoriales, acordada entre el ministerio y el DNP, a la que deberán subordinarse los objetivos de las entidades adscritas y vinculadas para garantizar la coherencia estratégica sectorial.

La evaluación de los planes indicativos sectoriales la realiza el ministerio y la remite al DNP. Esto incluye revisiones periódicas y al final de cada año de las metas logradas, y un seguimiento permanente a las actividades prioritarias para garantizar el logro de cada objetivo. El 15 de julio de cada vigencia y el 30 de enero (una vez culminada la vigencia en estudio) genera los reportes de evaluación del plan indicativo, y los envía al DNP en medio impreso y en medio magnético, con toda la información correspondiente (Departamento..., 1998).

Planes indicativos de entidad

Entidades sectoriales

En el caso de entidades sectoriales el proceso inicia con la remisión por parte del ministerio a la entidad del paquete de disquetes preparado por el DNP. Dentro de la información que debe recibir la entidad, está su lista de proyectos ya registrados en el BIPN central y la lista de objetivos sectoriales, acordada entre el ministerio y el DNP, a la que deberán subordinarse los objetivos de la entidad para garantizar su coherencia estratégica con el sector (Departamento..., 1998).

A partir de esta información, cada entidad elabora su plan indicativo y lo concerta con el ministerio sectorial respectivo (inclusive la dirección superior del ministerio elabora su plan indicativo). Una vez aprobado, lo registra en el Módulo de Plan Indicativo del

Sistema de Información de Sinergia y lo remite en medio impreso y en medio magnético al ministerio sectorial, para que éste lo consolide y lo remita al DNP.

Tanto el plan indicativo sectorial como los planes indicativos de las entidades adscritas y vinculadas son las herramientas de análisis en el Comité Técnico del Anteproyecto de Inversión respectivo y deben presentarse al DNP por lo menos una semana antes de la realización del Comité Funcional de Inversión correspondiente (Departamento..., 1998).

La evaluación del plan indicativo de entidad la realiza la entidad y la remite al ministerio, quien se encarga de su consolidación y remisión al DNP. Esto incluye, de la misma forma que en las dependencias, una revisión periódica y, al final de cada año, de las metas logradas, y un seguimiento permanente a las actividades prioritarias para garantizar el logro de cada objetivo.

Entidades u organismos no sectoriales

En el caso de entidades u organismos no sectoriales, el proceso inicia con la definición y acuerdo con el DNP de los objetivos de política a los que responden sus objetivos de entidad. Los planes indicativos de entidad, una vez concertados deberán registrarse en el Módulo de Plan Indicativo del Sistema de Información de Sinergia y remitirse en medio impreso y en medio magnético al DNP. En términos de los planes indicativos, vale la pena hacer mención de tres áreas importantes que se identificaron como susceptibles de mejora en el diseño de Sinergia (Departamento..., 1996):

- Cobertura del sistema
- Fijación de metas
- Especificación de los indicadores de gestión

a) Cobertura de Sinergia

Aunque el énfasis de Sinergia sea la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, es importante que todas las entidades públicas vayan adoptando el sistema. Es cierto que no todas las entidades son ejecutoras de programas definidos en el Plan Nacional

de Desarrollo, o que no todos los programas de cada una de las entidades están incluidos. Sin embargo, todas las entidades públicas deben ser motivadas para preparar planes indicativos que incluyan todos sus programas principales. Esto contribuirá en mayor medida a propiciar un ambiente general que conduzca a una gestión pública dirigida a resultados. Para asegurar que se cumpla con los requerimientos necesarios para evaluar el plan de desarrollo, sin embargo, es necesario que el DNP haga un listado de programas y entidades públicas para las cuales la elaboración de los planes indicativos es un requisito.

b) Fijación de metas

En un principio, la fijación de metas para cada uno de los indicadores será difícil, particularmente en términos de indicadores de impacto con los cuales los gerentes han tenido poca experiencia. Para tales indicadores, las metas establecidas deben ser consideradas como experimentales. Es importante, además, que éstas sean definidas con base en los recursos disponibles para el programa, experiencias pasadas, y posibles eventos externos que pueden afectar los resultados deseados. Por ejemplo, cambios en la tasa de crecimiento de la economía pueden afectar la capacidad de crear empleos a través de programas públicos. En este sentido es importante que el proceso de evaluación incorpore, como actualmente se postula en Sinergia, información complementaria que ayude a explicar las razones de desviaciones en la consecución de las metas establecidas tanto por debajo como por encima de ellas.

c) Especificación de los indicadores de gestión

Al mismo tiempo que es importante que los planes indicativos incluyan indicadores de eficiencia, eficacia, efectividad e impacto, es relevante que las entidades entiendan que cada uno de ellos tiene una función diferente y que el foco de atención debe de estar por último en los indicadores de impacto. En este contexto puede ser de interés para las entidades distinguir entre los indicadores de resultados intermedios y los de resultados finales (aun si en un principio no puedan proveer información de estos últimos). Los resultados intermedios son eventos que ocurren fuera del programa y que llevarán a resultados finales.

Anualmente, durante el segundo semestre, el Departamento Nacional de Planeación, tiene la encomienda de organizar un evento abierto al público en el cual se difundirán los principales resultados de las evaluaciones estratégicas y se informará sobre el estado de avance del Plan Nacional de Desarrollo, con base en la información suministrada por los planes indicativos. Asimismo, con base en lo presentado en estos eventos, se difundirán publicaciones que contengan la información referente a los resultados de la gestión anual de la administración pública en torno al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. En este tipo de eventos y publicaciones no se hará referencia a la gestión individual de los gerentes públicos, sino a los resultados de los programas de gobierno (Departamento..., 1996).

Sistema de incentivos

Con la finalidad de lograr que las evaluaciones sean realmente eficaces y que los gerentes cumplan con las metas que inicialmente se establecen, Sinergia contempla tres tipos de incentivos (Departamento..., 1996):

Incentivos personales. Se establecen, con base en los resultados de los planes indicativos y con un plan anual de reconocimiento de méritos a los mejores ejecutores del plan, en donde se resalta la labor de las mejores gestiones sin hacer ninguna alusión a los peores gestores. Este reconocimiento se propuso que fuera público y se realizaría a través de la entrega de medallas por parte del Presidente de la República a sus mejores ministros, directores, gerentes y presidentes de organismos y entidades públicas.

Incentivos presupuestales. Aquellas entidades, que con base en los resultados de sus planes indicativos, hayan ameritado reconocimiento público a sus dirigentes, tendrán prioridad en la asignación de presupuesto anual.

Incentivos organizacionales. La utilización de la evaluación de resultados como base para la modificación de procesos supra-institucionales que entorpecen una buena gestión de las entidades.

Se plantea que para el logro de los objetivos de Sinergia, el gobierno colombiano debe asegurarse de continuar con los lineamientos fundamentales que definen el modelo de gestión pública orientada a resultados (Departamento..., 1996):

- Claridad de objetivos y metas.
- Autoridad y libertad para cumplir con las funciones establecidas.
- Correspondencia entre los instrumentos de política y los objetivos.
- Mecanismos adecuados de rendición de cuentas.

Algunos funcionarios del gobierno colombiano consideran que Sinergia contribuye al seguimiento del primero y tercero de estos lineamientos. Sin embargo, tiene poca o ninguna incidencia en el segundo y cuarto de ellos. Es aquí donde se necesita acompañar el esfuerzo de Sinergia con reformas complementarias a la administración pública. Esto lleva a pensar, en por lo menos dos áreas críticas (Departamento..., 1996):

Reforma presupuestal. Ésta debe estar dirigida a lograr:

- Un control estratégico del gasto público que permita mantener estabilidad macroeconómica al mismo tiempo que busque el mejor desempeño microeconómico de las entidades públicas;
- Un presupuesto unificado que permita identificar adecuadamente los costos totales de políticas y programas; y
- Una asignación presupuestal que esté ligada al desempeño de las entidades y la consecución de los objetivos deseados.

Reforma en la administración del personal público. Ésta debe estar dirigida a lograr:

- Una mayor flexibilidad para los gerentes en la administración del recurso humano; y
- Una evaluación continua del desempeño del personal que a su vez esté ligada con medidas acordes de reconocimiento como son la promoción, etcétera.

Acuerdos de eficiencia

Los acuerdos de eficiencia son un instrumento de gestión dirigido a evaluar y mejorar los resultados del Plan Nacional de Desarrollo, sobre la base de una mayor certeza respecto al monto y la distribución estratégica del gasto y una mejor definición de metas físicas a las que apuntan las entidades. “Los acuerdos de eficiencia son un instrumento contractual entre los dos órganos centrales de presupuesto que son Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda y las entidades o ministerios”.¹⁴ Estos acuerdos establecen compromisos medibles entre las instancias encargadas del financiamiento y la programación del gasto (Ministerio de Hacienda), la planeación y la evaluación de la gestión en su conjunto (Departamento Nacional de Planeación), y el diseño y la ejecución de las políticas sectoriales (ministerios y entidades). Estos compromisos las responsabilizan respectivamente de asegurar una mayor certidumbre sobre los recursos presupuestales y de caja disponibles, desinstitucionalizar los recortes, fijar inequívocamente las prioridades de gasto y cumplir los resultados físicos previstos (Conpes, 1999).

Se busca que los acuerdos de eficiencia sean como una especie de contrato de riesgo compartido. Lo que tratan de hacer es que no sólo las metas o los objetivos de gestión de los ministerios sectoriales sean medibles y públicos, sino que además ellos tengan claridad sobre qué restricciones tienen anualmente para lograr esas metas. Y esas restricciones están dadas por la gestión de los ministerios centrales de Hacienda y Planeación que en la actualidad no se están midiendo.¹⁵

Los acuerdos de eficiencia comprenderán compromisos de eficiencia por sector, por parte de los ministerios rectores de las políticas sectoriales, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda. En ellos se establecerán metas anuales de ejecución de las políticas sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz” (Conpes, 1999).

¹⁴Fuente: Entrevista 1.

¹⁵Fuente: Entrevista 3.

Los acuerdos de eficiencia serán discutidos y aprobados por el máximo nivel jerárquico de los organismos involucrados, y serán definidos sobre los programas de las entidades ejecutoras del presupuesto nacional, conforme a la priorización estratégica que se realice por parte de los ministros rectores de las políticas sectoriales. Para esto se adoptará el siguiente cronograma de operación (Conpes, 1999):

Realización de los acuerdos de eficiencia sectoriales

El ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación presentarán el monto definitivo global de los presupuestos de cada año y su respectiva composición, así como los recursos de caja correspondiente. Lo anterior en concordancia con las metas del plan financiero aprobado por el Confis.

El Departamento Nacional de Planeación definirá las cuotas preliminares de inversión con base en los recursos de caja disponibles.

Los ministerios sectoriales elaborarán un documento de priorización estratégica sectorial que contemple (Conpes, 1999):

- La priorización de objetivos y programas, de gobierno en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y la conformación de una política global de eficiencia para el sector.
- La priorización, por entidad ejecutora, para los programas que harán parte de los acuerdos de eficiencia.
- El criterio de distribución regional de recursos.
- El plan indicativo de cada entidad.

Las entidades revisarán sus planes indicativos y priorizarán sus objetivos y metas físicas globales y regionales. Este ejercicio debe comprender una presupuestación por objetivos que resulta de la agregación del costo de los proyectos atados a los mismos. Las metas propuestas, cuyo cumplimiento deberá ser realista con respecto a la disponibilidad real de caja, se convertirán en compromisos de las entidades ante los ministerios sectoriales y el DNP dentro del acuerdo de eficiencia.

Se reunirán los comités funcionales de presupuesto en las fechas que la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas determine. Éstos estarán conformados por el viceministro sectorial, el jefe de la dirección respectiva del DNP y los directores de las entidades ejecutoras. En ellos, se presentarán los resultados de la gestión de las entidades con respecto al cumplimiento de metas físicas del Plan Nacional de Desarrollo hasta la fecha. Asimismo, se hará una exposición de los planes indicativos sustentando los objetivos para la vigencia siguiente; y la contribución al logro de las metas y objetivos propuestos en el documento de priorización estratégica. Los comités funcionales revisarán y aprobarán los planes indicativos y la agregación presupuestal correspondiente.

Este ejercicio se consolidará en los acuerdos de eficiencia que serán firmados por cada uno de los ministros sectoriales, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el director del Departamento Nacional de Planeación.

Las entidades ejecutoras deberán revisar permanentemente el avance de sus planes indicativos para ser presentados a sus ministerios respectivos cuando ellos lo soliciten. Los ministerios presentarán al Departamento Nacional de Planeación un informe cada cuatro meses sobre el estado de avance de los compromisos de eficiencia sectoriales (Conpes, 1999).

Igualmente, cada seis meses se llevará a cabo un proceso de calificación de eficiencia de las entidades ejecutoras con base en los logros de las metas propuestas en sus planes indicativos. Los resultados del seguimiento podrán ser tomados como uno de los criterios para la asignación del PAC para la siguiente vigencia (Conpes, 1999).

Estructura del presupuesto público.

El sistema presupuestal está constituido por (Ángel, 2000):

- Un plan financiero.
- Un plan operativo anual de inversiones.
- El presupuesto anual de la nación.

El plan financiero está definido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto como un instrumento de planificación y gestión finan-

ciera del sector público. “De acuerdo con ello, debe tomar en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las políticas monetaria, cambiaria y crediticia” (Ángel, 2000).

El plan financiero establece la capacidad de inversión de la entidad en el mediano plazo, para ejecutar los programas y proyectos identificados en el plan de desarrollo de acuerdo con las prioridades establecidas y con las posibilidades reales de financiamiento a través de recursos propios y de otras fuentes alternativas de financiamiento como transferencias, cofinanciación, recursos de crédito, etcétera (Red Nacional..., 1998).

El plan financiero define las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación que son requeridas para la elaboración del plan operativo anual de inversiones option –POAI– y el presupuesto anual de ingresos y gastos. Define igualmente las metas máximas de pagos a efectuarse durante el año, que servirán de base para elaborar el Programa Anual de Caja, PAC (cfr. Red Nacional..., 1998: 32).

En primer término, el plan financiero por primera vez aparece mencionado en la Constitución nacional, en el artículo 339 sobre el plan general de desarrollo, cuando dice que “el plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución (Ángel, 2000).

Además, corresponde al ministro de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, preparar el plan financiero; el cual debe ajustarse con fundamento en sus ejecuciones anuales y someterse a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), previo concepto del Confis (cfr. Ángel, 2000: 43).

Igualmente el plan financiero establece la meta de inversión para el sector público. Con base en esta meta de inversión el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el ministro de Hacienda y Crédito Público, elabora el plan operativo anual de inversiones. Este plan, una vez aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), para su inclusión en el proyecto del presupuesto general de la nación. Los ajustes se harán

con el ministro de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (Ángel, 2000).

El plan operativo anual de inversiones, estipula la ley, que es aquel que debe señalar los proyectos de inversión, clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan debe guardar concordancia con el plan nacional de inversiones (Ángel, 2000).

El plan operativo anual de inversiones (POAI) es el instrumento mediante el cual se elabora el presupuesto de inversión, en el que se relacionan los programas y proyectos que permiten cumplir con los objetivos del plan de desarrollo y con las metas que correspondan a la respectiva vigencia fiscal, de conformidad con el potencial financiero del departamento (Red Nacional..., 1998).

En este plan se realiza la clasificación de los proyectos de inversión a ejecutar según sectores, órganos y programas y debe guardar concordancia con el plan de inversiones incluido en el plan de desarrollo y con las previsiones y metas del plan financiero (Red Nacional..., 1998: 33):

El plan nacional de inversiones se encuentra constantemente aludido en las disposiciones constitucionales del capítulo II, del título XII de la Constitución nacional sobre los planes de desarrollo. Artículos como el 339, el 341, preceptúan que el Plan Nacional de Desarrollo está conformado por (Ángel, 2000):

- una parte general, y
- un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

Este último debe contener:

- Los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional.
- La especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Artículo 6o. Contenido del plan de inversiones. El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente:

- La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público.
- La descripción de los principales programas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión.
- Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general, y
- La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

Todo Estado medianamente organizado debe saber, o al menos presupuestar, cuáles serán las obras principales que tendrá que realizar en el mediano y largo plazo. En Colombia esos proyectos a desarrollar en ese mediano y largo plazo deben estar inscritos, registrados y sistematizados en el denominado Banco Nacional de Proyectos, donde se deposita el conjunto de actividades seleccionadas como viables social, técnica y económicamente por el Departamento Nacional de Planeación (Ángel, 2000).

El artículo 27 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo o Ley 152 de 1994, establece el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, el cual es un instrumento para la planeación, que registra los programas y proyectos viables; técnica, ambiental y socioeconómicamente, susceptibles de financiación con recursos del presupuesto general de la nación (Ángel, 2000).

La Ley Anual del Presupuesto, a diferencia de la Ley Orgánica del Presupuesto, es el instrumento, el medio para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social. La Ley 152 de 1994, por la cual se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, expedida con fundamento en el artículo 342 de la Constitución nacional, tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo. Esta Ley Orgánica del Plan de Desarrollo tiene como ámbito de aplicación (Ángel, 2000):

- la nación;
- las entidades territoriales; y
- los organismos públicos de todo orden.

El presupuesto anual de ingresos y gastos relaciona de manera detallada y anticipada los ingresos y autoriza los gastos para una vigencia fiscal conforme al plan de desarrollo, al plan financiero y al plan operativo anual de inversiones. Además sirve de instrumento político, económico y administrativo para la toma de decisiones. Es aprobado por la asamblea departamental mediante ordenanza o mediante decreto del gobernador en los casos previstos para ello (Red Nacional..., 1998).

El presupuesto general de la nación, como el tercer componente del sistema presupuestal, de conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Presupuesto, está compuesto de las siguientes partes (Ángel, 2000: 48):

- el presupuesto de rentas;
- presupuesto de gastos o ley de aprobaciones; y
- las disposiciones generales.

En el presupuesto de rentas o ingresos se encuentran incluidos los siguientes ingresos:

- La estimación de los “ingresos corrientes” de la Nación.
- Las contribuciones parafiscales.
- Los fondos especiales.
- Los recursos de capital.
- Los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

La iniciativa en la preparación del presupuesto le corresponde de manera decisiva al Poder Ejecutivo. Si el Congreso no se expide sobre la propuesta del Ejecutivo rige ésta, si el presupuesto no es presentado rige el del año anterior. El Congreso no puede aumentar el estimado de renta sin la conformidad previa del Ejecutivo. El presupuesto puede aprobarse aun cuando se prevé financiarlo con recursos cuyas leyes habrán de aprobarse durante el nuevo ejercicio. Para el plan de inversiones la Constitución indica que si el plan nacional

no fuera aprobado en un plazo de tres meses, el Poder Ejecutivo podrá ponerlo en vigencia por decreto (Petrei, 1997).

El Congreso puede modificar el proyecto, pero debe mantener el equilibrio financiero y si requiriera nuevo endeudamiento deberá contar con el visto bueno del gobierno nacional. Existe el principio de que no pueden llevarse a cabo acciones o programas que involucren nuevos gastos sin que se especifique cómo habrán de financiarse, pero en la práctica el presupuesto tiene sus intersticios por donde nacen gastos poco planeados. Con frecuencia el Congreso aprueba la iniciación de acciones sin especificar los recursos, diciendo sin mucha precisión que se financiarán con recursos del presupuesto (Petrei, 1997).

Proceso presupuestal

El desarrollo del procedimiento presupuestal incorpora varias etapas, que se pueden sintetizar y agrupar de la siguiente forma: (Gómez, 1998).

- elaboración, preparación y programación del presupuesto;
- presentación del presupuesto;
- estudio, discusión y aprobación del presupuesto;
- liquidación del presupuesto;
- ejecución del presupuesto; y
- control del presupuesto.

La preparación, elaboración, programación, presentación, estudio, discusión, aprobación y liquidación del presupuesto se efectúan antes de la vigencia del mismo.

Esquema de la preparación, presentación y estudio del presupuesto general de la nación

De conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto, concierne al gobierno preparar anualmente el proyecto de presupuesto general

de la nación, que debe ser sometido a consideración del Congreso. Dice, en efecto, el artículo 47 del Decreto 111 de 1996:

Corresponde al gobierno preparar anualmente el proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este Presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto (Restrepo, 1999).

La preparación del presupuesto se inicia con una discusión en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) sobre los grandes lineamientos, y luego la tarea se reparte entre dos entidades de jerarquía parecida en cuanto a su poder de decisión: el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Al comienzo se discute un cupo global para inversiones y, una vez conocido, el DNP procede a la distribución entre los proyectos, correspondiéndole a Hacienda la preparación del presupuesto en la parte del gasto corriente (Petrei, 1997).

Durante la primera semana del mes de abril, el ministro de Hacienda y Crédito Público presenta el anteproyecto del presupuesto, ante las comisiones económicas y presupuestales de Senado y Cámara (hoy comisiones terceras y cuartas), según doctrina reciente de la Corte Constitucional (Ángel, 2000).

El ministro de Hacienda y Crédito Público, dentro de los 10 primeros días de cada legislatura (que empieza el 20 de julio), presenta a consideración del Congreso el proyecto de ley anual de presupuesto. Entre esta fecha y antes del 15 de agosto durante su discusión, las comisiones de Senado y Cámara de Representantes oirán al banco de la República para conocer su opinión. De conformidad con el inciso 3o. del artículo 371 de la Constitución nacional “El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten” (Ángel, 2000).

Antes del 15 de agosto de cada año, las comisiones de Senado y Cámara lo pueden devolver al gobierno por no ajustarse a los preceptos de la Ley Orgánica del Presupuesto. Antes del 30 de agosto de cada año, el ministro de Hacienda y Crédito Público lo presenta nuevamente ante las comisiones de Senado y Cámara de Representantes con las enmiendas correspondientes (Ángel, 2000).

Antes del 15 de septiembre las comisiones de Senado y Cámara de Representantes deben decidir sobre “el monto definitivo” del presupuesto de gastos. La aprobación del proyecto del presupuesto por parte de las comisiones de Senado y Cámara de Representantes se hará antes del 25 de septiembre de cada año. El primer debate se hará en forma conjunta, pero las decisiones las adoptará cada cámara en forma independiente. Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar el primer debate al proyecto del presupuesto de rentas y Ley de Apropriaciones. Artículo 346 de la Constitución nacional (Ángel, 2000).

El proyecto del presupuesto debe ser expedido por el Congreso antes de la medianoche del 20 de octubre de cada año, y en consecuencia registrará el proyecto presentado por el gobierno, si éste hubiere sido prestado y aprobado por el Congreso antes del 10 de diciembre de cada año el gobierno deberá expedir el decreto de expedición o repetición del presupuesto: *a)* Si no fuere prestado por el gobierno. *b)* Si el prestado por el gobierno no fue aprobado por el Congreso. *c)* Si la Corte Constitucional declara inexecutable la ley que aprobó el presupuesto (Ángel, 2000).

La ejecución se realiza durante la vigencia aun cuando, históricamente ha existido una prolongación en el tiempo para la ejecución presupuestal, que va más allá del año respectivo: se ha permitido constituir reservas hasta el 30 de abril del periodo inmediatamente siguiente, fecha en que se cierra o liquida el Tesoro General de la República, esto con la finalidad de ejecutar partidas que se encontraban comprometidas antes de finalizar el año calendario (Gómez, 1998).

Para efectos del control presupuestal, hay que diferenciar cuatro mecanismos: el realizado por la Dirección General del Presupuesto, que es denominado “económico, financiero y administrativo”, y cubre todo el proceso presupuestal, es decir, se ejerce de manera previa, perceptiva y posterior; el “control de resultado”, que efectúa el Departamento Nacional de Planeación sobre el gasto de inversión y es de carácter perceptivo y posterior, el “control político”, que lleva a cabo el Congreso de la República, para inspeccionar las acciones ejercidas en el proceso presupuestal por sus diferentes responsables, siendo de carácter perceptivo y posterior; y el “control fiscal” ejercido por la Contraloría General de la República, que es de carácter financiero, policiaco y regulador, y se realiza en forma posterior y selectiva (Gómez, 1998).

Aparentemente no hay mayor coordinación entre las dos entidades; no hay, por ejemplo, una proyección sobre las consecuencias que tendrán sobre el gasto corriente determinadas inversiones, en especial para atender los costos de operación y mantenimiento de obras de infraestructura. Si bien no hay conflictos serios que entorpezcan al funcionamiento del aparato estatal ni la ejecución del gasto, la separación resta efectividad cuando la necesidad de una corrección o un ajuste no se origina en el lugar natural: gasto corriente en Hacienda, gasto de capital en el DNP (Petrei, 1997).

El DNP tiene en desarrollo un banco de proyectos con el que se procura mantener información sobre las distintas iniciativas de inversión, para ir seleccionando aquellos que prometan una mejor rentabilidad y se ajusten a las políticas del plan de desarrollo. En materia de selección de proyectos ha habido algunos cambios. Hasta hace relativamente poco el DNP centralizaba las decisiones de inversión. Se valía de las iniciativas presentadas por cada ministerio o entidad autónoma y, sobre la base de la información proporcionada y a su propio análisis, decidía los proyectos a iniciar o continuar en cada año.

Ahora el proceso se ha descentralizado, son los ministerios y las entidades quienes proponen y justifican sus inversiones, en general, dentro de cupos globales asignados por el DNP. Sobre la base de esas propuestas y las informaciones contenidas en el banco

nacional de proyectos que administra ese organismo, se prepara el plan operativo anual de inversiones que, a su vez, se emplea en la formulación del presupuesto. Las iniciativas presentadas por las entidades se discuten en comités funcionales del presupuesto, a los que asisten las entidades, el ministerio del ramo, el DNP y el Ministerio de Hacienda. Estas instancias de discusión se han vuelto más importantes a raíz del esfuerzo de hacer planes indicativos para las entidades (Petrei, 1997).

Con posterioridad a la aprobación del presupuesto por parte del Congreso, el Poder Ejecutivo dicta el decreto de liquidación del presupuesto, para lo cual se incorporan las modificaciones que el Congreso hubiera introducido a la propuesta original del Poder Ejecutivo y se agrega información detallada sobre la composición de los gastos. Cumplido este requerimiento se pasa a la etapa de ejecución (Petrei, 1997).

Realmente en el país existe una presupuestación por resultados ... formalmente sí a nivel nacional, pero como la mayoría del presupuesto ya está asignado mecánicamente por otras leyes por las transferencias territoriales por las transferencias a la seguridad social y por la nómina a los funcionarios en realidad presupuestar por resultados solamente es aplicable a una pequeña parte del presupuesto que se gasta a nivel nacional.¹⁶

Principios presupuestales

La doctrina jurídica en materias presupuestales ha desarrollado con el correr de los años una serie de principios que constituyen lo que podríamos llamar el compendio de la sabiduría convencional presupuestal cuya aplicación en la práctica es, como lo veremos, apenas parcial. De todas maneras resulta útil repasarlos, pues ellos simbolizan los ideales hacia los cuales debe orientarse una buena política presupuestal (Restrepo, 1999).

De acuerdo con lo indicado en el artículo 4o. de la Ley 179 de 1994 (que es una de las tres leyes que en la actualidad conforman

¹⁶Fuente: Entrevista 2.

el estatuto orgánico del presupuesto, junto con la Ley 38 de 1989 y la 225 de 1995), los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis (cfr. Restrepo, 1999: 195).

Principio de la unidad presupuestal

“El principio de la unidad presupuestal es aquel según el cual los ingresos y los gastos de todos los servicios dependientes de una misma colectividad pública, principalmente del Estado, deben estar agrupados en un mismo documento y ser presentados simultáneamente para el voto de autoridad presupuestal.”¹⁷

En la práctica presupuestal colombiana el principio de la unidad se ha visto quebrantado a menudo por la proliferación de presupuestos adicionales, o sea, aquellos presupuestos que a lo largo del año modifican (adicionan) el presupuesto básico que debe presentarse a consideración del Congreso dentro de los primeros 10 días de la Legislatura ordinaria, que se inicia el 20 de julio de cada año (artículo 346 de la Constitución Política) (Restrepo, 1999).

En la medida en que el presupuesto básico no refleje, sino muy parcialmente lo que será el conjunto de la política financiera a lo largo del año, en esa misma medida la práctica presupuestal se alejará del ideal buscado por el principio de la unidad (Restrepo, 1999).

El artículo 347 de la nueva Carta Constitucional de 1991 también procura avanzar hacia un cumplimiento más estricto del principio de la unidad presupuestal cuando precisa: “El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva...” El artículo 347 incorpora, ahora con rango constitucional, una modalidad de presupuesto complementario, (proyecto de ley referente a los recursos adicionales), diferente en cuanto a la me-

¹⁷ Marcel Waline, “Le Budget”, en *Tratado elemental de ciencia y de legislación financiera*, París, LGDJ, 1952.

cánica prevista para el presupuesto complementario por la Ley 38 de 1989, aunque con propósitos similares (Restrepo, 1999).

Debe mencionarse por último que el principio de la unidad presupuestal no fue expresamente mencionado en la Ley 38 de 1989. Sin embargo, el hecho de que esta ley hubiera asimilado el proceso presupuestal de los establecimientos públicos de carácter nacional al del presupuesto del gobierno central (artículo 2o.) marca un deseo de globalización en la presentación de las cifras fiscales que está acorde con el principio de la unidad presupuestal (Restrepo, 1999).

Principio de la anualidad

Este principio se consagra en el artículo 346 de la Constitución Política (cfr. Gómez, 1998: 180). El principio de la anualidad tiene, la ventaja de acomodar la gestión presupuestal a un horizonte de tiempo que coincide con el de muchas actividades de la vida en sociedad. Sin embargo, no necesariamente tiene que circunscribirse el ciclo presupuestal al periodo anual. Por ejemplo, la Constitución de 1886 previó inicialmente presupuestos bianuales (Restrepo, 1999).

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley 38 de 1989, el año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, existen circunstancias en las que dicho ejercicio se puede prolongar más allá de la finalización del año fiscal (Restrepo, 1999).

Presupuesto de caja y presupuesto de competencia

Cuando para determinar los resultados de un periodo fiscal se toma, por una parte, como factores los ingresos recaudados hasta el último día del año y, por otra, los gastos pagados, dejando para incorporar en la vigencia siguiente los ingresos reconocidos y no recaudados y los compromisos pendientes de pago, el movimiento de rentas recaudadas y gastos efectuados corresponderá exactamente con el monto de los ingresos y los egresos habidos en la caja durante el respectivo periodo. Este sistema de fijar los resultados del ejercicio presupuestal se conoce con el nombre de periodo administrativo o presupuesto de caja (Restrepo, 1999).

El sistema colombiano desde el punto de vista de los ingresos incorporables al presupuesto, ha acogido un elemento propio de la presupuestación de caja, pues según el artículo 28 de la Ley 38 de 1989 el cómputo de las rentas que deben incluirse en el proyecto de presupuesto general de la nación tendrá como base “el recaudo de cada renglón rentístico” (Restrepo, 1999).

En el pasado los estatutos orgánicos habían determinado como criterio para estimar los ingresos el de los “reconocimientos”, es decir, la evidencia de la administración de que sobre determinados ingresos tenía un título jurídico satisfactorio, independientemente de que tales recursos hubieran en efecto ingresado. El método de estimar los ingresos con base en los “reconocimientos” es típico de un presupuesto de competencia. Al cambiar el nuevo Estatuto Orgánico el criterio de los reconocimientos por el de los “recaudos” podemos afirmar que, en cuanto a los ingresos, el sistema presupuestal colombiano se acerca más al presupuesto de caja que al de competencia (Restrepo, 1999).

Podemos decir, en conclusión, que el sistema presupuestal es mixto: en cuanto a los ingresos, se acerca al presupuesto de caja; y en cuanto a los egresos, se puede catalogar como de competencia limitada (Restrepo, 1999).

Los planes y programas de desarrollo económico y social de que habla la Constitución deben naturalmente reflejarse si se les cumple en el presupuesto (Restrepo, 1999).

Principio de la universalidad

La Corte Constitucional en sentencia de agosto 6 de 1992 dijo lo siguiente sobre el principio de universalidad: “La Corte encuentra que el principio de universalidad no se aviene con el actual artículo 347 de la Carta Política” (Restrepo, 1999).

El mencionado principio se predica únicamente del gasto y no de los ingresos o rentas. La razón de la Corte estriba en que el artículo 347 de la Constitución dispone que “la ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva”, pero no la totalidad de los ingresos puesto que según esta norma constitucio-

nal el gobierno, cuando los ingresos que aparecen en el presupuesto básico no fueren suficientes para atender la totalidad de los gastos proyectados, “propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las mismas para financiar el monto de gastos contemplados” (Restrepo, 1999).

Es por esta razón que la Ley 225 de 1995 al definir el principio de la universalidad dice lo siguiente: “el presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espera realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesorero o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto” (Restrepo, 1999).

Principio de la unidad de caja

Este principio consiste, como su nombre lo sugiere, en que la totalidad de los ingresos públicos deben ingresar sin previa destinación a un fondo común desde donde se asignan a la financiación del gasto público. Dicho principio tiene como razón de ser que la autoridad presupuestal pueda ejercer con amplitud su función de orientar al gasto público hacia las áreas que estime prioritarias, sin que encuentre los ingresos preorientados hacia la financiación de determinados gastos (Restrepo, 1999).

La Corte Constitucional en la sentencia C478 de agosto 6 de 1992 ha dicho lo siguiente sobre el principio de unidad de caja: “El artículo 12 de la Ley 38 de 1989 consagra el principio de la unidad de caja, indispensable para un manejo unitario de los fondos públicos. Según dicha norma, los dineros que entran al tesoro público, cualquiera que sea su proveniencia, se funden en una caja común y de ella se podrán destinar a los cometidos que se determinan en el presupuesto” (Restrepo, 1999).

Principio de equilibrio presupuestal

Este principio presupuestal en su versión inicial, cuyo origen se remonta a la Hacienda pública clásica, disponía que entre los ingre-

esos corrientes y el gasto público ordinario debía haber igualdad; es decir, los ingresos corrientes (de los que estaba excluido el crédito público) debían ser suficientes para atender el rodaje normal del Estado. Y el recurso al endeudamiento sólo era permisible cuando se trataba de financiar un gasto extraordinario: una guerra por ejemplo (Restrepo, 1999).

Debemos anotar que aun el equilibrio presupuestal meramente formal que consagraba la Constitución anterior a la de 1991 fue modificado por el artículo 347 de la nueva Carta Política. Con este artículo se ha derogado el viejo principio del equilibrio presupuestal, que exigía que el monto de las apropiaciones solicitadas no excediera el de los ingresos estimados (Restrepo, 1999).

Entre las propuestas presentadas a la Constituyente hubo varias críticas al funcionamiento del principio del equilibrio presupuestal que consagraba el antiguo artículo 211. La principal crítica fue que el principio del equilibrio resultaba obsoleto a la luz de la evolución de las economías modernas, que suelen operar con un volumen considerable de deuda pública de carácter permanente y, además, que de conformidad con los postulados de la Hacienda pública moderna el déficit presupuestal puede ser buscado explícitamente por las autoridades como un instrumento anticíclico cuando se afronten situaciones recesivas en la economía (Restrepo, 1999).

El nuevo artículo 347 dispone, sin embargo, que “si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de los gastos contemplados”. Y agrega: “El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el periodo legislativo siguiente” (Restrepo, 1999).

En Colombia se resolvió en la última reforma constitucional ir a contrapelo de las tendencias internacionales al respecto. Apoyándonos en un keynesianismo trasnochado resolvimos eliminar

de la Carta Política el viejo principio del equilibrio presupuestal que consagraba el artículo 211 cambiándolo por otro artículo aún más inconveniente: el artículo 347 (Restrepo, 1999).

Principio de la planificación

La Constitución Política de la República de Colombia consagra en un sinnúmero de artículos el principio de la planificación. A través de esta regla se busca cumplir con una de las máximas propuestas por el Estado en su objetivo de intervención en el proceso económico y social (Gómez, 1998): el Estado orientador, organizador, director o planificador.

El artículo 5o. de la Ley 179 de 1994 define el principio de la planificación de la siguiente manera: “El presupuesto general de la nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones” (Restrepo, 1999).

El presupuesto nacional debe ser un fiel reflejo de lo que para plazos mayores a un año prevea el plan de desarrollo. Por tanto, entre presupuesto y plan de desarrollo debe haber una estricta armonía, tal como lo dispone el artículo 346 de la Constitución Nacional (Restrepo, 1999).

Vale la pena mencionar también que el artículo 339 de la Constitución dispone que el Plan Nacional de Desarrollo se conforma de dos partes: de una parte general, en la que se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno; y de una parte especial, conformada por el plan de inversiones públicas que contiene los “presupuestos plurianuales” de los principales programas y proyecciones de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución (Restrepo, 1999).

El principio presupuestal de la planificación procura, entonces, que entre el presupuesto anual y el plan de desarrollo cuatrienal haya la armonía requerida, como es apenas natural. El artículo 339 de la Constitución ha creado una figura muy importante en la Hacienda pública colombiana que es la figura de los “presupuestos plurianuales de inversión”. Esto significa que además de la parte general, el plan de desarrollo contiene verdaderos presupuestos de inversión para periodos superiores al anual, los que en sus alicuotas anuales deben ser recogidas con precisión por el presupuesto anual (Restrepo, 1999).

El principio de la planificación cobija tanto la coordinación de la política económica y presupuestal en el mediano plazo, a través del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones, cuya pieza central son los presupuestos plurianuales, como la coordinación de corto plazo que debe efectuarse entre el presupuesto general de la nación, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones (Restrepo, 1999).

Principio de la programación integral

El artículo 13 de la Ley 138 de 1989 dispone que “todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarias para su ejecución de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes” (Restrepo, 1999).

En el fallo de agosto 6 de 1992 la Corte Constitucional, al referirse a este principio de la programación integral, observa cómo “este presupuesto tiene gran importancia como mecanismo preventivo de la responsabilidad administrativa y de la práctica de ordenar inversiones sin presupuestar simultáneamente el mantenimiento de las obras y servicios que se ponen en funcionamiento”. Este principio postula la necesidad de que cuando se decreten inversiones se tenga el cuidado de presupuestar también los costos de funcionamiento que requerirá su operación (Restrepo, 1999).

Principio de la especialización

El principio de la especialización, ha dicho la Corte, “exige la coherencia entre las apropiaciones y el uso que se les dé, y entre aquellas y el objeto y funciones del organismo para el cual se hacen”. El postulado tutelar del derecho presupuestal, que es el principio de la legalidad, significa que todo gasto que se ejecute y todo tributo o contribución que se recaude figure en el presupuesto general de la nación, tal como lo ordena el artículo 345 de la Constitución (Restrepo, 1999).

Pero los gastos no deben ser autorizados de cualquier manera en el presupuesto. Deben autorizarse de tal manera que la naturaleza del gasto sea congruente con la de la entidad que va a ejecutarlo y la destinación u objeto final del gasto debe corresponder con la finalidad para la cual fue abierta la correspondiente apropiación (Restrepo, 1999).

Principio de la inembargabilidad

Si bien no es usual encontrar definido en la literatura especializada el principio presupuestal de la inembargabilidad, en Colombia, debido principalmente a los excesivos embargos que se estaban presentando contra las rentas públicas, se resolvió definir a éste como un principio presupuestal. Según el artículo 6o. de la Ley 179 de 1994: “Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman” (Restrepo, 1999).

Principio de la coherencia macroeconómica

Este principio que en el fondo es un poco redundante puesto que podría quedar incluido en el de la planificación, es definido por el artículo 7o. de la Ley 179 de 1994 de la siguiente manera: “El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República” (Restrepo, 1999).

*Principio de la
homeóstasis presupuestal*

Este principio cuyo significado es mucho más sencillo que el complejo nombre que le dio el legislador consiste, según el artículo 80. de la Ley 179 de 1994, en que: “El crecimiento real del Presupuesto de Rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberá guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico” (Restrepo, 1999).

BIBLIOGRAFÍA

- ABITBOL, Pablo (2000), *Proceso de inversiones y finanzas públicas*, marzo 24.
- ÁNGEL, F., Gabriel J. (2000), *Hacienda pública (El presupuesto nacional)*, Edit. Universidad Pontificia Bolivariana.
- BARBOSA C., Octavio (1997), *Control y eficacia en la gestión pública*, Edit. ESAP.
- Constitución Política de Colombia* (1998), Edit. Jurídicas, titulada y comentada por A. Daniel Pachon.
- Colombia: Paving the Way for a Results-Oriented Public Sector* (1997), Edit. The World Bank Washington, D.C.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1996), *Hacia una gestión pública orientada a resultados*, Sinergia.
- GIHA TOVAR, Yaneth C. (2000), *El dividendo de paz: Una aproximación al caso colombiano*, 1er Informe Justicia y Seguridad, Edit. Departamento Nacional de Planeación.
- GÓMEZ R., Jorge (1998), *Presupuesto público colombiano: Instrumento para la Orientación de la política económica financiera*, Universidad Externado de Colombia.
- HERRERA R., Aleksey (1999), *Hacienda pública*, Colección Jurídica, Edit. Uninorte.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (1999), *Acuerdos de eficiencia: estrategia de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la Paz”*, Documento Conpes 3048, Santafé de Bogotá, D.C., septiembre 29.
- OSPINA B., Sonia (2000), *Evaluación de la gestión pública; conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano*, V Congreso del CLAD (Internet).

- PACHON A., Daniel (1998), *Constitución Política de Colombia*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- PETREI, Humberto (1997), *Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- RESTREPO, Juan C. (1999), *Hacienda pública*, Universidad Externado de Colombia.
- RED NACIONAL DE BANCOS DE PROGRAMAS Y PROYECTOS (1998), *Participación del Banco de Programas y Proyectos en las Funciones de Planeación y programación de las inversiones*, Edit. Departamento Nacional de Planeación.
- SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS (1998), *Plan indicativo. Una herramienta de gestión*, Instructivo.
- VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DNP, DEE *Consejería Presidencial para el desarrollo: gestión pública orientada a resultados*, Documento Conpes 2790, Institucional Santafé de Bogotá D.C., 21 de junio de 1995.

Entrevistas

1. Pablo Abitbol, Departamento Nacional de Planeación.
2. Gilberto Barón, economista consultor.
3. Margarita Bonamusa, Departamento Nacional de Planeación.
4. Iván Jaramillo, consultor económico financiero.
5. Henry Jaramillo Mejía, Consejo Superior de Política Fiscal.
6. Carlos Ignacio Rojas, viceministerio técnico, Ministerio de Hacienda.
7. Ana Lucía Villa, Ministerio de Hacienda.

EDGAR EUGENIO RAMÍREZ DE LA CRUZ
GILBERTO GARCÍA VÁZQUEZ

*En busca de un presupuesto
por resultados en Chile: la reforma espontánea
y el uso de instrumentos para ligar
el presupuesto al desempeño*

INTRODUCCIÓN

ESTE documento describe las reformas que se han producido en Chile desde 1994 y que han sido encaminadas a atar evaluaciones del desempeño de las instituciones públicas con sus respectivas dotaciones presupuestarias y el salario de los funcionarios que trabajan en éstas. Otros mecanismos se han intentado en este mismo periodo para mejorar la administración pública por medio de capacitación, mecanismos de gestión (CIMGP; 1998), mejores salarios (Rajevic, 2000) o introducción de recursos tecnológicos (CIMGP, 2000); sin embargo, ninguna parece tener tanto revuelo en la sociedad como aquellas en que se involucra el presupuesto y el desempeño de los servicios públicos. Debido a esto, el foco de nuestro estudio no son las reformas modernizadoras en general, sino, específicamente, aquellas en las que se busca mediante ciertas herramientas ligar el presupuesto al desempeño.

Este documento se inicia con una descripción breve sobre Chile, su situación económica y principales características del sistema político. Posteriormente presentamos los primeros esfuerzos con que se intentó mejorar el desempeño de la administración pública chilena, los cambios que se intentaron entre 1994 y 1996 con la formación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública y el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, último esfuerzo que se produjo en este sentido y que gracias

a la influencia de la dirección de presupuesto logró enlazar las reformas con el proceso presupuestario. Por esto, presentamos en el siguiente apartado el proceso presupuestario, el marco legal que le da sustento, los procedimientos mediante los cuales se formula y aprueba el presupuesto; así mismo, se intenta poner énfasis en la dependencia responsable de todo el proceso presupuestario, la Dipres.

Una vez que se han presentado los antecedentes de la reforma, y las principales características del proceso presupuestario, introducimos en el análisis los tres mecanismos mediante los cuales se ha intentado amarrar el desempeño de las dependencias con las asignaciones presupuestarias y los ingresos de los empleados públicos. El primero es la formulación de indicadores de desempeño, el segundo es el –Programa de Evaluación de Proyectos– Gubernamentales y el tercero es la creación de Programas de Mejoras de Gestión. Por último, presentamos una serie de consideraciones sobre este caso a partir del orden que ha seguido el proceso de reforma, su capacidad de institucionalizar los cambios y los avances que se han conseguido hasta el momento.

ANTECEDENTES DEL PAÍS

CHILE cuenta con una población de 15 millones de habitantes, distribuidos en una superficie de 757,000 kilómetros cuadrados², de lo que resulta una distribución poblacional de 20 habitantes por kilómetro cuadrado. De acuerdo al monto de su producto interno bruto (71.3 billones de dólares) Chile ocupa el lugar número 42 en el mundo y, por su ingreso per cápita (4,810 dólares), el número 71.

El régimen chileno es marcadamente presidencialista, limitado por un poder judicial de larga trayectoria y reconocida eficiencia, además de un renacido legislativo conformado por el Senado, con sus 48 miembros electos que permanecen en el cargo durante ocho años, y la Cámara de Diputados, con 120 miembros que lo hacen por cuatro años. La Cámara de Diputados y la mayoría del Senado son electos en fórmulas de dos parlamentarios por distrito.

Este diseño institucional persigue dos claros propósitos: por un lado, incrementar la fuerza del partido mayoritario y con ello la eficiencia legislativa y, por el otro, incentivar la conformación de coaliciones de gobierno que fueren el consenso y, con ello, la incorporación de los partidos minoritarios en las decisiones políticas.

En la época posterior al régimen del general Augusto Pinochet,¹ la conformación de las coaliciones en ambas cámaras ha sido casi idéntica. La distinción entre una y otra bien pudiera ser el asiento vitalicio que le ofrece la Constitución a los ex presidentes, el cual ha sido habilitado por el citado general. En un primer periodo, luego de la restauración del régimen republicano, el Senado fue ocupado mayoritariamente por miembros de la coalición de centro-izquierda (1990-1998). En la segunda legislatura senatorial la coalición de derecha ha sido reforzada.

En el plano económico, los últimos 15 años pueden catalogarse como exitosos, a excepción de 1998, año que marcó un cambio fundamental en las condiciones en que se venía desarrollando la economía en la última década. La crisis que significó inicialmente el deterioro de las economías emergentes asiáticas se extendió por el resto del continente hasta alcanzar Japón, con el cual adquirió poco tiempo después una dimensión global al cortagiar a Rusia y a los países latinoamericanos. Esta crisis financiera internacional redujo la disponibilidad de financiamiento para Chile por medio de organismos internacionales; además de reducir el mercado externo, lo que afectó de gran manera a un país que apoya su crecimiento económico en el sector exportador. Así, durante 1998 Chile sufrió la segunda mayor caída en los términos de intercambio de los últimos 25 años.

