

PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS, PERO ¿DE CUALES RESULTADOS ¿

Los esfuerzos de modernización

En las últimas décadas América Latina debió acelerar su proceso de modernización en el sector público debido a una multiplicidad de factores.

La escasez de recursos, la necesidad de implementar nuevas técnicas e instrumentos para conseguir una mejor inserción en el plano internacional, las demandas sociales orientadas a la obtención de una mayor equidad intersectorial, la exigencia por una mayor transparencia de las instituciones públicas, son algunos de esos factores que han impulsado los cambios en la estructura y los procedimientos del sector gubernamental.

La perspectiva tradicional de las administraciones públicas se centraba en la legalidad de los procedimientos del gasto y en el control de la ejecución de sus transacciones contables.

Con posterioridad, los problemas económicos que se fueron sucediendo llevaron a centrar la atención en el equilibrio financiero y las exigencias de acompañar el gasto para la consecución de este objetivo.

Comienza por entonces a surgir una inquietud referida al control de la gestión de los programas y un manifiesto requerimiento por incrementar la productividad en el uso de los recursos públicos.

Emergen una serie de emprendimientos tendientes a obtener una reducción de los costos, a lograr una adecuada provisión de bienes y servicios y que los mismos fueran brindados con una mayor calidad.

Se intentaba manifestar desde una visión macroeconómica la necesidad de que el crecimiento de la productividad impulsara a reducir el déficit público de manera de contribuir a liberar recursos que pudieran ser reaplicados o eventualmente fueran fuente de financiamiento de nuevos programas.

Comenzaron a plantearse demandas por la implantación de una cultura gerencial en las entidades públicas la que debiera focalizarse en el desempeño, en la obtención de resultados, en brindar un apropiado servicio al ciudadano y exigiera un mayor compromiso en el cumplimiento de las actividades por parte de los recursos humanos, evaluándose con certeza su comportamiento.

De esta manera la obtención de resultados pasó a tener una importancia significativa en el accionar público.

La finalidad perseguida era que la evaluación de dichos resultados se realizara a través de la determinación de criterios de eficacia, eficiencia, economía y calidad de la intervención del Estado.

A tales efectos se establecían los contratos de gestión basados en el modelo del principal - agente que permitieron instaurar una adecuada visión, con la consiguiente definición de la misión y los objetivos consistentes entre sí en las distintas entidades públicas así como en sus unidades internas.

En el contexto de las reformas propiciadas en la década del 90 surgen una serie de iniciativas e innovaciones tendientes a evaluar la gestión. (Bonney, 2005¹)

Entre ellas pueden mencionarse en lo que refiere a los objetivos macroeconómicos:

- Establecimiento de reglas fiscales
- Fondos de estabilización y programación plurianual de gastos
- Contabilidad y Presupuesto sobre base devengada
- Estimación y presupuestación de los pasivos contingentes

En lo atinente a objetivos de políticas:

- Planificación estratégica
- Evaluación de programas
- Medición de resultados
- Redistribución del Presupuesto
- Gobierno electrónico y presupuestos participativos

En lo que hace al desempeño operacional:

- Discrecionalidad gerencial
- Convenios de gestión
- Creación de agencias autónomas
- Mecanismos de mercado de provisión de servicios

Las dinámicas simultáneas

En forma contemporánea a estos impulsos se presentan dos procesos que inevitablemente repercuten en el entorno de las administraciones gubernamentales latinoamericanas:

¹ Bonney, Juan Cristóbal. ¿ Hacia donde va la acción pública orientada a los resultados en América Latina ¿ Revista ASAP No. 40.2005

La profundización de las características de una nueva forma de producir

La influencia de ciertos bienes públicos del nivel global

Estos procesos contribuyeron a configurar una nueva visión del sector público acorde con los condicionantes surgidos en el proceso de modernización.

Este nuevo enfoque promovió la intersección más sutil y compleja de los conceptos de Estado, mercado y sociedad civil considerados en su conjunto como un núcleo integrador de una sociedad que comenzó a constituirse de una manera original un renovado conjunto de relaciones de mutua determinación e influencia.

La profundización de las características de una nueva forma de producir

En las últimas décadas se ha acentuado la emergencia de una nueva economía a escala mundial.

La integración de sus componentes y la intensidad con que intervienen en el proceso productivo son las características que la permiten diferenciar con respecto a las formas ya conocidas.

En primer lugar existe un elemento de tipo informacional a través del cual la productividad y competitividad de las unidades o agentes que forman parte de esta economía son dependientes fundamentalmente de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento.