Sin embargo, en términos generales el comportamiento de la economía chilena en los últimos años ha sido satisfactorio, lo que no sólo ha significado un progreso material para los grupos sociales del país,² sino que también ha cambiado modos de vida, conduc-

¹ La transición o entrega del poder de los militares se llevó a cabo en 1990, después de que en el plebiscito de 1988 la mayoría repudió la dictadura del país.

² Cabe mencionar que no todas las clases sociales se han beneficiado de la misma forma, principalmente por la concentración del ingreso.

tas e incluso el marco de referencia para la formulación de políticas económicas y sociales. Por primera vez en mucho tiempo, este país ha podido contar con un horizonte estable a largo plazo para la toma de decisiones –públicas y privadas– lo que ha permitido el lanzamiento de iniciativas como la reforma educativa y la del sistema procesal penal, que habían quedado postergadas, asimismo, se pudo impulsar la reformulación del proceso presupuestal, que nos ocupa en este documento. Con estos antecedentes, encontramos que, si algo caracteriza la economía de este país es la estabilidad, lo que es destacable en un contexto latinoamericano distinguido por la turbulencia.

En el aspecto político, Chile ha sufrido una serie de transformaciones con la intención de recobrar su sistema democrático, después del largo periodo de un gobierno autoritario y represor.³ Estos cambios han introducido nuevos actores al proceso de discusión y decisión gubernamental, que aún conserva una fuerte preeminencia del Ejecutivo sobre el Legislativo. Antes del golpe militar, la democracia chilena se encontraba plenamente consolidada, con un apuntalado sistema de partidos y una continuidad de gobiernos electos por el voto ciudadano que no tenía par en Latinoamérica. Luego del derrocamiento de Allende, el estado chileno se caracterizó por emprender una serie de reformas del Estado buscando la estabilización de algunas variables macroeconómicas⁴ como la inflación, el empleo, el crecimiento económico y el déficit presupuestal. Estas transformaciones, aunadas a una estrategia de rápidas apertura comercial y liberalización económica, colocaron a Chile como pionero de las reformas que años después emprenderían la mayoría de los países de América Latina.

Por último, resulta importante resaltar el papel que desempeña el Banco Central. Resultado de la reforma impulsada por el régimen militar con la intención de limitar la discrecionalidad política de las entonces futuras autoridades electas, la Constitución de

³De acuerdo con Enrique Cañas (1998), los partidos políticos tienen fuertes tendencias centristas, y para contribuir a la estabilidad política, generalmente, están dispuestos a hacer concertaciones.

⁴Venidas a plome luego del periodo del presidente Salvador Allende y del posterior golpe de Estado.

Chile otorga una autoridad autónoma del control político a esta institución. Para asegurar su independencia y continuidad, los miembros del Banco Central son electos por un periodo de 10 años y no pueden ser removidos por causas políticas. Asimismo, el banco tiene una prohibición legal para financiar los gastos gubernamentales mediante políticas monetarias expansionistas (emisión de moneda o de bonos gubernamentales). Sin embargo, y no obstante estas prerrogativas legales, actualmente se discute en este país la veracidad del carácter autónomo del Banco Central. Algunos argumentan que esta autonomía se ve franqueada debido a que las provisiones legales formales no garantizan la autonomía en la práctica, particularmente por tratarse de un país en desarrollo donde las presiones de los organismos financieros internacionales y los intereses de las coaliciones políticas internas son determinantes.

EL PROGRAMA ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y SU ANTECEDENTE

LOS ESFUERZOS por modernizar la administración pública chilena inician en el primer gobierno electo democráticamente después de la dictadura. Por una parte, el primer gobierno de concertación creó el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Minisegpres) con la misión de impulsar el proceso de coordinación integral del gobierno central. A partir de 1990, el Minisegpres Incorporó un sistema de metas ministeriales, con el cual intentó impulsar una cultura de planificación y evaluación del sector público. De manera simultánea, el Ministerio de Hacienda inició en varios servicios públicos el uso de herramientas para mejorar el desempeño de la gestión pública, tal es el caso de los incipientes sistemas de planeación estratégica o del uso de indicadores de desempeño. Con estos esfuerzos, en los primeros años del gobierno del presidente Eduardo Frei se inició un plan piloto de modernización de servicio público para lo que se empezó con cinco servicios, los cuales fueron seleccionados discrecionalmente. La mejora en estos servicios se basó en la utilización de técnicas de planeación estratégica, proyectos

de modernización, sistemas de control de gestión y convenios de evaluación del desempeño. Los resultados de estas experiencias se incorporaron al proceso de discusión presupuestaria del Congreso sobre el financiamiento de los servicios públicos.

Posteriormente, en el segundo gobierno de coalición se continuó asumiendo la necesidad de modernizar la administración pública e intentar dar mejores resultados en la gestión de los servicios públicos. Pero también, creció en el gobierno la conciencia de generar un aparato público más eficaz en la atención de las clases menos favorecidas de la sociedad (Frei, 1998). Así, con la intención de hacer un diagnóstico que permitiera partir de un claro entendimiento de la problemática del país y en específico de la administración pública federal, se formó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (CIMGP) en 1994. Este comité se formó con la participación de los ministerios del Interior (MI), de Hacienda (MH) y el de la Miniseqpres en calidad de presidente. Dentro de su estructura también se consideraban las secretarías Técnica y Ejecutiva con especialistas en gestión y desarrollo organizacional. Al mismo tiempo, en el Miniseqpres se conformó una división de modernización dirigida por el secretario ejecutivo del comité (Ramírez, 2001).

Los primeros esfuerzos (1994-1996)

De acuerdo con el decreto que constituyó el comité, la misión de éste era coordinar a los distintos ministerios dotados de competencia en el ámbito del perfeccionamiento, el desarrollo, la racionalidad y la modernización de la función pública, con el fin de proponer al Presidente de la República las políticas generales sobre la materia y las acciones, proyectos e instrumentos necesarios para su implementación, seguimiento y evaluación. Para cumplir con el encargo, el comité proveería la modernización de la gestión de los órganos del Estado y velaría por la coherencia y articulación de los planes de acción orientados a modernizar el Estado (Miniseqpres, D.E., núm. 12, 1994).

Sobre la base de esta encomienda, el CIMGP diseñó un plan de acción para impulsar diversos instrumentos y metodologías que permitieran avanzar en la mejora de la administración pública del país. Los trabajos con que se iniciaron las labores del CIMGP fueron:

- identificar los ámbitos fundamentales para abordar una política de modernización de la gestión pública;
- establecer mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas, e
- identificar tareas urgentes que demandaba la ciudadanía (CIMGP, 2000).

Al finalizar trabajos, fueron presentados como la respuesta presidencial a los compromisos hechos por el Ejecutivo, entre los que se encontraban contar con indicadores de gestión que pudieran hacerse públicos; fortalecer la capacidad de evaluación del sector público; lograr el uso eficiente de tecnología de información; modernizar la función de los recursos humanos; integrar el papel de los principales actores del proceso modernizador; y generar un proceso descentralizador.

Los primeros esfuerzos del CIMGP enfrentaron dificultades para lograr avanzar en su cometido. De acuerdo con Ignacio Pérez (1996), la falta de consideración de la diversidad cultural en la administración pública de Chile fue uno de los principales. El autor menciona que no era posible dar el mismo trato a ministerios con tan disímiles culturas organizacionales y recursos como el Ministerio de Hacienda y el Servicio Nacional de Menores. Por otra parte, faltó sensibilidad política para enfrentar la conflictividad de los gremios, los cuales se inconformaron por causa de nombramientos que no se basaban en el mérito, sino en otro tipo de criterios. Una tercera razón para el fracaso de los primeros intentos del CIMGP se originó en la ausencia de cambios en las normas legales que dificultan el desempeño de la función pública, por la rigidez que le imprimían.

Basados en la experiencia de los primeros intentos, el comité modificó la estrategia, buscando generar consensos en torno a la

necesidad de modernizar el aparato público, proponiendo cambios en la legislación e introduciendo herramientas de cambio en las organizaciones. De esta manera, los objetivos del Programa de Mejora de la Gestión Pública para 1995-1996 fueron:

- establecer el reconocimiento público de la modernidad como prioridad del gobierno,
- constituir una red de agentes claves de modernización integrada por autoridades de diferentes niveles de gobierno, parlamentarios y del resto de la sociedad;⁵
- contar con una agenda legislativa de reformas modernizadoras en proceso de discusión; y
- promover un conjunto desarrollado de instrumentos de gestión.

Sin embargo, el plan de acción del periodo 1995-1996 tampoco consiguió un impacto importante, quizá por ser un programa demasiado ambicioso (Pérez, 1996) o quizá por la falta de interés del Ejecutivo en el programa. De acuerdo con Ramírez (2001: 52), “en esta primera etapa de funcionamiento del CIMGP no se presentaba un diseño modernizador. La estrategia que se privilegió fue básicamente gradual, incentivando las redes de colaboración y apostando al cambio cultural de la gestión pública”. De acuerdo con el autor, al hacer un balance de lo realizado, se deja entrever una diversidad de percepciones, por una parte la versión oficial afirma que el proceso fue un esfuerzo “macizo, sistemático e integral”; y por otra, de acuerdo con algunos actores existe una visión de poca voluntad o falta de urgencia en el plano político, una baja prioridad en el gobierno, falta de consensos y precariedad de diagnósticos adecuados, considerando que los grados de avance en materia de recursos humanos, por ejemplo, o en lo relativo a gestión presupuestaria o participación ciudadana tuvo incipientes y dudosos resultados (Ramírez, 2001).

⁵La necesidad de crear consensos que facilitaran al gobierno la implementación de las políticas de cambio era ampliamente reconocida (Pérez, 1996).

*La etapa de dominio
del presupuesto (1997-2000)*

Para 1997 se inició un cambio en la estrategia a seguir, tratando de formalizar los compromisos e institucionalizar el uso de las herramientas de cambio. Una de las primeras iniciativas del comité fue la suscripción de compromisos de modernización con 43 servicios públicos y la definición de proyectos identificados con plazos fijos.⁶ Posteriormente, como se verá adelante, estos compromisos de gestión dieron lugar a la formación de los Programas de Mejora de la Gestión (PMG). También en 1997 se inició el Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales, con la evaluación de 20 programas.

Pero, el producto en el que se enmarcaba la estrategia principal del comité fue la elaboración del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública 1997-2000 (PEMGP), publicado en 1997. Este documento intentaba integrar y dar coherencia a las diversas líneas de acción que se utilizarían hasta finalizar la gestión del presidente Eduardo Frei. Las instancias responsables del plan eran los ministros del interior, de Hacienda, de la secretaría general de la Presidencia; el Secretario General de Gobierno, el del Trabajo y Previsión Social y el de Economía, Fomento y Reconstrucción. El Comité también podría contar con otros miembros, en la medida en que fueran necesarios.

El PEMGP pretendía erigirse como el eje de la acción estatal de satisfacción del público usuario. También con la implementación de este plan, se intentaba promover desde el gobierno el crecimiento económico con equidad. Las diversas líneas de acción que planteaba el PEMGP se basaban en integrar una visión estratégica del país y erigirse como gerente y promotor del bien común, así como un ente regulador y promotor de la participación ciudadana. Desde la perspectiva del plan, la modernización era vista como un esfuerzo para adecuar el funcionamiento de todas las instituciones y servicios públicos a las condiciones de eficiencia y calidad

⁶Para el año 2000, se habían incorporado a 70 servicios indicadores de gestión y 128 ya habían suscrito compromisos de modernización.

que se requieren para responder satisfactoriamente en todos los ámbitos mencionados. Además de la línea administrativa se planteaba la necesidad de incorporar el proceso modernizador dentro de un proceso más amplio: la modernización del estado. Con todo este plan, se pretendía adecuar el papel del Estado ante las demandas que imponían las nuevas exigencias económicas, internacionales, políticas y sociales (PEMGP).

El plan se estructuraba de acuerdo con principios, objetivos, aspectos innovadores líneas de acción, en las que se empieza a sentir una mayor influencia del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuesto (Dipres). Los principios que regían la implementación del PEMGP eran: probidad y responsabilidad, igualdad, transparencia, accesibilidad y simplificación, gestión participativa y eficiencia y eficacia.

Dentro de los objetivos del PEMGP se destacaba la búsqueda de mejorar la calidad de los servicios públicos mediante el establecimiento de una red estable de servidores públicos que priorizaran la eficiencia, flexibilidad y coordinación; de la misma forma, tenía una alta prioridad el logro de resultados y el desarrollo de una cultura de evaluación de los resultados. Dentro del programa se pretendía actuar sobre las siguientes líneas de acción:

1. Recursos humanos: dignificar la imagen del servidor público, mediante la capacitación y un cambio de cultura que vaya de la evaluación de las normas a la evaluación de los resultados; de tal forma que la evaluación de los resultados se pueda ligar a incentivos monetarios al desempeño individual.
2. Calidad de servicios y participación ciudadana. Mejorar la calidad de los servicios, ventanillas únicas, atención a reclamos y carta de derecho ciudadano.
3. Transparencia y probidad de la gestión.
4. Evaluación de programas públicos.
5. Gestión estratégica. Comprometida con la búsqueda de resultados, desarrollo de metas e indicadores de gestión y compromisos de modernización, mejoramiento de la tecnología, planificación estratégica.

6. Desconcentración de funciones e institucionalidad del Estado.⁷ Comunicación y extensión.

Los puntos 1, 2, 3 y 5 tenían como pilares para la obtención de resultados el funcionamiento del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales (PEPG) y los Convenios de Desempeño por Indicadores, a los que posteriormente se incorporó el funcionamiento de los Programas de Mejora de la Gestión Pública.⁸ Sobre estos tres mecanismos de evaluación, que bajo el liderazgo de la Dipres se intentaron ligar al presupuesto, abundaremos más adelante, después de describir el proceso presupuestario y la importancia que en él tiene la Dipres.

EL PROCESO PRESUPUESTARIO

EN LAS reformas de la administración pública chilena, que surgen con la implementación del PEMGP 1997-2000, toma gran importancia el proceso presupuestario. Principalmente por la intención explícita de involucrar la evaluación del desempeño del gobierno en el proceso de formulación del presupuesto. Es por esto que, en este apartado presentamos las particularidades de la formulación del presupuesto en Chile, partiendo del orden legal que regula su proceso, dentro del que consideramos dos etapas, la formulación y la aprobación. En este proceso es fundamental la participación de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, ya que es la entidad pública por medio de la cual el Ejecutivo ejerce su función y, por lo tanto, es la dependencia responsable de dirigir la formulación del presupuesto, su aplicación y evaluación. Por último, presentamos el papel que el Congreso tiene en el proceso presupuestario, el cual se centra básicamente en su aprobación.

⁷ El proceso descentralizador se ha apoyado ampliamente desde las presidencias de Frey y Aylwin, con fondos para el desarrollo regional y de manera política con la instauración de la elección directa de las autoridades locales .

⁸ Como ya se mencionó, este documento hace énfasis en el desarrollo de las herramientas de gestión ligadas al presupuesto, para profundizar sobre las otras líneas de acción se puede consultar el informe de resultados del periodo 1997-2000 del CIMGP.

El marco legal

La ley en la cual se basa la formulación del presupuesto del gobierno en Chile es la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (LOAFE); ésta ley está restringida por la Constitución nacional en ciertos aspectos del manejo financiero del Estado. En primer lugar, de acuerdo con la Constitución, el proyecto de ley de presupuesto es de iniciativa exclusiva del presidente de la República y tiene su origen en la Cámara de Diputados; en segundo lugar, está la restricción sobre la entrega del proyecto de presupuesto, el cual se debe presentar al Congreso por lo menos tres meses antes de la fecha en que debe empezar a regir. Complementaria a la Ley de Presupuesto Anual, cada año se deben dictar una serie de leyes complementarias, estas normas complementarias permiten que la ley de presupuesto sea hasta cierto punto un documento muy sencillo (Petrei, 1996). La necesidad de dictar leyes complementarias, radica en que éstas no crean jurisprudencia, por lo que no aplican para años diferentes en las que fueron promulgadas (Libertad y Desarrollo, 1999).

La formulación del presupuesto

En primer lugar, la LOAFE (núm. 1.263 de 1975) hace énfasis en que todos los gastos e ingresos del gobierno deben estar contemplados en la Ley de presupuesto. Los egresos de la República deben ser asignados de acuerdo con las prioridades que son determinadas en el mismo presupuesto.⁹ Asimismo, los presupuestos anuales se deben realizar en concordancia con un programa financiero de mediano plazo (3 años). Sin embargo, de acuerdo con Petrei (1996: 288) “si bien, las normas reglan un mecanismo formal para poner al presupuesto en un horizonte de programación financiera de varios años, en la práctica no se hace”. La Constitución

⁹De acuerdo con Petrei (1996: 287): “No hacen falta reglas ni normas constitucionales para dar vida a un acuerdo compartido por prácticamente todos los partidos políticos y por la ciudadanía respecto a la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos.”

dispone en su artículo 62 que corresponde al Poder Ejecutivo la iniciativa exclusiva tanto para formular el presupuesto como para imponer, suprimir o condonar tributos. El Decreto de Ley 1.263, también sanciona los principios de universalidad y unidad del presupuesto, lo encuadra en un programa financiero de mediano plazo y establece normas para el control de la eficiencia en el gasto de los recursos fiscales.

Un aspecto muy importante que marca la LOAFE es que la asignación de recursos es una propuesta de la Dirección de Presupuestos, en su calidad de organismo técnico, el cual además debe de orientar el proceso técnico de formación del presupuesto. Cabe mencionar que el proyecto de presupuestos además de una estimación de los gastos y los ingresos, también contiene una compatibilización de los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos, lo que se traduce en preceptos sobre la ejecución del presupuesto aprobado en la ley referida.¹⁰

La aprobación legislativa

La aprobación está regulada por el artículo 64. El proyecto se debe de entregar a más tardar el primero de octubre del año anterior al que entrará en vigor. El incumplimiento de esta obligación puede hacer al Presidente sujeto de juicio político. En el Congreso, el proyecto debe ser analizado por una comisión formada por el mismo número de senadores y diputados, esta comisión debe quedar constituida antes de que termine la legislatura ordinaria, es decir el 18 de septiembre. Para la discusión del presupuesto en el Congreso, la Ley núm. 18.918 (orgánica constitucional del Congreso) dispone la Comisión Especial deberá, en todos los casos, estar compuesta por los miembros de las comisiones de Hacienda tanto de la Cámara de Diputados y del Senado. El Congreso tiene sesenta días para despacharlo a partir de su presentación. Pero si el Congreso no lo despacha íntegramente dentro de dicho plazo regirá el proyecto presentado por el presidente de la República, éste es

¹⁰ Artículo 11 del decreto núm. 1.263.

quizá uno de los aspectos más importantes para darle poderes superiores al Ejecutivo sobre el Congreso.

Desde la Constitución, también es previsible que el Congreso tiene una atribución muy limitada en materia de asignación del gasto. De acuerdo con el artículo 64 de la Constitución “el Congreso no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos, solo podrá reducir los gastos contenidos en el Proyecto de Ley de presupuestos”. A pesar de las connotaciones negativas que se puedan hacer entorno a la debilidad del Congreso, en materia presupuestaria, de acuerdo con algunos académicos estudiosos de temas presupuestarios, esta debilidad está pensada así *ex profeso* y no hay demanda por cambiarlo; ya que se considera que el Poder Ejecutivo es el único actor que no tiene incentivos para derrochar el gasto y mantener el equilibrio presupuestal, ya que es el responsable de las finanzas públicas.¹¹ También en la búsqueda de equilibrio presupuestario, desde la Constitución se establece que es necesario contar con quórum calificado para aprobar los empréstitos que se comprometan por periodos mayores a los del presupuesto.

Como es posible observar, con un rápido repaso al marco legal, el Ejecutivo mantiene un alto control sobre el presupuesto a través de un manejo centralizado de la formulación de éste.¹² Pero aunado a esto, el Ejecutivo mantiene una relación de poder histórico sobre el Poder Legislativo, con la que impone permanen-

¹¹ Esto fue expresado por Rossana Costa y Carlos Portales en entrevistas separadas.

¹² A pesar del poco poder legal que tiene el Congreso en la elaboración del presupuesto, de acuerdo con Marcela Guzmán: “La intención es tener un flujo de información más expedito entre el Congreso y el Ejecutivo, es decir, a pesar de que el marco legal no obliga al Ejecutivo a involucrar al Congreso en la formulación del presupuesto, esto se está buscando por medios informales, ya que dos meses es un tiempo relativamente corto para poder evaluar el presupuesto. Esto permite dar respuesta a las inquietudes de los parlamentarios sobre el presupuesto y su formulación. Esto nunca se había hecho, así que no sabemos cómo nos vaya a resultar. El mecanismo es una instancia de evaluación, que se llamó evaluación presupuestaria, donde tienen que presentarse todos los ámbitos sujetos de ser evaluados. Nosotros (la Dipres) tenemos una relación con el Congreso bastante importante. También existe un balance de gestión integral, el cual realizan las instituciones antes de diciembre de cada año, en el cual y que se les envía al Congreso en abril. En este momento, lo que estamos haciendo es mejorar los mecanismos para que la información de las instituciones fluya hacia el Congreso por medio del Ministerio de Hacienda, y que retroalimente la toma de decisiones al interior de la institución (Dipres)”.

temente su voluntad (Libertad y Desarrollo, 1994). Muestra de ello es que el Congreso tampoco tiene facultades para aprobar nuevos gastos sin indicar al mismo tiempo las fuentes de ingreso de estos. Por último, en caso de que los recursos aprobados por el Congreso fueran insuficientes para aprobar el gasto del gobierno, el Poder Ejecutivo, con la aprobación de la Contraloría General,¹³ deberá reducir proporcionalmente los gastos autorizados en el presupuesto.

La Dirección de Presupuesto (Dipres)

Durante la formulación del presupuesto, como ya se mencionó, juega un papel fundamental la Dirección de Presupuesto dependiente del Ministerio de Hacienda. Esta dirección es probablemente una de las agencias más poderosas en la administración pública de Chile, lo cual ha aumentado a partir del papel tan importante que ha adquirido con la aplicación de los mecanismos de evaluación y producción de información para la discusión del presupuesto.

La Dirección de Presupuestos comienza a gestarse en 1925, con la promulgación de una nueva Constitución, Política que establece un sistema presidencial y entrega las bases fundamentales para la organización político-administrativa del país. Para concretar aquello, se contrató un equipo de consejeros norteamericanos con el propósito de organizar la administración financiera del estado.¹⁴ El equipo entregó propuestas que modificaron sustantivamente la administración interna del país. Sobre la base de dichas propuestas se gestaron también una serie de leyes que cul-

¹³Aunque los mecanismos de control interno son fundamentalmente legales y recientemente se intenta girar hacia una mayor importancia al control del desempeño existe un control externo al Ejecutivo. El control externo se lleva acabo por la Contraloría General, la cual fue creada en 1927. El contralor es designado por el presidente con acuerdo del Senado y es inamovible hasta cumplir los 75 años. La constitución encomienda a la Contraloría General muy diversas funciones, entre las que destaca examinar y juzgar cuentas; efectuar auditorías e inspecciones en todo el sector público y fiscalizar el uso de fondos públicos en todos los niveles y entidades de gobierno. La autonomía de este órgano está fortalecida por la inamovilidad del contralor hasta cumplir 75 años (Restrepo).

¹⁴Este equipo fue liderado por E.W. Kemmerer, razón por la que se conoce hoy día como "Misión Kemmerer".

minaron en la promulgación de la Ley núm. 4520, primera Ley Orgánica de Presupuestos. Dentro de esta dinámica, el 20 de agosto de 1927, se creó la Oficina del Presupuesto y Finanzas, que comenzó a tener a su cargo la centralización de la formulación del presupuesto del gobierno nacional. De esta forma nació el antecesor de la Dirección de Presupuestos.

Posteriormente, el decreto con fuerza de Ley núm. 47, de 1959, incorporó dos importantes instrumentos: por un lado, el sistema de presupuesto y balance de caja; y por otro, una nueva forma de clasificación de los ingresos y gastos públicos, ambos sobre la base de criterios económicos que, con variantes, en la actualidad aún prevalece. En ese año, la institución comenzó a aplicar en algunos sectores de la administración pública el presupuesto por programas, práctica que se extendió en 1967, al resto de las instituciones. En el año 1960, mediante decreto con fuerza de Ley núm. 106, se establece la Dirección de Presupuestos y se fijan sus funciones.

En los setenta se produce una reforma constitucional en la administración pública chilena. Coherente con las nuevas directrices impartidas por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (Conara), en noviembre de 1975 se dicta el Decreto de Ley núm. 1263, que reestructura los organismos responsables de la administración presupuestaria y financiera, y modifica los sistemas y procedimientos de formulación, ejecución y control presupuestario.

Procesos y productos principales

De acuerdo con las directrices que regulan el funcionamiento de las Dipres, los principales procesos de esta Dirección son:

- a) Proponer, administrar y controlar la obtención y asignación de recursos públicos del Estado, con una perspectiva de corto, mediano y largo plazo.
- b) Controlar la consistencia y coherencia de las iniciativas legales y normativas con la disponibilidad de recursos, velar

porque dichas iniciativas sean coherentes con la eficacia del gasto y la gestión pública, especialmente en las áreas de institucionalidad pública y de recursos humanos.

c) Investigar, analizar y proponer alternativas de mejoramiento en los instrumentos de gestión pública y de técnicas para la administración presupuestaria.

Principales productos de la Dipres

La Dipres tiene una importante diversidad de productos asociados a la formulación y análisis del presupuesto, dentro de ellos encontramos que los más importantes son los siguientes:

Evaluación presupuesto años anteriores. Es un Instrumento técnico que consiste en un análisis de la ejecución presupuestaria de años anteriores, con énfasis en el último ejercicio. Considera un análisis cuantitativo y cualitativo, reuniones de evaluación con los servicios involucrados, en relación al balance presupuestario, a los objetivos, metas y resultados de la gestión institucional.

Informes financieros y marco presupuestario. Propuesta inicial de la asignación de recursos financieros del Estado. Incluye la estimación de ingresos fiscales, su distribución de recursos entre sectores, organismos y los diversos rubros de gasto y la definición del marco macroeconómico general.

Ley de Presupuestos del Sector Público. Es el documento que representa la expresión formal del sector público para un periodo anual, en el cual se establecen las autorizaciones máximas de gasto para las instituciones públicas, normas financieras de general aplicación y otras que regulan procedimientos para materias específicas.

Instrucciones para la ejecución de la Ley de Presupuestos. Instrumento técnico que contiene las normas operativas e instrucciones que rigen la operación del presupuesto, con indicación de: cómo se gastan los recursos, a qué pueden destinarse, como se rinden y controlan los gastos, instrucciones para el registro de los movimientos presupuestarios a través del clasificador presupuestario.

Incluye además, normas de personal, de inversiones y endeudamiento público.

Programa de Caja. Es la estimación mensual de los recursos con que contará el fisco, los fondos que se pondrán a disposición de los servicios y un análisis de la ejecución del mes anterior.

Informe de ejecución presupuestaria. Consiste en la elaboración mensual y semestral de informes con detalle de la ejecución de ingresos y gastos, percibidos y devengados, movimiento de fondos y de cuentas complementarias.

Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales. Se analiza con detalle más adelante.

Programa de Mejoramiento de la Gestión. Se analiza con detalle más adelante.

Estadísticas de las finanzas públicas. Es una publicación que contiene los antecedentes financieros oficiales, que reflejan el comportamiento de la política fiscal en un periodo determinado. Aborda aspectos relativos al gobierno central, el tesoro público, el gobierno regional y municipalidades, empresas públicas y dotación de personal.

Informes técnicos, legales y financieros. Informes sobre iniciativas legales y reglamentarias, incluidos los costos que importan y su financiamiento.

El proceso presupuestario

Para dar inicio al ciclo presupuestario, el Ministerio de Hacienda, por medio de la Dipres, envía entre junio y julio, de cada año, los lineamientos con que debería de hacerse la formulación del presupuesto anual a todos los ministerios. Con estas instrucciones, los ministerios empiezan a preparar sus presupuestos de inversión y gasto corriente entre los meses de julio y agosto. Específicamente, en el mes de agosto, los programas de inversión se sujetan al visto bueno del Ministerio de Planeación (Mideplan), quien controla los estudios de factibilidad que le envía cada ministerio. Cuando el criterio para aprobar que un proyecto se incluya en el presupuesto

en la rentabilidad se requiere que está sea del 12 por ciento como mínimo, Para esto, la oficina del Mideplan tiene desarrolladas 22 metodologías para evaluar diversos tipos de proyectos (Petrei, 1996).

PROCESO PRESUPUESTARIO
ETAPAS QUE CUMPLE LA ELABORACIÓN
DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

<i>Mes</i>	<i>Actividades</i>
Abril-mayo	Presupuesto exploratorio.
Mayo-junio	Elaboración del proyecto de presupuesto.
Junio-julio	Instrucciones para la formulación presupuestaria.
Julio-agosto	Preparación del proyecto de presupuesto a nivel institucional.
Agosto	Análisis del proyecto de presupuesto.
Agosto-septiembre	Discusión del proyecto de presupuesto.
Septiembre-octubre	Presentación final del proyecto de ley.
Octubre-noviembre	Discusión en el Congreso nacional.
Diciembre 1o.	Tramitación total en el Congreso para la publicación.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Dipres.

Por otra parte, también entre julio y agosto, la elaboración de los programas de caja es coordinada por la Dipres. Estos programas sirven para poner trimestralmente los recursos a disposición de cada servicio y son negociados entre los ministerios y la Dipres. Por otra parte, la función de recaudar los recursos y ponerlos disponibles para financiar los programas de caja es responsabilidad de la Tesorería. Esta labor se lleva a cabo por medio de cuentas subsidiarias de la cuenta de la Tesorería, las cuales son destinadas a proporcionar los recursos destinados a los servicios.

Al revisar el presupuesto, es posible observar que su presentación se basa en la clasificación por instituciones y por objeto del gasto (clasificación económica), y si bien hay una mención a los programas a que se asignan los recursos, el carácter tan agregado de éstos y la correspondencia rigurosa con la clasificación institucional muestran que el enfoque de presupuesto por programas no existe.

*El papel del Congreso
en la aprobación del
presupuesto*

La discusión en el Congreso tiene lugar entre los meses de octubre y noviembre, primero en la Comisión Especial de Senadores y Diputados. La comisión especial, formada por 26 miembros, se divide en cinco subcomisiones, donde se realiza la discusión más importante del presupuesto. Al terminar la discusión, cada una presenta su informe a la comisión especial; la cual los integra y con ellos se encarga de producir un informe final, que es presentado y votado en el Pleno de la Cámara.¹⁵

Además de las pocas atribuciones que tiene el Congreso, son evidentes otras dificultades para el Congreso. En primer lugar, existe un vacío en las normas constitucionales que regulan el proceso presupuestario, por ejemplo, las cámaras llegan a desconocer con certeza cual es la tramitación que se debe de dar al proyecto, prueba de ello es que el senado modificó la práctica que se había seguido normalmente cuando aprobó el presupuesto de 1995, omitiendo la votación en general del proyecto (Libertad y Desarrollo, 1994). La prohibición de transferir recursos entre ministerios, una vez que es aprobado el presupuesto, puede ser pasada por alto “triangulando” los recursos a través de la Partida tesoro público (Libertad y Desarrollo, 1994). En segundo lugar, los parlamentarios no tienen suficiente tiempo para el análisis de la propuesta de ley. Por este problema, algunos diputados han promovido la creación de una oficina de presupuesto en el Congreso. La creación de esta oficina es consenso entre diputados tanto de oposición como los de la concertación.

Actualmente, ante las limitaciones legales para participar modificaciones de fondo en el presupuesto, y los recursos limitados

¹⁵ Existe una controversia sobre el nivel de discusión del presupuesto en el Congreso, y particularmente en las subcomisiones. Por una parte se reconoce que el Congreso tiene un equipo muy pequeño para el análisis del presupuesto (Rossana Costa). Sin embargo otros entrevistados (Jorge Israel y Ricardo Martner) arguyen que la discusión es muy intensa con asesores y expertos externos, pero que el nivel de la discusión depende del perfil y liderazgo de los legisladores que conformen la Comisión de Presupuesto, especialmente del presidente de ésta.

con que cuenta para el análisis del proyecto de presupuesto, el Congreso ha iniciado una permanente petición por transparencia en el uso de los recursos del gobierno y la incorporación de una contabilidad del gobierno que considere los costos de capital en los que se incurre.

INDICADORES DE DESEMPEÑO

EN TÉRMINOS generales, la forma de elaborar el presupuesto en Chile, así como el proceso que sigue su aprobación, aplicación y evaluación han permanecido intactos. Uno de los mecanismos por los que se ha intentado mejorar el proceso presupuestario y conocer el desempeño del gobierno es la generación y utilización de indicadores de desempeño. En este apartado presentamos las condiciones que dieron origen a su utilización, la importancia que han tenido para la Dipres, sus características y su aplicación en el proceso presupuestario, así como los principales resultados que se han obtenido de su utilización.

Las dificultades para la implantación de programas públicos, y la ausencia de resultados apreciables en instituciones y sectores que recibieron importantes aportes de recursos durante el gobierno del presidente Aylwin, propició la incorporación al proceso presupuestario de un sistema de indicadores y metas de desempeño de las instituciones públicas.¹⁶ La Dipres puso en marcha en 1993 un programa piloto de mejoramiento de la gestión en los servicios públicos. Así, se estructuró un programa cuyo núcleo era el desarrollo de ejercicios de planificación estratégica. Realizando estos ejercicios participativos de planeación estratégica se buscaba clarificar la misión de las organizaciones, definir sus clientes, sus objetivos y productos. Así, a partir de este análisis se esperaba desarrollar proyectos específicos de mejoramiento de gestión además de estructurar un sistema de información gerencial que, sustentado en

¹⁶Es importante hacer hincapié en que, en términos generales, la metodología para la elaboración del presupuesto no ha cambiado hasta el día de hoy. Éste se sigue presentando de la misma forma. De acuerdo con Marcela Guzmán, lo que se hace cada vez más es armar un presupuesto que tenga foco en los resultados, complementando la presentación del presupuesto con información sobre evaluaciones y desempeño de las instituciones públicas.

una serie de indicadores de gestión, permitiera dar seguimiento a la gestión de las organizaciones, estableciendo metas e indicadores de desempeño. Se esperaba que estas metas e indicadores pudieran plasmarse en convenios de desempeño que contemplaran incentivos y reconocimientos a la buena gestión. Inicialmente este programa consiguió incorporar a cinco servicios públicos¹⁷ para extenderse posteriormente en la administración pública de Chile.

Sin embargo, en este inicio la concepción racionalista y secuencial del programa lo llevó a convertirse en un proceso que por la falta de institucionalidad quedó sujeto a los vaivenes de las autoridades de cada sector y las urgencias institucionales (cfr. Marcel, 1997: 66). Estas debilidades presentadas por la naturaleza política de la administración pública crecieron con el cambio de gobierno. A finales de 1994, la Dipres concluyó que el enfoque gradualista del programa resultaba demasiado aislado y lento para impactar en la administración pública chilena, por lo que se promovió un ejercicio más amplio enfocado a la formulación de indicadores de desempeño. Así, en el segundo semestre de 1994 con un plan piloto se solicitó a los servicios públicos, mejor preparados, para identificar indicadores¹⁸ y metas de desempeño, que propusieran indicadores y metas de desempeño para incorporarlos en la Ley de Presupuesto para el año 1995.¹⁹ De los servicios convocados participaron 26 con 100 indicadores, que fueron incorporados en el presupuesto de 1995 como información complementaria.

De acuerdo con Marcel (1997), desde su inicio, la incorporación de indicadores y metas de desempeño no tenía el propósito de establecer una vinculación directa entre el logro de metas y la

¹⁷Estos servicios fueron: el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo; el Servicio Agrícola y Ganadero, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y la Dirección de Deportes y Recreación.

¹⁸En el plan piloto se incluía una gran diversidad de indicadores como cobertura, eficiencia, autofinanciamiento, eficacia, calidad, oportunidad del servicio.

¹⁹En esta primera oportunidad, el ejercicio fue prácticamente voluntario, y se permitió que cada institución formulara sus metas e indicadores de desempeño según su propio parecer, sin una metodología predefinida.

asignación de recursos. Lo que se buscaba con la incorporación de metas e indicadores de desempeño al proceso presupuestario era:

- difundir la preocupación por los resultados de la gestión de las instituciones públicas;
- generar mayor presión para generar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, con la introducción y publicidad de metas y compromisos factibles de cumplirse; y sobre todo;
- enriquecer la discusión presupuestaria.

Con posterioridad, se consiguió expandir la cobertura, calidad y diversificación de los indicadores y metas de desempeño. Sin embargo, hasta la formulación de presupuesto de 1996 existían dificultades para fijar adecuadas metas con base en los indicadores presupuestos por los servicios, principalmente por la premura con que se tenían que revisar y negociar las metas por la Dipres y establecer las metas definitivas para los servicios. Debido a esta falta de coordinación entre las propuestas de metas e indicadores de desempeño, a partir de 1996 la proposición y selección de indicadores se produjo al inicio del proceso interno de preparación del presupuesto (junio) y la fijación de las metas al término del mismo (septiembre). Durante esta etapa del Programa de Indicadores de Desempeño, se percibía un gran optimismo en cuanto a las posibilidades de esta herramienta para mejorar la gestión pública, debido a la aceptación que tenía entre los servicios públicos, por lo que se esperaba que pudiera llegar a tener una gran cobertura en un corto plazo (Yáñez, 1996). Sin embargo, también se evidenciaba la necesidad de que fuera un organismo independiente de la administración pública, o al menos externa al ejecutivo, quien se encargara de las evaluaciones y negociaciones de las metas de los servicios (Yáñez, 1996).

A pesar de los avances alcanzados entre 1994 y 1997, para el año 1998 con el inicio de los PMG (Ley 19.553) se discontinuó la importancia de los indicadores de Gestión. Y no fue sino hasta la formulación del presupuesto del 2001 en que son rehabilitados en

importancia (Guzmán, 2000).²⁰ Para el año 2001 se incorporaron al presupuesto, en forma de anexo, 149 servicios con un total de 275 indicadores (véase anexo 1). Estos indicadores cubrían principalmente las funciones sociales y económicas y mayoritariamente el ámbito de la eficacia de productos o servicios institucionales.

ANEXO I
INDICADORES DE DESEMPEÑO
2001-RESUMEN GENERAL

<i>Funciones</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Eficiencia</i>	<i>Economía</i>	<i>Total</i>
Funciones generales	42	2	9	53
Funciones sociales	72	14	27	113
Funciones económicas	86	8	15	109
Total indicadores de desempeño	200	24	51	275

Para este periodo se consideró que el foco de los indicadores debería restringirse a cuatro aspectos relacionados con el desempeño de la organización.²¹

Eficacia. Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos que se plantean para la organización. Cabe mencionar que esto no consideraba la importancia de los recursos asignados, ya que esto se incluye en otro tipo de indicadores. Para que efectivamente se puedan desarrollar estos indicadores es fundamental que los objetivos de la institución estén adecuadamente definidos.

Eficiencia. Describe la relación entre la producción física de la organización y los insumos o recursos que utiliza en su producción. Este tipo de indicadores son los que más fácilmente definen las organizaciones, ya que éstas pueden expresar, tanto insumos

²⁰Es importante destacar que tanto el incremento como la disminución de la importancia de los indicadores de desempeño en el proceso presupuestario coinciden con la puesta, la salida y regreso de Mario Marcel a la Dirección de Presupuesto.

²¹De acuerdo con Marcela Guzmán, una de las más importantes lecciones que se han obtenido en la elaboración de indicadores de desempeño, es que el número de éstos debe ser sumamente restringido para evitar dificultades en el manejo, tanto de las instituciones como de la Dipres.

como productos, de una gran diversidad de formas, dependiendo de las características particulares de cada organización.

Economía. Aunque pareciera muy cercano al concepto de eficiencia es más parecido a capacidad financiera. En este tipo de indicadores se considera la capacidad institucional para movilizar adecuadamente los recursos financieros en busca de la misión institucional, es decir, un adecuado manejo de la caja, del presupuesto o su nivel de recuperación de préstamos.

Calidad en el servicio. Éste es considerado una dimensión de la eficacia que requiere responder en forma rápida y directa a las necesidades de los clientes, usuarios o beneficiarios.

En esta nueva etapa, las instituciones que participan son responsables directamente de la formulación de los indicadores y metas; actualmente, ambas se presentan conjuntamente con la propuesta presupuestaria de cada institución siguiendo la estructura de un formato nada complicado (véase anexo 2). Dicha propuesta es analizada en el Ministerio de Hacienda, particularmente en la Dipres, la cual considera, para su análisis, aspectos básicos como la exigencia de las metas, que los indicadores cumplan con los requisitos técnicos de su formulación, y la consistencia de las metas propuestas con los recursos asignados.²² En caso de haber observaciones por el Ministerio de Hacienda estas son trabajadas e incorporadas por cada institución para la posterior presentación.

No obstante la experiencia acumulada a la fecha por las agencias, en la elaboración de indicadores, las presentaciones iniciales fueron insuficientes ya que se concentraban en indicadores de procesos más que de resultados. En esta última ocasión, para la formulación del presupuesto del año 2001, las propuestas de indicadores que hicieron los servicios públicos tuvieron que ser revisadas

²²De acuerdo con Marcela Guzmán, las metas se negocian con las instituciones hasta el último momento disponible para la formulación del presupuesto. Sin embargo, otras personas consideran que se ha privilegiado en exceso el no generar conflictos ni tensiones en el proceso de implantación del Programa de Indicadores de Gestión, lo que incluso ha demorado el proceso. De acuerdo con Rossana Costa, "estamos en una negociación donde yo (Ejecutivo) no te exijo mucho (a la agencia), porque si te exijo mucho no cumples las metas y afectas mi imagen".

ANEXO 2

PRESENTACIÓN DE INDICADORES DE DESEMPEÑO

Identificación

Ministerio	
Servicio	

Indicadores de desempeño/metras 2001

Indicador de desempeño	Fórmula de cálculo	Producto/servicio al que se vincula	Información histórica		Estimación 2000	Compromiso 2001		Medio de verificación
			1998	1999		Primer semestre	Año meta	

y mejoradas con el apoyo de la Dipres, de modo que cumplieran con los requisitos técnicos básicos. En algunos casos, incluso, no fue posible conseguir indicadores para medir el desempeño de los servicios o productos claves de algunas organizaciones, debido principalmente a la falta de adecuados sistemas de información.

De acuerdo con Marcel (1997: 73):

El sistema de indicadores y metas de desempeño constituye una experiencia consolidada y legitimada al interior de la administración pública chilena, que le permite a la Dirección de Presupuesto elevar gradualmente los grados de exigencia hacia el sistema. Este resultado es especialmente notable considerando que la experiencia chilena ha estado caracterizada por un alto grado de espontaneidad (...) en contraste con programas basados en una cuidadosa planificación de cada uno de los pasos para la instauración del sistema y la imposición de una serie de condiciones previas a la estructuración del sistema de indicadores.

Seguimiento y evaluación

El monitoreo de los indicadores es efectuado por los propios servicios involucrados e informado a la Dipres, efectuándose un análisis que intenta permitir, además de una autoevaluación de los resultados y el desempeño, encontrar inconsistencias o errores en la definición de los indicadores. Este sistema de evaluación es dependiente en gran medida de la capacidad técnica y honestidad de los funcionarios. Ya que en principio nada impide que un servicio público se imponga metas poco exigentes o manipule los resultados. En general, parece haber una resistencia por parte de los funcionarios a ser evaluados, lo que dificulta aún más la evaluación.²³

La integración al ciclo presupuestario de los indicadores de desempeño

La forma en que se intenta incorporar al presupuesto este instrumento es simplemente enviándolo al Congreso conjuntamente con el proyecto de presupuesto de cada año, como parte de la información complementaria. Esta información se discute principalmente en las subcomisiones que se forman para el análisis del presupuesto. Los anexos incluyen, además de los indicadores de desempeño, los resultados de las evaluaciones de programas gubernamentales con sus respectivas valoraciones de avance en la incorporación de las recomendaciones y el resultado de su PMG, información sobre personal, sobre gastos determinados y series históricas de ingresos y gastos efectivos de acuerdo con la misma desagregación del proyecto de presupuesto que se discute (Marcel, 1997).

La información es incorporada en un formato que contiene la misión, principales objetivos y metas de cada institución. La información de los indicadores de desempeño incluye las metas para el periodo anterior y los valores alcanzados para el periodo respectivo, además de las metas del siguiente año.

²³Entrevista con Marcela Guzmán.

Generalmente, las discusiones de los presupuestos en las subcomisiones cuenta con la participación de los ministros, subsecretarios y directores de servicios involucrados. En todas estas etapas están siempre presentes expertos de la Dirección de Presupuesto. A todos ellos se les interroga con respecto a la ejecución del presupuesto del año anterior, la asignación solicitada y cualquier material relacionado con la gestión institucional en la que se involucran recursos. Desde la perspectiva del Ejecutivo, esta es la fase más importante del proceso presupuestario para evaluar el desempeño de las instituciones y sus respectivas asignaciones presupuestarias (Marcel, 1997). Esta fase es importante porque en ella se establecen los compromisos entre el Ejecutivo y las agencias para el año siguiente.

Sin embargo, la utilización de la información que proporciona la Dipres para la discusión presupuestaria no ha sido utilizada siempre de la mejor manera. En algunas ocasiones ha servido de mucho para que los congresistas entiendan los programas que se someten a escrutinio público y otras veces, esta información no ha tenido ningún impacto en la discusión. Esto depende mucho del programa y los intereses particulares de los miembros de la Comisión. La información que llega al Congreso no ha sido de gran utilidad debido a que a veces los congresistas no le prestan la atención suficiente o porque en ocasiones es insuficiente para describir los programas y su funcionamiento (Marcel, 1997). Esta insuficiencia se atribuye a dos factores. En primer lugar la rapidez con que el Ejecutivo lleva a cabo tanto el proceso presupuestario como la preparación de la información sobre indicadores, lo que llega incluso a generar atrasos en la entrega de esta información al Congreso. En segundo lugar, el tiempo con el que cuentan las comisiones para la discusión del presupuesto es sumamente restringido. Esta falta de tiempo generalmente obliga al Congreso a priorizar, para su aprobación, los montos de recursos sin una discusión importante sobre las metas de desempeño y los resultados obtenidos hasta la fecha, lo que es relegado a un plano secundario.

PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES (PEPG)

ESTE PROGRAMA tiene inicio en el año de 1997. La creación de la iniciativa forma parte de un protocolo de acuerdo firmado entre el Congreso nacional y el Ministerio de Hacienda con motivo de la aprobación de la ley de presupuesto del mismo año.²⁴ El PEPG nace con el objetivo de disponer de información que apoye la gestión de los programas públicos y el análisis de resultados en el proceso de asignación de los recursos del presupuesto. Con el PEPG cada año se evalúan 20 programas bajo la responsabilidad del Ministerio de Hacienda, quien lo delega en la Dipres. La intención de este programa es llegar a cubrir la totalidad de los programas sociales, de fomento productivo y desarrollo institucional, que sean ejecutados por organizaciones públicas.

De acuerdo con el programa, las evaluaciones de los programas deben de cumplir con cinco requisitos básicos (Dipres, 2000).

Técnica y pertinente. Se refiere a que los resultados de las evaluaciones deben constituir un apoyo a la toma de decisiones, por lo tanto se busca que sean fundadas en antecedentes estrictamente técnicos. Para cumplir con este fin el programa busca enmarcar las evaluaciones en una metodología preestablecida.

Independencia. La evaluación debe ser externa a instituciones y ministerios responsables de la operación de los programas.

Transparencia. Los resultados de las evaluaciones buscan ser objetivos y no estar afectados por intereses económicos o institucionales ajenos a la misión de la organización. Al mismo tiempo, las evaluaciones deben de hacerse públicas.

Eficiencia. El costo de las evaluaciones deberá de guardar relación con los beneficios esperados de la misma, en términos generales se busca que los plazos y costos sean razonables.

Oportunidad. Se pretende que la información provea adecuada información, dentro de los tiempos adecuados para la toma de decisiones, principalmente presupuestaria.

²⁴La iniciativa de evaluar programas gubernamentales fue del Congreso aunque posteriormente fuera el Ejecutivo, por medio de la Dipres, quien se encargara de operar el programa.

Con la finalidad de responder al carácter de independencia de las evaluaciones, se optó por un mecanismo de paneles de expertos y una administración del proceso de evaluación externa de la institución responsable del programa, con la formación de los paneles de expertos también se busca que sean pertinentes y técnicamente confiables (Guzmán, 2000). Cabe mencionar que la constitución de los paneles de expertos se inició con paneles de evaluadores de profesionales pertenecientes a: el Ministerio de Planificación, el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda. Posteriormente, los paneles pasaron a ser conformados por consultores externos al gobierno. La Dipres conjuntamente con el Ministerio de Planeación (Mideplan) identifican, evalúan y preseleccionan a los evaluadores que conforman los paneles, a través de un Sistema de Información para selección de los consultores.²⁵ Por otra parte, la publicidad de la información se busca conseguir mediante el envío de los resultados de los informes finales al Congreso y las instituciones públicas involucradas. Además, estos documentos se encuentran disponibles para su consulta en Internet en la página de la Dipres.

Los aspectos en que se centran las evaluaciones cubren tanto el diseño como el desempeño de los programas. Esta evaluación se basa en la utilización de la metodología de “marco lógico” (véase anexo 3). Cabe mencionar que la elaboración del Marco lógico de los programas es responsabilidad de las instituciones que son evaluadas y el panel sólo es responsable de la evaluación del mismo.

En términos generales, la evaluación consiste en el análisis del ordenamiento y consistencia del programa considerando sus fines y propósitos, componentes y actividades, basando el análisis en la justificación inicial del programa. La evaluación del desempeño se basa en la eficacia, eficiencia y economía con que se desarrolla el programa y la metodología de evaluación depende en gran medida del tipo de programa. La eficacia del programa es vista como la capacidad de éste de cumplir con las metas establecidas y la eficiencia es vista como la relación entre insumos y productos de los pro-

²⁵En cuanto a la imparcialidad de los paneles y los mecanismos mediante los cuales son seleccionados, no existe ninguna duda o cuestionamiento, al menos por las personas entrevistadas.

gramas. La economía del programa merece una mención a parte, ya que ésta intenta medir la capacidad de gestión financiera de un programa, lo que en el contexto chileno adquiere una gran relevancia. Con este indicador se evalúa la capacidad de un programa para generar y movilizar adecuadamente sus recursos financieros, observándose aspectos como la capacidad de ejercer el presupuesto, de recuperar préstamos, así como de generar otros tipos de ingresos.

ANEXO 3

MATRIZ DE MARCO LÓGICO

A continuación se presenta matriz de marco lógico que se utiliza en el Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales y en la presentación de iniciativas al fondo concursable.

MATRIZ DE MARCO LÓGICO			
Programa: Servicio:			
1 Enunciado del objetivo	2 Indicadores/ información (*)	3 Medios de verificación (*)	4 Supuestos (*)
Fin:			
Propósito:			
Componentes:			
Actividades:			

Sin embargo, son precisamente estos aspectos que se evalúan, los que le han merecido las principales críticas al programa; otras, van en el sentido de la ausencia de objetivos en algunos programas del gobierno, lo cual debería ser la base para la elaboración del marco lógico. En palabras de Rossana Costa.

Te encuentras con muchos programas sociales que no tienen objetivos, por lo que no puedes evaluarlos. Y la demanda por evaluación de programas que vino desde el Congreso ha resultado en la evaluación de una gran cantidad de programas

sociales, la mayoría de los cuales se han evaluado no por su eficiencia económica y costo de oportunidad... pero no (se evalúa) cual es la mejor alternativa para atacar ese problema específico.²⁶

Funcionamiento del programa

El programa basa su estructura en un Comité Interministerial,²⁷ el cual tiene por objeto asegurar que el desarrollo del programa de evaluación sea consistente con las políticas gubernamentales, que las conclusiones que surjan de este proceso sean retomadas por las instituciones que conforman el comité y que se disponga de los apoyos técnicos y coordinación necesaria para el buen desarrollo del programa; asimismo, sanciona la lista de los programas a ser evaluados. En general, se podría considerar que el comité es el soporte político de la evaluación de los programas.

La ejecución del programa está a cargo de la Dipres. A esta institución corresponde definir el diseño metodológico y operativo, la administración del programa, así como la recepción y envío de los informes que resulten de la evaluación al Ejecutivo y al Congreso nacional para su integración al ciclo presupuestario. Corresponde a la Dipres, también, definir el diseño metodológico y operativo del programa, la provisión de recursos para el funcionamiento. La Dipres²⁸ elabora los manuales y guías metodológicas, programas de trabajo; coordina la preselección de los programas a ser evaluados para presentarlos posteriormente al Comité Interministerial para su aprobación;²⁹ asimismo, fija los

²⁶ En entrevista.

²⁷ El comité se conforma por la Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Planificación y Cooperación y la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

²⁸ A través del Departamento de Evaluación.

²⁹ De acuerdo con Marcela Guzmán, hay diferentes criterios para elegir los programas. Cuando recién se inició se escogieron los programas más grandes, los que implicaban el uso de mayores recursos. Actualmente, para la selección, se recogen opiniones de los ministerios; además de las del Congreso. Con ellos se escogen los programas a ser evaluados. Este año fueron los parlamentarios quienes eligieron los programas, ya que en el protocolo de acuerdo se presentó una lista de los programas que a los parlamentarios les interesaba evaluar. Por otra parte, de acuerdo con Ricardo Martner, se procura que los programas evaluados no sean los más conflictivos.

términos de referencia para las evaluaciones de los programas y contrata a los paneles de evaluadores; también, en coordinación con las instituciones responsables establece los compromisos para la incorporación de las recomendaciones, por parte de éstas, y les da seguimiento hasta su total incorporación.

Por su parte, las instituciones responsables de los programas que son evaluados participan activamente proporcionando la conformación requerida por el panel de expertos, así como con la elaboración del marco lógico. Además, al finalizar la evaluación hacen un análisis del resultado de la evaluación y expresan comentarios sobre éste.

Productos

Los principales productos que se obtienen de las evaluaciones son:

- Identificación explícita e implícita de los objetivos de los programas.
- Análisis y conclusiones sobre la pertinencia de la continuidad de los programas.
- Análisis y conclusiones sobre el diseño de los programas.
- Análisis y diseño sobre la organización y gestión de los programas.
- Análisis y conclusiones sobre la eficiencia y eficacia de los programas.
- Análisis y conclusiones sobre la economía de los programas.
- Análisis de los aspectos innovadores del programa.
- Recomendaciones sobre cada uno de los aspectos citados anteriormente.

Por otra parte, las recomendaciones que el panel puede emitir pueden variar en su impacto. Éstas pueden ir desde eliminar el programa o eliminar o modificar componentes, hasta agregar nuevos componentes.

Es necesario mencionar que el resultado final de la evaluación no se considera concluyente, sino una propuesta inicial para el análisis. A partir del año 2000 las recomendaciones son analiza-

das por el Ministerio de Hacienda en conjunto con las instituciones responsables, con el objeto de precisar con ellas las formas en que serán incorporadas las recomendaciones, así como las restricciones legales y de otro tipo de recursos para cumplir con ellas; no obstante estos análisis conjuntos, los acuerdos son meramente informales, ya que aún no es posible establecer compromisos de otro tipo entre la Dipres y las instituciones responsables. Así, el producto final son compromisos de incorporación de recomendaciones, con lo que se sientan las bases para un compromiso de mejora. El seguimiento a cargo de la Dipres tiene por objeto reconocer la forma en que las instituciones responsables dan respuesta a los compromisos de mejora y estos avances puedan también ser incorporados en el proceso presupuestario.

Hasta el ciclo de evaluación del 2000 se habían conseguido evaluar 101 programas, con lo que se considera haber obtenido un aprendizaje importante para el equipo técnico que lo dirige. Además, como los principios básicos del programa se han mantenido, se ha contribuido a estandarizar formatos para la presentación de los resultados de las evaluaciones, asimismo, se han introducido cambios que permitieron precisar ámbitos y alcances de las evaluaciones (Dipres, 2000).

Incorporación al ciclo presupuestario

A partir del 2000 los resultados finales de la evaluación se analizan por el director de presupuesto y los analistas de la Dirección de Control de Gestión y Sectores Presupuestarios de la Dipres. Estos antecedentes se utilizan en la etapa de formulación del presupuesto, en algunos casos afectando directamente las asignaciones de los recursos. En esta etapa de elaboración del presupuesto, se busca la correspondencia del presupuesto con los resultados de cada agencia, ya que el resultado es la base para las definiciones de los marcos presupuestarios que se envía desde el Ministerio de Hacienda a cada institución, junto con las instrucciones para la preparación de sus propuestas de presupuesto. En esta etapa son analizados

todos los antecedentes posibles relacionados con la gestión financiera y el desempeño, además de las evaluaciones y los avances en la incorporación de mejoras. Los informes finales son enviados al Congreso nacional antes del proyecto de presupuesto, acompañados de los comentarios que sobre esos resultados hacen los propios organismos responsables de cada programa.³⁰ Los comentarios que hacen las propias instituciones sobre los resultados de la evaluación buscan permitir que las instituciones expresen de manera formal sus desacuerdos o acuerdos con los juicios y propuestas emitidos por el panel evaluador.

El objetivo del programa no es efectuar una relación mecánica, directa e inmediata entre el resultado de las evaluaciones y la asignación de más o menos recursos. Esto se debe a que, la Dipres³¹ considera que en algunos casos, a programas con resultados insuficientes es preferible fijarles condiciones para propiciar un mejor desempeño en lugar de desaparecerlos, con el fin de no dejar desprotegida a la población objetivo del programa. Asimismo, encontramos que programas con resultados insuficientes que estén obligados a incorporar recomendaciones, pueden hacerlos muchas veces con los recursos que ya tienen asignados, por lo que no es necesarios proveerlos de recursos adicionales. Por otra parte, se considera que programas exitosos pueden no necesitar de recursos adicionales para mejorar su oferta, cuando la población objetivo del programa está cubierta.

Como ya se mencionó, los seguimientos de la incorporación de las recomendaciones del panel evaluador, también son incorporadas como información complementaria del presupuesto, con esto se busca presentar la disposición de los servicios para hacer mejoras en su desempeño; y así, conseguir que la evaluación sea sobre todo un espacio de reflexión y análisis, más que un mecanismo burocrático y rígido.

³⁰ Es responsabilidad de los paneles de evaluadores asistir al Congreso en caso de ser llamados para comparecer sobre algún programa que fue evaluado por los mismos.

³¹ En entrevista con Marcela Guzmán.

PROGRAMAS DE MEJORA DE LA GESTIÓN (PMG)

Primera etapa

En 1998 se inició la operación de los PMG (Ley 19.553). Estos programas intentaban incorporar indicadores y metas de gestión asociando su cumplimiento a incentivos monetarios para los funcionarios. En este primer momento, para la formulación de los PMG el jefe superior de cada servicio hacía una propuesta a de un PMG para el año siguiente al ministro del que dependía. Cada propuesta debería contener por lo menos la misión institucional, objetivos estratégicos de mediano y largo plazo, y para cada año los objetivos de gestión de eficiencia y de calidad del servicio con sus respectivos indicadores.³² El ministro del ramo, a su vez, aprobaba y validaba el PMG antes de hacerlo llegar a la Dipres conjuntamente con la propuesta de presupuesto para el año siguiente. Los ministros de cada ramo estaban obligados a convenir sus PMG con los ministros de Hacienda (MH), del Interior (MI) y de la Secretaría General de la Presidencia (MSGP) con el fin de verificar la coincidencia de éstos con las necesidades programáticas de la Presidencia. En esta primera etapa, era responsabilidad de los MI, MH y MSGP el nivel de exigencia de las metas y objetivos de gestión.³³ Cabe mencionar que el funcionamiento de los PMG comprendía del 1o. de enero al 31 de diciembre.

Los objetivos de gestión debían ser ponderados, por cada institución, para efectos de la evaluación. Los de alta prioridad tendrían en su conjunto una ponderación del 60 por ciento, los de mediana el 30 por ciento y los de menor el 10 por ciento. Las instituciones estaban obligadas a presentar al menos uno, y como máximo tres indicadores en cada categoría.

³² Una vez fijados los objetivos de gestión, éstos podrían ser revisados o redefinidos en el caso que se vieran afectados por causas externas que limitaran el logro de los objetivos.

³³ A pesar de que estos ministros eran los responsables del proceso, existía un comité técnico encargado realmente de la operación. Este comité estaba formado por la subdirección de Racionalización y Función Pública de la Dipres, el jefe de División de Modernización de la Secretaría General de la Presidencia, y el jefe de la División de Modernización de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior. Este comité estaba incluso encargado de las auditorías selectivas de los programas.

A más tardar el 31 de enero de cada año, el jefe superior de cada servicio debería informar al ministro correspondiente el grado de cumplimiento de los objetivos de gestión de su institución al 31 de diciembre del año anterior. Junto con la evaluación se debería de presentar una explicación de las principales desviaciones respecto de los objetivos planteados, para que el ministro del ramo hiciera las correcciones necesarias y enviara el documento a más tardar el 15 de febrero a los ministros del interior, Hacienda y Secretaría General de la Presidencia. Estos ministros estarían encargados de señalar el grado de cumplimiento de cada objetivo de gestión y el grado de cumplimiento global.

Posteriormente, el ministro de Hacienda conjuntamente con el del ramo respectivo suscribiría un decreto en el que se señalaba el grado de cumplimiento del PMG y el porcentaje de incremento por desempeño institucional.³⁴ En el primer año del programa se consideró como un logro el hecho de que la mayoría de los 120 servicios que elaboraron su PMG alcanzaron gran parte de sus objetivos de gestión.³⁵ Sin embargo, el alto grado de cumplimiento generó un gran número de críticas por la falta de exigencia de las metas y objetivos institucionales, e incluso por el deficiente diseño técnico de los indicadores de gestión, incluso en el interior del gobierno (Guzmán, 2000). Estas críticas orillaron a la Dipres a proponer una reforma en la formulación de los PMG para el año 2001.³⁶

Reforma de los PMG

En el año 2000, el gobierno consideró necesario hacer una reforma a los PMG, debido a los efectos contraintuitivos que se habían venido presentando.³⁷ Las modificaciones se centraron en mejo-

³⁴El cumplimiento global del 90 por ciento o más equivalía a un incremento del 3 por ciento; entre 75 y 89.9 por ciento, del 1.5 por ciento y menos del 75 por ciento no obtenía bonificación.

³⁵Un 83 por ciento consiguió un grado de cumplimiento de un 90 por ciento o más; un 11 por ciento cumplió en un rango de 75 a 89.9 por ciento y sólo un 6 por ciento no alcanzó el mínimo de 75 por ciento necesario para obtener un incremento institucional.

³⁶Esta reformulación coincide con el regreso a la Dipres de Mario Marcel, principal impulsor del desarrollo de indicadores de desempeño para el mejoramiento de la gestión pública en Chile, esto es un consenso generalizado y se puede corroborar en sus textos (Marcel, 1993, 1997, 2000).

³⁷En la puesta en marcha de los PMG se encontró que la mayoría de las instituciones habían obtenido el bono por cumplimiento de las metas debido al deficiente diseño de éstas.

rar la gestión global de las instituciones, dejando de lado el cumplimiento de metas e indicadores parciales, como se venía haciendo.³⁸ Actualmente, el Programa de Mejoramiento de la Gestión intenta ser un instrumento de gestión cuyo objetivo es avanzar en el desarrollo de áreas estratégicas de la gestión pública.

La elaboración de los programas de Mejoramiento de la Gestión se enmarca en un conjunto de áreas de mejoramiento de la gestión comunes para todas las instituciones del sector público.³⁹ Esta definición, que constituye el Programa Marco, incluye, aquellos sistemas de gestión esenciales para un desarrollo eficaz y transparente de la gestión.

<i>Áreas</i>	<i>Sistemas</i>
Recursos humanos	Capacitación. Higiene-Seguridad y ambiente de trabajo. Evaluación del desempeño.
Atención al usuario	Oficinas de información y reclamos. Simplificación de trámites.
Planificación/control de gestión	Planificación/control de gestión.
Auditoría interna	Auditoría interna.
Desconcentración	Compromisos de desconcentración.
Administración financiera	Sistema de compras y contrataciones del sector público. Administración financiera-contable.

La mayoría de las metas de los PMG sólo consideraban actividades ya previstas y no implicaban un esfuerzo de las instituciones por hacer su gestión más eficiente y eficaz. Esta situación influyó de manera determinante en la legitimidad con que la sociedad percibía el programa (en entrevista con Marcela Guzmán).

³⁸ Los nuevos principios que rigieron los PMG fueron:

- La pertinencia con las prioridades de la institución.
- Objetivos fáciles de comprender.
- Nivel adecuado de exigencia.
- Comparabilidad entre áreas y objetivos de los servicios.
- Alto nivel de participación en la definición de metas y objetivos.
- Flexibilidad en la formulación de los PMG.
- Verificabilidad de los resultados.

³⁹ Están obligados a presentar un PMG todos los servicios que están contemplados en las leyes núm.19.553 y núm.19.618. La propuesta de PMG 2001 debe ser enviada a más tardar el día 8 de agosto de 2000, validada por el coordinador ministerial correspondiente. Dicha propuesta será analizada por la Dirección de Presupuestos. Los PMG definitivos deben ser enviados a más tardar el 15 de octubre próximo.

Actualmente, el PMG de cada servicio comprende un conjunto de objetivos de gestión. Dichos objetivos corresponden a etapas o estados de desarrollo que éste se propone alcanzar, en cada uno de los sistemas contemplados en el Programa Marco (PM). El PM comprende áreas de gestión, sistemas que forman parte del área y cuatro etapas de desarrollo o estados de avance posibles para cada uno de los sistemas de gestión. Las etapas son una secuencia de desarrollo y por tanto acumulativas, así, una etapa incluye el desarrollo de la anterior. Cada etapa se define especificando los contenidos y exigencias que de acuerdo con el criterio de la Dipres debería de alcanzar, de modo tal que con el cumplimiento de la etapa final, el sistema se encuentre implementado según las características y requisitos deseados por la Dipres (véase CIMPG, 1998).

Los servicios crean sus PMG partiendo de lo que se le llama línea base. La línea base corresponde a la situación actual en que se encuentra el servicio en cada uno de los sistemas. Para esto el servicio debe identificar aquella etapa en la que se cumplen en gran medida los requisitos y condiciones tipificadas y que le permiten comprometer una fase más avanzada de desarrollo. En el caso de que el servicio no alcance a presentar como línea base la etapa uno de un sistema, su línea base corresponderá a una etapa anterior, no tipificada (etapa cero). Si el desarrollo de un sistema corresponde a parcialidades de diferentes etapas, el servicio deberá identificar como línea base la etapa que cumple con el mayor grado de desarrollo y que le permita comprometer como objetivo de gestión una etapa de desarrollo más avanzada.

Generalmente la institución define la prioridad de los objetivos y la ponderación de cada uno de ellos. De acuerdo con el Reglamento para la Aplicación de Incremento por Desempeño Institucional,⁴⁰ los objetivos de gestión deben ser clasificados como de alta prioridad, mediana prioridad y menor prioridad, de la misma forma cómo se hacía antes de la reforma.⁴¹ Así, los objetivos de

⁴⁰ Artículo 60. de la Ley núm.19.5353.

⁴¹ Los objetivos de gestión considerados por el servicio de alta prioridad deben sumar en su conjunto un 60 por ciento, no siendo individualmente su ponderación inferior a un objetivo de mediana o menor prioridad. Por su parte, los objetivos de gestión de mediana prioridad deben sumar en su conjunto un 30 por ciento, no siendo la ponderación individual

gestión y la prioridad de cada uno forman la propuesta de PMG. Una vez aprobada se formaliza en un decreto firmado por el ministro del ramo, el de Hacienda, del interior y de la Secretaría General de la Presidencia. Cabe mencionar que el Programa Marco es flexible en cuanto a los sistemas que considera, las etapas y la forma en que se puede aplicar al PMG de cada institución; sin embargo, en este último caso las situaciones deben ser justificadas también como parte del PMG. Los valores que pueden asignarse al grado de cumplimiento son 0 y 100 por ciento, y no puede tomar otros valores. Cabe mencionar que este proceso de reforma tendrá en el año 2002 sus primeros resultados.

Cada servicio, al identificar para cada área y sistema definido la etapa en la cual se encuentra, propone como objetivo de gestión la siguiente etapa para ser alcanzada a finales del año siguiente. El objetivo de gestión debe ser compatible con los recursos asignados en el marco presupuestario de cada año. Se debe formular un objetivo de gestión por cada uno de los sistemas del Programa Marco. Por ejemplo, si para el año 2001 se presentan 10 sistemas, el servicio debe presentar 10 objetivos de gestión.⁴² Sólo como excepción, el servicio puede presentar menos objetivos de gestión, esto ocurre en el caso excepcional de que algún sistema del Programa Marco para el PMG no sea aplicable a su servicio, de acuerdo a su misión, ley orgánica o funciones. Estas situaciones excepcionales son analizadas por la Dipres al revisar la propuesta, y una vez aprobados los antecedentes que justifican la excepción pasa a formar parte del PMG.

Para verificar el cumplimiento de la etapa comprometida como "objetivo de gestión" se debe creditar el cumplimiento total de los contenidos y exigencias establecidas en el Programa Marco para la etapa respectiva. Dicha verificación se efectuará a través de

de cada uno de ellos inferior a la ponderación de un objetivo de menor prioridad. Finalmente, los objetivos de menor prioridad deben sumar en su conjunto un 10 por ciento.

⁴² Cabe mencionar que no es posible incluir otros sistemas que no estén en el Programa Marco. Y que, solamente en casos excepcionales causados por características particulares del servicio, es posible que el cumplimiento de la etapa que se compromete en el objetivo de gestión pudiera concretarse en un modo distinto a lo señalado en el Programa Marco, procurando no alterar la esencia de la etapa.

los medios de verificación señalados en anexo del documento técnico del PMG u otros como lo señala el reglamento. Deben existir todos los medios de verificación que se soliciten para verificar el cumplimiento de las etapas comprometidas para cada sistema. El grado de cumplimiento global de la institución se calcula multiplicando el grado de cumplimiento de cada objetivo de gestión, por el índice de ponderación que se le haya asignado, sumándose luego cada uno de estos resultados parciales.

Para verificar el cumplimiento de las metas, la unidad de auditoría interna deberá avalar los documentos que se utilicen como medios de verificación. Ya que ésta se considera como unidad asesora del jefe de servicio, por lo que debe verificar la confiabilidad y calidad de la información relativa a los PMG. Como parte de esta función la unidad de auditoría debe efectuar exámenes selectivos y aleatorios a los procesos utilizados por el servicio para evaluar el grado de cumplimiento del PMG.

APRECIACIONES FINALES

EL CASO de los intentos por introducir un presupuesto por resultados en Chile se puede considerar más que una reforma, como los mismos diseñadores lo reconocen, un proceso sumamente gradual por introducir elementos que contribuyan a una mejor discusión presupuestaria. Entre los más importantes rasgos que distinguen este proceso de cambio están su gradualismo, la escasa o nula institucionalidad del proceso, lo difuso y desvinculado de la participación de los diversos actores.

Un proceso difuso

Se puede empezar por reconocer que el proceso de cambio ha sido difuso y altamente incierto. A este aspecto contribuye la ausencia de un diagnóstico previo a las propuestas de políticas, ya que la ausencia de un diagnóstico deja abierta la puerta a prácticamente cualquier propuesta de política y se pierde una linealidad deseable en el ciclo de políticas públicas. De hecho, esto hace la toma de decisiones más parecida al modelo de cesto de basura.

El carácter difuso del proceso modernizador no sólo se muestra en la forma en que se diseñó la política, sino en el resultado de este diseño. El ejemplo más claro es la falta de mecanismos que den certidumbre sobre la asignación de los recursos. Esta falta de claridad ha dejado suelto el proceso de reforma a los vaivenes políticos y mientras no se definan y clarifiquen los mecanismos con que se liga el presupuesto al desempeño, el beneficio que se puede obtener de este instrumento es mínimo, ya que se pierde la lógica del instrumento. Por ejemplo, parece poco razonable la excusa de que por no dejar desprotegida a la población objetivo de un programa no se elimine éste; ya que, en la lógica del presupuesto por resultados, en estos casos deberán de nacer nuevos programas que satisfagan las necesidades de las poblaciones que eran atendidas por los programas desaparecidos, incluso, de ser necesario por otros tipos de servicios, que busquen impactos semejantes aunque por mecanismos diferentes.

La falta de planeación del programa también puede reflejar su lado negativo en la desarticulación de los esfuerzos de los participantes. Por una parte, parece ser que las reformas promovidas por la Dipres tienen poca relación con las que originalmente estuvieron a cargo de la Segpres. Por otra parte, actualmente se observa poca colaboración entre los esfuerzos de modernización de CIMGP y los mecanismos que se impulsan desde el Ministerio de Hacienda. Asimismo, los resultados de la poca contribución del Congreso en el rumbo de las reformas son una muestra de que: *mientras no se involucren actores externos que hagan un contrapeso, a la agencia controladora y al Ejecutivo, la reforma puede ser vista por la sociedad como una simulación o como un proceso carente de legitimidad.*

Bajo nivel de institucionalidad

Con la espontaneidad que salta a la vista, desde el primer acercamiento al caso, es evidente la falta de un marco legal que permita que los programas (con excepción del PMG) puedan mantenerse independientemente del liderazgo político o personal de los actores. La dificultad para institucionalizar el modelo ante la falta

de un marco legal que proteja el proyecto de reforma de los vaivenes de la política y la ausencia de un marco regulatorio evidencian la importancia de un nuevo mecanismo que permita despolitizar los procesos de reforma, ya que la ausencia de un marco evita la despersonalización de las negociaciones de metas e indicadores de desempeño, pero sobre todo en la negociación del presupuesto.

En nuestra opinión, consideramos que la definición de indicadores y metas de desempeño, así como el presupuesto, por medio de negociaciones políticas no es ineficiente por sí mismo, sino que se vuelve ineficiente cuando existe un desequilibrio de poderes entre los actores que negocian, como ocurre en este caso cuando negocian las instituciones con la Dipres, o la misma Dipres con el Congreso.

Cambios graduales

Es importante reconocer las fortalezas que se aprecian de la espontaneidad con que ha ido creciendo el modelo y que parten del incrementalismo que ha permitido un constante rediseño y adaptación de los programas ante las fallas encontradas en la implementación y en el diseño original de las políticas; asimismo, la lentitud permitió que las instituciones fueran lentamente incorporando conceptos e ideas sobre la evaluación de sus programas, incluso que la idea de evaluación fuera menos amenazadora para los funcionarios, lo que facilitó su implementación. Sin embargo, la gradualidad de la política ha permitido reconocer una interesante disyuntiva entre su beneficio para la implementación y las capacidades que tiene de institucionalizarse. Ya que si la política se implementa de política altamente gradual va perdiendo fuerza por los resultados poco tangibles en el desempeño del total de la administración pública, que es la que percibe la mayoría de la sociedad. Por otra parte, cuando los programas se empezaron a implantar en forma masiva, en la mayoría de las instituciones se convirtieron en un mero trámite burocrático, en otro formulario del que no se obtienen más que compromisos que no afectan la esencia de la dinámica organizacional.

Las reformas en el contexto de un país emergente

Un aspecto también relevante de la reforma, es que a pesar de que la discusión de incorporar mecanismos de evaluación del desempeño a las organizaciones públicas y al presupuesto en específico, la discusión sobre el presupuesto deja esto en segundo lugar, ya que le da prioridad a temas como el equilibrio fiscal y las variables macroeconómicas. En este mismo sentido es relevante considerar que en la vulnerabilidad macroeconómica, los países de América Latina, los temas sobre modernización administrativa y evaluación del desempeño pasan a segundo plano en momentos de crisis, lo que no necesariamente debería ser así, y probablemente se deba a la ignorancia sobre las potencialidades de estas herramientas para efficientar la función pública, lo que definitivamente es más necesario en épocas de crisis; o probablemente se deba a que efectivamente estos mecanismos no han conseguido convencer de las bondades de sus resultados, debido a que nunca se han logrado institucionalizar, lo que en nuestras latitudes provoca un círculo vicioso que se debería buscar romper. El círculo es: no se institucionalizan las reformas, entonces no da resultados y como no da resultados, en la primera crisis se le ignora y se deja de lado. Esto a su vez provoca también que se pierda interés; una vez pasada la crisis, cuando se retoman, pierden el factor "novedad" y es necesario buscar nuevos instrumentos de mejora.

Avances alentadores

A pesar de las dificultades, que la reforma en Chile ha enfrentado, es posible encontrar beneficios de la utilización de las herramientas presentadas en este documento. En primer lugar, es de gran mérito el hecho de no conformarse con administrar la inercia de la función pública, sino intentar permanentemente un proceso de cambio en busca de mejores resultados en los servicios que se dan a la sociedad, en la eficiencia del uso de los recursos públicos o la eficacia en la solución de la problemática del país. En este mismo sentido, la búsqueda de transparencia en el uso que el gobierno da

a los recursos de la sociedad, que no es precisamente una característica de los países de América Latina, es de por sí un gran avance. En este mismo sentido, la socialización de que el Congreso debe jugar un papel más activo en la discusión del presupuesto permite esperar un mejor equilibrio de poderes en el futuro.

En este sentido, es muy importante este proceso de involucrar a la sociedad de discusión, sobre el uso que se les da y que se les debería de dar, a los recursos, ha generado un despertar sobre el papel del Estado moderno, particularmente en un país que salió de un régimen de dictadura, en la que no se podía cuestionar el funcionamiento del aparato público. A raíz de que los temas de la rendición de cuentas se discuten públicamente, la sociedad ha contribuido a mejorar los mecanismos de evaluación, ya sea participando directamente, como en el caso de los paneles de evaluación, o con ideas sobre los aspectos en los que se debería de poner énfasis en las evaluaciones, como el caso del costo de oportunidad de los recursos públicos, lo que empieza a abrir la puerta para formar cuasimercados en el gobierno chileno.

BIBLIOGRAFÍA

- CIMPG (1998), *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio*, CIMGP, Chile.
- _____ (2001), Informe de Resultados del periodo 1997-2000.
- _____ (1999), Aspectos macroeconómicos del proyecto de Ley de presupuesto 2000.
- _____ (2000), Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales.
- _____ (2000b), Programa de Mejora de la Gestión Pública.
- _____ (2001), Guía para elaborar indicadores de desempeño.
- _____ Ministerio de Hacienda (1998), Reglamento para la aplicación de Incremento por Desempeño Institucional del artículo 19.553.
- _____ Ministerio de Hacienda; (2000), Reglas para la implementación del presupuesto 2001.
- FIGUEROA, Ramón (1998), "Evaluación del desempeño en Chile", en *Dirección y Gerencia Pública Gestión para el Cambio*, CIMGP.
- GUZMÁN, Marcela (2000), "Programa de Evaluación de proyectos Gubernamentales", VIII Curso internacional de reformas económicas y gestión pública estratégica, ILPES/CEPAL.

- _____ (2001), "Evaluación de programas e indicadores de Desempeño Transparencia y Mejoramiento de los Procedimientos para la Formulación del Presupuesto", Ponencia en el Congreso de ILPES/CEPAL, la Habana, Cuba.
- Ley de Administración Financiera* (1975), decreto ley núm. 1.263.
- Ley de Presupuesto* (2000).
- Ley de Presupuesto* (2001).
- Libertad y Desarrollo* (1994). "Aporte parlamentario en la discusión del presupuesto 1995", Temas Públicos núm. 220.
- _____ (1999), "Reseña legislativa", Santiago, Chile.
- _____ (2000), Temas Públicos núm. 12.
- MARCELL, Mario (1993), "Mitos y recetas en la reforma de la gestión pública", en *Cómo mejorar la Gestión Pública*, CIEPLAN/FLACSO/Foro 90.
- _____ (1997), "Indicadores de desempeño como instrumentos de la modernización del Estado", Dipres.
- _____ (2000), "Marco Macroeconómico para la formulación y ejecución presupuestaria", VIII Curso internacional de reformas económicas y gestión pública estratégica, ILPES/CEPAL.
- MARTNER, Ricardo (2000), "Gestión pública y programación plurianual, desafíos y experiencias recientes", serie gestión pública, CEPAL.
- MINISEGREP División de Modernización de la Gestión Pública (1997), "Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública".
- MUÑOZ, Fernando (1998), "Medición del desempeño en el sector de salud pública". en Dirección y Gerencia Pública gestión para el Cambio, CIMGP.
- ORREGÓN, Claudio (1998), "Reclutamiento profesional y remuneraciones competitivas, claves para la gerencia pública", en *Dirección y Gerencia Pública gestión para el Cambio*, CIMGP.
- PÉREZ SÁLGADO, Ignacio (1996), "Desarrollo y situación actual de la Disciplina de la Gestión Pública con especial referencia a Latinoamérica", en *Administración pública*, año III, núm. 14.
- PETREI, Humbert (1996), *Presupuesto y Control: pautas de reforma para América Latina*, BID.
- RAJEVIC, Enrique, Felipe Goya y Carlos Parado (2000), "Los puestos directivos en el Estado chileno, hacia un sistema de gerencia pública", Centro de Estudios Públicos, doc. núm. 310.
- RAMÍREZ, Álvaro (2001), "Trayectoria del proceso de modernización de la gestión pública, el caso de Chile (1994-2000)", estudio de caso, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial.

- TOMASSINI, Mario (1993), "Orientaciones de la reforma del Estado", en *Cómo mejorar la Gestión Pública*, CIEPLAN/FLACSO/Foto 90.
- VIGNOLO, Carlos (1993), "Modernización de la Gestión pública", en *Cómo mejorar la Gestión Pública*, CIEPLAN/FLACSO/Foto 90.
- WAISBLUTH, Mario (1998), "Indicadores de desempeño en la gestión", en *Dirección y Gerencia Pública Gestión para el Cambio*, CIMGP.
- YÁÑEZ, José (1996), "Indicadores de la Gestión de Instituciones Públicas en Chile", *Informe Géminis*.

Entrevistas

- Carlos Portales profesor-investigador de la Escuela de Economía y Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Enrique Rajevic profesor de la Escuela de Economía y Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile e investigador del Centro de Estudios Públicos.
- Jorge Isrrael, asesor del director del ILPES/CEPAL.
- José Yáñez, profesor-investigador de la Escuela de Economía de la Universidad de Chile.
- Marcela Guzmán, directora de Control de Gestión de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile.
- Ricardo Martner, Director de Gestión del ILPES/CEPAL.
- Rossana Costa, investigadora del Instituto Libertad y Desarrollo.
- Ximena Cabrer, Profesora de la Escuela de Gestión Pública de la Universidad de Chile y Funcionaria de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile.

DAVID ARELLANO

GABRIEL PURÓN

*México. Reforma al sistema presupuestal: una reforma atrapada por las inercias**

ASPECTOS GENERALES

MÉXICO, cuyo nombre oficial es Estados Unidos Mexicanos, está conformado por 31 estados y un Distrito Federal que es la ciudad de México, donde se encuentran establecidos los tres poderes de la Federación (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Su sistema político se puede considerar como de partido hegemónico pragmático, en transición hacia un sistema más competitivo y democrático. En la actualidad cinco partidos políticos tienen representación en el Congreso, de los cuales tres cuentan con posiciones importantes y apoyo electoral de la ciudadanía: Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional.

Como es el caso de otros países con un sistema presidencial, el Poder Ejecutivo recae en la figura del Presidente de la República, quien es a un mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno. El Presidente es electo, mediante voto universal, por un periodo de seis años sin posibilidad de reelección y tiene la facultad de nom-

*El proceso presupuestal en México está todavía tan poco definido que los cambios en sus detalles son constantes, haciendo casi imposible para cualquier observador fuera de la Secretaría de Hacienda realizar un seguimiento sistemático. El proceso descrito aquí es el de las reformas que se gestaron en el sexenio del presidente Zedillo y que en términos generales se ha seguido en los inicios del presidente Fox. Pero es muy probable que múltiples detalles y cambios se estén generando. Este es objeto de otra investigación que estamos desarrollando, pero que aquí no se explicará en detalle dado lo coyuntural y desorganizado que estos cambios están resultando a la postre.

brar a todos los miembros de su gabinete, que está integrado por 17 secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y un gran número de organismos públicos descentralizados.

El Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, integrado por dos cámaras: una de Diputados y una de Senadores. Los diputados son electos por periodos de tres años, mientras que los senadores ocupan su cargo por seis años. En ambos casos no existe la posibilidad de reelección en el periodo inmediato siguiente.

La Cámara de Diputados es la representación del pueblo mexicano como un todo, por lo que el territorio es dividido en distritos electorales con un número aproximadamente igual de ciudadanos, existiendo un diputado de mayoría por cada distrito. Está compuesta por 500 diputados, de los cuales 300 son electos por el principio de mayoría relativa y 200 por representación proporcional. Para elegir a los diputados de representación proporcional, los partidos políticos contendientes elaboran listas regionales de candidatos. De acuerdo con el número de votos obtenidos por cada partido político en cada circunscripción plurinominal, se toman los nombres de las listas, en orden de aparición, para acceder a un lugar en la cámara. Es importante enfatizar que la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto de egresos de la Federación (PEF), que se realiza anualmente.¹

El proyecto del PEF es presentado ante la Cámara de Diputados para su aprobación² por el Presidente de la República, quien representa al Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es responsable de concentrar la información de las diferentes dependencias y entidades con el propósito de ajustar el gasto público a los financiamientos posibles, ingresos públicos y deuda proyectados.

¹De conformidad con las facultades exclusivas que le confiere la Constitución en su artículo 74 (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1997: 66-68).

²La presentación del Proyecto del PEF se realiza ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública quien es responsable de elaborar un dictamen del proyecto tanto en lo general como en lo particular del gasto y sus rubros. Una vez elaborado el dictamen y presentado ante el pleno del H. Congreso, éste y el proyecto del decreto son objeto de votación.

Previo a la autorización del PEF, la Cámara de Diputados está obligada a discutir y aprobar el proyecto de la Ley de Ingresos de la Federación del sector público, ya sea por la vía tributaria, impuestos y otros ingresos fiscales, legislación fiscal, o por los ingresos no tributarios, derechos, productos, aprovechamientos y contribución de mejoras. Asimismo, se establecen los ingresos que organismos y empresas del gobierno obtienen por la participación del Estado en ciertas áreas de la actividad económica nacional. Cabe mencionar que el mayor porcentaje de ingresos por conceptos de recaudación tributaria y de ingresos no tributarios³ provenientes de los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), es generado y asignado por el gobierno federal.

Al año siguiente, la Cámara de Diputados, mediante la Contaduría Mayor de Hacienda, realiza una evaluación de la cuenta pública nacional de cada año. Cuenta, además, con una Comisión de Presupuesto que revisa como primera instancia: el PEF.⁴

La Cámara de Senadores se considera la representación de los estados integrantes de la Federación como iguales. Sin embargo, gracias a modificaciones recientes realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que se consagró la figura de senador de representación proporcional, su conceptualización y por tanto su función se pueden considerar menoscabadas.

Actualmente está integrada por 128 senadores, lo que implica cuatro representantes de cada estado y cuatro del Distrito Federal, de los cuales dos son electos por mayoría, uno es asignado a la segunda fuerza electoral y un cuarto corresponde a las personas inscritas en las listas de representación proporcional de cada uno de los partidos políticos, quienes no necesariamente son de la enti-

³ Se estima que en el ejercicio fiscal 2001, el 70.8 por ciento del total de los ingresos del sector público provino de fuentes fiscales (tributarias y no tributarias), es decir, un 14.3 por ciento del PIB, el resto de los ingresos fueron obtenidos por los organismos y empresas. En términos de carga fiscal, estrictamente ingresos tributarios, se estima que representaron el 53.5, un 10.8 por ciento del PIB.

⁴ Una vez examinado, discutido y aprobado, el PEF es objeto de revisión de la cuenta pública y de su fiscalización a través del Informe de Gestión de Avance de Gestión Financiera por parte del ente público, denominado Auditoría Superior de la Federación, que a su vez es coordinado y evaluado por la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados (Ley de Fiscalización Superior de la Federación, 29 de diciembre de 2000).

dad federativa en cuestión. El Senado no interviene en la aprobación del PEF, sin embargo, tiene una participación importante en la aprobación de la Ley de Ingresos, la cual debe ser revisada por ambas cámaras. Las labores del Senado se circunscriben a ciertos asuntos como relaciones exteriores, ratificación de funcionarios, autorización para disponer de la Guardia Nacional, jurado de sentencia en caso de juicio político, entre otras (*Constitución...*, 1997: 68).

Tanto la Cámara de Diputados, como la de Senadores pueden sesionar en pleno o en comisiones, que se establecen de una forma permanente o temporal para revisar e investigar asuntos de especial interés ciudadano. Las comisiones están formadas, en la mayor parte de los casos sólo por diputados o senadores y su composición es producto de la negociación política entre los diferentes partidos.

El Ejecutivo federal lleva sus principales funciones y políticas a través de la administración pública federal (APF), la cual se estructura fundamentalmente en dos grupos:⁵ administración pública centralizada (APC) y administración pública paraestatal (APP). La primera incluye a las dependencias o secretarías y órganos administrativos desconcentrados que desempeñan las principales funciones del Estado suscritas en la Constitución. La segunda incluye entidades o empresas propiedad del gobierno federal que sirven para instrumentar políticas económicas específicas del Estado en ciertos sectores de la economía, tales como: organismos descentralizados como Petróleos Mexicanos (Pemex) y Comisión Federal de Electricidad (CFE), empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito, de seguros y fianzas, fideicomisos o mandatos públicos.

Ambas, la APC y la APP participan en el proceso presupuestario por medio de la coordinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que funge como órgano centralizador. A su vez, las entidades de la APP son coordinadas por las secretarías de Estado y algunos organismos descentralizados, que desempe-

⁵ Artículos 2o. y 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, noviembre de 2000.

ñan el papel de “cabeza de sector” de la política pública del sector, como por ejemplo: el sector educación, salud, energía, defensa nacional, etcétera.⁶ Sin embargo, algunos organismos descentralizados y entidades no apoyados presupuestalmente cuentan con autonomía administrativa y legalmente están constituidos como entidades con razón social y patrimonio propios. La figura de “cabeza de sector” se refiere a la responsabilidad que tiene este tipo de organismos para con alguna de las secretarías de Estado, por lo que al momento de la integración presupuestal se encuentran de cierta forma tutorados y supervisados por alguna de éstas.

A partir de 1995 el gobierno federal inició un proceso de reforma, que entre otros aspectos buscaba modificar el sistema integral de planeación-programación-presupuestación, llevado a cabo desde 1976. Esta transformación implicó el análisis de la factibilidad sobre algunos cambios en el sistema de administración financiera, el empleo de la planeación estratégica y la implantación en todas las dependencias y entidades de la administración pública de una nueva estructura programática (NEP) y de un sistema de evaluación del desempeño (SED) a través de indicadores.

ANTECEDENTES DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

EL PRESUPUESTO tiene sus orígenes incluso desde la primera Constitución de la nación en 1824. El presupuesto desde entonces ha

⁶El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público asignan y facultan a la Subsecretaría de Egresos, a través de las direcciones de Programación y Presupuesto Sectoriales “A” y “B” (DGPYPs), las funciones y responsabilidades de la programación y presupuesto del gasto. Las leyes reglamentarias y normatividad presupuestarias obligan a las dependencias y entidades a crear áreas con funciones específicas de planeación, programación y presupuesto. Por lo general, en el sector central del gobierno federal se denominan direcciones generales de Programación, Organización y Presupuesto (DGPPO) y se encuentran dentro de la estructura orgánica de las oficialías mayores de cada dependencia. En cuanto órganos administrativos desconcentrados y entidades paraestatales (tales como: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones auxiliares de crédito, aseguradoras, fianzas, fideicomisos y mandatos), éstas cuentan con áreas similares con nombres distintos, pero que ostentan las mismas funciones y responsabilidades en materia presupuestaria.

representado una herramienta útil en el desempeño gubernamental donde se establecen los planes y proyectos del Estado en términos monetarios.

Con la Constitución de 1917, vigente hasta nuestros días, se estableció el régimen presidencial. Bajo este sistema y en lo que respecta al presupuesto, por un lado, se otorgó al Ejecutivo federal la obligación de la elaboración del presupuesto de todo el aparato público, responsabilidad que fue delegada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A su vez, la Contaduría Mayor de Hacienda se le otorgó un nivel de órgano constitucional, con el objetivo de desempeñar desde entonces el papel de agencia suprema de control externo.

Por otra parte, el Departamento de la Contraloría surgió para realizar un control interno del gasto público, pero con características de un control *a posteriori*. La creación de este departamento se originó en parte por la preocupación del Ejecutivo sobre el injustificado incremento del gasto y la evidente falta de profesionalización de la administración pública de la época, como por los constantes movimientos políticos que cuestionaban el desempeño del Presidente en turno.

En esos días, el uso del control *ex post* pudo no haber sido significativo o relevante, debido a la dificultad para identificar y recuperar los fondos mal asignados e incluso ineficientemente erogados. Sin embargo, se presentaron algunos informes sobre los presupuestos de algunas secretarías (Petrei, 1998).

También en 1917, se realizó un acuerdo general⁷ para que las secretarías de Estado y departamentos remitieran a la Dirección General de Estadística, datos generales y de gasto público concernientes a sus respectivos ramos. Lo mismo se solicitó a los gobernadores de los estados, del Distrito Federal y otras jurisdicciones. Ello con el solo propósito de elaborar el presupuesto del año siguiente (SHCP, *Antología de la Planeación en México*, 1985).

En este mismo año, se promulgó la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos del Gobierno Federal,⁸ la cual daba cuenta

⁷ DOF, 1o. de noviembre de 1917.

⁸ *Ibidem*, 25 de diciembre de 1917.

de la recién creada estructura orgánica del gobierno federal de aquel entonces.

Posteriormente con el decreto⁹ de junio de 1928, se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo federal, para expedir la ley que crea un cuerpo consultivo oficial, permanente y autónomo en asuntos económico-sociales en el presupuesto. Para el siguiente mes del mismo año, este cuerpo consultivo tomó el nombre de *Consejo Nacional Económico*¹⁰ bajo su respectiva ley. Este órgano cumplía el papel de discutir y elaborar un plan económico-social del país que posteriormente sirviera de base al presupuesto de egresos de la Federación.

La siguiente etapa de la evolución del presupuesto en México comenzó en 1930 cuando se publicó la Ley sobre Planificación General de la República¹¹ promovida por el gobierno de Pascual Ortiz Rubio. Esta ley nació con la intención de elaborar estudios, planes y programas para coordinar el desarrollo del país, de tal forma que se empleó como instrumento para llevar a cabo la planificación económica y social plasmada posteriormente en el presupuesto.

En 1932, una reorganización administrativa transfirió las responsabilidades de control interno del Departamento de la Contraloría a la Secretaría de Hacienda. Dos años después la Contaduría de la Federación fue organizada, y en 1935 una Ley Orgánica del Presupuesto fue creada.

No fue hasta la II Convención del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en diciembre de 1933, que el general Lázaro Cárdenas postulado ya a la Presidencia de la República adoptó un particular programa de campaña, en el cual bajo sus propias palabras enfatizó lo siguiente:

...ya es hora de formar un programa minucioso de acción que cubra los seis años del próximo periodo presidencial; programa que deberá estar basado en el cálculo, en la estadística, en

⁹*Ibidem*, 12 de enero de 1928.

¹⁰*Ibidem*, 15 de julio de 1928.

¹¹*Ibidem*, 12 de julio de 1930.

las lecciones de la experiencia. Debemos estudiar lo que podremos alcanzar, dadas las posibilidades de nuestros presupuestos y las realidades nuestras... (General Lázaro Cárdenas, en el PNR, informe del primer plan sexenal, 1934).

Con ello se buscaba relacionar la visión de nación y los planes del Ejecutivo con las herramientas y técnicas del presupuesto. Hasta este momento la forma de integrar el presupuesto de egresos de la Federación se conoció como “presupuesto tradicional” o “presupuesto por objeto”. Esta técnica tenía la finalidad de detallar los siguientes componentes: las adquisiciones del gobierno; los recursos que se asignaban a las unidades administrativas para realizar sus gastos; y, el control financiero y legal (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000). Como consecuencia, la responsabilidad se diluía en los resultados de la gestión administrativa y acentuaba la responsabilidad puramente formal, generalmente se trataba de un proceso empírico o mecánico (Vázquez, 1979).

A partir de 1947, dos agencias recibieron la denominación de *globalizadoras*, mismas que se adjudicaron funciones adicionales a la estructura ya existente en torno al presupuesto: la primera, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (conocida ya por las siglas SHCP), la cual preparaba y ejecutaba el presupuesto, ejerciendo y controlando *a posteriori* los gastos; y, la segunda, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspecciones Administrativas, quien realizaba y vigilaba la ejecución de las obras del gobierno, así como los estudios para mejorar la administración pública (Petrei, 1997).

Hasta este punto es oportuno mencionar que desde 1928, fecha en que se publicó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos, hasta 1953 la estructura del presupuesto federal estaba dividido en seis capítulos: gastos, elaboraciones, construcciones, adquisiciones, inversiones y cancelaciones de pasivo (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000).

En ese mismo año se incorporó la nueva clasificación funcional al presupuesto de egresos de la Federación, la cual trataba de expresar las actividades o funciones fundamentales de la actividad gubernamental. Ésta se presentaba a nivel de función o subfun-

ción, siendo estas categorías representativas de los bienes o servicios que proporcionaba el gobierno federal (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000).

Asimismo, los procedimientos de inversión fueron organizados. Dentro de la SHCP, un comité de inversiones fue creado para coordinar los planes de inversión de las secretarías y el proceso de descentralización de las agencias. Este comité evolucionó en una comisión que fue ubicada directamente bajo la oficina del Presidente (Petrei, 1997).

Para 1954 se incluyó la clasificación administrativa o de instituciones del presupuesto, constituyéndose en 22 ramos. Su fin era establecer un control previo y administrativo de los gastos públicos y satisfacer las necesidades de contabilidad de la Hacienda pública federal como cumplimiento a las disposiciones de la Ley de Presupuesto existente (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000).

La clasificación económica formó parte del presupuesto de egresos a partir de 1956, y se usó para conocer el efecto del gasto público en la actividad económica del país (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000). Esta clasificación se constituía, con base en los capítulos del presupuesto, de la siguiente manera: gastos corrientes o de capital sufragados directamente por el gobierno federal, y transferencias de ambos tipos de gasto a otros ámbitos públicos y privados (Saldaña, 1977).

En 1959, la Secretaría de la Presidencia fue adicionada a las ya existentes bajo la responsabilidad de planear, coordinar y supervisar las inversiones públicas. En 1971 un intento más fue organizar el sistema de planeación. Para ello, cada secretaría y agencia creó una unidad de programación para: determinar, elaborar y definir los objetivos; formular los planes; analizar proyectos; y, ajustar los límites o techos de los fondos apropiados de cada dependencia o entidad paraestatal (Petrei, 1997).

La clasificación sectorial se incluyó en el presupuesto de egresos en 1974 y dio los elementos de programación presupuestaria que permitieron la agrupación convencional de las entidades públicas, bajo criterios administrativos, económicos o de otra naturaleza (cfr. Saldaña, 1977: 43; Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000).

Además de estas clasificaciones, la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación establecía una clasificación por ramos y actividades que controlaba la cantidad de gasto para cada unidad. Así, el presupuesto tradicional consistía en un documento contable en el que se exponían los gastos de la administración pública federal asignados a cada ramo y subdivisión administrativa (cfr. Pardo, 1992: 161; Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000).

Durante el gobierno de Adolfo López Mateos se creó la Secretaría de la Presidencia, la que durante tres sexenios compartió funciones diversas de planificación, presupuestación, control y vigilancia con la SHCP y la Secretaría del Patrimonio Nacional. Estas tres dependencias constituyeron lo que se conoció como “el triángulo de la eficiencia administrativa” (Petrei, 1997).

No obstante la clasificación del gasto en cifras globales no permitía programar las actividades del sistema presupuestario federal, ni tampoco controlar el gasto. En suma no podían identificar y cuantificar las metas, como consecuencia era imposible establecer el nivel de avance de alguna política o programa público. Tampoco se contaba, ni se permitía, establecer un sistema de normas y coeficientes de medida que sirvieran para evaluar la efectividad de los recursos.

Esta deficiencia impedía medir los resultados y su eficiencia por obtenerlos del sector público como impulso de utilización racional de los recursos (Vázquez, 1979; Saldaña, 1977; Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000).

En síntesis, el presupuesto tradicional era un instrumento administrativo y contable, que centraba su interés en lo que el gobierno compraba para realizar sus funciones y realizaba la clasificación del presupuesto por ramos de actividades que controlaba la cantidad de gasto para cada dependencia o entidad. De esta forma, con base en la Ley de 1935 se utilizó la técnica de presupuesto por objeto que atendía principalmente el tipo de gasto que efectuaba el sector público, pero sin seguir conociendo los resultados sobre las metas propuestas (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000).

En 1976 un importante cambio fue la introducción del gasto gubernamental por programas y actividades con la creación de la

Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Esta entidad operó hasta 1992, cuando la administración del presupuesto fue por primera vez elaborada y consolidada por la SHCP (Petrei, 1997).

Fue 1976 el inicio de un proceso de reforma administrativa, que entre otros elementos, buscaba reestructurar el aparato gubernamental, así como hacer más eficiente y racional el uso de los recursos públicos. Algunos de sus puntos más importantes eran la reorganización de las secretarías de Estado que incluía la creación de la SPP, la organización sectorial de las paraestatales bajo la cabeza de sector y la instrumentación general de la técnica presupuesta por programas y actividades (Pardo, 1992; Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000).

Como parte de este proceso de reforma en 1976 entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que sustituyó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Asimismo, se creó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que derogó a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1935. Así, a partir de este año se implantó de manera generalizada el presupuesto por programas y actividades (PPA) en el sector público cuyo propósito era cumplir los objetivos de los planes de largo y mediano plazo por medio de la realización de programas y la ejecución de actividades específicas (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000).

El PPA trataba de expresar el gasto en función de los objetivos que se perseguían en cada nivel de la organización, lo que implicaba que éstos constituyeran un conjunto coherente, de tal forma que daba importancia a los resultados obtenidos y basaba su operación en el cálculo de los costos. De esta manera los programas y presupuestos se interrelacionaban, y se determinaban cuáles eran los costos de actividades concretas (Vázquez, 1979).

Durante este periodo, la manera de elaborar este presupuesto tenía su origen en la administración por objetivos, por lo que fue un intento por trabajar en función de objetivos lo que traía como consecuencia la formulación de programas y proyectos (cfr. Saldaña, 1977: 105). En este sentido, el objetivo perseguido debía condicionar todo el proceso de forma que lo fundamental era convertir el

resultado en el objetivo preestablecido (Saldaña, 1977: 197; Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000).

En términos generales, el PPA trataba de ser un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución a realizarse en un futuro inmediato. Se intentaba elaborar el presupuesto con base en programas detallados que llegaban hasta el nivel de actividades, de tal forma que suministraban los antecedentes de los costos, el volumen de trabajo ejecutado y los logros. Además, pretendía que los bienes y servicios que ofrecía el gobierno se proveyeran con la mayor eficiencia posible, empleando los recursos en forma óptima para cumplir con los objetivos señalados en los programas y proyectos (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000).

En términos generales el PPA se realizaba en cinco fases, las cuales establecieron las principales características y etapas del actual proceso presupuestario:

1. Planeación: buscaba introducir la definición clara de objetivos, establecimiento de políticas de acción, previsión del futuro, coordinación horizontal, entre las acciones y consistencia interna a través del tiempo.
2. Programación: consistía en la preparación de la acción concreta que se derivaba de las políticas generales; racionalización de la relación entre objetivos, acciones, procedimientos, organización, dirección e insumos.
3. Presupuesto: pretendía construir un puente entre las instalaciones y las posibilidades. Se le concebía como un parámetro de intención-acción-requerimiento-financiamiento.
4. Control: esta fase servía como mecanismo para presionar la ejecución y lograr el producto esperado.
5. Evaluación: se llevaba a cabo una evaluación del impacto final del producto de cada acción.

Con relación a los organismos involucrados en esta etapa, como ya se mencionó, durante este periodo se creó la Secretaría

de Programación y Presupuesto (SPP), que se encargaría de todas las funciones relacionadas con la planeación, para llevar cabo su desempeño se le traspasaron las funciones de programación de la anterior Secretaría de la Presidencia, las de información y estadística de la Secretaría de Patrimonio Nacional (también disuelta) y la integración del presupuesto de la SHCP.

Cabe mencionar el vínculo entre la planeación y la presupuestación con los programas operativos anuales (POA) que servían de base a la SPP para integrar los presupuestos anuales de la Federación. Los POA eran elaborados por cada una de las dependencias y entidades de la administración pública e integrados por la SPP en el presupuesto de egresos de la Federación (PEF), que era presentado ante la Cámara de Diputados.

El proceso presupuestario entonces, consiste básicamente de cuatro etapas: la formulación, la ejecución, el control y la evaluación. Durante estas fases la SPP y la SHCP¹² como dependencias globalizadoras trabajaban en conjunto de tal forma que a la SHCP le correspondía estimar y definir los ingresos, mientras que la SPP se encargaba de integrar el PEF, así como de emitir normas y lineamientos para su formulación.

La elaboración del presupuesto comenzaba aproximadamente en el mes de marzo con la generación por parte de la SHCP de los elementos técnico-metodológicos necesarios para el proceso de programación-presupuestación y los daba a conocer a las entidades y dependencias.

Enseguida se determinaban los llamados pretechos financieros que consistían en asignar recursos en forma preliminar a cada una de las dependencias y entidades. Es decir, se realizaba una distribución por sectores llevando a cabo una asignación presupuestal provisional por sector. Estos pretechos se comunicaban generalmente en el mes de julio.

A partir de esa fecha cada una de las dependencias y entidades elaboraba el programa operativo anual (POA) en el que se tradu-

¹²A través de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento hasta 1992 en que desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público recupera el control del proceso en su totalidad.

cían los lineamientos en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo del gasto corriente y de inversión, definiendo también las responsabilidades y duración de las acciones en el proceso presupuestario.

Posteriormente la SHCP enviaba a las dependencias y entidades los instrumentos normativos para la formulación de los POA-PEF sectoriales e institucionales con los techos financieros definitivos. A continuación cada una de las dependencias y entidades elaboraba sus respectivos programas operativos anuales.

Las negociaciones y las adecuaciones al presupuesto tenían lugar entre agosto y septiembre. En estas fechas se revisaba el presupuesto de cada entidad y dependencia por separado y después en conjunto con las entidades de cada sector. Finalmente en octubre y los primeros días de noviembre se realizaban los ajustes necesarios a los POA para presentar el 15 de noviembre el proyecto del presupuesto de egresos de la Federación a la Cámara de Diputados.

Por último, conviene señalar que el pasar del presupuesto tradicional al PPA implicaba la necesidad de implementar herramientas que permitieran el desarrollo y el costo de las diferentes unidades de programación (cfr. Vázquez, 1991: 21-22). Situación que generó toda una red desplegada en las dependencias y entidades, tales como: unidades de organización y método (UOM), unidades de planeación (UP), comisiones internas de administración (CIDA); comités promotores del desarrollo económico (Coprodes.)

Para 1978 una nueva Ley Orgánica del Presupuesto fue promulgada, la cual complementó las regulaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda y definen el proceso que debe seguir el PEF, comenzando la elaboración del proyecto por parte del Poder Ejecutivo, el cual debe enviarlo a la Cámara de Diputados antes de noviembre 30.

Cabe mencionar que esta cámara ha desempeñado históricamente un papel pasivo (Petrei, 1997), hasta el presupuesto de 1996, el cual introdujo algunas modificaciones y límites en los cambios que el Ejecutivo realiza durante su ejecución. Los cambios políticos de 1997, originaron un nuevo contexto en la relación entre el

Ejecutivo y el Legislativo que hasta el PEF del año 2002 han generado constantes debates y ajustes en el presupuesto originalmente propuesto por el Ejecutivo.

REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO

ENTRE 1994 y 1995, se realizó un diagnóstico general sobre la situación de la APF. Los resultados de dicha evaluación quedaron finalmente suscritos en el documento denominado Promap 1995-2000. En él se encontraron algunos aspectos generales sobre las limitaciones y deficiencias administrativas actuales, agrupados en cuatro puntos: 1. limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental; 2. centralismo; 3. deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno; y 4. carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

En congruencia con estos planteamientos, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) adaptó algunas técnicas como: planeación estratégica, sistemas de atención al cliente, sistema de indicadores estratégicos, administración por objetivos, entre otros.

Sin embargo, la necesidad de integrar estos primeros elementos en la práctica gubernamental, al tiempo de analizar la implementación de medidas ampliamente recomendadas por organismos internacionales¹³ y otras experiencias de reforma,¹⁴ tales como: cambios institucionales, instauración del servicio civil y reformas al sistema presupuestario.

¹³Entre algunos de estos organismos internacionales, que difunden las prácticas en materia de reforma del Estado y la administración pública, tenemos: al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); el Banco Internacional de Desarrollo (BID); el Banco Mundial (BM); el Fondo Monetario Internacional (FMI); y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

¹⁴Para mayor información sobre algunas de estas experiencias internacionales véase Banco Mundial (1997), en *World Development Report 1997: The state in a changing world*; OCDE (1997), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*; entre otros.

Como resultado, todos estos elementos en conjunto llevaron a la SHCP y a la Secodam a diseñar nuevas estrategias a base de investigar, analizar, comparar y evaluar los esfuerzos de reforma hasta el momento desarrollados, contra las *best practices*¹⁵ realizadas en otros países en materia de gestión pública y en especial del presupuesto;¹⁶ así como su aplicabilidad o viabilidad en nuestro contexto.

A finales de 1995, con el Programa de Servicios Sociales Esenciales (Prosse) auspiciado por los créditos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB),¹⁷ se desarrollaron las primeras experiencias en evaluación del desempeño administrativo por medio de indicadores en el gasto público, lo cual que posteriormente tomó el nombre de sistema de evaluación del desempeño (SED).

No fue hasta enero de 1996 que dos consultoras externas¹⁸ fueron contratadas por la SHCP para desarrollar algunas actividades específicas en el diseño e implementación del Prosse. A su vez, fueron incorporados a un grupo piloto experimental¹⁹ más amplio, observando las siguientes características: desempeño global

¹⁵El concepto de *best practices* se refiere al movimiento que engloba la gerencia pública bajo reformas y experiencias que fueron realizadas en países como EE.UU., Inglaterra, Nueva Zelanda y Canadá entre otros muchos que empezaron a experimentar técnicas y herramientas del sector privado al público mediante nuevos enfoques como el posburocrático, *managerialism*, y que definitivamente influyeron en establecer una nueva forma de gobernar.

¹⁶Para mayor información sobre estas "mejores prácticas" véase OCDE (1997), en *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*; Humberto Petrei (1997), en *Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina*; por sólo citar algunos ejemplos.

¹⁷Crédito externo 3912-ME del BIRF-IDB.

¹⁸Las consultoras externas contratadas para desarrollar los primeros conceptos y avances de la RSP fueron: 1. *Booz Allen & Hamilton* para realizar los trabajos en el sector salud (incluía los programas en nutrición) y para el sector trabajo (programas de capacitación y empleo); y, 2. *A.T. Kearney* para el sector educación.

¹⁹Este primer grupo piloto experimental fue constituido por las siguientes dependencias y sus respectivos programas: Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH); Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)-Probecat; Desayunos escolares-Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); Secretaría de Salud y Asistencia (SSA)-Vacunación Universal; Secretaría de Educación Pública (SEP)-Conaliteg; Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)-Solidaridad; SSA-Manejo efectivo en casos de diarrea; SEP-Conafe; y SEP-Telesecundaria.

orientado a resultados midiendo impacto, cobertura, calidad, eficiencia técnica y alineación de recursos.

A finales de 1996, la SHCP a través de la Tesorería de la Federación, inicia el proyecto del Sistema Integral de la Administración Financiera Federal (SIAFF), desarrollándose a lo largo de 1997 y 1998, con el objetivo de proporcionar elementos que dieran orden, transparencia, veracidad y oportunidad a la información requerida del gasto público ejercido y pagado, tanto para la toma de decisiones y ajustes en el ejercicio, como para su posterior contabilidad.

Para 1997, surge el Pronafide 1997-2000, el cual define y establece las estrategias y líneas de acción tendientes a fortalecer el ahorro de la economía, de manera que se alcancen los niveles de inversión necesarios para lograr un crecimiento sustentable y permanente.

Entre sus aspectos más sobresalientes, la política de financiamiento del desarrollo buscaba contribuir a alcanzar y mantener una estabilidad en las finanzas públicas, guardando en el nivel de egresos cierta correspondencia con los ingresos tributarios y no tributarios que recibe el sector público, tanto en su perspectiva anual como en la propia evolución de la recaudación y la ejecución del gasto. Para coadyuvar a este objetivo, los instrumentos hasta ahora desarrollados siguieron impulsándose (SIAFF y los esfuerzos por construir un sistema de evaluación del desempeño).

A su vez, se establecieron las bases para la concertación de lo que se denomina nueva estructura programática (NEP). La transformación de la estructura programática se diseñó con el propósito de dar orden y dirección al gasto público. Orden, al establecer una clasificación uniforme y bajo un mismo lenguaje de las actividades gubernamentales en términos monetarios por medio de las *categorías programáticas*,²⁰ las cuales se integraban al cuerpo de la clave presupuestaria. La clave implica un código único que da

²⁰ Las categorías programáticas son el marco general del gasto público cuantificables en términos monetarios. Las categorías intentan asociar los recursos presupuestarios a una clasificación generalmente aceptada, por lo menos en el interior de la APF mediante lineamientos de concertación y convenios de la nueva estructura programática (NEP). Sus principales niveles de agregación son: la función, subfunción, programa sectorial, programa especial, actividad institucional, proyecto institucional y proyecto de inversión.

cuenta sobre el destino del gasto. Dirección, al definir cualitativamente los *elementos programáticos*,²¹ los cuales son: la misión, propósito institucional, objetivos de los planes y programas gubernamentales, indicadores estratégicos y sus metas.

A partir del ejercicio fiscal de 1998, se implantó la nueva estructura programática (NEP) en el presupuesto de egresos de la Federación. Al mismo tiempo se dio inicio a una labor de difusión y capacitación, iniciado con un grupo piloto experimental.²² Como resultado, aumentaron el número de dependencias y organismos públicos participantes,²³ como en el número de personal capacitado en cada uno de los programas y dependencias.²⁴

Hasta ese punto, todos los diagnósticos e iniciativas desarrolladas se encontraban trabajando sin un marco general común. De modo que se generaron los primeros avances que finalmente sustentaron el marco conceptual y la formulación metodológica de la denominada reforma al sistema presupuestario que buscaba integrar los esfuerzos de modernización administrativa del sistema presupuestario del SIAFF, NEP, SED, desregulación normativa del presupuesto y algunas medidas en materia de administración de servicios personales.

En ella se pretende hacer del sistema presupuestario uno de los ejes de la reforma del Estado por medio de una administración del cambio a través del proceso presupuestario.²⁵

En 1999, se continuaron con los trabajos en materia de desregulación presupuestaria, de la NEP en la etapa de programación y

²¹ Los elementos programáticos establecen, en primer lugar, la información cualitativa y/o física de lo que se pretende lograr con los recursos públicos. En segundo lugar, la información que proporcionan dichos elementos sirve para evaluar los logros alcanzados con los recursos públicos. Entre los principales componentes de los elementos programáticos tenemos: misión, propósito institucional, objetivos, indicadores estratégicos y metas de los indicadores.

²² Véase tabla 1.

²³ Para 1998 participaron en el marco de la RSP 46 dependencias y organismos públicos.

²⁴ Para 1998 se capacitaron 1,160 servidores públicos en sectores como servicios, agropecuarios, salud, infraestructura, energía, laboral y educación.

²⁵ El proceso completo que aquí se refiere, es aquel que recorre el gasto público considerando los siguientes pasos: 1. planeación; 2. programación; 3. presupuesto; 4. ejercicio; 5. control; y 6. evaluación.

del SED a través de indicadores y convenios de desempeño. Asimismo, continuaron la impartición de cursos de capacitación tanto a servidores públicos de alto nivel como a un grupo de consultoras externas especializadas²⁶ en planeación estratégica, sistema de indicadores y algunas otras técnicas de control de gestión.

El objetivo de esta estrategia fue derramar y difundir aún más los principales conceptos e ideas; así como los modelos y técnicas de la RSP y sus componentes por medio de las consultoras externas a los funcionarios públicos de la APF. Como resultado, la SHCP por medio de la UPP continuó con los trabajos en capacitación y asesoría del grupo piloto experimental.

De tal forma que, en ese año se capacitaron a 4,895 servidores públicos del gobierno federal pertenecientes a 13 sectores²⁷ de los 20 existentes, con una cobertura de 80 entidades y órganos des-concentrados.

Hasta este punto se podría comentar que la última reforma pretendía transformaciones integrales en: el sistema de administración financiera, el empleo de la planeación estratégica para orientar el rumbo del sector gubernamental, cambios en la política de recursos humanos y la implantación en todas las dependencias y entidades de la NEP y el SED a través de indicadores y convenios de desempeño (Proyecto de..., junio de 1998).

En particular, esta modernización administrativa buscaba la modificación de los mecanismos para formular y ejercer el gasto, ya

²⁶Estas consultoras externas fueron rígidamente escogidas bajo ciertos criterios y requisitos, entre ellos tenemos: conocimiento y *expertise* en administración del cambio en organizaciones públicas y privadas, conocimientos técnicos y *expertise* en control de gestión, medición del desempeño y sistemas de indicadores, profesionalismo, reconocimiento nacional e internacional. Como resultado del proceso de selección obtuvimos la aprobación de la licitación de las siguientes nueve firmas: Preinversión y Desarrollo, S.A. de C.V.; Centro de Profesionalización del Servicio Público y Privado (Ceprosepp); Centro de Estudios de Administración Aplicada (CEDA); Centro para la Innovación y el Desarrollo Tecnológico, A.C. (CIDET); Booz-Allen & Hamilton de México, S.A. de C.V.; Analítica y Consultores Asociados, S.C.; Carlos Loza y consultores; consultores en desarrollo organizacional, GUES; y profesionales en optimización de sistemas.

²⁷Entre los sectores que comprendieron los esfuerzos de capacitación de la RSP tenemos: educación, salud, ecología, gobernación, hacienda, comunicaciones, agricultura, desarrollo social, trabajo, comercio, turismo y el departamento de procuración de justicia.

que existía una fragmentación del sistema presupuestario desde la planeación hasta la evaluación, esto debido a que la elaboración del presupuesto no indicaba en qué medida las metas establecidas contribuían a alcanzar los objetivos sectoriales y era difícil identificar los costos de cada acción.

Asimismo, la reforma al sistema integral de programación y presupuestación buscaba su sustento en el Programa de Modernización Administrativa (Promap) y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide). El Pronafide propone dos innovaciones, la primera es un replanteamiento integral en la clasificación y concepción de las actividades del sector gubernamental y la segunda es la introducción de indicadores estratégicos, de tal manera que se logre una administración de los recursos públicos orientada a resultados.

A partir de la nueva administración 2000-2006, permanecieron tres proyectos de la original reforma al sistema presupuestario:

1. consolidar la NEP;
2. implantar en la APF el SIAFF; y
3. promover la formulación de un SED.

Esto todavía implica retos en cada una de las etapas del proceso presupuestario que pretende conseguir con estos proyectos la adopción de un modelo de presupuesto hacia resultados que pueda medir los insumos, productos, responsables y resultados (SHCP, UPCP, noviembre de 1997).

NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA (NEP)

LA ESTRUCTURA programática es sólo una herramienta del proceso presupuestario, la cual permite obtener información para tomar decisiones o dar seguimiento a las políticas públicas. Esta herramienta ha sido objeto de constantes ejercicios y cambios que se justifican

por las necesidades de información del gobierno en un momento determinado.

Con la finalidad de proporcionar una idea general de estas transformaciones en la estructura programática anteriores a 1998, año de la constitución de la NEP en el PEF, se proporciona la siguiente tabla:

<i>Actividades del sector público federal (Ejercicio fiscal 1988)</i>	<i>Programa y metas del sector público federal (Ejercicio fiscal 1989)</i>	<i>Programa y metas del sector público federal (Ejercicio fiscal 1997)</i>	<i>Categorías programáticas del sector público federal (Ejercicio fiscal 1998)</i>
<i>Categorías</i>	<i>Categorías</i>	<i>Categorías</i>	<i>Categorías</i>
29 funciones	6 funciones	6 funciones	20 funciones
133 subfunciones	33 subfunciones	35 subfunciones	44 subfunciones
			36 programas sectoriales
			26 programas especiales
403 programas	171 programas	173 programas	117 actividades institucionales
1,647 subprogramas	685 subprogramas	709 subprogramas	295 proyectos institucionales
	2,294 metas	3,225 metas	1,070 proyectos de inversión
No se registraban en catálogo los proyectos	No se registraban en catálogos los proyectos	187 proyectos (la mayoría se agrupaba en el proyecto 99)	
		<i>Elementos</i>	<i>Elementos</i>
		Objetivos	Se introducen: misión propósito institucional
		Regionalización	Se precisan: objetivos
		Metas (3,225) Clasificación económica de las metas	Se introducen: indicadores estratégicos.
		Unidad de medida (210)	Metas de los indicadores
		Gran división del Sistema de Cuentas Nacionales (9)	Se precisa: regionalización
Unidad administrativa	Unidad administrativa	Unidad responsable	Unidad responsable

A pesar de tantas transformaciones, la NEP se crea para dar orden a una base de información obesa y sin justificación, clasificándola en categorías y elementos programáticos que se incorporan en la clave presupuestaria, la cual sirve de instrumento básico para la identificación del gasto en términos operativos o de administración del presupuesto.

Las categorías programáticas buscan dar orden y dirección a las asignaciones del gasto público en su clasificación funcional, a través de la definición del universo de la acción gubernamental clasificada en: funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales, procesos y proyectos.

Los elementos programáticos pretenden proporcionar la información que permita medir los resultados logrados con los recursos públicos y son: misión, propósito institucional, objetivos, indicadores estratégicos y metas de los indicadores. La NEP intenta ser un método que sistematice, ordene y clasifique las acciones de la administración pública federal.

Esta nueva estructura buscó alcanzar un cambio de enfoque en el desempeño del gobierno para que al interior de cada una de las dependencias y entidades existiera un responsable de la función o subfunción, se reconfiguraran las estructuras orgánicas para la coordinación de las áreas de acuerdo con las actividades en torno a programas, procesos o proyectos gubernamentales.

El propósito de la NEP de acuerdo con la SHCP, fue generar una base de información adecuada para los sistemas de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público, que permitiera al sector público federal contar con elementos para el seguimiento y el análisis del valor agregado que se alcanza con los recursos fiscales, así como dotar de las bases necesarias para transformar el actual sistema presupuestario en una herramienta orientada a los resultados.

A pesar que la NEP es relativamente nueva, los cambios continúan como ejercicios hacia la búsqueda de mejores esquemas de la información presupuestaria. Como ejemplo se presentan los cambios más recientes en este rubro, con el propósito de ilustrar la dinámica de la información presupuestaria en la NEP:

CLAVE PRESUPUESTARIA 2003

Vigente 2002		Clave 2003	
Dígitos = 38	Componentes = 15	Componentes = 9	Dígitos = 24
4	Año		
2	Ramo	Ramo (RA)	2
3	UR	UR	3
3	Afore		
2	Función	Función	2
2	Subfunción	Subfunciones (SFA, SF, E)	2
4	Programa sectorial	Programa (PG)	4
2	Programa regional		
2	Programa especial		
3	Actividad institucional		
4	Procesos proyectos	Grupo (G)Proceso a mi proyecto (PP)	5
4	Objeto de gasto	Objeto de gasto	4
1	Tipo de gasto	Tipo de gasto	1
1	Gasto específico		
1	Fuente de financiamiento	Fuente de financiamiento	1

SISTEMA INTEGRAL
DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA
FEDERAL (SIAFF)

EL SIAFF finalmente encontró en el *Diario Oficial de la Federación* de abril 30 de 2002 los lineamientos respectivos, los cuales son el sustento normativo para iniciar sus trabajos de implementación a partir del primero de enero de 2003, después de esfuerzos importantes en materia de formulación, desarrollo tecnológico y adminis-

trativo del sistema, cambios en los líderes y equipos de trabajo responsables del proyecto y de otras medidas.

El SIAFF representa el primer intento por parte del gobierno federal en torno a un proyecto que integre a través de un sistema de información gerencial a la administración presupuestaria, de tesorería o financiera y la contabilidad gubernamental.

A reserva de una análisis más exhausto sobre sus alcances y beneficios, materia de otro documento, el SIAFF representa la visión global del gasto público a través del proceso presupuestario debido a que proporciona información del estatus del gasto a nivel de clave presupuestaria: desde su aprobación ante la Cámara de Diputados, pasando por las posibles modificaciones durante el ejercicio, hasta las implicaciones de un procedimiento de gasto devengado, pagado y ejercido.

El SIAFF ha ido construyéndose poco a poco bajo una infraestructura y redes privadas entre la Tesorería de la Federación y las dependencias y entidades de la APF. Asimismo, se han capacitado al personal de las DGPOP, DGPYPs y otros de naturaleza administrativa.

No obstante, la misma naturaleza del proyecto indica que dichos esfuerzos tomarán más tiempo para consolidar un sistema sólido con información oportuna y relevante.

SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (SED)

EL SED es un esquema que retoma las bases que proporcionan las categorías programáticas de la NEP para incorporarlos a un modelo de medición de resultados fundamentalmente a través de indicadores vinculados a la apertura programática de programas, convenios de desempeño, procesos o proyectos del presupuesto. Sus objetivos son fortalecer la evaluación de la gestión gubernamental encaminada a la obtención de resultados y a la satisfacción de los usuarios en lugar del desarrollo de actividades.

De esta forma el SED pretende otorgar elementos de apoyo a quienes toman las decisiones, para promover la credibilidad del gobierno, mejorar la asignación de recursos, incorporar nuevas herra-

mientas tecnológicas e identificar programas, proyectos o procesos que requieran estudios para justificar su existencia. Así, este sistema supone una integración de los siguientes componentes: auditorías al sistema, encuestas a la población, incorporación de tecnologías de información, convenios de desempeño y la construcción de indicadores estratégicos distintos a los indicadores del Promap.

ACTUAL PROCESO PRESUPUESTARIO

EL ACTUAL proceso presupuestario puede definirse como un conjunto de etapas continuas e interrelacionadas que se constituyen a través de esquemas normativos, informáticos y administrativos con el propósito de administrar el gasto público.

Este proceso se caracteriza por productos que se obtienen en cada una de las etapas que lo conforman. Dichos productos se realizan con base en el ajuste, negociaciones, y actividades de convalidación en dos niveles. En el primero se encuentra la SHCP a través de la Subsecretaría de Egresos, por medio de la unidad de política presupuestal (UPP) y las direcciones generales de Programación y Presupuesto Sectoriales (DGPYPS), así como la Subsecretaría de Hacienda a través de la Dirección General de Política Hacendaria (DGPH). En el segundo nivel están las dependencias y entidades del sector público, en particular de sus direcciones generales de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) y las unidades responsables (UR) de cada dependencia.

El vínculo entre estos dos niveles se encuentra en las relaciones entre las UPP, la DGPH y las DGPYPS de la en la SHCP y las DGPOP o áreas homólogas de las diferentes dependencias y entidades. De la misma forma las DGPOP se relacionan hacia niveles inferiores reconocidos como unidades responsables (UR).

Visto en esta forma, el proceso presupuestario es un sistema circular entre distintas áreas de la SHCP y las áreas correspondientes de las dependencias y entidades, en donde por un lado las URS elaboran sus programas, procesos y proyectos, analizan su viabilidad y establecen prioridades con los lineamientos, normas y políticas

que reciben por parte de la DGPOP y la SHCP. A continuación, las DGPOP acopian la información de las UR la codifican y la envían a las DGPYPs quienes las reciben, la analizan y finalmente evalúan su pertinencia, finalmente son enviadas a la UPP quien elabora e integra lo correspondiente en cada una de las etapas del proceso presupuestario, algunos de estos productos y resultados son remitidos a la Cámara de Diputados para en su caso determinar su aprobación, revisión, análisis o fiscalización.

Las dependencias y entidades del sector público participan y se integran en el proceso en cumplimiento del conjunto de disposiciones jurídicas, normativas y requerimientos de información a través de los sistemas semiautomatizados de la SHCP.

Los instrumentos que auxilian generalmente a las entidades y dependencias en el proceso presupuestario son: lineamientos, catálogos, trámites, oficios, formatos, manuales, sistemas y medios electrónicos.

En el anexo “Etapas y fechas relevantes del proceso presupuestario” se presentan las actividades y fechas más relevantes de cada una de las etapas que lo conforman: programación, presupuestación, ejercicio, control, evaluación y fiscalización.

PROGRAMACIÓN

LA ETAPA de programación es un proceso con fases ordenadas donde la SHCP, a través de la Subsecretaría de Egresos,²⁸ define los requerimientos de información y los instrumentos normativos e informáticos que las dependencias y entidades deben cumplir para definir sus elementos de planeación y sus estructuras programáticas que registrarán sus respectivos presupuestos a través de categorías y elementos programáticos.

La etapa de programación considera fases ordenadas y concatenadas entre sí, a saber: 1. concertación de estructuras programáticas, 2. programas operativos anuales, 3: presupuesto preliminar,

²⁸La Subsecretaría de Egresos, a través de la unidad de política presupuestal, es la responsable de definir los instrumentos y lineamientos normativos e informáticos para que las dependencias y entidades cumplan con las tareas de programación.

4. techos de gasto, 5. proyecto de presupuesto de egresos de la Federación.

CONCERTACIÓN DE ESTRUCTURAS PROGRAMÁTICAS

LA UPP realiza una evaluación de las categorías y elementos programáticos concertados de ejercicios anteriores durante los primeros tres meses del año, con el propósito de analizar la pertinencia y relevancia de la información de las estructuras programáticas utilizadas por las dependencias y entidades, información que es requerida por la SHCP en esta etapa.

En general, los principales instrumentos presupuestarios que son objeto de estudio o de mejora durante esta evaluación, son:

- la estructura de la clave presupuestaria;
- el clasificador por objeto de gasto;
- los catálogos de categorías programáticos; y
- la factibilidad de algunas medidas de planeación-programación, como por ejemplo: asociaciones entre objetivos y categorías programáticas, baterías de indicadores, entre otras.

Una vez identificadas las posibilidades de mejora, la UPP conceptualiza los requerimientos de información, para luego instrumentarlos en lineamientos y formatos. Estos son enviados por la UPP hasta el 15 de marzo a las dependencias y entidades de la administración pública, a través de las DGPYPS.

Las dependencias y entidades, por medio de sus áreas de programación y presupuesto, DGPOP u áreas homólogas, cumplen con los requerimientos de información bajo los criterios definidos por la SHCP y elaboran sus propuestas de estructuras programáticas (conocidas en los ejercicios 1998 y 1999 como NEP). Finalmente, estas propuestas son enviadas a la SHCP siguiendo el mismo camino burocrático: DGPOP > DGPYPS > UPP.

Cualquier cuestionamiento o validación de la concertación de estructuras programáticas por parte de la SHCP, es resuelta mediante reuniones. Como puede advertirse el proceso no se encuentra auto-

matizado, no obstante la UPP está trabajando un proyecto que automatice el proceso de concertación de estructuras programáticas en línea.

PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES

EN TÉRMINOS de la Ley de Planeación y de la teoría presupuestaria, los programas operativos anuales (POA) representan la siguiente etapa lógica de la concertación de estructuras programáticas, debido a que implican un ejercicio de cuantificación estimada del gasto de las dependencias y entidades en escenarios posibles de finanzas públicas. Escenarios, cuyos criterios son establecidos por la SHCP, como por ejemplo: tasa de crecimiento del gasto para el sector, prioridades de gasto corriente o de inversión del sector, procesos y proyectos regularizables, etcétera.

Su definición, elaboración e instrumentación sigue la misma trayectoria administrativa de la etapa anterior:

- Envío de lineamientos para la formulación de POA: UPP > DGPYPS > DGPOP.
- Elaboración de POA por parte de las dependencias y entidades y su entrega a la SHCP para su revisión: DGPOP > DGPYPS > UPP.

Sin embargo, esta etapa ha tenido cambios importantes en los dos últimos años (2001 y 2002), donde principalmente el Ejecutivo federal a través de oficinas de la Presidencia de la República solicita estos requerimientos que tradicionalmente requería la SHCP. Los nuevos requerimientos son distintos formatos, año tras año, en conceptos, alcances y metodologías. No obstante cumplen con el propósito para el cual fueron creados los POA: una cuantificación estimada y gruesa del gasto de las dependencias y entidades entre los meses de mayo y agosto.

Con estas estimaciones el Ejecutivo federal y la SHCP obtienen un cálculo preliminar de los requerimientos de recursos públicos de las dependencias y entidades para intentar trazar estrategias y políticas de financiamiento para el ejercicio fiscal en cuestión.

PRESUPUESTO PRELIMINAR

LOS PRESUPUESTOS preliminares de las dependencias y entidades constituyen las decisiones y ajustes previos que se realizan a través de ejercicios y simulaciones a las asignaciones de gasto a las prioridades sectoriales e institucionales.

El resultado de la formulación e integración del presupuesto preliminar es concertado y autorizado por la SHCP a través de la Subsecretaría de Egresos, con el Ejecutivo federal mediante sus oficinas, las cuales sirven de base hasta mediados del año para la definición de techos de gasto del ejercicio fiscal siguiente.

TECHOS DE GASTO

DURANTE los meses de mayo y septiembre, la revisión del marco macroeconómico y de los fundamentos de las finanzas públicas del ejercicio en curso y de las estimaciones para el ejercicio fiscal siguiente, permiten el análisis de los ingresos estimados del sector público en comparación con la necesidad de recursos de las dependencias y entidades, entre otros compromisos con las entidades federativas, costo financiero de la deuda y adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

Como conclusión, a finales del mes de septiembre y a mediados del mes de octubre, se cuenta con la determinación de los techos de gasto y su correspondiente comunicación a las dependencias y entidades, a través de la Subsecretaría de Egresos a las DGPYPs, a su vez de éstas a las DGPOP de cada una de las dependencias y entidades. Esto se hace con el fin de otorgar a las dependencias y entidades los insumos de información y criterios generales de sus respectivos presupuestos para su registro en los formatos y sistemas semiautomatizados de la SHCP.

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE
EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

ENTRE los meses de septiembre y octubre, la Subsecretaría de Egresos, a través de la UPP, define e instrumenta la logística y accesos

necesarios al Sistema para la Integración de Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (SIPPEF), el cual incluye los instrumentos de apoyo necesarios para la formulación, captura e integración del proyecto de presupuesto de las dependencias y entidades, a saber:

- clasificador por objeto de gasto;
- catálogos de categorías programáticas;
- manual de programación y presupuesto;
- manual del SIPPEF; y
- otras guías y metodologías de captura.

En todo momento se consideran reuniones y asesorías con la meta expresa de formular y capturar el proyecto de presupuesto de cada dependencia y entidad. Posteriormente, la Subsecretaría de Egresos en coordinación con la UPP, realiza un último ejercicio de integración de la información y consolidación del proyecto de presupuesto con los criterios finales del Ejecutivo federal.

Una vez consolidado el documento, la UPP se da a la tarea de instrumentar y operar su formato y el Decreto del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para su presentación ante la Cámara de Diputados, por medio de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública hasta el 15 de noviembre.²⁹

DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

LA COMISIÓN de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados recibe el proyecto de presupuesto con la finalidad de emitir un dictamen al pleno de la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.

La discusión consiste en la realización de acuerdos entre los diputados en los términos generales del Decreto del Presupuesto de

²⁹O hasta el día 15 de diciembre cuando el Ejecutivo federal inicie su encargo conforme al artículo 74, fracción IV, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1999.

Egresos de la Federación. Sin embargo, existen propuestas individuales o en grupo que los diputados manifiestan en lo particular en materia de programas sectoriales, programas sociales, proyectos de inversión, rubros de gasto corriente, reglas de operación para programas especiales, gasto federal asignado a las entidades federativas, entre otros.

A más tardar el 31 de diciembre, debe darse la aprobación del PEF y el decreto, lo que implica un acto final por parte de las sesiones ordinarias del Congreso en donde participa la mayoría de los diputados. Una vez aprobado el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, se envía al Ejecutivo federal para su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

EJERCICIO

LA ETAPA de ejercicio contempla fases que se desarrollan en forma simultánea durante el ejercicio fiscal, a saber: 1. calendarización del presupuesto de egresos de la Federación, 2. establecimientos de compromisos, 3. ministración de fondos y pago de compromisos, 4. adecuaciones presupuestarias, 5. oficios de inversión, y 6. lineamientos para el ejercicio del pasivo circulante.

CALENDARIZACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

LA CALENDARIZACIÓN es la etapa que pretende establecer las bases del control presupuestario por medio de estimaciones de los requerimientos financieros de las dependencias y entidades con base en los respectivos proyectos del PEF. Estos requerimientos financieros calculados por mes y conocidos como “estacionalidades del gasto”, toman como base el presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados.

El proceso de calendarización inicia a mediados de noviembre con la formulación y emisión de los lineamientos a las dependencias y entidades, quienes reciben y calculan sus estacionalidades del siguiente año con base en el proyecto del PEF, enviando a las DGFYPS

la información sobre los calendarios de ingresos-gasto, indicadores estratégicos, metas programáticas y proyectos de inversión. Las DGPYPs reciben y remiten la información a la UPP para que actualice el Sistema Integral de Control Presupuestario y comunique a las dependencias y entidades la autorización de los calendarios correspondientes.

Establecimiento de compromisos

El establecimiento de compromisos consiste en realizar los trámites necesarios para registrar en el presupuesto relaciones contractuales que realiza el gobierno federal, tales como:

- Fideicomisos, mandatos, otros análogos.
- Adquisiciones, arrendamientos o prestación de servicios.
- Solicitudes de autorización para contraer compromisos que rebasen las asignaciones presupuestarias del ejercicio fiscal.
- Cartas de crédito comercial.

Cada contrato conlleva un procedimiento distinto que se detalla en la normatividad vigente. El establecimiento de estos compromisos es una forma de practicar control presupuestario por parte de la UPP, al registrar y autorizar adecuadamente conforme a los criterios y políticas establecidos en el marco jurídico y normativo. Alguna de la información de estos compromisos cuenta con sistemas semiautomatizados.

Ministración de fondos y pago de compromisos

La ministración de fondos y pago de compromisos se lleva a cabo por medio de un procedimiento que se realiza a través del documento denominado cuentas por liquidar certificadas (CLC), el cual sirve como control de tesorería o financiero, mismo que se autoriza con base en la previa validación presupuestaria. El control financiero es responsabilidad de la Tesorería de la Federación, de la SHCP. Este procedimiento presenta sus propias etapas, manuales y sistemas.

Adecuaciones presupuestarias

Las adecuaciones presupuestarias son otro trámite que permite el ajuste y transferencia de recursos originalmente autorizados hacia otros rubros de gasto que se consideren prioritarios o estratégicos. Estos movimientos son susceptibles de control presupuestario de la SHCP, por medio de la UPP, clasificándolos en internos o externos. Las adecuaciones internas cuentan con desregulación y flexibilidad de tal forma que las dependencias y entidades son responsables de dichos movimientos. En cambio las externas requieren de la autorización de la SHCP, a través de las DGPYPs y la UPP. Las adecuaciones presupuestarias actualmente se desarrollan en sistemas mixtos: manuales y semiautomatizados.

Oficios de inversión

La proliferación de proyectos de inversión en ciertos sectores, ha generado la necesidad de un mayor control del proceso de planeación, programación, presupuesto y ejercicio de los recursos hacia este tipo de programas y proyectos de inversión.

El procedimiento como todos los trámites presupuestarios conlleva la presentación de oficios, los cuales son susceptibles de dictamen y autorización, con su respectiva actualización en los sistemas.

Lineamientos para el ejercicio del pasivo circulante

El pasivo circulante, también conocido como adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFA), es el conjunto de compromisos devengados no pagados al final del ejercicio fiscal correspondiente que siguen un procedimiento específico para su liquidación. Para su registro y pago, la normatividad presupuestaria y de tesorería ofrecen un procedimiento que integran y presentan los reportes totales o parciales de pasivo circulante durante enero y febrero del año siguiente al ejercicio fiscal correspondiente, para ser liquidados

por la Tesorería de la Federación durante el mes de marzo del siguiente año.

Control

La etapa de control implica una tarea constante de integración de informes y reportes, algunos muy técnicos o de nivel operativo, con la finalidad de proporcionar información relevante y oportuna para el seguimiento presupuestario y financiero por parte de SHCP y del Ejecutivo federal.

La mayoría de estos informes o reportes debe generarse a más tardar los días 15 o 20 del mes siguiente al mes objeto del seguimiento. Entre los principales informes o resúmenes tenemos:

- Resumen mensual de las CLC pagadas.
- Resumen mensual de los avisos de reintegro entregados a la Tesorería de la Federación.
- Resumen mensual de oficios de rectificación de CLC.
- Información mensual del seguimiento físico y financiero del presupuesto de egresos de la Federación.
- Reporte mensual de seguimiento de metas programáticas y de los principales proyectos de inversión.
- Reporte mensual de la ejecución de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.
- Fichas de evaluación de los convenios de proyectos de inversión.
- Proceso de firma de convenios de seguimiento financiero.
- Información mensual sobre subsidios y transferencias otorgados.

Evaluación y fiscalización

La evaluación es la etapa que sirve para determinar el grado de eficacia y eficiencia, con que han sido empleados los recursos públicos hacia el cumplimiento de los programas y objetivos de las dependencias y entidades del sector público. En esta etapa, la SHCP coor-

dina e integra la información con base en datos contabilizados de las dependencias y entidades para su posterior presentación ante la Cámara de Diputados como ente revisor. Este proceso conlleva como fuente de información los registros de la contabilidad gubernamental que los consolida a través de sistemas mixtos: manuales y semiautomatizados según la diversa infraestructura que presentan las dependencias y entidades.

Los sistemas de información contable tienen hasta 45 días posteriores a la conclusión del trimestre para la integración, consolidación y presentación de los informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública.

Esta misma información, entre otros requerimientos de la SHCP, sirven de base para la elaboración de otros informes, tales como:

- Informe de avance de gestión financiera a más tardar el 31 de agosto del ejercicio en curso.
- Informe de gobierno a más tardar septiembre 10. del ejercicio en curso. Este informe incluye un proceso que abarca de mayo a agosto y transcurre desde la definición de lineamientos y formatos para su llenado por parte de las dependencias y entidades, hasta la integración de la información proporcionada por éstas para la presentación del documento final ante la Cámara de Diputados.
- Informes de labores de los sectores del gobierno federal entre septiembre y diciembre.
- Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo a más tardar el 31 de marzo del siguiente ejercicio fiscal. Este informe también se caracteriza por un proceso que incluye lineamientos, integración y presentación de un documento final ante la Cámara de Diputados a través de un sistema manual.
- Cuenta de la Hacienda pública federal a más tardar los primeros días hábiles de junio. La cuenta pública es el documento con información, cuya fuente considera los datos finales y oficiales de contabilidad gubernamental. Sigue un proceso que inicia en noviembre del ejercicio en curso y termina en junio del siguiente año. Asimismo, el proceso incluye lineamientos,

integración y presentación de un documento final ante la Cámara de Diputados a través de un sistema semiautomatizado.

- Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de la recepción de documento *Cuenta de la Hacienda pública federal*.

COMENTARIOS FINALES

A PESAR de las modificaciones realizadas recientemente en el proceso presupuestario en México, éste todavía adolece de una formulación no sistemática por parte de muchas de las entidades del sector público, que guarda y reproduce vicios administrativos y operativos del pasado. El grado de capacidad técnica y las distintas culturas organizacionales de las diferentes organizaciones gubernamentales influyen en el grado de asimilación e instrumentación de la NEP y el SED. Es necesario el realizar un estudio más profundo respecto de las diferencias organizacionales en la administración pública federal para poder estructurar planes alternativos de implantación que tomen en cuenta factores informales y de diferenciación entre sectores, niveles jerárquicos y marcos institucionales.

La situación general del actual proceso presupuestario es descrita por la misma SHCP en el documento *Libro blanco de la reforma al sistema presupuestario* (SHCP, 2000), el cual proporciona una idea amplia de los problemas a resolver:

- Reducida flexibilidad y autonomía en el ejercicio de los recursos públicos. Necesidad por una mayor capacidad de gestión por parte de las dependencias y entidades coordinadas por la SHCP y las cabezas de sector.
 - Necesidad de mejores sistemas de información vinculados y compartidos como apoyo al análisis de política pública, al debate con el Congreso, entre otros usos y beneficios.
 - Falta de información que permita responder oportuna y transparentemente a los cuestionamientos cada vez más severos
-

sobre las asignaciones presupuestarias bajo criterios de efectividad, equidad y alineación.

- Simplificación del proceso presupuestario:

- El control macroeconómico del gasto público no cuenta con instrumentos o herramientas efectivas dentro del proceso de planeación, programación, presupuesto, operación y desarrollo de las actividades de la APF.

- La definición de las metas son pronunciamientos políticos, no necesariamente implicaba una definición clara, medible y transparente de objetivos y resultados por alcanzar.

- Inexistencia o insuficiencia de programas de mediano plazo para las dependencias y entidades del gobierno federal.

- Tiempos muy reducidos para realizar actividades de planeación y programación. La actualización de los instrumentos de apoyo al proceso integral de programación y presupuesto son semiautomatizados y complejos, con la participación de muchos intermediarios incluso dentro de las mismas instituciones y la SHCP. En general, la actividad de planeación, programación y presupuesto se caracteriza por un excesivo proceso de trámites y papeleo.

- El presupuesto se convirtió en un trámite para asegurar recursos que no revela las prioridades del gobierno. Se asigna por inercia y está basado en las asignaciones y operaciones históricas.

- La evaluación y las auditorías se basan en el cumplimiento de normas y procedimientos basados en informes extensos, sin retroalimentación o información útil para la planeación y definición de estrategias.

- Deficiencias en el marco institucional de los servidores públicos en materia presupuestaria:

- Centralismo en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos, lo cual incidía en la falta de oportunidad y de espacios para planear y operar las políticas públicas conforme a sus requerimientos.

- Proceso de programación y presupuesto con una normatividad compleja y lentos flujos de información en los sistemas (generalmente semiautomatizados), con falta de información

relevante y oportuna para la toma de decisiones para generar mejores análisis de las políticas públicas.

-Tardía capacidad de respuesta a los servidores públicos en los trámites presupuestarios debido a la centralización de la toma de decisiones y el marco normativo inflexible o con incongruencias (parálisis decisoria).

-Falta de mecanismos de control y evaluación de la acción y resultados de los servidores públicos.

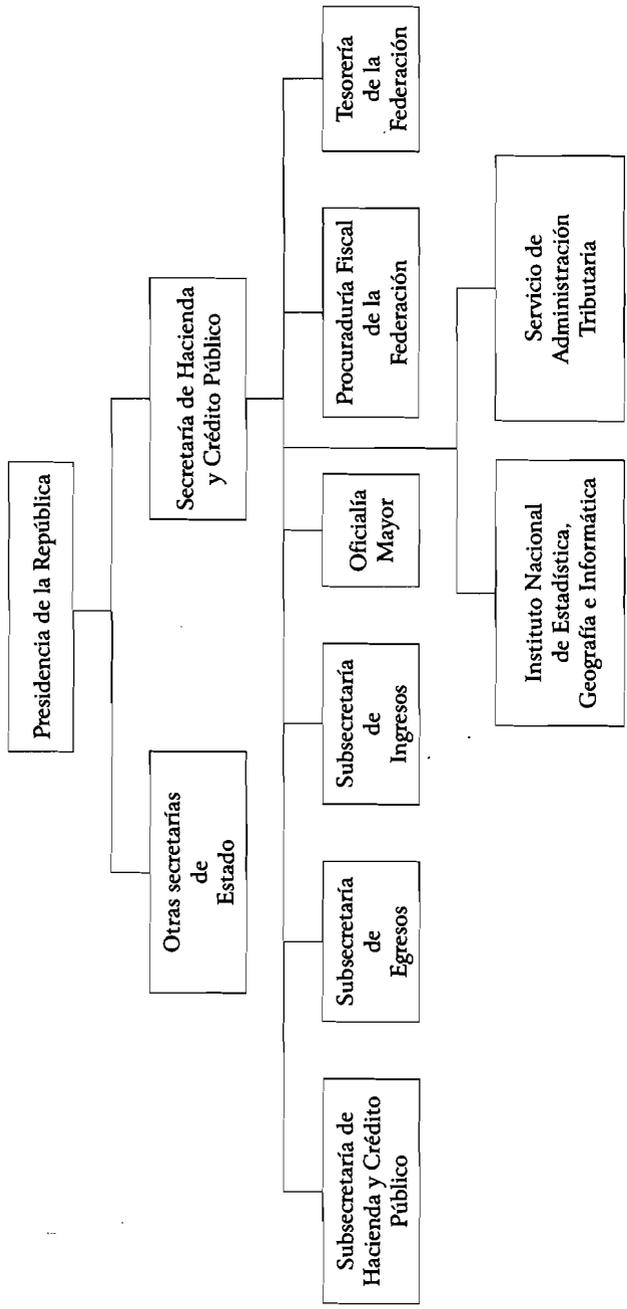
-Carencia de un adecuado esquema de incentivos para los servidores públicos, que fomentara la superación, permanencia y promoción basada en los resultados de su actuación.

Otro aspecto importante del gobierno en México, es la naturaleza para abordar las políticas públicas por parte de sus funcionarios, que con extremo cuidado marcado por el marco legal, los procedimientos y trámites extensos, sortean obstáculos desde la formulación hasta la implementación de sus iniciativas. Este entorno presenta claros desincentivos a la creatividad.

También es importante mencionar que por lo general cada proyecto es el resultado de esfuerzos aislados de un área específica del gobierno, quien es la que patrocina y promueve ante el resto del gobierno. Por ejemplo, el SIAFF es un proyecto de la Tesorería de la Federación, proyecto que encuentra resistencia incluso dentro de las misma SHCP. La NEP es un proyecto de la UPP, que también encontró resistencia en la APF. Este fenómeno se debe a la forma de formulación, coordinación e implementación del proyecto ante los diversos actores que participan en el proceso, como la UPP, las DGPYPs, la DGPOP y las URS.

Por último, la pertinencia del tiempo en el cual el presupuesto se presenta, se negocia, se arma, es estratégico para la formulación e instrumentación de cualquier proyecto o medida que pretenda modernizar el proceso presupuestario. Por lo general las autoridades relacionadas con el presupuesto se orientan hacia superar las cargas de trabajo, preocupándose poco por la investigación, el estudio, el análisis, la planeación, la programación, la coordinación, etcétera.

ANEXO I
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
(MÉXICO)



ANEXO 2

ETAPAS Y FECHAS RELEVANTES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO³⁰

Concertación de estructuras programáticas

- Evaluación de las categorías y elementos programáticos concertados en ejercicios previos.
- Envío de lineamientos a dependencias y entidades de la APF para concertar estructuras programáticas.
- Reuniones de trabajo para aclarar dudas y brindar asesoría.
- Elaboración de propuestas de estructuras programáticas.
- Concertación de estructuras programáticas.

Programas operativos anuales

- Envío de lineamientos a dependencias y entidades de la administración pública federal para la formulación de los programas operativos anuales.
- Reuniones de trabajo para aclarar dudas y brindar asesoría.
- Elaboración de los programas operativos anuales sectoriales e institucionales.
- Revisión de los programas operativos anuales.
- Revisión al interior del comité técnico para la instrumentación del plan de crédito externo de los proyectos de inversión.
- Concertación de prioridades de gasto.
- Integración de los programas operativos anuales.

Programación

Fechas³¹

- Enero-marzo
- Enero-mayo
- Marzo 15
- Marzo-mayo
- Marzo-abril
- Abril-mayo
- Fechas*
- Mayo
- Mayo-agosto
- Mayo-junio
- Junio
- Marzo-agosto
- Julio-agosto
- Agosto

³⁰ El boletín de difusión de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública para el desarrollo de los sistemas de información sobre las finanzas públicas, *Contabilidad Gubernamental*, septiembre de 2001, año vi, núm. 12.

³¹ Las actividades correspondientes a las etapas de programación y presupuestación se llevan a cabo en el año anterior al que se ejercerá el presupuesto de referencia.

Presupuesto preliminar

- Elaboración y envío de guía metodológica para la formulación del presupuesto preliminar.
- Formulación e integración del presupuesto preliminar.
- Concertación y establecimiento de prioridades de gasto.

Techos de gasto

- Revisión del marco macroeconómico de finanzas públicas del ejercicio anterior y el estimado para el que se elabora el presupuesto.
- Compatibilización de niveles de gasto-prioridades nacionales y niveles institucionales.
- Determinación de techos de gasto.
- Comunicación a dependencias y entidades de techos de gasto.

Proyecto de presupuesto de egresos de la Federación

- Difusión y comunicación a las dependencias y entidades de los instrumentos de apoyo para la formulación del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación.

- Formulación del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación.

- Reuniones de trabajo para aclarar dudas y brindar asesoría.

- Consolidación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Presentación del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación a la Cámara de Diputados; discusión, revisión y análisis en el seno de la misma.

- Envío del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación al Poder Ejecutivo.

- Publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos en el *Diario Oficial de la Federación*.

Fechas

Abril

Abril

Mayo-junio

Fechas

Mayo-septiembre

Junio-agosto

Agosto

Septiembre

Fechas

Septiembre

Septiembre

Septiembre-octubre

Septiembre-noviembre

Fecha límite: 15 de noviembre³²

Diciembre

Fecha límite: 31 de diciembre

Presupuestación

³²O hasta el 15 de diciembre cuando el Ejecutivo federal inicie su encargo conforme al artículo 74, fracción IV, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1999.

ANEXO 2 (Continuación)

	<i>Calendarización del presupuesto de egresos de la Federación</i>	<i>Fechas</i>
<i>Ejercicio</i>	<ul style="list-style-type: none">• Emisión de los lineamientos para calendarizar el presupuesto de egresos de la Federación.• Recepción de calendarios de gasto de las dependencias, y de ingreso-gasto de las entidades de control presupuestario directo.• Recepción de calendarios de ingreso-gasto y de metas programáticas de las entidades de control presupuestario indirecto.• Recepción de calendarios de indicadores estratégicos, metas y proyectos de inversión.• Comunicación de la autorización de calendarios de gasto de las dependencias, y de ingreso-gasto de las entidades de control presupuestario directo.• Comunicación de autorización de calendarios de ingreso-gasto y de metas programáticas de las entidades de control presupuestario indirecto.• Comunicación de autorización de calendarios de indicadores estratégicos, metas y proyectos de inversión.	Noviembre 17 del año previo Enero 8 Enero 8 Enero 8 Enero 29 Enero 31 Febrero 28
	<i>Establecimiento de compromisos</i>	<i>Fechas</i>
	<ul style="list-style-type: none">• Las dependencias y entidades deberán referendar el registro de los contratos de fideicomisos, mandatos y actos o contratos análogos que involucran recursos federales y se encuentren vigentes durante el ejercicio.• Adjudicación o celebración de contratos por concepto de adquisiciones, arrendamientos o prestación de servicios.• Presentación de solicitudes de autorización para contraer compromisos que rebasen las asignaciones presupuestarias.• Presentación de cartas de crédito comercial irrevocable.	A más tardar marzo 30 A más tardar noviembre 30 Enero 2 a noviembre 30 Enero 2 a noviembre 30

Ministración de fondos y pagos de compromisos

- Recepción en Tesorería de las cuentas por liquidar certificadas del presupuesto corriente.
- Recepción en bancos de las cuentas por liquidar certificadas del presupuesto corriente.
- Cuentas por liquidar certificadas que amparen ministraciones de fondos del capítulo 4000, a favor de los órganos administrativos desconcentrados y entidades apoyadas.

Adecuaciones presupuestarias

- Adecuaciones presupuestarias internas.
- Adecuaciones presupuestarias externas.
- Adecuaciones presupuestarias para regularizar el presupuesto en servicios personales.

Oficios de inversión

- Presentación de oficios de inversión y sus modificaciones.
- Presentación de solicitudes de autorización especial de inversión.
- Lineamientos para el ejercicio del pasivo circulante*
- Presentación a la SHCP del pasivo circulante por compromisos devengados, contabilización y no pagados al 31 de diciembre.
- Integración y presentación de reportes parciales del pasivo circulante.

Fechas

A partir del siguiente día hábil en que se alimenten las líneas y sublíneas de crédito en la Tesorería y hasta 31 de diciembre
A partir de que se alimenten las líneas de crédito específicas y a más tardar 31 de diciembre
A más tardar 21 de diciembre

Fechas

Febrero 1o. a 31 de diciembre
Enero 2 a 30 de noviembre
Enero 2 a 31 de julio

Fechas

Enero 2 a 30 de noviembre
A más tardar 15 de octubre

Fechas

A más tardar 28 de febrero

21 de diciembre del año previo
a 28 de febrero del siguiente año

<i>Control</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Firma de convenios de seguimiento financiero. • Presentación de información mensual sobre subsidios y transferencias otorgadas. • <i>Renderización de cuentas</i> • Informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública.³⁴ • Informe de avance de gestión financiera.³⁵ 	<p>A más tardar 30 de abril Dentro de los 15 días posteriores a cada mes <i>Fechas</i>³³ 45 días después de la conclusión del trimestre</p>
<i>Evaluación y fiscalización</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de avance de gestión financiera.³⁵ • Notificación a los poderes de la Unión y entes públicos federales de las observaciones que se desprendan de la auditoría a este informe. • Informe de gobierno.³⁶ –Envío de lineamientos de información a dependencias y entidades de la administración pública federal. –Recepción de información de dependencias y entidades de la administración pública federal. –Revisión, validación e integración del documento. –Presentación del informe de gobierno a la Cámara de Diputados. 	<p>A más tardar 31 de agosto A más tardar 31 de enero del año siguiente al de su recepción Mayo-1o. de septiembre Mayo Junio Julio-agosto 1o. de septiembre</p>

³³ Estas actividades se realizan al año siguiente del que se informa.

³⁴ Conforme al Decreto de Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal, la Ley de Deuda Pública y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Ejecutivo federal presenta estos informes, de manera trimestral a la Cámara de Diputados a más tardar en 45 días posteriores a la conclusión del trimestre respectivo.

³⁵ La elaboración y presentación del Informe de Avance de Gestión Financiera, se realizará a partir del ejercicio fiscal correspondiente, de conformidad con las reformas realizadas al artículo 79 constitucional, y la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de julio de 1999 y el 29 de diciembre de 2000, respectivamente.

³⁶ "A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, (...)"; artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1999.

ANEXO 2 (Continuación)

<i>Evaluación y fiscalización</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de labores.³⁷ -Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.³⁸ -Envío del lineamiento de información a dependencias y entidades de la Administración pública federal. -Recepción de información de dependencias y entidades de la administración pública federal. -Revisión, validación e integración del documento. -Presentación del Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados. • Cuenta de la Hacienda pública federal.³⁹ 	<p>I.o. de septiembre a 15 de diciembre</p> <p>Diciembre-marzo</p> <p>Primera quincena de diciembre</p> <p>Primera quincena de febrero</p> <p>Febrero-marzo</p> <p>A más tardar 31 de marzo</p> <p>Noviembre-10 de junio</p>
---------------------------------------	---	--

³⁷ "Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos (...); artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1999.

³⁸ "En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan (...); artículo 60. de la Ley de Planeación; *Diario Oficial de la Federación* del 5 de enero de 1983.

³⁹ "La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dentro de los 10 primeros días del mes de junio"; artículo 74, fracción IV, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1999.

–Envío del catálogo de formatos e instructivos a dependencias y entidades de la administración pública federal. Noviembre-diciembre

–Realización de reuniones generales y específicas con dependencias y entidades de la administración pública federal. Enero-febrero

–Recepción de información de dependencias de la administración pública federal. 15 de marzo

–Recepción de información de entidades de la administración pública federal. 31 de marzo

–Revisión de la Cuenta de la Hacienda pública federal a la Cámara de Diputados. A más tardar 10 de junio

• Presentación del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.⁴⁰ A más tardar marzo 31 del año siguiente al de recepción del documento

*Evaluación
y fiscalización*

⁴⁰ La elaboración y presentación del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, se realizará por la Auditoría Superior de la Federación a partir de la cuenta de la Hacienda pública federal del ejercicio anterior, de conformidad con las reformas realizadas al artículo 79 constitucional, y la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de julio de 1999 y el 29 de diciembre de 2000, respectivamente.

BIBLIOGRAFÍA*

- ACOSTA ROMERO, Miguel (1982), *Segundo curso de derecho administrativo*, México, D.F., Porrúa.
- (1991), *Teoría general del derecho administrativo*, México, D.F., Porrúa.
- ARELLANO GAULT, David, José Ramón Gil, Jesús Ramírez Macías y Ángeles Rojano, (2000), "Nueva gerencia pública en acción. Procesos de modernización presupuestal. Una análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)", revista *CLAD Reforma y Democracia*, Venezuela, núm. 17.
- ARRIAGA CONCHAS, Enrique (1996), *Finanzas Públicas de México*, México, D.F., Instituto Politécnico Nacional.
- CABRERO M., Enrique (1997), *Del administrador al gerente público*, México, D.F., INAP.
- COHEN, Ernesto y Rolando Franco (1992), *Evaluación de proyectos sociales*, 4a. ed., México, D.F.; Siglo XXI Editores.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1997), México, D.F., Porrúa.
- DEL RÍO GONZÁLEZ, Cristóbal (1978), *Técnica presupuestal*, México, D.F., Ediciones Contables y Administrativas, S.A.
- FRAGA M., Gabino (1994), *Derecho administrativo*, México, D.F., Porrúa.
- GUERRERO A., Juan Pablo (1995), "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, primer semestre, México, D.F., CIDE.
- IBARRA BENÍTEZ, Roberto (1984), *Un sistema integral de contabilidad nacional*, México, D.F., Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- KLIKSBERG, Bernardo (1993), *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE* (1997), España, Ministerio de la Presidencia.
- LÓPEZ ARRATIA, Alejandro (1992), "El proceso presupuestario en México", en María del Carmen Pardo (coord.), *Teoría y práctica de la administración pública en México*, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública.

* La bibliografía contiene algunos documentos que no fueron expresamente utilizados en este trabajo, sin embargo, se considera de gran importancia el contar con referencias amplias respecto del tema tratado.

- LYDEN, Fremont J. y Ernest G. Miller (1983), *Presupuesto público, planeación, evaluación y control de programas*, México, D.F., Editorial Trillas.
- MANCELL C., Catherine (1993), *Las nuevas finanzas en México*, México, D.F., Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- MARTNER, Gonzalo (1976), *Planificación y presupuesto por programas*, 8a. ed., México, D.F., Siglo XXI Editores.
- MUÑOZ AMATO, Pedro (1986), *Introducción a la administración pública*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- MUSGRAVE, Richard y Peggy Musgrave (1992), *Hacienda pública. Teórica y aplicada*, España, McGraw Hill.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1970), *Un sistema de cuentas nacionales*, Serie F, núm. 2, Revisión 3, Nueva York, Naciones Unidas.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE) (1997), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, España, Ministerio de Administraciones Públicas.
- _____ (1994), Public Management Studies (PUMA), *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management*.
- PARDO, María del Carmen (coord.) (1992), *Teoría y práctica de la administración pública en México*, México, D.F., INAP.
- _____ (1993), "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina", *Foro Internacional*, núm. 1, vol. xxxiii, México, D.F., enero-marzo, pp. 12-29.
- PETREI, Humberto (1997), *Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina* Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio (1984), *Introducción a la administración pública de México*, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública.
- ROSAS, Alfredo (1991), *La crisis fiscal del presupuesto público*, México, D.F., UAMI-Técnicas Científicas, S.A. de C.V.
- SALDAÑA, Adalberto (1977), *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Un caso concreto*, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (1985), *Antología de la planeación en México*, México, D.F., SHCP.
- SLOMIANSKY, Paul, *The Budgeting Process in Mexico*, Documento de Trabajo núm. 63, División de Administración Pública, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- VÁZQUEZ ARROYO, Francisco (1979), *Presupuesto por programas para el sector público de México*, México, D.F., UNAM.

WITKER V., Jorge (1985), *Derecho económico*, México, D.F., Harla.
 _____ (1995), *Introducción al derecho económico*, México, D.F., Harla.

Legislación y documentos oficiales

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1997), México, D.F., Porrúa.
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo (1995), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de mayo.
- Ley de Planeación (1983), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 5 de enero.
- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público (1976), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de diciembre.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 29 de diciembre.
- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000* (1996), México, D.F., Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Acuerdo mediante el cual se da a conocer el Manual de normas para el ejercicio del gasto en la APF* (1998), México, D.F., Poder Ejecutivo, SHCP, 31 de marzo.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (1981), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 18 de noviembre.
- Guía para la definición de indicadores, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000* (1998), México, D.F., Secodam y SHCP.
- Procedimientos internos para el despacho de asuntos presupuestarios* (1998), México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, agosto.
- Lineamientos para la concertación de la Nueva Estructura Programática 1998* (1997), México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, mayo.
- Algunos aspectos del gasto público en México* (1998), México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, octubre.
- Catálogo de categorías programáticas de la administración pública federal* (1998), México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos.
- Proyecto de reforma al sistema presupuestario: la NEP y el SED. De los procedimientos a los resultados* (1998), México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos.

- Lineamientos para la concertación de la NEP 1999* (1998), México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal, marzo.
- ¿Qué es el PEF 1998?* (1998), México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal, marzo.
- Modernización de la APF* (1988), México, D.F.; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, IPCP.
- Actualización del Cronograma de Actividades del Proceso Integral de Programación y Presupuesto 1999* (1998), México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, UPCP, agosto.
- Reforma al sistema presupuestario. La nueva estructura programática* (1997), México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal, noviembre.
- Reforma al sistema presupuestario (RSP). Avances 1998* (1999), versión preliminar, México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Política y Control Presupuestal, enero.
- Sistema de evaluación del desempeño a través de indicadores. Guía metodológica* (1998), México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, UPCP.
- Glosario de términos de la administración pública federal* (1998), México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Manual de normas para el ejercicio del gasto en la administración pública federal (1998), publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 31 de marzo.

Información en Internet

Cámara de Diputados (www.camaradediputados.gob.mx)

Cámara de Senadores (www.senado.gob.mx)

Presidencia (www.presidencia.gob.mx)

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (www.secodam.gob.mx)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (www.shcp.gob.mx)

JESÚS RAMÍREZ
JOSÉ RAMÓN GIL

*Presupuestos por resultados
en contextos latinoamericanos complejos:
Venezuela, el cambio constitucional*

ASPECTOS GENERALES

VENEZUELA se constituye en un Estado democrático y social de derechos y de justicia. Con el fin de administrar y gobernar la república, el territorio nacional se divide en Estados, el Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales. El territorio se organiza en municipios. La división política territorial será regulada por la ley orgánica, que garantiza la autonomía municipal y la descentralización política administrativa.

Venezuela se ubica en el hemisferio norte, abierta al mar Caribe y al océano Atlántico, en posición céntrica dentro del continente americano y específicamente al norte de América del sur. Al ser la nación más septentrional de América del sur, es la más cercana a Europa y a los Estados Unidos. Se abre simultáneamente a los espacios del Atlántico norte y a regiones marítimas e interiores que le otorgan intereses geoestratégicos, económicos y culturales, dada su apertura a los sistemas del Caribe, del Atlántico y de la América andina y guayanesa.

La posición geográfica de Venezuela sirve de conexión entre el sur y el norte del continente. El litoral Atlántico venezolano va desde el promontorio de Paria pasando por Punta Playa, para luego conectarse con el litoral de la Guayana Esequiba. Estas costas bordean una zona que constituye una encrucijada vital para el tráfico marítimo.

Venezuela cuenta con una extensión continental de 916,445 kilómetros cuadrados en plena zona tropical. Su territorialidad se extiende simultáneamente a espacios marítimos, entre los que se cuenta el mar territorial (con una extensión de 12 millas náuticas), la zona económica exclusiva (con un área de 200 millas náuticas), la zona marítima contigua y, finalmente la plataforma continental.

Venezuela limita al norte con el mar Caribe, con una extensión de 2,813 kilómetros de costa; por el sur con la República de Brasil, con 1,700 kilómetros de frontera; por el este con el océano Atlántico y la República de Guyana, con la cual tiene una frontera de 743 kilómetros sujeta al Acuerdo de Ginebra de 1966; por el Oeste limita con Colombia, sobre una extensión fronteriza de 2,219 kilómetros.

El petróleo constituye uno de los recursos naturales no renovables básicos para la economía del país. Venezuela cuenta con reservas de enorme magnitud, que suelen clasificarse en diversos tipos de petróleos: extrapesado, pesado, mediano y liviano, y que sitúan a este país como uno de los principales en la producción y exportación de crudo a escala mundial.

El potencial del petróleo crudo asciende actualmente a 2'000,500 barriles diarios aproximadamente. Esta capacidad permite mantener una producción variable en función de las fluctuaciones del mercado y de los acuerdos de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Venezuela ocupa el séptimo lugar como productor mundial en este sentido.¹

Con la vigencia de la nueva Constitución nacional de 1999, el poder público se transformó del tradicional esquema de tres poderes, a una estructura de cinco poderes: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

La Asamblea Nacional Constituyente decretó un régimen de transición del poder público, para realizar los cambios pertinentes de la pasada Constitución nacional a la aprobada en referendo del 15 de diciembre de 1999. De esta manera nombró una Comisión Legislativa Nacional, integrada por 21 personas, que se encargará de las funciones de la Asamblea Nacional, hasta tanto se

¹ Fuente: www.venezuela.gov.ve/geografia.html

elija el nuevo cuerpo legislativo. Asimismo, designó a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, el fiscal general de la República, el contralor general de la República y el defensor del pueblo.

PODER EJECUTIVO

AUNQUE la nueva Constitución de 1999 introduce la novedad del vicepresidente Ejecutivo, el Presidente de la República continúa ejerciendo la jefatura del Estado y del Ejecutivo nacional. El vicepresidente ejecutivo es colaborador inmediato del jefe de Estado y de gobierno, y es designado y removido por éste.

Con la nueva Constitución el periodo presidencial aumentó de 5 a 6 años, además de la posibilidad de la reelección inmediata y por una sola vez para un nuevo periodo. Las faltas temporales del Presidente serán suplidas por el vicepresidente ejecutivo hasta 90 días, prorrogables por la Asamblea Nacional por 90 días más.

El Presidente de la República podrá disolver a la Asamblea Nacional cuando ésta destituya en tres oportunidades en un mismo periodo al vicepresidente ejecutivo. En este caso deberá convocarse a elecciones para una nueva legislatura dentro de los 60 días siguientes a su disolución. La Asamblea Nacional no podrá ser disuelta el último año de su periodo constitucional.

PODER LEGISLATIVO

EL PODER Legislativo será ejercido por la Asamblea Nacional, anteriormente llamado Congreso nacional, conformado por diputados elegidos en cada entidad federal, según una base poblacional de 1.1 por ciento de la población total del país. Además, cada entidad podrá elegir a tres diputados, así como los pueblos indígenas tendrán derecho a elegir a tres representantes a la Asamblea Nacional.

Esta asamblea sólo estará conformada por una cámara, a diferencia del pasado Congreso nacional que estaba compuesta por dos: la Cámara baja o de diputados y la Cámara alta, Senado o de senadores.

A diferencia de la anterior Constitución de 1961, que sólo permitía la postulación al cargo parlamentario a venezolanos por

nacimiento, la Carta Magna vigente también acepta la postulación de los venezolanos por naturalización con 15 años de residencia en territorio venezolano.

Los diputados gozarán de inmunidad en el ejercicio de sus funciones, desde su proclamación hasta la conclusión o renuncia de su mandato. Sólo el Tribunal Supremo de Justicia podrá ordenar la detención de un diputado, con la autorización de la Asamblea Nacional.

PODER JUDICIAL

EL SISTEMA de justicia está constituido por el Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que determine la ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública y los órganos de investigación penal. El Poder Judicial es independiente y el Tribunal Supremo de Justicia gozará de autonomía funcional, financiera y administrativa. El sistema de justicia tendrá asignada una partida anual variable, no menor de 2 por ciento del presupuesto ordinario nacional.

El Tribunal Supremo de Justicia anteriormente llamado Corte Suprema de Justicia, se encarga de la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial, la inspección y vigilancia de los tribunales y de las defensorías públicas. Este tribunal funciona en salas plena, constitucional, político administrativa, electoral, de casación civil, de casación penal y de casación social.

PODER CIUDADANO

EL PODER Ciudadano ha sido creado como un poder moral a fin de investigar y sancionar los hechos de la administración que atenten contra la ética (cfr. Garay, 2001: 117). En la exposición de motivos de la Constitución se indica que la creación del Poder Ciudadano se inspira en el poder moral propuesto por el libertador en su proyecto de Constitución presentado al Congreso de Angostura el 15 de febrero de 1819 (cfr. Poleo, 2000: 16).

El Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por el defensor del pueblo, el fiscal general y el contralor

general de la República. Los órganos que ejercen el Poder Ciudadano son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República (art. 273). Estos funcionarios, actuando separadamente, tienen unas funciones bien delimitadas en defensa de la ley. Unidos forman el Consejo Moral Republicano, que goza de autonomía funcional y financiera. Tanto el fiscal como el contralor y el defensor deben ser personas de entereza excepcional, pues se hallan en la primera línea de lucha contra la ilegalidad, los abusos a los derechos humanos y la malversación. Sin dicha entereza, una persona por muy bien preparada que esté intelectualmente, fracasa. La voluntad de lucha de quienes constituyen el poder público se puede calibrar por el tipo de personas que eligen para estos cargos.

A ellos se suma el procurador general (art. 247), que también tiene una misión de defensa de los intereses de la República (cfr. Garay, 2001: 117).

Estos tienen a su cargo, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atentan contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado, e igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo (art. 274).

El Poder Ciudadano es independiente y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa (art. 273).

Los representantes del Consejo Moral Republicano formularán a las autoridades, funcionarios o funcionarias de la administración pública, las advertencias sobre las faltas en el cumplimiento de sus obligaciones legales. De no acatarse estas advertencias, el Consejo Moral Republicano podrá imponer las sanciones establecidas en la ley (art. 275).

PODER ELECTORAL

EL PODER Electoral lo ejerce el Consejo Nacional Electoral (CNE) como ente rector y, como órganos subordinados al CNE: la Junta

Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento.

Según el artículo 293, el Poder Electoral tiene por función:

1. Reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan.
2. Formular su presupuesto, el cual tramitará directamente ante la Asamblea Nacional y administrará autónomamente.
3. Emitir directivas vinculantes en materia de financiamiento y publicidad político-electorales y aplicar sanciones cuando no sean acatadas.
4. Declarar la nulidad total o parcial de las elecciones.
5. La organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos.
6. Organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley. Asimismo, podrán organizar procesos electorales de otras organizaciones de la sociedad civil a solicitud de éstas, o por orden de la sala electoral del Tribunal Supremo de Justicia. Las corporaciones, entidades y organizaciones aquí referidas cubrirán los costos de sus procesos eleccionarios.
7. Mantener, organizar, dirigir y supervisar el registro civil y electoral.
8. Organizar la inscripción y registro de las organizaciones con fines políticos y velar porque éstas cumplan las disposiciones sobre su régimen establecidas en la Constitución y la ley. En especial, decidirá sobre las solicitudes de constitución, renovación y cancelación de organizaciones con fines políticos, la determinación de sus autoridades legítimas y sus denominaciones provisionales, colores y símbolos.
9. Controlar, regular e investigar los fondos de financiamiento de las organizaciones con fines políticos.
10. Las demás que determine la ley.

Los órganos del Poder Electoral garantizarán la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional.²

Los órganos del Poder Electoral se rigen por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios (art. 294).

ANTECEDENTES DE LA REFORMA PRESUPUESTAL

EL PRESUPUESTO público en Venezuela es esencialmente una autorización de gastos y una estimación de ingresos para un periodo determinado que se denomina: ejercicio fiscal. A esta definición hay que agregar que el presupuesto público es fundamentalmente una ley que cada año aprueba el Congreso de la República (cfr. Moros, 1999: 3).

En el caso venezolano, el presupuesto de ingresos y gastos, es una ley y, en lo que se refiere a los principios y normas básicas que rigen el proceso presupuestario de los organismos del sector público, es la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario quien los establece, conjuntamente con su reglamento (cfr. Moros, 1999: 3).

Los presupuestos públicos en Venezuela, son partes e instrumentos de la planificación nacional y en su formulación, aprobación y ejecución deberán seguir las orientaciones del plan operativo anual y, por otra parte, los presupuestos públicos incluyen el conjunto de programas y proyectos que el Ejecutivo nacional aspira cumplir durante un ejercicio fiscal; así como también, los recursos que se pretenden captar durante ese mismo periodo para satisfacer las necesidades colectivas (cfr. Moros, 1999: 4).

Los orígenes de la Hacienda pública venezolana se encuentran en la Real Cédula del 13 de febrero de 1531, en la cual la reina Juana

² Fuente: www.venezuela.gov.ve/poderes.html

ordena y pauta instrucciones acerca de cómo sus oficiales reales debían recaudar los impuestos en la provincia venezolana. Estos oficiales eran tres: contador, tesorero y veedor (cfr. Esteves, 1995: 160).

Con el advenimiento de la democracia el 23 de enero de 1958, se inicia en Venezuela un proceso de reforma en la administración pública cuyo objetivo era adecuarlo a las exigencias que se plantea en el Estado moderno. De manera casi simultánea, se comienzan a realizar los estudios que darán como resultado, la implantación del sistema de planificación (decreto 492 del 30 de diciembre de 1958). Creación de la Comisión de la Administración Pública Nacional (Decreto 287 del 27/06/58) e inicio de la modernización del sistema presupuestario, con la entrega al soberano Congreso de la República del presupuesto por programas como un anexo explicativo de la ley de Presupuesto, que seguía presentando bajo la concepción tradicional (cfr. AVPP, 1995: 51).

En 1776 se crea la intendencia del ejército y real hacienda de Venezuela, organismo que a la vez que tenía funciones de promoción de las actividades económicas tenía las de un estricto control fiscal. La actuación de esa intendencia llega hasta 1811 cuando se elimina y se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda (cfr. Petrei, 1997: 345).

Una serie de impuestos de la más variada índole constituían la columna vertebral de las llamadas “rentas públicas”, además de contribuciones especiales como los “diezmos eclesiásticos” destinados a financiar el culto católico (cfr. Esteves, 1995: 160).

Como impuestos individuales las finanzas coloniales tenían los derechos aduanales, los decimales, los tributos y las alcabalas. Por otra parte, existía el llamado quinto real, constituido por el 20 por ciento del valor de los metales preciosos que se fundieran, acuñaran o vendieran. Este impuesto se aplicaba sobre las transacciones de esclavos y ventas de perlas (cfr. Esteves, 1995: 160).

La Constitución de 1811 contiene los primeros elementos en materia de control fiscal en Venezuela, al garantizar el derecho de todos los habitantes de conocer cómo se invierten las rentas públicas y de participar, a través de sus representantes, en la fijación de las tasas, contribuciones e impuestos con que se financian los gastos

de gobierno de acuerdo con la primera Constitución, el Poder Ejecutivo debía presentar al Congreso un estado de las cuentas y gastos de la nación, correspondiendo a la Cámara de Representantes el ejercicio del control del patrimonio público. La Constitución de 1819 mantiene básicamente las mismas disposiciones sobre el control fiscal destacándose, en particular, la obligación del Poder Ejecutivo de rendir cuenta al parlamento de todos los fondos públicos obtenidos por medio de contribuciones. El parlamento, a su vez, debía dar publicidad a todos los actos de gobierno (cfr. Petrei, 1997: 346).

En 1821 el Congreso de la Gran Colombia decretó la creación de la Contaduría General de Hacienda que quedaba a cargo entre otras funciones de la de tribunal de cuentas. La función presupuestaria en Venezuela tiene su origen en la Constitución de 1830, donde se consagra el principio de que la administración de los ingresos y gastos públicos requería la sanción previa del Poder Legislativo (cfr. Petrei, 1997: 346).

El Código de Hacienda fue suplementado por la Ley Nacional de Hacienda que se mantuvo en vigencia hasta 1918 cuando se aprobó la nueva Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, en que se dispuso que la Contaduría General tendría a su cargo la fiscalización, el control y el examen de las cuentas públicas bajo la supervisión del Poder Ejecutivo. Desde 1938, las funciones de control externo pasaron a estar bajo la directa responsabilidad de la Contraloría General de la República como organismo autónomo dependiente del Congreso nacional (cfr. Petrei, 1997: 346).

En 1947 se produjo una reforma Constitucional y se incorporó en la constitución la Contraloría General. En 1948 tuvo lugar la creación de la Dirección General de Presupuesto, cuya organización incluía las divisiones de planeamiento presupuestario, ejecución, crédito público y publicaciones (cfr. Petrei, 1997: 346).

En 1958, como consecuencia del advenimiento del periodo de gobiernos elegidos democráticamente, se instituye la planificación en Venezuela. Se crea la oficina central de coordinación y planificación como una función de asistencia a la Presidencia de la República y al Consejo de Ministros. Las funciones de planifi-

cación y el papel otorgado a esa oficina quedan consolidados en la Constitución de 1961. En dicha Constitución se establece que es responsabilidad del Poder Ejecutivo presentar cada año los lineamientos del plan de desarrollo económico y social (cfr. Petrei, 1997: 347).

El proceso de planificación en Venezuela tiene su origen en el decreto núm. 492 de fecha 30 de diciembre de 1958, mediante el cual se crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación, con sus funciones auxiliares para la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros. La definición, diseño y elaboración de planes nacionales, planes regionales y operativos, ha tendido a consolidarse en esta unidad técnica desde la misma década de los sesenta, como respuesta para atender a la necesidad de tener un instrumento que permita la definición de objetivos de desarrollo, la formulación de metas de crecimiento y la racionalización del proceso de toma de decisiones (cfr. AVPP, 1995: 9).

El mencionado decreto tuvo como base el informe elaborado por una comisión preparatoria designada cuatro meses antes. En dicho documento se concibe a la planificación como sistema y no sólo como técnica, eleva la coordinación al mismo nivel de la planificación y se le considera como una forma racional de pensar y decidir las acciones de gobierno, con la cual se creó una nueva actitud que se contraponen a la improvisación y toma de decisiones en forma aislada que tome en cuenta las aspiraciones y medidas de todos los sectores, canalizando fundamentalmente su acción al logro de una mejora del bienestar económico de la población. Además, en el informe se establecen un conjunto de sugerencias de carácter institucional y de organización administrativa del sistema de planificación que fueron ampliamente recogidas en el articulado del prenombrado decreto (cfr. AVPP, 1995: 9).

En este decreto se define el sistema de planificación y quienes pertenecen al mismo, crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación al más alto nivel, es decir dentro de la Presidencia de la República, se determinan sus funciones y se mencionan cuales son los órganos auxiliares del sistema: oficinas sectoriales y regionales de planificación. Las funciones más importantes asig-

nadas al órgano central del sistema (Cordiplan) son las de hacer estudios sobre el desarrollo económico y social de la nación, que sirvan como base para la preparación de las respectivas proyecciones y alternativas, así como mantener al día un plan general de desarrollo económico y social; la unificación de la programación y coordinación de trabajos sectoriales; la consolidación de los presupuestos de inversiones y servicios que presentasen los ministerios, para realizar análisis de los planes vinculados con el presupuesto nacional de ingresos y gastos, y preparar lineamientos generales de la planificación física y especial en escala nacional (cfr. AVPP, 1995: 9).

Como consecuencia de la iniciación del proceso de elaboración de planes, surge la necesidad de modificar la estructura presupuestaria, de manera que ésta se adapte a los fines propuestos en la planificación. En el año 1961 se realiza por primera vez un presupuesto programa y se publica como documento anexo al documento oficial del presupuesto de ingresos y gastos públicos. Ello trajo como consecuencia una especie de dualidad en el ejercicio presupuestario al coexistir el presupuesto tradicional como ley y el presupuesto programa (cfr. AVPP, 1995: 10).

En el año 1971, se elimina esta dualidad, aun cuando no en forma total, al implantarse por ley el presupuesto por programas (cfr. AVPP, 1995: 10). Pero este cambio fue sólo formal. En los propios dispositivos quedó claro que los programas debían adaptarse a las formas organizativas vigentes. Cuando en 1971 se adopta el presupuesto por programa, las autoridades tenían varias alternativas y optaron por implementarlo en forma generalizada de manera simultánea en todos los ministerios, sobre la base de la organización existente, estableciéndose que luego, con la ejecución del presupuesto, se introducirían las modificaciones organizativas que fueron necesarias. La presentación y estructura tradicional primaron. El presupuesto siguió con el énfasis en lo que el gobierno programaba adquirir en materia de servicios personales, insumos, equipos, etcétera, y no en lo que planeaba producir o lograr (cfr. Petrei, 1997: 347).

El 22 de diciembre de 1976, el Ejecutivo nacional promulga la Ley Orgánica de Administración Central, dando un nuevo paso en la consolidación del sistema de planificación y presupuesto; allí se amplían las funciones de Cordiplan y se incorpora un nuevo instrumento de la planificación, como es la elaboración del Plan Operativo Anual a los fines de la programación a corto plazo. Asimismo, la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario promulgada el 30 de julio de 1976, establece que “El Ejecutivo nacional formulará el presupuesto por programa del sector público el cual incluirá el conjunto de programas y proyectos del mismo. Igualmente formulará las Cuentas Consolidadas del Sector Público...” De esta manera se le da un nuevo marco legal a la actividad planificadora y presupuestaria, creando los mecanismos de vinculación entre uno y otro proceso, y adoptando nuevas técnicas cónsonas con los requerimientos de una nueva etapa del desarrollo económico y social del país (cfr. AVPP, 1995: 10).

El artículo 47 de la Ley Orgánica de Administración Central asigna a Cordiplan, entre otras las siguientes funciones: elaborar estudios sobre el desarrollo económico y social de la nación; preparar las respectivas proyecciones y alternativas y mantener al día el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la nación. Estudiar e informar sobre las implicaciones en el sector público de las medidas de política económica que adopte el gobierno nacional; formular la Estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo, el Plan de la Nación y el Plan Operativo Anual. Coadyuvar en la preparación del proyecto de Ley de Presupuesto a los fines previstos en el artículo 2o. de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. Proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional y coordinar, conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciere a escala regional y urbana. Controlar la ejecución de programas y emitir opinión acerca de los reajustes que afecten los planes respectivos. Elaborar planes para reestructurar la administración pública nacional, central y descentralizada, en todos sus niveles, sistemas y sectores, con vistas a su adaptación a las exigencias de la planificación del desarrollo económico y social y dirigir la reforma administrativa. Establecer los mecanismos necesarios a objeto de asegurar la participación de

los sectores privados en el establecimiento de estrategias de desarrollo económico y social y los planes de la nación (cfr. AVPP, 1995: 13).

Conviene apuntar, a los fines de clarificar la existencia de los mecanismos de enlace de carácter legal, que los artículos 2o. y 21 de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario marcan la pauta en este sentido. En efecto, el artículo 2o., en su primer párrafo, dice lo siguiente (AVPP, 1995: 13):

Los presupuestos públicos deberán expresar los planes nacionales, regionales y locales elaborados dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación y las líneas generales de dicho Plan aprobado por el Congreso de la República en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional del país. El Plan Operativo Anual Nacional deberá ser presentado al Congreso en la misma oportunidad en la cual se efectúe la presentación formal del Proyecto de Ley de Presupuesto.

Por último debe indicarse que la Ley Orgánica de Administración Central incorpora como órganos auxiliares del Presidente de la República y el Consejo de Ministros a Cordiplan y a las oficinas centrales de Estadística e Informática y de Personal. Asimismo, según esta ley, el jefe de Cordiplan preside una junta de coordinación conformada por los tres jefes de las oficinas centrales, antes mencionadas (cfr. AVPP, 1995: 13).

Una de las últimas y más importantes innovaciones tuvo lugar en 1978 con la creación de la oficina central de presupuesto (Ocepre), que ha jugado un papel central en la administración presupuestaria en los últimos 20 años. Entre los logros más destacados se cuentan la formulación del presupuesto consolidado del sector público, la presentación de la cuenta consolidada, el sistema de seguimiento y evaluación y el sistema de información presupuestaria. En los últimos años se ha puesto énfasis en la elaboración de estudios sobre los efectos económicos del presupuesto en materias tales

como la asignación eficiente de recursos en el sector público, efectos sobre la estabilidad y el crecimiento, la distribución del ingreso y las necesidades de financiamiento del déficit y sus repercusiones sobre la política crediticia del banco central (cfr. Petrei, 1997: 348).

Venezuela al igual que otros países, mostró por algún tiempo la voluntad de coordinar las políticas públicas de distintos sectores y su materialización a través del presupuesto. En 1979 se crearon gabinetes sectoriales que han agrupado a varios sectores bajo la responsabilidad de coordinación de un ministro. A su vez, esos ministros pasaron a formar el comité del plan (Petrei, 1997: 348).

Los primeros planes eran más bien un programa de inversiones públicas con algunos agregados generales. En la década de los sesenta existía la idea de un desarrollo promovido basado en la estrategia de sustitución de importaciones, pero no había una vinculación directa con el uso de recursos y de manera más bien débil con el uso de instrumentos. Los planes de la década de los setenta consideraron la dimensión espacial y el plan de 1976-1980 incluyó referencias detalladas a la programación financiera (cfr. Petrei, 1997: 348).

ORGANISMOS QUE PARTICIPAN EN EL SISTEMA PRESUPUESTARIO

DEL SISTEMA presupuestario participan todos los organismos del sector público sólo que algunos tienen una participación más directa y activa que otros, a continuación se describen los que participan más directamente: (cfr. AVPP, 1995: 173).

- Oficina Central de Presupuesto (Ocepre).
- Unidades de presupuesto de los diferentes organismos del sector público.
- Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordi-plan).
- Ministerio de Hacienda.
- Contraloría General de la República.
- Oficina Central de Personal.

- Oficina Central de Estadística.
- Banco Central de Venezuela.

Oficina Central de Presupuesto

A partir de 1958, se inició en Venezuela un proceso de reforma en la administración pública cuyo objetivo era adecuarlo a las exigencias que plantea el Estado contemporáneo. De manera casi simultánea se comienzan a realizar los estudios que daban como resultado la implantación del “Sistema de Planificación” (decreto 492 del 30 de diciembre de 1958), e inició la remodelación del sistema presupuestario, con la entrega del soberano Congreso de la República del presupuesto por programas como un anexo explicativo de la Ley de Presupuesto por programas, que se seguía presentando bajo la concepción tradicional, la promulgación de la Ley de Régimen Presupuestario, obligó de manera inmediata al Ejecutivo nacional a poner en marcha una reforma presupuestaria y contable.

Funciones de la oficina

Velar por el cumplimiento de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (LORP).

Proponer al Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda, opciones sobre los lineamientos generales para la formulación de los presupuestos del sector público.

Participar en la elaboración del Plan Operativo Anual y preparar el presupuesto por programas del sector público, el presupuesto consolidado y las cuentas consolidadas del sector público.

Preparar el proyecto de Ley de Presupuesto y todos los informes que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Analizar los proyectos de Ley de Presupuesto de los organismos del sector público y efectuar sus modificaciones cuando sea necesario.

Preparar en consulta con el Ministerio de Hacienda, la ejecución de la Ley de Presupuesto y remitirla a la Contraloría General de la República.

Preparar las normas e instrucciones relativas al desarrollo del proceso presupuestario, en todas sus etapas.

Asesorar a todos los organismos de la administración pública que se rigen por la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (LORP).

Analizar y dar curso a las modificaciones presupuestarias presentadas por los organismos ejecutores de los respectivos presupuestos y emitir su opinión al respecto.

Ejercer el control y la evaluación de la ejecución de los presupuestos, sin perjuicio de las funciones de control, asignadas a otros organismos.

Informar mensualmente al Presidente de la República, a través del Ministerio de Hacienda, acerca de la gestión presupuestaria.

Dictar resoluciones sobre la aplicación de esta ley y su reglamento.

Proponer y realizar averiguaciones administrativas a efectos de establecer la responsabilidad de los funcionarios por el incumplimiento de ésta ley y su reglamento.

Requerir a los organismos competentes la aplicación de las sanciones por incumplimiento de las disposiciones de ésta ley y su reglamento.

Las demás que le confiere la presente ley y su reglamento.

La misión de la Ocepre es asesorar a la Presidencia de la República y a los organismos sujetos a la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario (LORP), en el sistema presupuestario, en su formulación, seguimiento y en la evaluación de su ejecución física y financiera, así como en su consolidación anual.³

Unidades de presupuesto de los organismos del sector público

Por imperativo del artículo 67 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, en todos los organismos del sector público, cuyos presupuestos estén regidos, por dicha ley, deben existir unidades de presupuesto que cumplan las funciones presupuestarias y se establece además, que tales unidades dependerán funcionalmente de

³ Fuente: ocepre.gov.ve/ocepre/funcion.htm

la Ocepre, sin perjuicio a su dependencia jerárquica. Dentro de los proyectos de reglamento que ha preparado la Ocepre, se encuentra el que norma el grado de dependencia funcional a que se refiere este artículo. Las unidades de Presupuesto son los contactos más directos que tiene la Ocepre, para realizar su proceso de Dirección y Coordinación del proceso presupuestario y están obligadas a suministrar la información que le sea requerida para el cumplimiento de sus funciones (cfr. AVPP, 1995: 175).

Lo que estaría desarrollando la Ocepre es la sección que le compete a ello en la parte física, indicadores de eficiencia de eficacia, pero más vinculado a indicadores financieros.

Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan)

La importancia de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) se observa al analizar el contenido de su decreto de creación, decretos posteriores que le han asignado nuevas atribuciones y en especial la normativa que establece la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (cfr. AVPP, 1995: 175).

Este instrumento legal le da competencia a Cordiplan en todas las fases del proceso presupuestario. A continuación se indican las de mayor relevancia (cfr. AVPP, 1995: 175).

En la fase de formulación

Los presupuestos de los organismos públicos deben elaborarse tomando en cuenta los objetivos y metas que contiene el plan operativo anual.

El presupuesto debe formularse por organismos ejecutores y por sectores, "los que se corresponderán a los establecidos en el plan de la nación".

Cordiplan participa activamente en la definición de los programas y proyectos presupuestarios por los diferentes organismos, debido a que debe observar si los mismos se adecuan a los previstos en el plan de desarrollo. Participa de igual modo, en la preparación del esquema financiero del presupuesto.

En la fase de ejecución

Cuando se observa que los ingresos originalmente previstos no son suficientes para el financiamiento de los gastos, opina en relación con los ajustes que se propongan.

Opina también en relación con las modificaciones presupuestarias que en el año fiscal se transmiten, debido a que ello generalmente conduce a variaciones en el plan de la nación.

La Oficina Central de Presupuesto y Cordiplan deben presentar al Presidente de la República, un informe sobre la actuación presupuestaria de los organismos públicos y una evaluación del cumplimiento del plan.

En la fase de control y evaluación

La participación de Cordiplan en esta fase, la prevén los artículos de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, que se citan a continuación:

Artículo 2o. Estipula que “el Ejecutivo Nacional debe efectuar un análisis de los efectos del gasto e ingreso público sobre el conjunto de la economía”.

Artículo 4o. Establece la obligatoriedad por la preparación de un informe evaluativo del cumplimiento del plan de desarrollo.

Artículos 40, 57 y 64. Mediante estos artículos se obliga, a los organismos del poder nacional, entes descentralizados sin fines empresariales y a las empresas públicas, al envío de información periódica de su gestión presupuestaria, la cual debe ser enviada también a Cordiplan.

Ministerio de Hacienda

La importancia por la participación del Ministerio de Hacienda en el sistema presupuestario, se pone de manifiesto, si se toma en cuenta que, es a este organismo a quien le compete, por ley, la responsabilidad por el desarrollo de las finanzas públicas del país, de la política económica y fiscal y por ende del conocimiento más

directo de la causación, recaudación y liquidación de los ingresos públicos (cfr. AVPP, 1995: 176).

En Venezuela es al ministro de Hacienda a quien le compete entregar el Proyecto de Ley de Presupuesto para su aprobación al Congreso de la República (cfr. AVPP, 1995: 176).

La actuación del Ministerio de Hacienda en el sistema presupuestario se manifiesta por intermedio de las siguientes direcciones: (AVPP, 1995: 176).

Dirección de Crédito Público

La intervención de la Dirección de Crédito Público dentro del sistema presupuestario, ha sido cada vez más decisiva, en particular en los últimos años, en los cuales el servicio de la deuda pública por sí solo, ha llegado a representar una parte bastante significativa del total del presupuesto fiscal.

La Dirección de Crédito Público debe suministrar información que permita definir en el presupuesto el monto de la deuda pública como gasto y cuando sea el caso, lo que se estima causar como ingresos de carácter extraordinario.

Tesorería Nacional

A la Tesorería Nacional como dependencia del Ministerio de Hacienda, le compete una parte muy importante dentro del sistema presupuestario como lo es:

Percibir por sí o mediante sus agencias o entidades auxiliares los ingresos públicos nacionales.

Efectuar los pagos autorizados en la Ley de Presupuesto, previamente conformados por la Contraloría General de la República.

Revisar las planillas de liquidación de los ingresos.

Programar los flujos de los ingresos, en atención a la información de la programación de los compromisos y desembolsos que reciba de los organismos públicos.

El artículo 29 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario obliga a las oficinas liquidadoras de rentas, al suministro de la Tesorería Nacional de una relación mensual de los ingresos recaudados que posibiliten la evaluación de la ejecución de los ingresos.

Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (Seniat)

Le corresponde al Ministerio de Hacienda además de lo referido a la Tesorería Nacional y crédito público, realizar la dirección, planificación y coordinación de la política tributaria del país, mediante la causación, liquidación y recaudación de los impuestos, tasas y contribuciones de mejoras así como la aplicación de excepciones, liberación, desgravámenes y demás medidas que en ese sentido aplique el Ejecutivo nacional.

Las actividades antes mencionadas fueron llevadas a cabo, hasta el año 1994, por la Administración General del Impuesto sobre la Renta, Dirección de Renta Interna y Aduanas de Venezuela Servicio Autónomo (AVSA).

Mediante decreto Ley núm. 189, publicado en *Gaceta Oficial* núm. 4727 de fecha 27 de mayo de 1994, se autoriza la creación del Servicio Nacional de Administración Tributaria (Seniat), hecho que se hace realidad mediante decreto núm. 310 del 10 de agosto de 1994, que lo crea otorgándole la figura de servicio autónomo sin personalidad jurídica, con autonomía funcional y financiera y con el objeto de realizar la administración del sistema de los ingresos tributarios nacionales.

La participación del Seniat, en el proceso presupuestario relativo a los ingresos públicos es de particular importancia, en especial del suministro de información para preparar el presupuesto de ingresos a incluir en el proyecto y Ley de Presupuesto fiscal.

Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa

La Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa cumple funciones de control administrativo interno del Ejecutivo nacional. El artículo 10 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario asigna al Ministerio de Hacienda en coordinación con la Oficina Central de Presupuesto la tarea de establecer los sistemas de contabilidad que considere convenientes para los organismos dependientes del Ejecutivo nacional, a fin de producir una infor-

mación consolidada y facilitar la toma de decisiones en la realización del proceso administrativo.

Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República es el órgano auxiliar del Congreso, con la autonomía funcional, cuyo objetivo es realizar la fiscalización y control de la administración pública nacional, de acuerdo a lo pautado en el artículo 236 de la Constitución Nacional, sin menoscabar la función contralora que puede ejercer directamente el propio Congreso, sobre la Hacienda pública nacional (cfr. AVPP, 1995: 178).

La participación de la contraloría en el ciclo presupuestario está determinada tanto en el artículo 234 de la Constitución como el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, donde se establece que dicho organismo debe ejercer el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos y, por consiguiente, de las operaciones que tengan relación con los mismos (cfr. AVPP, 1995: 178).

En la fase correspondiente a la ejecución presupuestaria, la contraloría concentra sus funciones en varios aspectos de los gastos e ingresos públicos. Así, con relación a los gastos de la administración central, en el articulado del Capítulo I del Título III de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se señala que los diversos despachos del Ejecutivo nacional antes de proceder a la adquisición de bienes y servicios o de celebrar contratos que comprometan financieramente al Estado, deben solicitar la aprobación del organismo contralor. Éste deberá verificar la correcta y legal imputación del gasto a la partida o crédito adicional acordado, la disponibilidad presupuestaria, la existencia de justiprecios y de garantías suficientes por parte del contratista (cfr. AVPP, 1995: 179).

La contraloría esta facultada para ejercer las funciones de inspección, fiscalización e investigación sobre los estados y municipios, estando los funcionarios de dichas entidades en la obligación

de enviar a ésta los estados contables, inventarios de bienes y toda la información adicional que se les solicite (cfr. AVPP, 1995: 180).

Cuando la ejecución presupuestaria, de acuerdo a lo pautado en los artículos 37 y 38 de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario, amerite la realización de traspasos de créditos presupuestarios entre partidas de un mismo programa o distintos programas, ello deberá comunicarse a la Contraloría General de la República (cfr. AVPP, 1995: 180).

Por último la contraloría, en coordinación con el Ejecutivo nacional, establecerá los sistemas de contabilidad para los ramos y dependencias de los organismos sujetos a su control, como lo establece el artículo 69 de la Ley Orgánica de Contraloría (cfr. AVPP, 1995: 180).

Oficina Central de Personal

Al constituir los recursos humanos, uno de los factores de mayor peso dentro del proceso de formulación, ejecución y control y evaluación del presupuesto, la participación que tiene la Oficina Central de Personal para la buena marcha del Sistema presupuestario público es de vital importancia (cfr. AVPP, 1995: 181).

Dentro de las principales materias que son de su competencia y que tienen relación con el proceso presupuestario, se destacan las contenidas en el artículo 10 de la Ley de Carrera Administrativa como son: (cfr. AVPP, 1995: 181).

Elaboración, organización y supervisión del Sistema Nacional de Administración de Personal, mediante el establecimiento de normas y procedimientos para la clasificación de cargos, remuneraciones, selección, adiestramiento, becas, viáticos, ascensos, registros de personal, etcétera.

Realizar labores de asesoría a los organismos a cuyos funcionarios sea aplicable dicha ley, así como la evacuación de consultas que sean formuladas por los organismos públicos en materia de administración de personal.

Con relación a la participación de la Oficina Central de Personal en la elaboración del presupuesto fiscal, se señala expresa-

mente en el artículo 15 del mismo reglamento, que los ministerios y demás organismos de la administración pública nacional sujetos a la Ley de Carrera Administrativa, someterán a esta oficina, antes de la formulación del presupuesto, las modificaciones que estimen conveniente introducir a sus respectivos registros de asignación de cargos (cfr. AVPP, 1995: 181).

Banco Central de Venezuela

Esta importante institución interviene en forma relevante de manera diversa dentro del sistema presupuestario (cfr. AVPP, 1995: 181). Dentro de las acciones donde la participación es más decisiva, se citan las siguientes: (cfr. AVPP, 1995: 181).

Suministro de la información de política monetaria y financiera tanto interna como externa, que se utiliza para los análisis de los efectos del gasto público en la economía.

Ofrece información de las variables macroeconómicas que permiten la estimación de los ingresos y gastos públicos.

Recibe los depósitos del tesoro nacional y los administra en la forma como se lo indique el Ejecutivo nacional.

Es el único agente financiero, en lo que respecta a las operaciones de crédito público. Al respecto, también le compete emitir opinión sobre las operaciones de crédito público que emitan las diversas instituciones del sector público.

Paralelo a la necesidad de propiciar reformas en la estructura de la administración pública, surgió de igual modo, el imperativo de introducir reformas en la estructura del sistema presupuestario, por cuanto el apego a las formas tradicionales de formulación y ejecución del presupuesto en función a las “cosas que un gobierno adquiere”, tales como servicios personales, provisiones, equipos de transporte, etcétera debía dar paso a un presupuesto moderno que hiciese énfasis en los resultados en términos de objetivos por alcanzar. En este orden de ideas, se inició un proceso de reforma presupuestaria cuyas características fundamentales son las que se detallan a continuación: (cfr. AVPP, 1995: 51).

REFORMA PRESUPUESTARIA ENTRE 1960 Y 1970

EN EL período 1960-1961, se elaboró un anexo explicativo a la Ley de Presupuesto, en el cual se reseñaban las acciones a desarrollar en las diferentes actividades y las metas que se perseguían. El anexo en cuestión tenía como objeto central, dar al Poder Legislativo y a la opinión pública en general la información que permitiese una mejor evaluación de la gestión que el Ejecutivo nacional pretendía llevar a cabo a través de las instituciones que lo integran. Entre las informaciones que el documento contenía se destacaban las siguientes: (cfr. AVPP, 1995: 52).

Principales funciones del organismo, enumeradas en orden de importancia y de acuerdo con las leyes, decretos y resoluciones que las establecían.

Breve descripción de los programas que el organismo esperaba desarrollar.

Metas que se perseguían y los resultados que se esperaban obtener en comparación con los obtenidos en el ejercicio anterior.

Referencias sobre las actividades que se desarrollarían a través de los programas.

Informaciones de costos unitarios, promedios totales, y, en caso de que fuese posible, información sobre los ingresos que podía generar un programa.

Para el año 1962 se elaboró un presupuesto por programa, el cual se presentó también, como un documento anexo a la Ley de Presupuesto cuyas características más importantes se pueden resumir como sigue (cfr. AVPP, 1995: 52).

PRESUPUESTO DE INGRESOS

EL PRESUPUESTO de ingresos trajo innovaciones en la forma de presentación que permitía mostrar de manera más clara y objetiva la composición de cada renta, haciendo posible un mejor análisis. El impuesto sobre la renta que se presentaba como una cifra global se subdivide en tres grupos: 1. de las empresas petroleras; 2. de las

empresas mineras, y 3. de las personas naturales y empresas nacionales. De acuerdo con esta subdivisión se pudo diferenciar mejor la tributación directa del sector externo de la tributación directa del sector interno.

PRESUPUESTO DE GASTOS

ADEMÁS de lo señalado para el ejercicio fiscal 1960-1961, el anexo presentado al Congreso en el periodo de análisis, trajo cambios en la contabilidad presupuestaria, cuyos rasgos más importantes son los siguientes:

Establecimiento de la contabilidad de compromisos, mediante la cual se cargan los gastos de las dependencias del Estado en el momento en que se causan y no como se utilizó hasta 1961, cuando se pagan. Puesta en vigencia de un nuevo sistema de contabilidad gubernamental o patrimonial que contenía: datos sobre el comportamiento de los ingresos que permitieran planificar mejor la acción económica del gobierno. Información precisa sobre resultados de las operaciones fiscales de años anteriores. Información estadística necesaria para el mejor control de la ejecución y liquidación del presupuesto.

La nueva técnica presupuestaria continuó presentándose como anexo en los años siguientes, dando tiempo para ir corrigiendo los errores que se fuesen presentando y, a la vez, resolver los problemas de orden jurídico y administrativos que se oponían a la eliminación del presupuesto tradicional (cfr. AVPP, 1995: 53).

REFORMAS EJECUTADAS EN 1971-PRESUPUESTO POR PROGRAMAS DOCUMENTO LEY

EL AÑO 1971 señala un hito en la historia presupuestaria de Venezuela, en este año se cambia el sistema de presupuesto tradicional por una nueva técnica: el presupuesto por programas. Se le dio carácter de ley a un documento que durante nueve años se estuvo presentando como anexo, pues se habían hecho infructuosas las

gestiones ante el Congreso de la República para que se aceptase el nuevo presupuesto. En 1971 se pudo resolver el problema de confrontamiento que presentaba la nueva modalidad presupuestaria con el sistema jurídico imperante y en especial con las normas estatuidas en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Las reformas promovidas hasta 1971 se hicieron sin modificar la legislación orgánica existente (cfr. AVPP, 1995: 53).

Periodo 1971-1975

Para establecer el presupuesto por programa en Venezuela se plantearon tres alternativas, de las cuales se adoptó la de “implantar el presupuesto programa en todos los ministerios con la estructura administrativa existente y simultáneamente con la ejecución del mismo, introducir las modificaciones organizativas que fueran necesarias” (AVPP, 1995: 55). En los cinco años que se analizan, son muchas las modificaciones que el Ejecutivo nacional, introdujo, tratando de que el presupuesto se transformara en un verdadero instrumento de planificación y administración a corto plazo; no obstante, sigue teniendo fallas evidentes en su formulación debido a que el documento no posee los suficientes elementos de programación; objetivos, metas, recursos reales, etcétera. En cuanto a su ejecución, si se examina ésta a nivel de la administración central y descentralizada, se observa que con muy ligeras excepciones ella no se efectúa de acuerdo a “las cosas que el gobierno quiere realizar” sino en función de las “cosas que el gobierno piensa adquirir en términos de servicios personales, suministros, adquisición de equipos, etcétera”, es decir, se aplica en la administración pública el presupuesto tradicional de antes de 1971 (cfr. AVPP, 1995: 55).

Desde el punto de vista del control y evaluación que debe ejercerse sobre el presupuesto, se podría afirmar que la situación es también de crisis, puesto que este subsistema toma las fallas que se presentan en la fase de formulación y de ejecución. Por otra parte se exige a los organismos que envíen una ejecución trimestral de las metas físicas y financieras, y, éstos en su mayoría no

sólo no las envían regularmente al Ejecutivo nacional, sino que cuando lo hacen, o viene parcial o las que suministran carecen de la más elemental información que explique las desviaciones que se han sucedido en el periodo (cfr. AVPP, 1995: 55).

Los organismos a quienes compete participar en este sistema, se han dado a la tarea de tratar de perfeccionarlo y a tal fin, se observan a nivel institucional, las siguientes inquietudes: (cfr. AVPP, 1995: 55).

Ministerio de Hacienda

A este organismo le compitió la responsabilidad de formular y discutir el presupuesto público, y en tal virtud hizo esfuerzos serios para mejorar la técnica del presupuesto por programas, entre las cuales se puede citar:

Elaboración de proyectos de leyes orgánicas de presupuesto, que tenían como objetivo central eliminar los obstáculos que presentaba el uso de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, cuyo articulado está concebido para la aplicación de un presupuesto tradicional.

Creación de la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa (Dinca), la que tiene dentro de sus funciones: suministrar informaciones cuantitativas apropiadas para la toma de decisiones a nivel institucional. De igual modo, la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa, tiene como misión, el establecimiento de control de gestión, que mida la eficiencia en el uso de los recursos físicos y financieros de los entes públicos.

Asimismo la Dirección Nacional del Presupuesto del Ministerio de Hacienda realizó una evaluación del presupuesto por programas aplicado como ley en Venezuela desde el año 1971, producto del cual se decidió tomar como modelos a los sectores: agrícola, salud y educación, para implementar la reforma, la misma se realizó, completa en el Ministerio de Educación y parcial en los ministerios de Agricultura y de Sanidad y Asistencia Social, por cuanto se careció del apoyo de las máximas autoridades de estas instituciones.

Contraloría General de la República

La aprobación en el periodo de análisis de la Ley Orgánica de la Contraloría le dio al máximo organismo contralor la posibilidad de cambiar sustancialmente el sistema de control presupuestario que venía operando hasta ahora, y que estaba orientado a fines meramente contables y legalistas. La Ley Orgánica de la Contraloría contempla en su artículo 5o. la posibilidad cierta, del uso del control de gestión en la administración pública nacional (cfr. AVPP, 1995: 56).

Asimismo se establece una participación más activa en cuanto al control que debe ejercerse en la administración descentralizada (cfr. AVPP, 1995: 55).

Periodo 1976-1995

La insistencia del Ejecutivo nacional por la consecución de un instrumento legal que normara de manera específica el proceso presupuestario venezolano, fue coronada con éxito el 30 de julio de 1976, fecha en la cual se promulgó la novísima Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, que rige desde esa fecha la administración del presupuesto. La promulgación de la ley en referencia, obligó de manera inmediata al Ejecutivo nacional a poner en marcha una reforma presupuestaria y contable, cuyos aspectos más importantes son los que se detallan a continuación: (cfr. AVPP, 1995: 56).

Modificación del clasificador de partidas

Una de las primeras medidas que se adoptó, fue la de modificar el clasificador por objeto del gasto que se utilizaba hasta entonces. Se prescribió un nuevo clasificador que comparado con el existente se modifica en las denominaciones de los gastos según su naturaleza. Ya no se habla de objetos y subobjetos sino de partidas y subpartidas genéricas y específicas. Por otra parte, se reduce el número de las partidas que contenía de 11 a nueve (cfr. AVPP, 1995: 56).

En 1982 la Oficina Central de Presupuesto le hizo radicales cambios al clasificador de partidas que fueron consultadas y aprobadas por los organismos centrales de asignación de recursos, la Contraloría General de la República, Congreso de la República, Banco Central de Venezuela y más de 80 organismos del Sector Público. Los cambios al clasificador se realizaron con la finalidad de reflejar la verdadera naturaleza del gasto (cfr. AVPP, 1995: 57).

La depuración del clasificador de partidas, tuvo como origen la necesidad de estructurar la clasificación económica de tal forma que permitiese la elaboración de otros instrumentos no menos importantes como lo eran el presupuesto y la cuenta consolidada del sector público (cfr. AVPP, 1995: 57).

Cambio en la estructura del proyecto Ley de Presupuesto

La segunda innovación que se introdujo fue puramente formal, pero de una gran trascendencia. Hasta el 31 de Diciembre de 1976, la estructura de los programas comenzaba con una leyenda que daba entrada directa a los créditos presupuestarios por partidas que se asignaban a los programas. En la nueva presentación se sigue el esquema lógico de la programación presupuestaria. Se obliga al organismo a describir y justificar de una manera general la producción de los bienes y servicios que se van a realizar con los recursos financieros asignados. Se solicita colocar la unidad ejecutora responsable, se hace imprescindible conocer la persona que a nivel del programa se debe responsabilizar por la gerencia de los recursos. Se solicita el cuadro de las principales metas que se debían alcanzar en el ejercicio presupuestario, para luego requerir información de los recursos reales (humanos, materiales y servicios) a utilizar para la obtención de los objetivos y metas previstos (cfr. AVPP, 1995: 57).

Esto permitía que la asignación de los recursos se hiciese de una manera más racional, tanto por parte del Ejecutivo nacional como del Poder Legislativo al poder correlacionar los recursos reales y financieros contemplados en el presupuesto con los objetivos y metas del programa (cfr. AVPP, 1995: 58).

Distribución institucional del presupuesto

Este documento tuvo dos modificaciones: la primera se refiere al cambio que ocurrió en el aspecto normativo que le daba vigencia, el cual se varía tomando en cuenta los postulados de la nueva ley. El segundo, surge para acoger los cambios que se hicieron al clasificador de partidas (cfr. AVPP, 1995: 58).

Sistemas de programación y reprogramación de la ejecución y de modificaciones presupuestarias.

Al nivel de la administración central, una de las tareas inmediatas que se llevó a cabo fue el establecimiento de un sistema de programación de la ejecución del presupuesto de gastos en virtud a que el artículo 39 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario debía ponerse en vigencia a partir del 1o. de enero de 1977 y el mismo obliga a todos los organismos del sector público a programar la ejecución del presupuesto (cfr. AVPP, 1995: 59).

Dicho sistema sustituyó al denominado sistema de Dozavos que rigió hasta el 31 de diciembre de 1976 (cfr. AVPP, 1995: 59).

Debido a que la programación de la ejecución de los criterios presupuestarios es un estimado y como tal, sujeta a desviaciones por subestimaciones, sobreestimaciones, y cambios en el control del ritmo de la ejecución, hubo necesidad de diseñar un nuevo sistema de modificaciones presupuestarias (cfr. AVPP, 1995: 59).

Dentro del proceso de reforma que se comenta, el aspecto que mayores obstáculos ha tenido en su implementación, ha sido el correspondiente a la programación de la ejecución, debido a que no se ha logrado establecer un sistema de información contable que permita a los niveles decisorios de la administración, contar con las bases necesarias que contribuyan al seguimiento de la ejecución de los programas y adoptar las medidas correctivas en el tiempo oportuno (cfr. AVPP, 1995: 59).

Al nivel de los estados y municipios, la Dirección General Sectorial de Presupuestos Regionales de la Ocepre completó el diseño de los correspondientes sistemas, adecuándolos a los elaborados para el nivel nacional e iniciándose su implantación a partir de 1980 (cfr. AVPP, 1995: 59).

Nuevo sistema contable

El cumplimiento del artículo 48 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, (actual 10) el Ejecutivo nacional a través de la Dinca del Ministerio de Hacienda, puso en vigencia a partir del 1o. de enero de 1977, para los organismos de la administración central, un sistema contable cuya característica fundamental se centra en una clara distinción entre lo que significa la utilización del crédito presupuestario y la contabilidad de fondos. Este sistema permite también una descentralización en la asignación y uso de créditos presupuestarios y fondos a nivel regional y, a la vez una mayor flexibilidad en la ejecución. Se sustenta en la producción de informaciones financieras oportunas de la ejecución del presupuesto de gastos, para los distintos niveles de la administración (cfr. AVPP, 1995: 59).

Organización del sistema presupuestario

En cumplimiento a lo pautado en la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario se creó la Oficina Central de Presupuesto (Ocepre), como órgano rector del sistema presupuestario venezolano, con una estructura administrativa básicamente similar a la que contaba la Dirección Nacional del Presupuesto, previo a la reforma presupuestaria, con excepción del área de presupuestos regionales, que a partir de la creación de la Ocepre implementó la figura de coordinadores regionales con sede en el interior del país, quienes tienen por obligación asistir a las corporaciones regionales, a las gobernaciones de estados y a los consejos municipales; estos últimos en estrecha coordinación con Fundacomun. Se concibió dicha estructura como una etapa intermedia hacia una estructura más cónsona con las responsabilidades que dicha ley le asignó a la Ocepre. La estructura original fue modificada en febrero de 1981 con el objeto de adecuarla a los esquemas globales sectoriales y regionales previstos en el plan de la nación.

Sistema de control y evaluación de la ejecución presupuestaria

Si bien es cierto que la Ocepre, mediante la Unidad de Evaluación de la Ejecución Presupuestaria, esta diseñando un sistema de

seguimiento y control, y que se han realizado algunas evaluaciones sobre la información de ejecución presupuestaria suministrada por los organismos de nivel central, no es menos cierto que sus resultados son bastante limitados, en atención a la heterogeneidad de la información mencionada y a la falta de aplicación total del sistema Dinca por parte de algunos organismos (cfr. AVPP, 1995: 60).

En los estados y municipios se tiene listo el sistema de evaluación y control; no obstante, se espera que como producto de la aplicación en 1980 de los sistemas de registro de ejecución financiera y de programación de la ejecución presupuestaria, simultáneamente se ensayen evaluaciones que permitan tomar mejores decisiones al grupo de gobernaciones previamente seleccionado (cfr. AVPP, 1995: 60).

Definición de los aspectos conceptuales y diseño de sistemas para la formulación presupuestaria.

Para sustentar la reforma presupuestaria, la Ocepre se vio precisada a definir y establecer los aspectos conceptuales de la administración presupuestaria, de forma tal que se tuviera el marco de referencia que orientara las acciones a seguir. En ese sentido, se dispuso de criterios sólidos y bien fundamentados para conformar las denominadas categorías programáticas; programas, subprogramas, proyectos, actividades, obras y tareas o trabajos, con base al ámbito presupuestario seleccionado (sector, región o institución), y a la tecnología de producción determinando así las redes de producción como de acciones presupuestarias terminales e intermedias, en función de la existencia o no de los centros de gestión productiva y, convencionalmente, de los centros legales de asignación de recursos presupuestarios para conformar en definitiva las categorías señaladas (cfr. AVPP, 1995: 61).

La aplicación de estos criterios en la administración central ha resultado lenta y ha provocado una lógica "resistencia al cambio" por parte de los funcionarios coordinadores del proceso presupuestario a nivel de cada organismo, así como por los "responsables de programas", por cuanto exige una mayor dosis de análisis y estudio para la obtención de información real en términos de metas a alcanzar y recursos a emplear (cfr. AVPP, 1995: 61).

Reglamentación de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, sanción de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y adecuación de la Legislación Orgánica de Hacienda y Presupuesto en los estados y municipios

Se han aprobado tres reglamentos de la LORP y se encuentran preparados los proyectos de reglamentos referidos a “Competencia de las unidades que cumplen funciones presupuestarias”, “Responsables de programas”, y el que trata de la “Contratación de obras, servicios y adquisiciones” a que se refiere el artículo 24 de la LORP. Asimismo, se efectuó un inventario de los artículos de dicha Ley que requieren reglamentación y de esta forma se dispone de una visión clara de los aspectos de la LORP que es necesario reglamentar en el futuro (cfr. AVPP, 1995: 61).

Sistema de Seguimiento de la Gestión Financiera del Presupuesto

El Sistema de Seguimiento de la Gestión Financiera del Presupuesto, tiene por objeto principal, informar periódicamente sobre el estado de ejecución del presupuesto en sus diferentes momentos contables, tanto a los responsables de las finanzas públicas como a los administradores de los programas presupuestarios (cfr. AVPP, 1995: 61).

Este sistema está desagregado en dos subsistemas básicos: el de la administración central y el de la administración descentralizada y diseñados de acuerdo con los criterios que rigen el sistema de formulación (cfr. AVPP, 1995: 62).

La contraloría General de la República que en Venezuela tiene la responsabilidad de ejercer el control previo y externo y fungir como ente normativo y centralizador de la contabilidad pública, ha preparado y tiene en operación un sistema de control presupuestario cuya finalidad es asegurar que toda tramitación de

gastos cuente con el crédito presupuestario respectivo. Este sistema informa sobre lo comprometido y ordenado a pagar por cada partida sujeta a control por el Congreso y coadyuva eficazmente al control externo, pero no es útil como elemento para realizar un seguimiento que tenga por fin servir como elemento del sistema decisional público, por cuanto funciona a niveles muy agregados sin integración y no lleva registro del gasto causado (cfr. AVPP, 1995: 62).

La expresada insuficiencia del sistema de control presupuestario desarrollado por la contraloría, ha llevado a la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa del Ministerio de Hacienda a diseñar un modelo de contabilidad presupuestaria de gastos que produzca toda la información sobre gestión que requieren los centros de decisión del sistema presupuestario y que, a su vez esté integrado con el sistema de dicho ministerio (cfr. AVPP, 1995: 62).

El modelo de contabilidad presupuestaria de gastos diseñado, informa sobre la situación de la ejecución de cada partida presupuestaria, a nivel de lo comprometido, causado y pagado.

En materia de ingresos, el sistema opera sobre bases más sencillas, ya que sólo registra lo estimado y lo ingresado obteniéndose este dato en forma mensual de la Tesorería Nacional. La Ocepre está en proceso de ampliarlo para darle más consistencia a la programación y evaluación que realiza mensualmente la oficina, en el sentido de procesar las liquidaciones que llevan todos los entes que administran rentas en el país (cfr. AVPP, 1995: 62).

En lo que respecta a la administración descentralizada, la Ocepre diseñó un sistema de seguimiento de las entidades que conforman este agregado institucional, que está operando a partir de 1983 y que responde a un modelo desarrollado en forma armónica integrada con el sistema de formulación. El sistema opera sobre la base de las transacciones financieras devengadas en cada trimestre y está estructurado en forma tal que permite conocerse simultáneamente la ejecución del presupuesto y la posición financiera de cada entidad, mediante la presentación actualizada de los principales estados financieros de la misma (cfr. AVPP, 1995: 63).

Cada entidad informa trimestralmente sobre lo programado, lo ejecutado y las variaciones absolutas y relativas de cada sistema de cuentas, los cuales a su vez, están procesados en los estados financieros que corresponda según el caso ejecución presupuestaria de ingresos, ejecución presupuestaria de gastos, estados de resultados, balance general, origen y aplicación de fondos, cuenta de ahorro/inversión, etcétera (cfr. AVPP, 1995: 63).

A partir de 1985 y mediante la automatización de los datos en la Ocepre fue factible plantearse la simplificación del sistema de seguimiento del sector descentralizado. En este marco, se desarrolló una metodología mediante la cual las entidades tendrían la única responsabilidad de informar sobre los flujos imputados durante el periodo (trimestre) en cada una de las cuentas económicas del sistema. Estos flujos de las entidades se incorporan al sistema computarizado y automáticamente muestra la ejecución presupuestaria del periodo y acumulado del año, la situación que muestran los principales estados financieros (estado de resultados, balance general y origen y aplicación de fondos) y los principales indicadores financieros que surgen del análisis de éstos últimos. Esto, a su vez, es comparado automáticamente con lo programado y se extraen las variaciones respectivas (cfr. AVPP, 1995: 63).

Este sistema, en la medida que simplificó la información que debían aportar las entidades y automatizó el trabajo interno, permitió ganar en oportunidad y confiabilidad. En la Ocepre se ha hecho especial énfasis en la aplicación de este modelo para las empresas públicas no financieras y se ha logrado que funcione con éxito en la mayor parte de las que se le requirió su aplicación (cfr. AVPP, 1995: 63).

Sistema de liquidación de la cuenta presupuestaria

El sistema de liquidación presupuestaria tiene por objeto conocer el resultado financiero de cada periodo fiscal y de la forma como ha sido ejecutado el presupuesto aprobado por la autoridad competente, que en el caso concreto del poder nacional, es competencia del Congreso de la República, y para las entidades descentralizadas, le corresponde al Consejo de Ministros.

En Venezuela no existen normas legales que regulen lo referente a la liquidación presupuestaria. El actual artículo 10 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, sienta las bases para poner en vigencia este sistema en el país. Sin embargo, la Ocepre en concordancia con el modelo de seguimiento implantado, diseñó un sistema que permite estar informado sobre la ejecución anual del presupuesto, el cual tiene características diferentes según se trate de la administración central o descentralizada (cfr. AVPP, 1995: 63).

Por su parte, para la administración descentralizada se diseñó un sistema que a partir de documentos oficiales de las entidades, permite realizar la liquidación anual del presupuesto (cfr. AVPP, 1995: 64).

Este sistema confeccionado sobre la base de información fundamental y pública de cada entidad, permitió que pudiera ser operado sustancialmente, desde la propia Ocepre, casi sin ningún requerimiento de información adicional (cfr. AVPP, 1995: 64).

Para cada entidad se elabora una hoja de "liquidación presupuestaria" que muestra por cada cuenta económica de ingresos y gastos los montos presupuestados, ejecutados y su variación. Esta hoja de liquidación, al igual que la "cuenta de ahorro/inversión" está estructurada en tres cueros principales: cuenta corriente, cuenta de capital y cuenta de financiamiento, mostrando para cada estado su resultado (cfr. AVPP, 1995: 64).

La liquidación presupuestaria debe ser preparada con una estructura coherente con la del clasificador económico, pero más simple en su presentación, pues no se dispone del nivel de desagregación con que se presenta el documento presupuestario (cfr. AVPP, 1995: 65).

La Ocepre ha preparado la liquidación presupuestaria desde el ejercicio de 1983, de todos los organismos cuyo presupuesto había sido incluido en el presupuesto consolidado del sector público del año respectivo (cfr. AVPP, 1995: 65).

Presupuesto y cuenta consolidada del sector público

Uno de los avances de mayor significación que ha tenido la técnica presupuestaria en Venezuela después de la aprobación de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario, ha sido la elaboración a partir de

1982 del presupuesto consolidado del sector público y la cuenta consolidada de dicho sector desde el año 1983 (cfr. AVPP, 1995: 65).

En los años previos a 1982, la Oficina Central de Presupuesto conjuntamente con el proyecto de las Naciones Unidas habían diseñado una estrategia que tenía por objetivo permitir al órgano rector del sistema presupuestario público dar cumplimiento al mandato establecido en los artículos 2o. y 66 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, en el sentido de elaborar el presupuesto consolidado del sector público y efectuar el análisis de los efectos del gasto e ingreso público sobre el conjunto de la economía (cfr. AVPP, 1995: 65).

Formularios e instructivos de preparación del presupuesto público

Como requisito para los avances conceptuales y metodológicos de la técnica presupuestaria que posteriormente se debía desarrollar, fue necesario realizar un profundo cambio en los formularios e instructivos de preparación del presupuesto público que se utilizaba antes de la creación de la Oficina Central de Presupuestos. En esa época sólo se prescribía un instructivo para la preparación del presupuesto de los organismos del poder nacional, el cual con ligeras modificaciones era empleado por las entidades federativas y uno para la elaboración del presupuesto de los entes descentralizados públicos, fuesen estos sin fines empresariales o empresas públicas. A partir de la fecha señalada, se realizó una investigación minuciosa de las características de cada uno de los organismos que conformaban los diferentes niveles institucionales del sector público, y, sobre la base de ello, se diseñaron formas e instructivos que se adoptaron a dichas características y, a la vez, posibilitaran la preparación del presupuesto de estos organismos bajo esquemas metodológicos uniformes (cfr. AVPP, 1995: 67).

Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (Sigecof)

En 1995 el gobierno del presidente Rafael Caldera consciente del estado de su administración financiera, en especial lo referente a su

organización administrativa y disponibilidad de información sobre la gestión fiscal, decidió impulsar una profunda reforma de esta estratégica área de gobierno (Ministerio de Hacienda, 1997).

El gobierno decidió la creación del proyecto Sigecof, que tiene como responsabilidad llevar a cabo la reforma de la gestión de las finanzas públicas nacionales, contándose con el apoyo financiero del Banco Mundial y con la Oficina Central de Presupuesto, el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria, la Tesorería Nacional, las direcciones generales sectoriales de Finanzas Públicas, Planificación y Presupuesto, Inspección y Fiscalización, así como la Contraloría General de la República (Ministerio de Hacienda, 1997).

A raíz de la promulgación de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República con vigencia a partir de febrero de 1996, se le atribuye al Ejecutivo nacional por órgano del Ministerio de Hacienda, la responsabilidad de prescribir un sistema de contabilidad para todos los ramos de la Hacienda pública y para todos los órganos que integran la República, en el cual se incluyen los libros, registros y formularios que deben ser utilizados en cada una de las instituciones. La nueva tarea impuesta en la ley es una continuidad de la visión mantenida por el Ministerio de Hacienda en cuanto a la conveniencia de interrelacionar los subsistemas que conforman la administración financiera y de suministrar información gerencial que apoye el proceso de toma de decisiones, mediante la adopción de los avances tecnológicos en informática. Por ello el Ministerio de Hacienda desarrolla un Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (Sigecof) (Ministerio de Hacienda, 1997).

Este componente apoyaría el desarrollo de aplicaciones de un conjunto de indicadores de difusión para correlacionar los proyectos de proceso de acción presupuestaria con las metas previamente determinadas en la fase de planeamiento del presupuesto y para evaluar las actividades, relación costo beneficio, de los programas públicos. Estos indicadores de actuación a su vez ofrecerán un tipo informático para la elaboración de presupuestos multia-

nuales con un bien definido para establecer las ideas del gasto público.

El diseño conceptual propuesto está orientado a lograr la integración de los subsistemas que conforman el sistema de administración financiera, apoyándose en el principio de la centralización normativa y la descentralización operativa, el cual exige una clara delimitación de funciones entre los organismos y órganos rectores que interactuarán con el sistema (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 8).

Partiendo de este principio, se propone una estrategia de desarrollo modular de los sistemas en la que se distingue un nivel central y un nivel operativo. El sistema a escala central estará compuesto por varios módulos que serán utilizados por los órganos rectores del sistema y definidos con base en las atribuciones establecidas por ley. En esta categoría clasifican la Oficina Central de Presupuesto (Ocepre), la Tesorería Nacional (TN), la Superintendencia Nacional de Control Interno y Contabilidad Pública (Sunacic) y la Dirección General Sectorial de Finanzas Públicas (Dgsfp), ejerciendo, cada una de ellas, las funciones de su competencia. La Contraloría General de la República y el Congreso de la República forman parte del sistema como entes ejecutores del presupuesto y como órganos de control externo (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 8).

El sistema central generará información de tipo gerencial, la cual será resultado del proceso de integración de las transacciones realizadas por las unidades ejecutoras del presupuesto de gastos e ingresos. También generará información de tipo operativo para realizar las funciones que a los órganos rectores correspondan (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 9).

Dentro del nivel central, el módulo de crédito público constituye una excepción del principio de centralización normativa y descentralización operativa; pues según lo establecido en la normativa legal vigente, las funciones de negociación, autorización, contratación, administración y control de la deuda pública están centralizadas en la DGSFP (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 9).

El sistema local se refiere al que será utilizado por las unidades ejecutoras de gastos y liquidación de ingresos. Este sistema vinculará automáticamente la gestión con el registro de las transacciones, constituyéndose en una herramienta de trabajo que permitirá a los usuarios incrementar su productividad, y descargarse de los procesos rutinarios de poco valor agregado. Se propone que el sistema a escala local se base en tecnologías de flujo de trabajo *workflow*, que presenta las siguientes bondades: (Ministerio de Hacienda, 1997: 9).

- Fortalece el trabajo en equipo.
- Demanda mayor claridad y simplicidad en las normas y procedimientos.
- Permite detectar con mayor facilidad los cuellos de botellas.
- Facilita la tarea de distribución de las cargas de trabajo.
- Garantiza el cumplimiento de las normas y procedimientos al estar inmersas en el mismo proceso.
- Simplifica las modificaciones en las normas y procedimientos.

Formulación presupuestaria

La Ocepre, con base en la política económico-financiera establecida por el Ejecutivo nacional en los planes de la nación y sus respectivos planes operativos, define los lineamientos generales para la formulación del proyecto de Ley de Presupuesto nacional y establece, de acuerdo con la estimación de ingresos, la asignación de recursos para los organismos del poder nacional y las transferencias de recursos a los gobiernos regionales, municipales y entes descentralizados (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 11).

La estimación de los ingresos se realiza mediante métodos estadísticos de proyección de datos, en coordinación con los organismos responsables de la liquidación y recaudación de los ingresos y la política económica que defina el Ejecutivo Nacional a través de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan). Sobre esta base, la Ocepre formula el proyecto de presupuesto de ingresos, el cual, una vez sancionado por el Congreso de la República, es regis-

trado en el Sigecof central, generándose en ese momento un registro contable de apertura (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 11).

El proceso de formulación del presupuesto de gastos presenta la siguiente dinámica: los organismos formulan sus anteproyectos de presupuesto a través del sistema diseñado para tal efecto, tomando en consideración los lineamientos de política presupuestaria aprobados por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros. Esta oficina analiza y efectúa los ajustes correspondientes. Así se obtiene el proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la República (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 12).

Durante el proceso de discusión y sanción, mediante el sistema diseñado se realizan los ajustes aprobados por el Congreso de la República, con lo cual quedaron automáticamente registrados los créditos presupuestarios, tanto en el Sigecof central como en el local (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 12).

Una vez aprobada la Ley de Presupuesto, el Ejecutivo nacional decreta la distribución institucional del presupuesto de gastos, al máximo nivel de desagregación de categorías programáticas y objeto del gasto. Con base en dicha distribución, cada organismo de la administración central aprueba, por resolución ministerial, la respectiva distribución administrativa interna del presupuesto de gastos, desagregando la distribución institucional por unidad administrativa responsable de comprometer y ordenar pagos (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 12).

Si el proyecto de presupuesto nacional no fuese sancionado, se procede a la reconducción del presupuesto del ejercicio anterior al que se formula (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 12).

En este caso, la Ocepre realiza los ajustes previos en la normativa legal y se registra este documento en el Sigecof central y local simultáneamente (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 12).

Programación de la Ejecución de Ingresos y de Gastos

La programación de la ejecución tiene como propósito compatibilizar, a lo largo del ejercicio presupuestario, los recursos materia-

les y humanos requeridos para el cumplimiento de las metas programadas con los recursos financieros efectivamente disponibles, asegurando una ejecución ordenada de los programas presupuestarios. Esta programación es uno de los instrumentos más importantes para hacer viables los objetivos de política económica para que la TN pueda elaborar su programación financiera (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 13).

En materia de ingresos, una vez aprobada la Ley de Presupuesto y previo al ejercicio fiscal correspondiente, los organismos liquidadores remiten la programación mensual de recaudación de los ingresos estimados y la DGSEFP envía los desembolsos de préstamos de organismos internacionales previstos, respectivamente (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 13).

En el caso de los ingresos públicos, la reprogramación debe realizarse mensualmente tomando en consideración los ingresos efectivamente recaudados en los periodos anteriores y los cambios en la política económica (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 13).

Por el lado de los gastos, tomando como base la Ley de Presupuesto, los organismos elaboran la programación de la ejecución de los compromisos y desembolsos, siguiendo los lineamientos suministrados por la Ocepre y la TN. Esta programación una vez aprobada por los organismos rectores, queda registrada en forma automática (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 13).

Modificaciones presupuestarias

Son el conjunto de variaciones legalmente acordadas que, durante la ejecución del presupuesto, afectan los créditos inicialmente aprobados por sobreestimación o subestimación de los mismos y por incorporación de nuevos programas o ajustes en los gastos que ordene el Ejecutivo nacional, con el propósito de adaptarlos a las variaciones de los ingresos (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 14).

Durante la ejecución del presupuesto, pueden ocurrir variaciones en los ingresos por causas estacionales foráneas o por modificaciones en la política económica nacional. Cuando estas variaciones

ocurran, la Ocepre deberá realizar el registro y, en consecuencia realizar la reprogramación de ingresos. Estas modificaciones podrían dar lugar a ajustes en los créditos presupuestarios y, por consiguiente, en las cuotas de compromisos y/o desembolsos aprobadas a los organismos (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 14).

Respecto a los gastos, durante la ejecución del presupuesto, pueden ocurrir cinco tipos de modificaciones presupuestarias: reducción de créditos, insubsistencias, rectificaciones, créditos adicionales y traspasos (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 14).

Las modificaciones en referencia ingresan al sistema a partir de los organismos, de acuerdo con el siguiente esquema: cuando se trate de traspasos sujetos a la aprobación de la unidad de presupuesto, el organismo es responsable de realizar el respectivo registro en las bases de datos a nivel local y transmitirlos al nivel central. En el resto de los casos, le corresponde a la Ocepre informar, a través del sistema, acerca de la aprobación o rechazo de las distintas instancias. Todas las modificaciones requieren de actualizaciones de los registros contables y pueden implicar reprogramación de la ejecución presupuestaria (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 14).

Este es uno de los módulos más dinámicos del sistema, puesto que para cada ejercicio fiscal las disposiciones generales de la Ley de Presupuesto establecen procedimientos específicos que afectan la ejecución de algún tipo de gasto. En la práctica, esto significa que año tras año el sistema puede, a cualquier nivel del plan único de cuentas, ordenar una instancia de aprobación diferente (partidas controladas), lo cual hace requerir, en consecuencia, actualizaciones para incorporar las disposiciones que en esta materia estén previstas (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 16).

La solicitud de cualquier modificación debe incluir informaciones como base de cálculo, grado de afectación de las metas, cuantificación de la incidencia financiera en ejercicios futuros (recurrencia) y, en el caso de los créditos adicionales, debe justificarse su fuente de financiamiento (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 16).

Evaluación de la Ejecución

La evaluación de la ejecución es la última etapa del proceso presupuestario. Implica analizar y examinar, en forma concomitante y posterior a la ejecución, los desvíos entre lo programado y lo ejecutado, determinar las causas de dichos desvíos y proponer las medidas correctivas correspondientes (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 17).

Existirán dos tipos de evaluaciones: la que se realizará a lo largo del ejercicio presupuestario y que implicará medir grados de avance, y la que ocurrirá al cierre del ejercicio, como parte de la liquidación del mismo. En ambos casos, las normas y plazos estarán a cargo de la Ocepre (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 17).

La evaluación de la ejecución involucra, en todos los casos, analizar, la ejecución de las variables físicas y financieras contempladas en el presupuesto en forma interrelacionada. Esto permite desarrollar indicadores de eficiencia y eficacia de la gestión presupuestaria pública (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 17).

Esta etapa de la administración presupuestaria se estructurará en forma piramidal. Es decir, se partirá de la propia autoevaluación de los responsables de las categorías programáticas, lo que servirá de base para que la unidad de presupuesto del organismo efectúe una evaluación a nivel institucional. La Ocepre será la responsable de normar y centralizar la evaluación integral de la gestión presupuestaria pública y de informar de los resultados de la misma a las autoridades de las instituciones involucradas, recomendando las rectificaciones necesarias (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 17).

Asimismo, y en los casos que corresponda, deberá informar a los órganos de control y a las autoridades políticas de más alto nivel de la administración acerca de los resultados (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 17).

Las informaciones de ejecución financiera se extraerán de los registros contables, mientras que las informaciones de ejecución física surgirán de registros contables, que, a tal efecto, tengan a su cargo los responsables de las categorías programáticas (cfr. Ministerio de Hacienda, 1997: 17).

Para instrumentar la evaluación de la ejecución se cumplirán las siguientes actividades:

- Revisión de las mediciones de producción existentes, con la correspondiente determinación de unidades de medida.
- Diseño de los registros de información de ejecución física.
- Apoyo a programas seleccionados en el diseño de metodologías de autoevaluación.
- Definición de indicadores de la gestión presupuestaria que vinculen, entre sí, variables físicas y financieras.
- Diseño de metodologías para la evaluación de la ejecución presupuestaria que realice la Ocepre.

ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

LA PLANIFICACIÓN del desarrollo económico y social constituye una de las responsabilidades fundamentales del sector público; el sistema de planificación está constituido por diversos instrumentos, cada uno de los cuales cumple una función específica, complementaria por los demás; y que, dentro de ellos, al plan anual operativo le corresponde la concreción de los planes de largo y mediano plazo.⁴

Uno de los componentes del plan operativo anual es el Presupuesto del Sector Público, a través del cual se procura la definición concreta y la materialización de los objetivos de dicho sector. La concepción moderna del presupuesto está sustentado en el carácter de integridad de la técnica financiera, ya que el presupuesto no sólo es concebido como una mera expresión financiera del plan de gobierno, sino como una expresión más amplia ya que constituye un instrumento del sistema de planificación, que refleja una política presupuestaria única.

Bajo este enfoque de la integridad se sustenta la necesidad de que las diversas etapas del proceso presupuestario, sean conce-

⁴Fuente: www.ocepre.gov.ve

bidas como aspectos igualmente importantes del sistema presupuestario y, por lo tanto, estén debidamente coordinados.

1. Plan operativo anual: instrumento de gestión de apoyo a la acción pública, que contiene las directrices a seguir: áreas estratégicas, programas, proyectos, recursos y sus respectivos objetivos y metas, así como la expresión financiera para acometerlas.

2. Presupuesto: es la expresión financiera para apoyar la ejecución de las acciones contempladas en el plan operativo anual nacional (POAN).

DISEÑO OPERATIVO PARA LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN POR RESULTADOS

Justificación del proyecto

El proceso de reformas institucionales previsto trasciende los enfoques estructuralistas tradicionales, cuya ineficacia ha sido fehacientemente comprobada tanto en el país como en las experiencias comparadas. De hecho, se ha abierto una amplia corriente de cambios exitosos en las administraciones públicas de muchos países, sustentados en una perspectiva absolutamente distinta de las que habían prevalecido. En América Latina, naciones como Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile y Brasil están adoptando tales perspectivas. Fuera de la región, destacan las experiencias de Nueva Zelanda, Canadá, Gran Bretaña, y en general, de los países miembros de la OCDE.

En efecto, se trata de construir una administración pública cuya gestión se sustente en los resultados más que en el apego irrestricto al formalismo procedimental. Y tales resultados deben atender, por una parte, a la calidad de los servicios públicos, por ende, al ciudadano, y, por la otra, a la eficiencia en el uso de los recursos.

Bajo este enfoque, la asignación presupuestaria atenderá a los resultados que cada organismo ejecutor espera alcanzar, en términos de objetivos y metas, los cuales estarán especificados en

convenios de desempeño, en los que se establecerán los derechos y obligaciones recíprocas tanto del ente ejecutor como del que asigna los recursos. En el esquema tradicional vigente, el Estado normalmente asigna responsabilidades a las distintas dependencias y organismos de la administración pública, y con ellas, determinados montos financieros, con base en criterios lineales definidos en el ordenamiento jurídico. Frente a dicha asignación, el Estado no exige contrapartidas ni compromisos en cuanto a resultados efectivos, más allá de lo que contempla el sistema de control público en cuanto a la legalidad y sinceridad de los ingresos y de los gastos.

La gestión por resultados, por el contrario, busca viabilizar tanto un sistema de planificación y control basado en resultados como el establecimiento de una estructura de incentivos que estimule los comportamientos institucionales en función del rendimiento. En efecto, el convenio entre el gobierno y sus dependencias incorpora, por una parte, un régimen especial autónomo de funcionamiento (régimen autónomo que ya poseen las fundaciones públicas); por la otra, incorpora las contrapartidas a las que las dependencias u organismos quedan obligados: los compromisos asumidos y los instrumentos mediante los cuales su cumplimiento es evaluable y exigible. En este esquema de derechos y deberes de ambas partes, el ente responsable de la formulación de políticas suscribe convenios explícitos con las dependencias u organismos públicos ejecutores, y asigna, a tal efecto, recursos a cambio de un compromiso de producción determinado.

Esta nueva modalidad de gestión pública implica evaluar el desempeño de los servicios con base en indicadores de gestión. Evaluación que permitirá asignar incentivos a la buena gestión, o penalizaciones por incumplimiento, proporcionando un instrumento efectivo para el desempeño de la gerencia pública, para la modernización institucional y para una mayor responsabilidad pública. El control, finalmente, recaerá sobre los resultados (objetivos y metas) alcanzados.

La adopción de este enfoque para la reforma de la administración pública presenta enormes dificultades como consecuencia de

la arraigada cultura burocrática existente, por lo que se requiere de una estrategia de introducción gradual y progresiva. En tal sentido, se iniciará a través de una experiencia piloto en algunos de los organismos descentralizados funcionalmente adscritos al Ministerio de Planificación y Desarrollo, considerando a su vez que se trata de un proceso de aprendizaje que deberá ajustarse de acuerdo con la capacidad institucional y la naturaleza de los programas y organismos que se incluyan en una fase posterior.

Objetivos del proyecto

Objetivo general

Iniciar, mediante experiencias piloto, una estrategia de modernización de la administración pública nacional sustentada en la evaluación del desempeño institucional y en el establecimiento de incentivos institucionales por el cumplimiento de objetivos y metas, que sirva como base para el desarrollo de una gerencia pública más eficaz y para una asignación más eficiente del presupuesto.

Objetivos específicos

- Lograr mejoramientos sustanciales en la calidad de los programas y servicios proporcionados a la población y en la atención a los usuarios.
- Incrementar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- Crear condiciones para una mayor responsabilidad de los organismos de la administración pública frente a la sociedad.

Organismos piloto para la implantación del sistema

La implantación del sistema de gestión por resultados se efectuará de manera gradual, a través de experiencias piloto en entidades seleccionadas, con el fin de ir construyendo un conjunto de condiciones que viabilicen el sistema en su conjunto. Entre tales condiciones destacan las siguientes:

Cambios en la cultura interna de las organizaciones públicas

La gestión por resultados requiere una transformación de la cultura interna de las organizaciones públicas, habituadas al apego irrestricto a las rutinas y a la inercia de los programas. El cambio hacia una cultura orientada a satisfacer al usuario, a la calidad del servicio y a la flexibilidad operacional, sólo se logra a medida que progresa la experiencia y se revela como útil, tanto para el funcionario como para el mismo usuario.

Aprendizaje progresivo de los agentes involucrados

La implantación del sistema de gestión por resultados implica un proceso progresivo de aprendizaje, tanto de los funcionarios de los entes sometidos a la experiencia piloto como de los responsables de administrar el sistema, que permita perfeccionar la metodología diseñada originalmente.

Fortalecimiento institucional progresivo del ente rector del sistema

La instancia responsable de conducir y administrar el sistema de gestión por resultados no debe atender un número de organismos mayor a sus capacidades, en tanto no desarrolle la suficiente capacidad institucional. En tal sentido, la experiencia piloto se iniciará seleccionando un número reducido de entidades públicas,⁵ el cual se incrementará en la medida que progresa la experiencia y se fortalece la entidad rectora y administradora del sistema.

En el marco de la estrategia de gradualidad, la experiencia piloto se iniciará en los siguientes organismos adscritos al Ministerio de Planificación y Desarrollo:

⁵En Costa Rica, la experiencia piloto del Sistema Nacional de Evaluación (SINE) se inició con ocho entidades públicas. En Chile, una experiencia similar comenzó con cinco organismos.

- Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV)
- Fudeco
- Fides
- Corporaciones regionales de desarrollo
- OCEI (Instituto Nacional de Estadísticas)
- Ministerio de Planificación y Desarrollo

Las fundaciones públicas tienen el marco institucional apropiado para iniciar la experiencia piloto, ya que se rigen fundamentalmente por normas del derecho privado y su personal no está sujeto a las restricciones que impone la Ley de Carrera Administrativa. Las corporaciones regionales de desarrollo, en tanto institutos autónomos, tienen una naturaleza jurídica más restrictiva, y su tratamiento, por lo tanto, debe ser diferenciado.

Fases de la implantación del sistema

La gestión por resultados implica el desarrollo secuencial de las siguientes fases en cada uno de los organismos sometidos a la experiencia piloto:

- Formulación de indicadores de gestión.
- Suscripción de convenios de resultados (programas de mejoramiento de la gestión) entre el Ministerio de Planificación y Desarrollo y los organismos ejecutores.
- Evaluación del desempeño con base en los indicadores de gestión.
- Asignación de incentivos por desempeño.
- Institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas.

Indicadores de gestión

Los indicadores de gestión constituyen la plataforma de inicio del sistema, y consisten en la expresión cuantitativa de los resultados más significativos que se espera alcance un organismo en un año. Los indicadores de gestión seleccionados deberán permitir evaluar el desempeño de la institución, al contrastar lo previsto

con lo realizado, evaluación que a su vez servirá de sustento para la implantación de una política de incentivos institucionales e individuales.

En concreto, los indicadores de gestión tienen como objetivo la construcción de un sistema de medición y evaluación de la gestión institucional, de forma que permita:

Proporcionar información regular sobre el uso de los recursos públicos y la calidad de la gestión de los servicios, facilitando las relaciones con el ministerio de adscripción y el parlamento.

Incorporar información relacionada con el desempeño de las instituciones en la discusión presupuestaria, racionalizando la asignación de los recursos públicos. En efecto, los indicadores seleccionados deberán acompañar la información presupuestaria tradicional contenida en la Ley de Presupuesto.

Generar bases sustentables de información para la toma de decisiones de los propios organismos públicos, impulsando una gestión comprometida con los resultados.

Sentar las bases para una gestión transparente, que rinda cuentas tanto al parlamento como a la población.

Los indicadores de gestión están contenidos en el Programa de Mejoramiento de la Gestión que cada organismo, a través de la autoridad superior, deberá proponer al ministro de Planificación y Desarrollo para el año siguiente. Dicho Programa de Mejoramiento de la Gestión deberá contener, como mínimo, la misión institucional, los objetivos estratégicos de mediano y largo plazo y, para cada año, los objetivos de gestión, de eficiencia institucional y de la calidad de los productos o servicios proporcionados, con sus respectivos indicadores, o elementos de similar naturaleza, que posibiliten la medición de su grado de cumplimiento.

Los indicadores de gestión deben cumplir algunos requisitos básicos que garanticen el éxito en su aplicación, a saber:

Pertinencia: deben ser expresión de los procesos y productos esenciales del programa o servicio prestado.

Independencia: se deben evitar indicadores que puedan estar condicionados en sus resultados por factores externos (situación del país, actividades conexas de terceros, etcétera).

Economía: la información debe ser recabada a un costo razonable.

Confiabilidad: deben expresar la realidad de la gestión institucional, sin manipulaciones.

Publicidad: los indicadores deben ser conocidos y accesibles a todos los niveles de la institución, así como al público usuario y al resto de la administración pública.

Elaboración participativa: la construcción de indicadores debe involucrar a los actores relevantes de la institución.

Simplicidad y comprehensividad: deben cubrir los aspectos más significativos del desempeño, y su número no debe exceder la capacidad de análisis de quienes los usarán.

Convenios de resultados:
programas de Mejoramiento
de la Gestión

Los convenios de resultados, a los fines del presente proyecto, adoptan la denominación de programas de Mejoramiento de la Gestión y constituyen instrumentos contractuales en los cuales se especifican los objetivos que le corresponderá alcanzar a cada organismo durante el año siguiente y se fijan acuerdos de producción para asignar y transferir recursos en función del rendimiento o cumplimiento de metas.

Programa de Mejoramiento de la Gestión y su vinculación con el presupuesto: El programa propuesto por cada organismo debe ser acordado entre la autoridad superior de la institución respectiva y el ministro de Planificación y Desarrollo, quien lo presentará ante la Oficina Central de Presupuesto en los mismos plazos en que se envíe el anteproyecto de presupuesto para el año siguiente.

Una vez aprobado el marco presupuestario para el año siguiente por parte del Ministerio de Finanzas, el ministro de Planificación y Desarrollo ajustará el Programa de Mejoramiento de la Gestión y analizará su correspondencia y consistencia con las prioridades programáticas del gobierno y con los recursos financieros contemplados en el proyecto de presupuesto de cada organismo. El Ministerio de Planificación y Desarrollo velará por la calidad técnica, la coherencia intersectorial y el nivel de exigencia que

involucre el logro de los objetivos de gestión acordados. A tales efectos, el ministerio dispondrá de una unidad especializada adscrita al despacho del viceministro de Planificación y Desarrollo Institucional.

Una vez aprobada la Ley de Presupuestos, se efectuará una revisión y adecuación final, y el ministro de Planificación y Desarrollo, a través de resolución promulgada antes del 31 de diciembre, fijará los objetivos a alcanzar durante el año siguiente. El periodo de ejecución de los programas de Mejoramiento de la Gestión y de los objetivos que se derivan, comprenderá desde el 1.º de enero hasta el 31 de diciembre de cada año.

Revisión de los objetivos de gestión por causas imprevistas: Los objetivos de gestión fijados podrán ser revisados o redefinidos mediante resolución fundada, expedida en igual forma que la establecida para la que fija los objetivos de gestión, en el caso que durante el periodo de ejecución se presenten causas externas calificadas y no previstas que limiten seriamente su logro o se produzcan reducciones en el presupuesto.

La calificación de las causas que dan origen a la revisión o redefinición de objetivos serán analizadas por la unidad especializada del despacho del viceministro de Planificación y Desarrollo Institucional.

Evaluación del desempeño

Consiste en el análisis de los resultados institucionales con base en los indicadores de gestión y de conformidad con los acuerdos establecidos en los respectivos programas de Mejoramiento de la Gestión.

Responsabilidad por la ejecución de la evaluación del desempeño institucional: La autoridad superior de cada organismo informará al ministro de Planificación y Desarrollo, a más tardar el 30 de enero de cada año, respecto del grado de cumplimiento de los objetivos de gestión de su institución al 31 de diciembre del año anterior. Dicho informe deberá contener como mínimo la cifra efectiva alcanzada, para cada uno de los objetivos de gestión comprometidos al 31 de diciembre del año anterior, además de una evalua-

ción cualitativa que explique las principales desviaciones respecto de los objetivos planteados.

En definitiva, la autoridad superior del organismo será responsable de la evaluación permanente de los objetivos comprometidos. A tal efecto, deberá prever los mecanismos internos que permitan un adecuado control de éstos y de la veracidad de la información acerca de su cumplimiento.

Análisis y verificación de la evaluación: El ministro de Planificación y Desarrollo, a través del viceministro de Planificación y Desarrollo Institucional, analizará dicho informe, introducirá las correcciones que estime conveniente y certificará la veracidad de la información. Asimismo, evaluará el grado de cumplimiento de cada objetivo de gestión y el grado de cumplimiento global de la institución. Para tales efectos, la información de cumplimiento podrá ser complementada con información de otras fuentes oficiales o con la opinión de expertos internos o externos al sector público.

Podrán establecerse porcentajes mínimos de cumplimiento para cada uno de los objetivos de gestión específicos comprometidos. En este caso, si no se logra dicho mínimo, el grado de cumplimiento de ese objetivo en particular será igual a cero. Ello, sin perjuicio de los grados de cumplimiento exigidos globalmente para toda la institución, los que permitirán establecer criterios para pagos de incentivos al personal.

La aceptación por parte del ministro de Planificación y Desarrollo del grado de cumplimiento global de cada organismo respecto del año anterior, permitirá determinar el porcentaje de incremento por desempeño institucional que le corresponderá recibir al personal durante el año respectivo, el cual será aprobado mediante decreto.

A tales fines, el Ministerio de Planificación y Desarrollo contará con la unidad especializada que controle y evalúe el desarrollo de los programas de Mejoramiento de la Gestión y el cumplimiento de los objetivos comprometidos por los organismos.

El viceministro de Planificación y Desarrollo Institucional, con la asistencia de la unidad especializada, podrá encargar la realización de exámenes selectivos a los sistemas de información

de los organismos adscritos al Ministerio, los cuales podrán realizarse antes, durante o después del proceso de evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos de gestión, y podrán ser encargados a auditores internos o entidades externas al sector público.

Requisitos de la evaluación del desempeño: Los resultados de las evaluaciones deben ser concluyentes y contar con la legitimidad necesaria para alimentar el proceso de toma de decisiones y de asignación de recursos financieros por parte del gobierno central. Con este propósito, la evaluación debe cumplir por lo menos con las siguientes características:

Flexibilidad: se trata de un proceso de aprendizaje que debe ajustarse de acuerdo con la capacidad institucional y la naturaleza del organismo evaluado.

Eficiencia: el costo de realización de la evaluación debe tener relación con los beneficios esperados de ésta, en términos de la calidad de los resultados.

Independencia: los resultados de las evaluaciones deben ser objetivos y no estar afectados por intereses ajenos a los del Estado en su conjunto. En este aspecto, cabe conciliar la evaluación que hace la propia institución de sí misma con la evaluación efectuada por agentes externos a ella.

Transparencia: las evaluaciones deben ser de conocimiento público. En particular, los informes de resultados deberán estar disponibles para las autoridades del nivel central involucradas en la toma de decisiones y para el parlamento. Asimismo, dichos informes se constituyen en instrumentos de base para el ejercicio del control ciudadano sobre las instituciones públicas.

Asignación de incentivos por desempeño

Se orienta al otorgamiento de estímulos monetarios y no monetarios al buen desempeño, tanto individual como institucional, como resultado del proceso de evaluación del desempeño.

Los incentivos no monetarios se establecen de manera aleatoria en función de las características institucionales de los organismos que los otorgan. También pueden responder a una inicia-

tiva gubernamental para ser aplicados en todos los organismos de la APN. En cualquiera de los casos, dicho incentivo no está restringido por las normas presupuestarias ordinarias.

Los incentivos monetarios, por su parte, estarán compuestos por las siguientes asignaciones al personal:

- Incremento por desempeño institucional.
- Incremento por desempeño individual.

a) Incentivos institucionales. Se establecen como bonificaciones al personal relacionadas con el cumplimiento de los objetivos globales contemplados en el respectivo Programa de Mejoramiento de la Gestión, cuyo grado de cumplimiento será medido mediante indicadores de gestión.

En efecto, el cumplimiento de los objetivos de gestión del año precedente, dará derecho al personal del organismo respectivo, a un incremento en sus remuneraciones en un porcentaje determinado conjuntamente por el Ministerio de Planificación y Desarrollo y el Ministerio de Finanzas, y autorizado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Dicho incremento se otorgará siempre que la institución haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90 por ciento de los objetivos de gestión anuales a que se haya comprometido. Si dicho grado de cumplimiento fuere igual o superior a un 75 por ciento e inferior al 90 por ciento, el porcentaje de esta bonificación será menor, y se establecerá en los mismos términos ya señalados.

El incremento por desempeño institucional, según los porcentajes que corresponda, beneficiará a todo el personal de los organismos que hayan alcanzado los objetivos de gestión, conforme al grado de cumplimiento de ellos. Tal incremento no excluye los incentivos por concepto de desempeño individual, los cuales dependen de la calificación individual del funcionario.

Sin perjuicio de las bonificaciones al personal por desempeño institucional, el gobierno nacional podrá disponer el otorgamiento de incentivos a los organismos que hayan cumplido los objetivos, a los fines de destinarlos a programas de fortalecimiento institucional.

b) Incentivos individuales. Consisten en incrementos de remuneraciones por desempeño individual, los cuales serán concedidos teniendo como base los resultados de los procesos de calificación del desempeño. El procedimiento para evaluar el desempeño individual se ajustará al artículo 148 del Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa, el cual proporciona el respaldo técnico para el otorgamiento de incrementos en las remuneraciones.

Rendición de cuentas

Los resultados de la evaluación del desempeño serán informados por el Ministerio de Planificación y Desarrollo tanto a los miembros del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo como a la opinión pública. En este último caso se informará a través de los medios masivos de comunicación social. Se adoptarán, además, otras modalidades que impliquen una participación más directa de la comunidad en la evaluación de la gestión pública (contraloría social, inclusión de organizaciones comunitarias, consulta a usuarios de los servicios, carta de los derechos del ciudadano, defensor del usuario, etcétera), con el fin de hacer más transparente y responsable a la administración.

UNIDAD TÉCNICA ESPECIALIZADA

LA ADMINISTRACIÓN y supervisión del Sistema de Gestión por Resultados estará a cargo de una unidad técnica especializada denominada *Oficina de Evaluación del Desempeño*, dotada de una estructura flexible, conformada por personal de alto perfil profesional, dotada de una escala especial de remuneraciones y cuyo financiamiento, en sus inicios, provendrá de los recursos aportados por el BID.

Dicha unidad especializada formará parte del ámbito de competencias del despacho del viceministro de Planificación y Desarrollo Institucional.

Misión de la oficina

Impulsar, dirigir, coordinar y evaluar la aplicación del Sistema de Gestión por Resultados en la administración pública nacional, a

partir de experiencias piloto, en estrecha articulación con los procesos de reforma fiscal y presupuestaria, con la finalidad de incrementar la eficiencia en el uso de los recursos, mejorar la calidad de los servicios públicos y crear condiciones para una mayor responsabilidad de la administración pública frente a la sociedad.

Procesos básicos

- Estrategias, políticas, lineamientos y metodología para la implementación del Sistema de Gestión por Resultados.
- Asistencia técnica y metodológica a los organismos para la elaboración de los programas de Mejoramiento de la Gestión.
- Análisis de consistencia y pertinencia programática y presupuestaria de los programas de Mejoramiento de la Gestión a los efectos de suscripción de convenios de desempeño.
- Seguimiento y verificación de la evaluación del cumplimiento de los programas de Mejoramiento de la Gestión y de los objetivos de gestión.
- Recuperación de información y consolidación de los procesos de evaluación del desempeño para la activación de los incentivos institucionales e individuales.
- Difusión de información sobre el desempeño institucional.
- Los procesos logísticos y de apoyo administrativo, así como la infraestructura de la Oficina, serán provistos por el Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Funciones

- Realizar los análisis y proposiciones necesarios para una adecuada aplicación de las normas que se establezcan en torno al Sistema de Gestión por Resultados.
- Elaborar las guías metodológicas y ejecutar los programas de inducción necesarios para la elaboración por parte de los organismos de los programas de Mejoramiento de la Gestión.
- Evaluar las propuestas de programas de Mejoramiento de la Gestión presentadas por los organismos al Ministro de Planificación y Desarrollo.

- Preparar los convenios o acuerdos que serán suscritos entre la autoridad superior de cada organismo y el ministro de Planificación y Desarrollo, como consecuencia de la aprobación de los programas de Mejoramiento de la Gestión.
- Supervisar y efectuar el seguimiento de los programas de Mejoramiento de la Gestión y de los objetivos de gestión, así como evaluar el cumplimiento de los acuerdos y plazos que se desprendan de dicho proceso.
- Apoyar técnicamente al ministro de Planificación y Desarrollo y al viceministro de Planificación y Desarrollo Institucional en los análisis que contemplan los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de los programas de Mejoramiento de la Gestión o en cualquier otra materia relacionada con la aplicación del Sistema de Gestión por Resultados.
- Apoyar técnicamente al ministro y viceministro respectivo en la revisión de los objetivos de gestión de aquellos organismos que durante el periodo de ejecución resulten afectados por causas externas que afecten su consecución.
- Realizar o encargar exámenes selectivos a los sistemas de información de los organismos, con el objeto de comprobar la veracidad y confiabilidad técnica de la información que respalda el cumplimiento de los objetivos de gestión.
- Analizar los resultados de las evaluaciones cualitativas y cuantitativas del desempeño institucional, generar conclusiones en torno al cumplimiento de cada objetivo de gestión en función de los compromisos acordados y emitir conclusiones y recomendaciones finales priorizadas en cuanto a la gestión y vigencia de los programas u organismos.
- Emitir conclusiones relacionadas con la evaluación de las políticas públicas sectoriales e institucionales.
- Recuperar y consolidar la información sobre los resultados de las evaluaciones institucionales e individuales e informar a los órganos competentes para el establecimiento y asignación de los incentivos monetarios, de conformidad con la autorización previa del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

- Participar en la formulación de las políticas y lineamientos de reforma de la función pública y de modernización de la administración pública nacional, en los niveles global, sectorial e institucional, y en sus aspectos estructurales, funcionales y jurídicos, y someterlos a la consideración y aprobación del Presidente de la República.
- Promover y organizar foros, seminarios y talleres, nacionales e internacionales, en torno a los procesos de reforma fiscal, de la función pública y de modernización administrativa, vinculados al Sistema de Gestión por Resultados.
- Promover una estrategia comunicacional que permita informar a la población acerca de los objetivos y logros de los procesos de modernización del sector público y del desempeño institucional.
- Llevar a cabo las demás funciones que le asigne el ministro de Planificación y Desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN VENEZOLANA DE PRESUPUESTO PÚBLICO (1995), *Aspectos conceptuales y metodológicos del presupuesto público venezolano*, 3a. ed., Venezuela. *Constitución de la República de Venezuela*, Ediciones Dabosan, C.A.
- ESTEVEZ, A. JOSÉ T. (1995), *Temas de historia económica mundial y venezolana*, Edit. Panapo, Caracas, Venezuela.
- GARAY, JUAN (2001), *La Nueva Constitución*, marzo.
- MINISTERIO DE HACIENDA (1997), *Sistema integrado de gestión y control de las finanzas públicas: diseño conceptual fase I*.
- MOROS, GILBERTO (1999), *Criterios sobre presupuesto público y contabilidad gubernamental*, Caracas.
- PETREI, HUMBERTO (1997), *Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- POLEO DE ORTEGA, CELIA (2000), "El poder ciudadano en la Constitución venezolana de 1999", en *Revista de Control Fiscal*, núm. 143, mayo-agosto de 2000, Caracas, Venezuela.

CAPÍTULO 6

DAVID ARELLANO GAULT

Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal

INTRODUCCIÓN

LOS ADMINISTRADORES públicos desde hace tiempo se quejan sistemáticamente de que no pueden realizar su trabajo apropiadamente debido a que existe demasiada interferencia política, extensa y redundante normatividad, muy poco apoyo a la innovación y muy poca capacidad de responder con discreción inteligente a situaciones cambiantes (Schick, 1966; Wildavsky, 1992).

La búsqueda por una solución a este dilema ha sido una de las líneas de investigación más importante de diferentes corrientes dentro de la economía y de la administración pública. De manera muy resumida el argumento central puede ser expresado así: los administradores públicos son actores con intereses particulares y esquemas racionales de maximización de beneficios que controlan recursos públicos en condiciones de monopolio. En otras palabras, son actores con mucho poder, con ventajas sobre los ciudadanos (e incluso sobre los agentes políticos que se suponen los controlan) en términos de información y recursos. Por esto, ningún esquema que sólo base la acción del gobierno sobre principios éticos puede “pasar” la prueba de tratar y controlar efectivamente actores diversos y racionales (Ostrom, 1972).

De esta manera, el diseño institucional de las democracias ha tendido más a controlar a la burocracia que a dirigirla a la eficiencia. Las democracias están diseñadas para controlar el comporta-

miento de sus administradores, no para que éstos actúen de manera eficiente (Niskanen, 1972). Este control, es sumamente ambiguo, pues al basarse casi exclusivamente sobre los procesos deja espacios de ambigüedad muy amplios en términos de los resultados alcanzados. Esta ambigüedad juega a favor de la burocracia, en detrimento de los controladores políticos y de la sociedad misma, pues las probabilidades de que estos dos últimos tengan capacidad de dirección de las complejas agencias burocráticas es reducida. Para transformar este esquema institucional es necesario realizar un cambio profundo de perspectiva. Es necesario crear los incentivos para que los administradores públicos, la burocracia, puedan tener más libertad de decisión y acción. Esto porque no hay manera organizacional más adecuada de enfrentar a realidades contextuales cambiantes. Sin embargo, lograr esto implicará vincular esta libertad con mecanismos de control y rendición de cuentas que aseguren a la sociedad que la actuación de sus burocracias (y para el caso, de sus políticos también) es legal y legítima. Con ello, una transformación del comportamiento hacia esquemas de acción innovadora y flexible podrá instrumentarse aun en la burocracia, que nunca dejará de ser un conjunto de actores diversos y racionales (es decir, que pueden buscar racionalmente aprovecharse de los recursos públicos para fines privados).

La perspectiva que busca que las burocracias obtengan mayor flexibilidad e inteligencia para actuar, pero al mismo tiempo asegurar que su comportamiento sea legal y de que la rendición de cuentas a la sociedad no se vea afectada por tal flexibilidad, es la de presupuestos dirigidos a resultados. Cambiando el criterio tradicional de control de los recursos de los procesos al nuevo criterio de control a través de evaluación de resultados, es posible de manera más sólida no sólo planear el uso de los recursos, sino entender y dirigir el gasto de esos recursos para obtener determinados resultados (Boston *et al.*, 1994).

De esta manera, a partir de una retórica sumamente atrayente como la expuesta anteriormente, la discusión sobre este tipo de presupuestos se ha colocado en un lugar sustantivo en el debate sobre la reforma de la administración pública. Este instrumento propugna

ser una forma concreta y viable de inducción de comportamientos innovadores y “posburocráticos” (Barzelay, 1992) sin por ello perder el control sobre los aparatos administrativos y afectar la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos públicos.

La idea del artículo es justamente la de arriesgar algunas reflexiones respecto de las posibilidades de que este argumento clásico de la conocida como nueva gestión pública (NGP) se convierta en realidad en un contexto complejo. En otras palabras, la promesa de liberar la innovación y la inteligencia a través de presupuestos dirigidos a resultados se basa sobre la construcción de una institucionalidad técnica del comportamiento burocrático (aparentemente con poco espacio para la ambigüedad dado el control por resultados medibles). Sin embargo, no hay elemento más político en los procesos de decisión pública que la presupuestación, desde su diseño, distribución, control, hasta su ejecución. El estudio de diversos casos (Arellano *et al.*, 2000) deja entrever que la implementación de este tipo de esquemas debe enfrentar un proceso complejo de adaptación, negociaciones complejas y aprendizaje. Adaptación en términos de que es indispensable un programa muy detallado y preciso de la reforma, paso a paso, con el menor número de ambigüedades posibles y con arreglos legales y técnicos continuos para ir respondiendo a los diversos retos propios de la implementación. Negociaciones porque no existe un “catálogo” completo y sistemático de resultados e impactos, lo que implica que agencias gubernamentales, agencias controladoras e incluso miembros del Congreso o del parlamento deban entablar un diálogo continuo para efectivamente llegar a un “acuerdo” sobre los resultados (pocas veces en realidad los impactos). Aprendizaje porque el tiempo de adaptación y comprensión por parte de los jugadores administrativos y políticos es amplio y lleno de vicisitudes para efectivamente administrar, controlar y dirigir por resultados.

A lo largo de este proceso (adaptación, negociación y aprendizaje), la variable política no desaparece, como insinúa la promesa de la NGP, sino todo lo contrario. La movilidad política y el proceso de negociación y reacomodo se rehace, y se recrea en una nueva

institucionalidad que no acaba de desligarse de la vieja forma de actuar en las administraciones públicas. Es más, es posible especular con cierta base que en estas reformas las agencias gubernamentales encargadas de las finanzas son las que adquieren un poder importante, reconstruyendo el mapa de poder entre las agencias gubernamentales. En otras palabras cualquier agenda gubernamental corre el riesgo de convertirse en una agenda que se mide financiera y económicamente si quiere defender resultados e impactos medibles.

En el siguiente apartado se propone dirigir la discusión en términos de las ventajas y desventajas de implementar presupuestos dirigidos a resultados, partiendo de la premisa de que la reconstrucción del juego institucional del presupuesto no necesariamente va a cambiar a partir de una definición técnica (de resultados e impactos) de la presupuestación.

PRESUPUESTOS Y RESULTADOS:
UNA DIFÍCIL INTEGRACIÓN
ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA

LA CONCEPCIÓN de presupuestación basada en resultados no es nueva. Al menos puede rastrearse desde la Comisión Hoover en EE.UU. en 1949. Sin embargo es justo decir que la propuesta actual guarda importantes innovaciones: *a)* porque la manera de generar lógica en la definición de resultados para hacerlos mensurables es a través de sistemas de planeación estratégica que “suben” desde las organizaciones concretas hacia las esferas controladoras del gasto, *b)* enfatizan la descentralización del control en el proceso decisorio, donde los dirigentes de las organizaciones gubernamentales obtienen flexibilidades y libertades de gestión a cambio de resultados, *c)* se cambia de una rendición de cuentas basada en la vigilancia sistemática del cumplimiento de las normas a una responsabilidad por los resultados específicos y medibles.

De esta manera, las mediciones de los resultados o del desempeño no sólo se utilizan para medir la eficiencia en la ejecución del gasto en sus diversos programas, sino que se convierten en la base

del propio proceso de presupuestación, autorización y ejecución. De alguna manera, los resultados buscan dar sentido y congruencia a la integración de las diferentes agencias gubernamentales, sus acciones y resultados, ligándolos con los impactos que el gobierno como un todo pretende alcanzar. Los presupuestos, en este sentido, adquieren a todo nivel una nueva dimensión: el gasto debe generar resultados e impacto y éstos deben definir el gasto.

De alguna manera, su implementación en diversos países ha generado resultados mixtos (Arellano *et al.*, 2000). Es posible, dado el grado de avance de experiencias como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, observar algunos de los beneficios potenciales de la implementación de sistemas de medición del desempeño, que incluyen: *a)* mejoran la continuidad en el trabajo de las agencias y reducen la incertidumbre de su administración y control a través del establecimiento de expectativas claras para cada una de ellas, *b)* se obtiene y genera más y mejor información para el público y para las legislaturas respecto del gasto, el costo, el proceso y los resultados de los diferentes programas públicos, *c)* se ubican y definen cada vez de manera más efectiva los recursos necesarios para cada acción pública, basándose en la identificación de asuntos críticos y en los procesos y flujos específicos que van de una designación de gasto a un impacto sobre las variables sociales o económicas, *d)* se generan vínculos más fuertes entre planeación, presupuestación y evaluación, lo que obliga a una discusión de política pública más integral y coordinada.

De esta manera el proceso ideal de una presupuestación por resultados implicaría que los programas, como categorías presupuestales, deben establecer actividades asociadas que contribuyan al mismo objetivo más allá de las unidades de gasto o estructuras administrativas encargadas. Los *outcomes* o impactos se definen como aquellos que reflejan el grado de afectación positiva de las acciones de una organización o conjunto de organizaciones gubernamentales en el público beneficiario y los *outputs* o resultados que se quiere alcanzar, serían la medida de la cantidad de bienes o servicios producidos por una agencia. Este proceso de concatenación entre impactos y resultados implica la construcción de un modelo rela-

tivamente completo de la contribución que los diferentes programas, manejados por diferentes agencias, tienen tanto en el uso de recursos, como en el costo y eficiencia de las acciones diseñadas. En otras palabras, no es posible contentarse solamente con una definición del nivel de recursos que se necesita para emprender una acción, sino una comparación en términos de eficiencia, congruencia e incluso equidad de cada programa y de cada acción organizacional a emprender.

Como se insinuó con anterioridad, la implementación de este tipo de presupuestos enfrentó en diversos países diferentes dilemas prácticos de difícil resolución, entre los que podemos mencionar: *a)* es poco claro si la respuesta presupuestal apropiada a un programa de desempeño pobre sea reducir los fondos o incrementarlos; *b)* desempeño puede depender de factores externos o fuera del control de la agencia; *c)* se incrementan incentivos para reportar de manera equivocada; *d)* ¿cómo se definen los modelos de concatenación resultados-impactos? La medición de los flujos, de los impactos cruzados, de las acciones de actores no gubernamentales son cuestiones sumamente complejas que evitan la generalización del uso y elaboración de estas cadenas, *e)* presupuestar es una actividad política de toma de decisiones. Esta actividad implica que diversos actores sufrirán costos y afectaciones para sus intereses. La presupuestación no es nunca un asunto mecánico de ubicación de recursos basados en fórmulas.

Estos dilemas son de difícil resolución. En la práctica, cada país ha encontrado diferentes maneras de resolver estos dilemas, aunque sea de manera parcial. También es cierto que pese a estos problemas, en ningún caso se ha planteado la posibilidad de regresar al sistema anterior de control por procedimientos porque es claro, en la mayor parte de las experiencias internacionales, que el control por normas disminuye la capacidad de tomar decisiones flexibles e inteligentes ante los cambios contextuales, lo cual convierte al proceso en la razón de ser de la agencia gubernamental.

Dejando claro en este sentido que los cinco dilemas anteriormente planteados no necesariamente son insalvables y que de alguna manera se han experimentado soluciones pragmáticas o fun-

cionales hasta cierto punto, no deja de llamar la atención que tales soluciones sean en realidad experimentos basados en la prueba y el error (lejos de la aparente completitud de la solución propuesta en el discurso).

Analicemos, por ejemplo, el quinto dilema antes mencionado: la presupuestación es una actividad técnica en operación, pero política en naturaleza. Dentro de este elemento político tomemos uno de los más polémicos: el papel de la rendición de cuentas en un presupuesto por resultados.

Una de las más grandes preocupaciones respecto la utilización de estas ideas gerencialistas en la administración pública es de la rendición de cuentas. De alguna manera, podría decirse que parte de la fuerza del argumento gerencialista está en la promesa de eliminar interferencias innecesarias del ámbito político sobre decisiones que tienen una base técnica (Pollitt *et al.*, 1998). Es decir, si se establecen claros criterios mensurables desde el proceso hasta el resultado, pareciera ser a la luz de la NGP que cualquier intervención subjetiva, no técnica sobre el asunto sería fácilmente identificable y desechable. De la misma manera entonces, los sistemas de rendición de cuentas podrían basarse en algo más importante como son los impactos y no los procesos, con lo cual se liberan así las capacidades de innovación e imaginación de las burocracias. De alguna manera, dos argumentos preocupan en este sentido: primero el hecho de que la interferencia política sea vista como indeseable en un proceso que se asume puede ser prácticamente técnico y segundo, que flexibilidad y comportamiento innovador sean limitados por los esquemas de rendición de cuentas (Arellano, 2000).

Respecto el primero, la preocupación apenas comienza a ser resaltada con estudios empíricos y evaluaciones relativamente completas. El estudio de Pollitt, Birchall y Putman sobre el proceso de descentralización administrativa en el Reino Unido (1998) muestra cómo el proceso de liberación de las fuerzas gerencialistas ha implicado hacer a un lado a las autoridades locales representativas. El "déficit" democrático de estas acciones es claro, cuando en el caso referido los reformadores argumentan que la cuestión clave es si los servicios están siendo otorgados de manera eficiente y efec-

tiva y no quién los otorga. Pollit y sus colegas argumentan en este sentido que es sumamente peligroso confundir rendición de cuentas administrativa y política. La NGP tiene todavía que responder entonces cuál es el papel de los representantes electos en toda este proceso de reforma dirigida a resultados.

Por otro lado, efectivamente, rendición de cuentas y autonomía de gestión pueden contraponerse. La rendición de cuentas es asegurar que un agente hace lo que se le dijo hiciera. Autonomía es que los actores de manera independiente puedan escoger incluso el objetivo a perseguir. La rendición de cuentas entonces no está necesariamente asociada a innovación. Rendición de cuentas así está asociada a cumplir las reglas (Light, 1993). La vigilancia aquí se contenta con detectar errores e imponer sanciones negativas. Pero una rendición de cuentas por desempeño implica focalizarse en el logro del resultado. La vigilancia se define en términos de *benchmarking* y de la construcción e implementación de incentivos positivos (Campbell, 1994; Light, 1993).

En teoría o de acuerdo con la NGP, un presupuesto por resultados clama que cumple con la rendición de cuentas y con la libertad de acción administrativa. Las oficinas centrales de control del presupuesto y diseño de la política pública mantendrán el control del total de recursos y de las prioridades de gasto, añadiendo ahora información y evidencia sobre los logros de los programas (Cothran, 1993). A cambio, los administradores obtendrán mayor discrecionalidad para i) movilizar recursos de un año a otro, ii) manejar los tiempos del manejo de recursos, iii) generar y retener ingresos y ahorros, y iv) para mover recursos entre programas (Forsythe, 1993; OCDE, 1993).

Pero probablemente los presupuestos dirigidos a resultados no puedan dar una solución tan simple a esta cuestión. Las reformas presupuestales han sido criticadas por su inhabilidad para considerar la política de la presupuestación (Joyce, 1993a; Pilegge, 1992; Rubin, 1988, 1990; Schick, 1994; Wildavsky, 1964, 1992). Todas las reformas deben responder una pregunta, ¿quién debe recibir los beneficios de las reformas presupuestales y en qué proporción? En otras palabras, un cambio en la política presumpues-

tal implica un cambio en el sistema político. La literatura de presupuestos dirigidos al desempeño en general ignora estos elementos, incluso con un discurso francamente apolítico (Harris, 1995). Es indispensable entender que la observación de resultados no sólo implica cambios en la conducta de la burocracia, sino de otros actores como el Congreso o los grupos de interés. No hay ninguna ley, regla, norma social que haga obligatorio este cambio de comportamiento de manera automática. En países democráticos, puede existir cooperación entre el Congreso, las agencias financieras y los administradores de proyectos, pero en la dinámica concreta, los administradores deben cumplir con las normatividades de las agencias financieras y éstas son responsables ante el Congreso en el uso de los recursos públicos. El Ejecutivo puede avanzar en la instalación de un sistema basado en resultados, pero en última instancia es el Legislativo quien declara el propósito y autoriza los recursos a través de la ley.

Wildavsky opina que se debe evaluar los resultados del presupuesto en términos de procesos y no al revés. De otra forma, dice, “requeriría comenzar con una teoría que contenga los criterios para determinar lo que debe estar en el presupuesto, que sería ni más ni menos una teoría que estableciera lo que el gobierno debería hacer” (Wildavsky, 1992: 429).

SOLUCIONES PRÁCTICAS A DILEMAS TEÓRICOS NO RESUELTOS

MÁS ALLÁ de la discusión normativa, existe una literatura reciente que trata de enfrentarse de manera práctica a estos dilemas. Para el caso del último ejemplo que utilizamos en el apartado anterior, Dwivedi y Jabbra (1988) proponen diferenciar cinco tipos de rendición de cuentas: organizacional o administrativa, legal, profesional, política y moral. La administrativa se refiere a la relación jerárquica entre los centros de responsabilidad y las unidades donde las órdenes se implementan. La legal se refiere a las acciones del dominio público establecidas en los procesos legislativos o judiciales.

La política se refiere al poder de las autoridades políticas para regular, definir prioridades y apropiarse de recursos. Profesional se refiere al cumplimiento y evaluación de los estándares profesionales de ética y resultados. Moral se refiere a los principios reconocidos en la Constitución o las leyes y que son aceptados por la sociedad como normas sociales de comportamiento.

Por otro lado, Romzek y Dubnick (1993) plantean que los mecanismos de rendición de cuentas varían con referencia a dos dimensiones: fuente del control y grado de control. La primera se refiere a los orígenes de las expectativas –internas o externas– y a la relación de los *stakeholders* (actores influyentes organizados o semiorganizados) con la agencia o individuo. El grado de control se refiere a la distancia que existe en especificación de deberes y al escrutinio de acciones a través de un rango muy amplio de asuntos. Por ejemplo, un grado bajo permite una discreción considerable por parte de la agencia o el empleado. En cambio, un grado alto significa una cercana especificación de deberes.

Combinando a estos dos enfoques planteados se pueden observar cuatro categorías de rendición de cuentas: i) Rendición de cuentas burocrática: alto control de una agencia interna, típicamente supervisión de reglas de operación. El valor es la eficiencia. La lógica es dirigir a las expectativas de los administradores a las prioridades de la alta jerarquía. Las relaciones de rendición de cuentas se dan entre superior y subordinado. ii) Rendición de cuentas legal: alto grado de escrutinio de una fuente externa. Alto nivel de control, pero basado en relaciones contractuales entre una parte controladora fuera de la agencia y los miembros de la organización. La relación agente-principal implica un acuerdo entre el subordinado y el controlador externo para seguir las reglas y la ley como valor central. iii) Rendición de cuentas profesional: caracterizada por un bajo nivel de escrutinio desde una fuente de control interna. Se da en situaciones técnicas o de problemas complejos. iv) Rendición de cuentas política: bajo nivel de escrutinio desde una fuente externa (aunque difusa como los ciudadanos). El valor es la responsabilidad. Hay gran discreción para manipular mecanismos y medios para llenar las expectativas. Todas estas son formas legítimas

de rendición de cuentas y están presentes en una organización de manera simultánea.

Los administradores tienen que balancear y equilibrar diferentes tipos de rendición de cuentas. La discreción de los administradores tiene que ver necesariamente con la habilidad de ejercitar su propio juicio y experiencia profesional en la toma de decisiones. De todas maneras, rendición de cuentas implica ser capaz de responder a las demandas o necesidades, no a la administración de expectativas. La necesidad de balancear diferentes tipos de rendición de cuentas implica hacer explícita la pluralidad de intereses involucrada en cada proceso de cambio. Esto es algo poco tratado en las teorías normativas de las reformas presupuestales. Los administradores públicos deben dar respuesta y ser responsables ante funcionarios elegidos y políticos designados, cuerpos legislativos y cortes judiciales. Asociados con estos actores existen diferentes mecanismos para asegurar rendición de cuentas y diferentes visiones de lo que esto significa.

Los presupuestos orientados a resultados defienden que las entidades son responsables de ser eficientes, económicas y efectivas, pero esto provee muy poca base para mantener sistemas externos de rendición de cuentas (Harris, 1995). Estos valores gerencialistas ignoran dos cuestiones básicas: una es, ¿desde el punto de vista de quién juzga la economía, la eficiencia y la eficacia? Responder a esta pregunta implica introducir un criterio básico de la administración pública: equidad. Criterio que puede discutirse, hacerse explícito, pero difícilmente puede ser definido exclusivamente a través de mecanismos y técnicas. La otra pregunta crítica es, ¿cómo se traduce la información acerca del desempeño específico de una entidad en los juicios de los valores relativos a los diferentes gastos para diferentes propósitos? (cfr. Harris, 1995: 22-23).

Entonces es factible decir que las reformas presupuestales dirigidas a resultados no responden adecuadamente a las múltiples evidencias que hacen pensar que los cambios procedurales y administrativos no necesariamente van a cambiar la naturaleza política y de múltiples intereses involucrados de la actividad presupuestal. La política de la presupuestación continúa siendo un formidable

límite y un enorme sistema de control sobre los administradores. No se puede asumir que la rendición de cuentas políticas se adapte a los dictados de la reforma. No necesariamente, además, generará más discrecionalidad para los administradores. El burocratismo puede incrementarse si la información de desempeño se añade en el reporte de requerimientos y de revisión de arriba a abajo, haciendo la preparación del presupuesto más pesada y complicada. Los legisladores pueden intentar usar tales mediciones como un mecanismo negativo para cortar el gasto más que para aliviar a los administradores de controles *ex ante*, con lo cual se promueve así más microgestión.

Existen restricciones al comportamiento burocrático que son externas a cualquier reforma presupuestal.

En general, es de esperar que un sistema de presupuestación por resultados incremente el número de reglas, guías y requerimientos de cumplimiento por parte de las agencias centrales de control presupuestal. En otras palabras la implementación de presupuestos dirigidos al desempeño puede: *a)* añadir, no sustituye, la información correspondiente al presupuesto tradicional, *b)* incrementar el número de instrucciones y reglas presupuestales para que las agencias preparen su presupuesto, *c)* añadir, no sustituir, la información que los legisladores utilizan para evaluar el presupuesto *ex ante* y *ex post*, *d)* no reducir el número de reglas, regulaciones y procedimientos que las agencias deben cumplir para administrar y ejecutar sus presupuestos.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS PRESUPUESTOS ORIENTADOS A RESULTADOS

PARECE existir un consenso en que la reforma de la administración pública se hará realidad cuando los comportamientos de las burocracias cambien efectivamente. Otra idea compartida por muchos investigadores es que la implementación de un sistema de presupuestos dirigidos por resultados es crucial para el éxito de la reforma gerencialista de la administración pública. Lo es también el hecho

aceptado (aunque no estaría de más en realidad volver a revisar tal supuesto) de que para ello es indispensable liberar a la burocracia de límites normativos, de microgestión, de vigilancia que son inoperantes y que generan ineficiencia como consecuencia.

Pese a estos consensos, no es evidente, sin embargo, que los factores más importantes de tal tipo de reforma estén clara y precisamente definidos o resueltos. Aquí hemos discutido brevemente varios de los dilemas de la implementación de presupuestos orientados a resultados. Existen dilemas meramente operativos en este sentido: construir mediciones de resultados no es un proceso técnico solamente, sino que involucra un importante proceso de negociación y discusión entre agencias gubernamentales que además tienen espacios de poder diferenciados en una reforma de este tipo, por ejemplo.

Pero existen también dilemas más graves, como lo es el hecho de que el presupuesto es un instrumento político en cualquier democracia. La política de la presupuestación, como advirtió Wildavsky hace más de 30 años, no puede ser relegada por una reforma gerencialista que parece insinuar que es capaz de eliminar la interferencia política sobre la actividad presupuestal. Sin considerar el ineludible enfrentamiento de intereses que implica el proceso de presupuestación y de ejercicio del gasto público, las reformas presupuestales dirigidas a resultados están condenadas a asumir que es posible que algunos comportamientos burocráticos cambien, no siendo tan clara tal posibilidad en el cambio de comportamiento por parte de las agencias controladoras y normativas que son responsables ante las legislaturas por el uso de los recursos públicos. Este cambio de comportamiento no está asegurado en ninguno de estos actores dada la naturaleza política de su intervención. Así, se corre el peligro de que los resultados no sustituyan la evaluación sobre los procesos y las normas, sino solamente se añadan a éstas. Más aún, sin una clara perspectiva de las implicaciones políticas de “amarrar” la acción gubernamental a indicadores de resultados, la reacción política de los diversos actores tenderá a ser cada vez más conservadora tanto en la forma de presentar resultados como de defender los logros alcanzados, para así evitar que tal desplie-

gue técnico de compromisos no se convierta en un arma política generadora de más conflictos.

En otras palabras, un presupuesto dirigido a resultados en la práctica implica la transformación de diversas relaciones que se generan entre los ejecutores de las políticas y los representantes políticos en los parlamentos o los congresos. Alcanzar efectivamente dirigir a las organizaciones públicas a actuar con base en resultados obliga a pensar en la rendición de cuentas: más autonomía de gestión, siempre y cuando existan claros y medibles resultados a alcanzar en el tiempo. Pero al ser difícil medir con claridad los diversos impactos y resultados de las organizaciones gubernamentales, en la práctica tal definición requiere ser debatida, discutida e incluso acordada en el ámbito político.

Vayamos por partes en la argumentación. Las reformas gerencialistas del presupuesto parten del supuesto de que es necesario dar más autonomía a las organizaciones gubernamentales para eliminar la microgestión y permitir a los tomadores de decisión actuar inteligentemente sobre un contexto cambiante (“let the managers manage”). Técnicamente hablando, esta autonomía no sólo permitirá actuar sobre un contexto cambiante, sino que permitirá el desarrollo de marcos institucionales de actuación eficiente: actuación organizacional con base en contratos específicos, con claros derechos de propiedad, con lo cual disminuyen las posibilidades de oportunismo en la relación agente principal y se inducen a comportamientos colectivos eficientes. Sin embargo, la autonomía es un concepto relativo siempre vinculado a una definición complementaria de control. En el caso de organizaciones gubernamentales tal definición de control y vigilancia es todavía más urgente. Pero tal problema se salva si la actuación de las organizaciones gubernamentales está “atada” a un sistema de logro de resultados, de generación de valor a partir del control, no por procesos, sino por resultados medibles, transparentes, consultados incluso con la sociedad.

Esta argumentación que sustenta la idea de presupuestos por resultados parece descansar ampliamente en la confianza de que es posible a través de un proceso técnico y de razonamiento, llegar

a la construcción de precisos, no ambiguos, resultados e incluso impactos de la acción gubernamental. De esta manera, los presupuestos de este tipo parecerían ser un pieza clave de las reformas gerencialistas, dándoles viabilidad y otorgándoles un instrumento poderoso de cambio gubernamental, porque: *a)* el presupuesto es el principal elemento de restricción y acción de los servidores y las organizaciones públicas; *b)* es el principal instrumento de acción ligado ampliamente al concepto de acción legal de los gobiernos; *c)* contiene instrumentos generales, globales de cambio de comportamiento de los agentes gubernamentales, tanto políticos como designados; *d)* es un instrumento de interacción política pues las diversas fuerzas y partidos políticos tiene que ver ampliamente en la definición y aprobación del presupuesto.

Es claro observar que los presupuestos son en la realidad una construcción política, que en países plurales, está íntimamente ligado al debate y la discusión política. Pero esta dimensión es la que justamente está poco desarrollada en el discurso gerencial de los presupuestos dirigidos a resultados. De alguna manera se asume que la discusión política pasa a ser una discusión técnica, una vez que las organizaciones gubernamentales se dirigen por resultados nada ambiguos, públicos y precisos. Esto podría ser cierto para determinadas acciones y proyectos gubernamentales, más bien los rutinarios y simples. Pero en el contexto de los presupuestos contemporáneos, existe una gama muy amplia de objetivos de política llenos de ambigüedades, complejos en su definición y difusos en términos de resultados e impactos a alcanzar en tiempos políticamente marcados.

Por ello, en la práctica, la implementación de estos presupuestos implican una transformación importante de las estructuras y relaciones políticas a distintos niveles: *a)* entre representantes y Ejecutivo; *b)* entre representantes y agencias controladoras y vigilantes del gasto; *c)* entre representantes y agencias gubernamentales; *d)* entre agencias gubernamentales y agencias controladoras; *e)* entre agencias controladoras y Ejecutivo.

En este sentido es necesario desarrollar una "economía política" de los presupuestos dirigidos a resultados. En otras palabras, es ne-

cesario comprender que: *a*) estos presupuestos añaden nuevas ideas técnicas, pero no eliminan ni eliminarán la discusión política sobre el papel y las acciones gubernamentales; *b*) la discusión de resultados, impacto y desempeño es una discusión que involucra la definición y ordenamiento de preferencias múltiples entre actores heterogéneos. No hay solución técnica para la ordenación de preferencias y la definición de resultados para cualquier situación; *c*) los presupuestos que buscan ordenarse por resultados pueden ser vistos como políticas públicas (como Barzelay (2000) propone respecto la NGP), donde las agendas de los actores políticos y burocráticos, los debates y argumentos entre los diversos agentes políticos, el contexto de la discusión sobre el Estado y la administración pública son variables contextuales y coyunturales particularmente importantes en todo esfuerzo de introducción de presupuestos de este tipo.

REFLEXIONES FINALES

PARECE existir un consenso en que la reforma de la administración pública se hará realidad cuando los comportamientos de las burocracias cambien efectivamente. Otra idea compartida por muchos investigadores es que la implementación de un sistema de presupuestos dirigidos por resultados es crucial para el éxito de la reforma gerencialista de la administración pública. Lo es también el hecho aceptado (aunque no estaría de más en realidad volver a revisar tal supuesto) de que para ello es indispensable liberar a la burocracia de límites normativos, de microgestión, de vigilancia que son inoperantes y que generan ineficiencia como consecuencia.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERS, K. (1997), *Performance budgeting in the states: practitioners' views on accountability, discretion, and reform*, Ph.D. Thesis, UMI Dissertation Services.
- ARELLANO, D. (2000), "¿Soluciones innovadoras o nuevos dogmas? Cinco debates necesarios sobre la Nueva Gestión Pública", en *Management International*, Quebec, vol. 5, núm. 1.

- *et al.* (2000), “nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal”, *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, Caracas.
- BARZELAY, M. (1992), *Breaking Through Bureaucracy*, California, California U. Press.
- BOSTON, J. *et al.* (1994), *Reshaping the State: New Zealand's bureaucratic revolution*. Auckland, Oxford U.P.
- BROOM, C. y L. McGuire (1995), “Performance-based government models: building a track record”, *Public Budgeting & Finance*, vol. 15, núm. 4, pp. 3-17.
- CAMPBELL, C. (1994), *Bringing strategic decision making into planning and budgeting*, Washington D.C., World Bank Public Management Unit.
- COTHRAN, D. (1993), “Entrepreneurial budgeting: an emerging reform?”, *Public Administration Review*, vol. 53, pp. 445-454.
- DWIVEDI, O. y J. Jabbra (1988) “Public service responsibility and accountability”, en Dwivedi y Jabbra (ed), *Public service accountability: a comparative perspective*, West Hartford, Ct. Kumarian Press.
- FORSYTHE, D.W. (1993), “Financial management and the reinvention of government”, *Public Productivity and management Review*, vol. 16, núm. 4, pp. 415-423.
- HARRIS, J. (1995), “Service efforts and accomplishments standards: fundamental questions of an emerging concept”, *Public Budgeting and Finance*, vol. 15, núm. 4, pp. 18-37.
- JOYCE, P.G. (1993), “The reiterative nature of budget reform: is there anything new in federal budgeting?”, *Public Budgeting & Finance*, vol. 13, núm. 3, pp. 36-48.
- (1993b), “Using performance measures for federal budgeting: proposals and prospects”, *Public Budgeting and Financial Management*.
- LIGHT, P. (1993), *Monitoring Government*, Washington D.C. Brookings.
- MELKERS, J. y K. Willoughby (1998), “The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 59” *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 1.
- NISKANEN, W. (1972), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine.
- OCDE, (1993), *Performance Appraisal: Practice: Problems and Issues*, París. OCDE.
- OSTROM, V. (1972), *The intellectual crisis of American Public Administration*, Alabama, Alabama University Press.

- PILEGGE, J.C. (1992), "Budget reforms", en J. Rabin (ed.), *Public Productivity Handbook*, Nueva York, Marcel Dekker.
- POLLIT, C. et al. (1998), *Decentralising public service management*. Londres, GBC.
- ROMZEK, B y M. Dubnick (1993), "Accountability and Expectations in American Public Administration", en J. Perry (ed.), *Research in Public Administration*, Greenwich, CN, Jai Press.
- RUBIN, I.S. (1988), *New Directions in Budget Theory*, Albany, Nueva York. State University of New York Press.
- _____ (1990), "Budget theory and budget practice: how good the fit?", *Public Administration Review*, núm. 40, pp. 179-189.
- SCHICK, A (1966), "The road to ppb: the stages of budget reform", *Public Administration Review*, diciembre, pp. 243-58.
- _____ (1990), "Budgeting for results: recent developments in five industrialized countries", *Public Administration Review*, vol. 50, pp. 26-34.
- _____ (1994), "From the old politics of budgeting to the new", *Public Budgeting & Finance*, vol. 14, núm. 1, pp. 135-144.
- WILDAVSKY, A. (1964), *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little Brown.
- _____ (1992), *The new politics of the budgetary reform*, Glenview, IL, Scott Foreseman.

Índice

PRÓLOGO.....	5
<i>David Arellano Gault</i>	

Primera parte

La nueva gestión pública

Capítulo 1

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: ¿DÓNDE ESTÁ LO NUEVO?	
BASES PARA EL DEBATE DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.....	13
<i>David Arellano Gault</i>	
De la administración pública progresiva (APP) a la nueva gestión pública (NGP), ¿un cambio radical?	18
Reflexiones finales. La reforma posible y necesaria en países como México.....	38
Bibliografía.....	44

Capítulo 2

LAS FUENTES ECONÓMICAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA. SOBRE LOS APORTES DE LA ECONOMÍA PARA EL ESTUDIO DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS BUROCRACIAS PÚBLICAS.....	49
<i>Antonio de Haro, Gilberto García, José Ramón Gil y Edgar Ramírez</i>	
Introducción.....	49
Sobre la evolución del estudio del Estado y la administración pública dentro de las escuelas económicas.....	53

¿Qué? (¿Qué deben hacer las burocracias?)	61
¿Quién? (¿Quién y cómo se debiera determinar lo que harán las burocracias?)	73
¿Cómo? (¿Cómo deben funcionar las burocracias para realizar eficiente y eficazmente las funciones que le han asignado?)	84
Conclusiones	91
Bibliografía	94

Capítulo 3

GÉNESIS Y DESARROLLO DEL CONCEPTO DE NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.

BASES ORGANIZACIONALES PARA EL REPLANTEAMIENTO

DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA Y SU IMPACTO EN LA REFORMA

DEL GOBIERNO 99

Edgar Ramírez y Jesús Ramírez

Introducción. Planteamiento del concepto de nueva gestión pública	99
--	----

Hacia una comprensión de los orígenes de la nueva gestión pública	107
--	-----

Algunas clasificaciones de la nueva gestión pública	129
---	-----

Principales elementos de la corriente de la nueva gestión pública	136
--	-----

Problemas metodológicos de la nueva gestión pública. .	141
--	-----

Conclusiones	143
------------------------	-----

Bibliografía	147
------------------------	-----

Segunda parte

Los presupuestos por resultados

Capítulo 4

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN ACCIÓN: PROCESOS DE MODERNIZACIÓN

PRESUPUESTAL. UNA EXPLORACIÓN EN TÉRMINOS ORGANIZATIVOS:

NUEVA ZELANDA, REINO UNIDO, AUSTRALIA Y MÉXICO 155

David Arellano Gault, José Ramón Gil,

Jesús Ramírez y Ángeles Rojano

Introducción	155
------------------------	-----

Nueva Zelanda	160
-------------------------	-----

Reino Unido	182
-----------------------	-----

Australia	201
---------------------	-----

México	224
Conclusiones	237
Bibliografía	258

Capítulo 5

PRESUPUESTOS POR RESULTADOS EN AMÉRICA LATINA.

ESTUDIOS DE CASO	265
----------------------------	-----

EN CAMINO DE UN PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN BRASIL,

CONVERGENCIA DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVA,

PRESUPUESTARIA Y DE PLANEACIÓN	267
--	-----

Edgar E. Ramírez de la Cruz

Introducción	267
La reforma administrativa	269
El proceso presupuestario	288
Conclusiones	320
Bibliografía	322

PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN SITUACIONES EXTREMAS:

COLOMBIA Y LA GUERRA INTERNA	325
--	-----

José Ramón Gil

Aspectos generales	325
El costo de la guerra	327
Antecedentes de la reforma presupuestal	330
Gestión pública orientada a resultados	352
Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia)	360
Bibliografía	403

EN BUSCA DE UN PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN CHILE:

LA REFORMA ESPONTÁNEA Y EL USO DE INSTRUMENTOS

PARA LIGAR EL PRESUPUESTO AL DESEMPEÑO	405
--	-----

Edgar Eugenio Ramírez de la Cruz

Gilberto García Vázquez

Introducción	405
Antecedentes del país	406
El programa estratégico de modernización de la gestión pública y su antecedente	409
El proceso presupuestario	415
Indicadores de desempeño	425

Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales (PEPG)	433
Programas de mejora de la gestión (PMG)	440
Apreciaciones finales	445
Bibliografía	449
MÉXICO. REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTAL:	
UNA REFORMA ATRAPADA POR LAS INERCIAS	453
<i>David Arellano y Gabriel Purón</i>	
Aspectos generales	453
Antecedentes de reformas administrativas en el proceso presupuestario	457
Reforma al sistema presupuestario	467
Nueva estructura programática (NEP)	472
Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF)	475
Sistema de evaluación del desempeño (SED)	476
Actual proceso presupuestario	477
Programación	478
Concertación de estructuras programáticas	479
Programas operativos anuales	480
Presupuesto preliminar	481
Techos de gasto	481
Proyecto de presupuesto de egresos de la Federación	481
Discusión y aprobación del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación	482
Ejercicio	483
Calendarización del presupuesto de egresos de la Federación	483
Comentarios finales	488
Anexo 1. Administración pública federal (México)	491
Anexo 2. Etapas y fechas relevantes del proceso presupuestario	492
Bibliografía	500
PRESUPUESTOS POR RESULTADOS EN CONTEXTOS LATINOAMERICANOS	
COMPLEJOS: VENEZUELA, EL CAMBIO CONSTITUCIONAL	505
<i>Jesús Ramírez y José Ramón Gil</i>	
Aspectos generales	505
Poder Ejecutivo	507

Poder Legislativo	507
Poder Judicial	508
Poder Ciudadano	508
Poder Electoral	509
Antecedentes de la reforma presupuestal	511
Organismos que participan en el sistema presupuestario	518
Reforma presupuestaria entre 1960 y 1970	528
Presupuesto de ingresos	528
Presupuesto de gastos	529
Reformas ejecutadas en 1971-presupuesto por programas documento ley	529
Aspectos generales del proceso presupuestario	549
Diseño operativo para la implantación del sistema de gestión por resultados	550
Unidad técnica especializada	561
Bibliografía	564

Capítulo 6

DILEMAS Y POTENCIALIDADES DE LOS PRESUPUESTOS ORIENTADOS A RESULTADOS: LÍMITES DEL GERENCIALISMO EN LA REFORMA PRESUPUESTAL	565
<i>David Arellano Gault</i>	
Introducción	565
Presupuestos y resultados: una difícil integración administrativa y política	568
Soluciones prácticas a dilemas teóricos no resueltos . . .	573
La dimensión política de los presupuestos orientados a resultados	576
Reflexiones finales	580
Bibliografía	580

Títulos de la colección

Las ciencias sociales

Director de la colección
HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA

- JOSÉ SANTOS ZAVALA
Acción pública organizada: el caso del servicio de agua potable en la zona conurbada de San Luis Potosí
- ROSALÍA WINOCUR
Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México
- BERTHA LERNER
América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza
- ARTURO ÁNGEL LARA RIVERO
Aprendizaje tecnológico y mercado de trabajo en las maquiladoras japonesas
- MANUEL VILLA AGUILERA
¿A quién le interesa la democracia en México? Crisis del intervencionismo estatal y alternativas del pacto social
- ABELARDO VILLEGAS
Arar en el mar: la democracia en América Latina
- ROBERTO EIBENSCHUTZ HARTMAN
(COORDINADOR)
Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México.
Tomo I: Economía y sociedad en la metrópoli
Tomo II: Estructura de la ciudad y su región
- ÓSCAR F. CONTRERAS
ALEJANDRO COVARRUBIAS
MIGUEL ÁNGEL RAMÍREZ
JOSÉ LUIS SARRIEGO RODRÍGUEZ
Cananea. Tradición y modernidad en una mina histórica
- CARLOS A. ROZO
(COORDINADOR)
Capital global e integración monetaria
- LEONEL CORONA TREVIÑO (COORDINADOR)
Cien empresas innovadoras en México
- ALICIA ZICCARDI (COORDINADORA)
Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa
- JUDITH HERRERA MONTELONGO
Colaboración y conflicto: el sindicato petrolero y el cardenismo
- JUAN-MANUEL RAMÍREZ SAIZ
(COORDINADOR)
¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos
- JUDITH VILLAVICENCIO BLANCO
(COORDINADORA)
Condiciones de vida y vivienda de interés social en la ciudad de México
- JULIÁN REBÓN
Conflicto armado y desplazamiento de población: Chiapas 1994-1998
- CÉSAR CANSINO
Construir la democracia Límites y perspectivas de la transición en México
- ANA PAULA DE TERESA
Crisis agrícola y economía campesina. El caso de los productores de henequén en Yucatán
- FERNANDO CORTÉS, ÓSCAR CUÉLLAR
(COORDINADORES)
Crisis y reproducción social. Los comerciantes del sector informal
- ARMANDO CISNEROS SOSA
Crítica de los movimientos sociales. Debate sobre la modernidad, la democracia y la igualdad social
-
-

-
- LOURDES ARIZPE
Cultura y desarrollo: una etnografía de las creencias de una comunidad mexicana
- JACQUELINE MARTÍNEZ URIARTE
ALBERTO DÍAZ CAYEROS
(COORDINADORES)
De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México
- ROBERTO BLUM VALENZUELA
De la política mexicana y sus medios. ¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?
- ENRIQUE SUÁREZ IÑIGUEZ
De los clásicos políticos
- ABELARDO VILLEGAS, IGNACIO SOSA
ANA LUISA GUERRERO, MAURICIO BEUCHOT
JOSÉ LUIS OROZCO, ROQUE CARRIÓN WAM
JORGE M. GARCÍA LAGUARDIA
Democracia y derechos humano
- ANDRÉS ROEMER
Derecho y economía: políticas públicas del agua
- ALBERTO DÍAZ CAYEROS
Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México
- JOSÉ VALENZUELA FEIJÓO
Dos crisis: Japón y Estados Unidos
- JORGE HÉCTOR CARRILLO VIVEROS
Dos décadas de sindicalismo en la industria maquiladora de exportación: examen en las ciudades de Tijuana, Juárez y Matamoros
- EUGENIA CORREA, ALICIA GIRÓN
Economía financiera contemporánea
4 tomos
- RAÚL ÁVILA ORTIZ
El derecho cultural en México: una propuesta académica para el proyecto político de la modernidad
- ROBERTO HAM CHANDE
El envejecimiento en México: el siguiente reto de la transición demográfica
- ARTURO BORJA
El Estado y el desarrollo industrial. La política mexicana de cómputo en una perspectiva comparada
- SERGIO ESPINOSA PROA
El fin de la naturaleza. Ensayos sobre Hegel
- CÉSAR GILABERT
El hábito de la utopía. Análisis del imaginario sociopolítico en el movimiento estudiantil de México, 1968
- RAFAEL GUIDO BÉJAR
OTTO FERNÁNDEZ REYES
MARÍA LUISA TORREGROSA
(COMPILADORES)
El juicio al sujeto. Un análisis global de los movimientos sociales
- MARCOS TONATIUH ÁGUILA M.
El liberalismo mexicano y la sucesión presidencial de 1880: dos ensayos
- JULIANA GONZÁLEZ
El malestar en la moral. Freud y la crisis de la ética
- MANUEL PERLÓ COHEN
El paradigma porfiriano. Historia del desagüe del Valle de México
- ENRIQUE SUÁREZ-IÑIGUEZ
(COORDINADOR)
El poder de los argumentos. Coloquio internacional Karl Popper
- BLANCA SOLARES
El síndrome Habermas
- VICTOR ALEJANDRO ESPINOZA VALLE
El voto lejano. Cultura política y migración México-Estados Unidos
- GINA ZABLUDOVSKY, SONIA DE AVELAR
Empresarias y ejecutivas en México y Brasil
- ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ
Empresarios, Banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo, 1976-1982
- ENRIQUE SUÁREZ-IÑIGUEZ
(COORDINADOR)
Enfoques sobre la democracia
- EDUARDO IBARRA COLADO
LUIS MONTAÑO HIROSE
(COMPILADORES)
Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México
-

-
- IGNACIO SOSA ÁLVAREZ
Ensayo sobre el discurso político mexicano
- CARLOS ARRIOLA WOOG
Ensayos sobre el PAN
- ALEJANDRO PORTES
*En torno a la informalidad:
Ensayos sobre teoría y
medición de la economía regulada*
- LUDGER PRIES
*Entre el corporativismo productivista
y la participación de los trabajadores.
Globalización y relaciones industriales
en la industria automotriz mexicana*
- PATRICIA RAMÍREZ KURI
(COORDINADORA)
Espacio público y reconstrucción de ciudadanía
- ÁLVARO MATUTE, EVELIA TREJO
BRIAN CONNAUGHTON
(COORDINADORES)
Estado, Iglesia y sociedad en México. Siglo XIX
- VÍCTOR MANUEL DURAND PONTE
*Etnia y cultura política:
los mexicanos en Estados Unidos*
- MARÍA DE LA PAZ LÓPEZ, VANIA SALLES
(COMPILADORAS)
Familia, género y pobreza
- GUADALUPE MÁNTEY DE ANGUIANO
NOEMI LEVY ORLIK
(COORDINADORAS)
*Financiamiento del desarrollo
con mercados de dinero y capital globalizados*
- JENNIFER COOPER, TERESITA DE BARBIERI
TERESA RENDÓN, ESTELA SUÁREZ
ESPERANZA TUJÓN
(COMPILADORAS)
*Fuerza de trabajo femenina urbana en México
Volumen I: Características y tendencias
Volumen II: Participación económica y política*
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
GABRIELA NAVA CAMPOS
(COORDINADORES)
*Gerencia pública municipal.
Conceptos básicos y estudios de caso*
- RICARDO VALERO
(COMPILADOR)
Globalidad: una mirada alternativa
- ESTELA MARTÍNEZ BORREGO
HERNÁN SALAS QUINTANAL
(COORDINADORES)
*Globalización e integración regional
en la producción y desarrollo tecnológico
de la lechería mexicana*
- ALICIA ZICCARDI
*Gobernabilidad y participación ciudadana
en la ciudad capital*
- TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ
*Gobiernos municipales en México:
entre la modernización y la tradición política*
- ORLANDINA DE OLIVEIRA
MARIELLE PEPIN LEHALLEUR
VANIA SALLES (COMPILADORAS)
Grupos domésticos y reproducción cotidiana
- EMILIO DUHAU
Hábitat popular y política urbana
- FEDERICO NOVELO URDANIVIA
Hacia la evaluación del TLC
- ALBERTO RÉBORA TOGNO
*¿Hacia un nuevo paradigma de la
planeación de los asentamientos humanos?
Políticas e instrumentos de suelo para un
desarrollo urbano sostenible, incluyente y
sustentable. El caso de la región oriente
en el Valle de México*
- HÉCTOR HERNÁNDEZ GARCÍA DE LEÓN
*Historia política del
sinarquismo. 1934-1944*
- JOHN BAILEY
*Impactos del TLC en México y Estados Unidos:
efectos subregionales del comercio
y la integración económica*
- MARÍA EUGENIA DE LA O MARTÍNEZ
*Innovación tecnológica y clase obrera:
estudio de caso de la industria maquiladora
electrónica R.C.A. Ciudad Juárez, Chihuahua*
- JORDY MICHELI (COORDINADOR)
*Japan Inc. en México.
Las empresas y modelos laborales japoneses*
- JORGE FUENTES MORÚA
José Revueltas: una biografía intelectual
- ABELARDO VILLEGAS, JOSÉ LUIS OROZCO
IGNACIO SOSA, ANA LUISA GUERRERO
MAURICIO BEUCHOT
Laberintos del liberalismo
-

-
- ISAAC M. KATZ
*La apertura comercial y su impacto regional
sobre la economía mexicana*
- MIGUEL ÁNGEL AGUILAR
AMPARO SEVILLA
ABILIO VERGARA (COORDINADORES)
*La ciudad desde sus lugares. Trece ventanas
etnográficas para una metrópoli*
- FRANCISCO LÓPEZ CÁMARA
La clase media en la era del populismo
- ARTURO GUILLÉN, GREGORIO VIDAL
(COORDINADORES)
*La economía mexicana bajo la crisis
de Estados Unidos*
- MARCO ANTONIO JACOBO VILLA
ELSA SABORÍO FERNÁNDEZ
(COORDINADORES)
*La gestión del agua en México:
los retos para el manejo sustentable*
- JOSÉ MARÍA RAMOS GARCÍA
*La gestión de la cooperación transfronteriza
México-Estados Unidos en un marco de inseguridad
global: Problemas y desafíos*
- GUSTAVO GARZA VILLARREAL
*La gestión municipal en el
Área Metropolitana de Monterrey,
1989-1994*
- ESTELA MARTÍNEZ BORREGO
HERNÁN SALAS QUINTANAL
SUSANA SUÁREZ PANIAGUA
*La globalización del sistema lechero
en La Laguna: estructura productiva,
desarrollo tecnológico y actores sociales*
- ALEJANDRO PORTES, LUIS GUARNIZO
PATRICIA LANDOLT
(COORDINADORES)
*La globalización desde abajo:
transnacionalismo inmigrante y desarrollo.
La experiencia de estados Unidos
y América Latina*
- VÍCTOR ALEJANDRO PAYÁ PORRES
*Laguna Verde: La violencia de la
modernización. Actores y movimiento social*
- MANUEL VILLA AGUILERA
*La institución presidencial
El poder de las instituciones y
los espacios de la democracia*
- RAÚL BÉJAR NAVARRO
HÉCTOR H. HERNÁNDEZ BRINGAS
*La investigación en ciencias sociales
y humanidades en México*
- TERESA PACHECO MÉNDEZ
*La investigación universitaria en ciencias
sociales. Su promoción y evaluación*
- JULIO LÓPEZ GALLARDO
*La macroeconomía de México:
el pasado reciente y el futuro posible*
- RICARDO POZAS HORCASITAS
La modernidad atrapada en su horizonte
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
*La nueva gestión municipal en México.
Análisis de experiencias innovadoras
en gobiernos locales*
- FEDERICO NOVELO (COORDINADOR)
*La política económica y social
de la alternancia. Revisión crítica*
- MÓNICA VERA CAMPOS
JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS
(COORDINADORES)
*La política exterior norteamericana
hacia Centroamérica.
Reflexiones y perspectivas*
- CLARA JUSIDMAN
La política social en Estados Unidos
- LILIANA KUSNIR
La política social en Europa
- MARIO RAMÍREZ RANCAÑO
*La reacción mexicana
y su exilio durante la revolución de 1910*
- ABRAHAM A. MOLES
Las ciencias de lo impreciso
- ALENKA GUZMÁN
*Las fuentes del crecimiento
en la siderurgia mexicana. Innovación,
productividad y competitividad*
- HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA
ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ
(COORDINADORES)
*La sociedad mexicana frente al tercer milenio
3 tomos*
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
(COORDINADOR)
*Las políticas descentralizadoras en México
(1983-1993). Logros y desencantos*
-

-
- ROLANDO CORDERA, ALICIA ZICCARDI
(COORDINADORES)
*Las políticas sociales
de México al fin del milenio.
Descentralización, diseño y gestión*
- GRACIELA BENSUSÁN AREOUS
(COORDINADORA)
*Las relaciones laborales y el Tratado
de Libre Comercio*
- CAMBIO XXI, FUNDACIÓN MEXICANA
(COORDINADORA)
Las transiciones a la democracia
- ALICIA ZICCARDI
(COORDINADORA)
*La tarea de gobernar: gobiernos locales
y demandas ciudadanas*
- GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ
DEL CASTILLO
ARTURO ALVARADO M.
ARTURO SÁNCHEZ GUTIÉRREZ
(COORDINADORES)
*La voz de los votos: un análisis crítico
de las elecciones de 1994*
- MANUEL VILLA
*Los años furiosos: 1994-1995.
La reforma del Estado y el futuro de México*
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
(COORDINADOR)
*Los dilemas de la modernización municipal.
Estudios sobre la gestión hacendaria en
municipios urbanos de México*
- CARLOS ARRIOLA WOOG
Los empresarios y el Estado (1970-1982)
- RODOLFO GARCÍA DEL CASTILLO
*Los municipios en México.
Los retos ante el futuro*
- JULIO LÓPEZ G.
(COORDINADOR)
*Macroeconomía del empleo
y políticas de pleno empleo para México*
- NOÉ ARÓN FUENTES, SONIA Y. LUGO,
MARIO HERRERA
*Matriz de insumo-producto
para Baja California: un enfoque híbrido*
- MARIO BASSOLS, PATRICIA MELÉ
(COORDINADORES)
Medio ambiente, ciudad y orden jurídico
- JOSÉ AYALA ESPINO
*Mercado, elección pública e instituciones.
Una revisión de las teorías modernas
del Estado*
- GREGORIO VIDAL
(COORDINADOR)
*México en la región de América del Norte.
Problemas y perspectivas*
- PETER M. WARD
*México megaciudad: desarrollo
y política, 1970-2000*
- CRISTINA PUGA
México: empresarios y poder
- MANUEL GARCÍA Y GRIEGO
MÓNICA VÉREA CAMPOS
*México y Estados Unidos frente a la
migración de los indocumentados*
- RODOLFO O. DE LA GARZA
JESÚS VELASCO
(COORDINADORES)
*México y su interacción
con el sistema político estadounidense*
- ESPERANZA TUÑÓN PABLOS
*Mujeres que se organizan.
El Frente Único Pro Derechos
de la Mujer (1935-1938)*
- AÍDA LERMAN
*Multilateralismo y regionalismo
en América Latina*
- HÉCTOR TEJERA GAONA
*"No se olvide de nosotros cuando esté
allá arriba." Cultura, ciudadanos y
campañas políticas en la ciudad de México*
- GENARO AGUILAR GUTIÉRREZ
Nueva reforma fiscal en México
- MARÍA LUISA TARRÉS
(COORDINADORA)
*Observar, escuchar y comprender
sobre la tradición cualitativa
en la investigación social*
- JOSÉ LUIS MÉNDEZ
(COORDINADOR)
*Organizaciones civiles y políticas públicas
en México y Centroamérica*
- ARTURO BORJA TAMAYO
(COORDINADOR)
Para evaluar al TLCAN
-

- RAÚL BENÍTEZ ZENTENO
Población y política en México. Antología
- HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA
 (COMPILADOR)
Población y sociedad en México
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
 (COORDINADOR)
*Políticas públicas municipales.
 Una agenda en construcción*
- MARTHA SCHEINGART (COORDINADORA)
*Políticas sociales para los pobres
 en América Latina*
- MAURICIO BEUCHOT
Posmodernidad, hermenéutica y analogía
- JORGE HERNÁNDEZ-DÍAZ
*Reclamos de la identidad: la formación
 de las organizaciones indígenas en Oaxaca*
- LARISSA ADLER LOMNITZ
*Redes sociales, cultura y poder:
 ensayos de antropología latinoamericana*
- JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN
 TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ
*Reflexiones en torno a la reforma
 municipal del artículo 115 constitucional*
- DAVID ARELLANO, ENRIQUE CABRERO
 ARTURO DEL CASTILLO
 (COORDINADORES)
*Reformando al gobierno: una visión
 organizacional del cambio gubernamental*
- GERMÁN A. ZÁRATE HOYOS
 (COORDINADOR)
*Remesas de los mexicanos y centroamericanos
 en Estados Unidos. Problemas y perspectivas*
- CARLOS HERRERO BERVERA
*Revolución, rebelión y revolución en 1810.
 Historia social y estudios de caso*
- JOSÉ LUIS OROZCO
Sobre el orden liberal del mundo
- AQUILES CHIHU AMPARÁN (COORDINADOR)
Sociología de la identidad
- GINA ZABLUDOVSKY
*Sociología y política, el debate clásico
 y contemporáneo*
- GRACIELA BENSUSÁN
 TERESEA RENDÓN (COORDINADORAS)
*Trabajo y trabajadores
 en el México contemporáneo*
- JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS
 JAVIER HURTADO
 GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO
 (COMPILADORES)
*Transición a la democracia
 y reforma del Estado en México*
- CARLOS BARBA SOLANO
 JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS
 JAVIER HURTADO (COMPILADORES)
*Transiciones a la democracia en Europa
 y América Latina*
- LILIA DOMÍNGUEZ VILLALOBOS
 FLOR BROWN GROSSMAN
*Transición hacia tecnologías flexibles
 y competitividad internacional
 en la industria mexicana*
- MARTHA SCHEINGART
 EMILIO DUHAU (COORDINADORES)
*Transición política y democracia
 municipal en México y Colombia*
- UGO PIPITONE
*Tres ensayos sobre desarrollo y frustración:
 Asia oriental y América Latina*
- BLANCA SOLARES
*Tu cabello de oro Margarete...
 Fragmentos sobre odio, resistencia
 y modernidad*
- CARLOS MOREIRA
*Una mirada a la democracia uruguaya.
 Reforma del estado y delegación legislativa
 (1995-1999)*
- MASSIMO L. SALVADORI
 NORBERT LECHNER
 MARCELO CAVAROZZI
 ALFRED PFALLER
 ROLANDO CORDERA
 ANTONELLA ATTILI
Un Estado para la democracia
- RAÚL BENÍTEZ MANAUT
 LUIS GONZÁLEZ SOUZA
 MARÍA TERESA GUTIÉRREZ HACES
 PAZ CONSUELO MÁRQUEZ PADILLA
 MÓNICA VÉREA CAMPOS (COMPILADORES)
*Viejos desafíos, nuevas perspectivas:
 México-Estados Unidos
 y América Latina*
- LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
*Weber: la idea de ciencia social
 Volumen I: La tradición
 Volumen II: La innovación*

Estudios de género

- ARACELI MINGO
*¿Autonomía o sujeción?
Dinámica, instituciones y formación
en una microempresa de campesinas*
- ARCCELIA DE LA TORRE BARRÓN
ROSINA OJEDA CÁRDENAS
CARLOS JAVIER MAYA AMBLA
(COORDINADORES)
*Construcción de género en sociedades
con violencia. Un enfoque
multidisciplinario*
- GABRIELA CANO JOSÉ VALENZUELA
(COORDINADORES)
*Cuatro estudios de género
en el México urbano del siglo XIX*
- MÁRGARA MILLÁN
Derivas de un cine en femenino
- JUAN GUILLERMO FIGUEROA
*Elementos para un análisis ético
de la reproducción*
- MARTA LAMAS (COMPILADORA)
*El género: la construcción cultural
de la diferencia sexual*
- GLORIA CAREAGA PÉREZ
JUAN GUILLERMO FIGUEROA PÉREA
MARÍA CONSUELO MEJÍA (COMPILADORES)
Ética y salud reproductiva
- ESTELA SERRET
Identidad femenina y proyecto ético
- GUILLERMO FLORIS MARGADANT
*La sexofobia del clero y cuatro ensayos
histórico-jurídicos sobre sexualidad*
- MARGARITA BAZ
*Metáforas del cuerpo:
un estudio sobre la mujer y la danza*
- GINA ZABLUDOVSKY
(COORDINADORA)
*Mujeres en cargos de dirección
en América Latina.
Estudios sobre Argentina,
Chile, México y Venezuela*
- ESPERANZA TUÑÓN
*Mujeres en escena: de la tramoya
al protagonismo. El quehacer político
del Movimiento Amplio de Mujeres
en México (1982-1994)*
- GUILLERMO NÚÑEZ NORIEGA
*Perspectiva de género: cruce de caminos
y nuevas claves interpretativas.
Ensayos sobre feminismo, política y filosofía*
- GUILLERMO NÚÑEZ NORIEGA
*Sexo entre varones.
Poder y resistencia en el campo sexual*
-
-

Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina, se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de septiembre del año 2004. La edición, en papel de 75 gramos, consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



Este libro es el resultado de una serie de proyectos de investigación y reflexiones teóricas que se iniciaron en el CIDE en el año 2000. Estas investigaciones buscan llenar un vacío conceptual existente sobre todo en América Latina, respecto de la visión que se tiene de la nueva gestión pública (NGP). Es muy común que se entienda la NGP como un conjunto de técnicas gerenciales y propias del sector privado que se aplican en el sector público. La verdad es que la NGP es también un compuesto complejo de sofisticados argumentos económicos y de interpretaciones diversas desde el ámbito organizacional. La presente obra propone sistematizar las bases y fundamentos organizacionales y económicos de la NGP, para vincularlas con el estudio sistemático de la reforma probablemente más ambiciosa e importante de este enfoque: la reforma a los sistemas presupuestarios. Esto porque este tipo de reformas implican el proceso de transformación de prácticamente todos los aspectos de la relación gubernamental contemporánea: desde la relación con el Congreso o el Parlamento hasta la reforma a los sistemas de servicio civil, pasando por la implementación de sistemas de calidad, transparencia de información, planeación estratégica y todos los demás instrumentos de reforma administrativa.

De esta manera, el presente libro es una colección de artículos que busca dirigir a una reflexión clara y llenar un hueco conceptual sobre la NGP, como primer objetivo. Como segundo, se presentan los análisis y los estudios de caso de diversos países, sobre todo de América Latina (Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela), especialmente donde reformas presupuestarias estilo NGP se han implementado.

MÁS ALLÁ DE LA REINVENCIÓN



9 789707 015074



CIDE



CONCEP
PARA DECIDIR