En segunda instancia existe un cambio de ámbito o escala: la toma de decisiones se traslada a un plano global dado que la producción, el consumo, y la distribución, así como sus factores constituyentes (Capital, mano de obra, materias primas, gestión, información, tecnología, mercados) están organizados a nivel global, bien de forma directa o a través de una red de vínculos entre los agentes económicos.

En este encadenamiento se adiciona un nuevo sentido al significado de la productividad: la misma se genera a través de la interacción entre agentes y mercados universales por medio de la competitividad sistémica.

El alto grado de utilización de los insumos de información, tecnología y conocimiento dotan de un nuevo perfil a la economía cuya estructura y dinámica se transforman.

Si bien históricamente estos factores han sido componentes de significación del proceso económico en la actual etapa del desarrollo se produce un círculo virtuoso inédito: se presenta una economía interconectada y altamente interrelacionada que en forma creciente tiene la capacidad de aplicar su progreso en tecnología, conocimiento y gestión a la propia tecnología, conocimiento y gestión en sí.

Estas características llevan a que se transformen esencialmente el entorno situacional y el relacionamiento entre los diferentes agentes económicos privados y las entidades estatales como unidades de producción.

Los agentes y las entidades - en el nuevo contexto - se involucran directa e indirectamente tanto en la producción, comercialización y distribución de bienes, insumos y servicios, así como en la provisión, capacitación e innovación de los factores productivos, tecnologías y conocimientos como forma de posicionarse en el renovado ámbito competitivo sistémico.

De allí que no será solamente el precio el factor determinante para encarar el proceso productivo, sino que también se comienza a tener en cuenta la diferenciación, la especialidad, la oportunidad y el servicio brindado como característica complementaria distintiva de los bienes en competencia.

En este contexto se genera una nueva lógica de relacionamiento entre los agentes productivos, las entidades estatales, las organizaciones de la sociedad civil y el entorno que se crea en el proceso de producción.

Esta lógica consiste en la búsqueda de cómo afrontar la incertidumbre a través de la coordinación entre los diferentes agentes, como un requisito indispensable para promover la eficiencia y la competitividad en el sistema económico en su conjunto.

El proceso que deriva de estos nuevos fenómenos exige abarcar a los agentes productivos, los agentes proveedores de conocimiento, tecnología y servicios y al Estado en su calidad de agente social de última instancia con la función de preservación del interés colectivo.

Se trata de un proceso de coordinación que debe basarse en la instauración de una institucionalidad y un patrón de gobernabilidad funcional que permita potenciar las capacidades efectivas de los agentes.

Estas capacidades se orientarán a mejorar la productividad sectorial y global de la economía por medio del establecimiento de condiciones que propicien el desarrollo de las ventajas competitivas al nivel sistémico.

Tradicionalmente, le ha correspondido al gobierno la función de auspiciar el ambiente propicio para el crecimiento, buscando preservar la estabilidad bajo condiciones de equidad distributiva,

Sin embargo, adicionalmente, en el actual escenario, será en la instancia mesoeconómica que el Estado se verá obligado a contribuir para crear las condiciones necesarias requeridas con el propósito de lograr una inserción calificada de la economía en el escenario internacional.

En este nivel le corresponde al sector público asumir el papel de promotor, generador y catalizador de las condiciones adecuadas para el relacionamiento entre agentes y organizaciones con la finalidad de crear un entorno funcional para propiciar el desarrollo de la competitividad sistémica.

Se requiere una creciente coordinación e interdependencia entre los diferentes actores de manera de establecer una gobernabilidad que esté basada en las interacciones que provienen del mecanismo de libre mercado en conjunto con las acciones gubernamentales tendientes a posibilitar el desenvolvimiento del entorno favorecedor para las actividades de mayor productividad y competitividad del sector privado.

De particular significación serán las acciones orientadas a configurar una infraestructura material competitiva - sistemas de transporte, comunicación y energía - a poner en práctica políticas sectoriales, en especial las referidas a la educación, el entrenamiento, la investigación y el desarrollo, así como las referidas a la adopción, adaptación y difusión de tecnologías, instaurar sistemas regulatorios que definan adecuadamente los estándares ambientales y de seguridad técnica, y las políticas comerciales que contribuyan a la generación de ventajas competitivas sistémicas.

La influencia de ciertos bienes públicos del nivel global

En toda visión analítica de la acción estatal está implícito el concepto de que las políticas públicas tienen como objetivo la provisión de distintos tipos de bienes públicos que no pueden ser producidos por el sistema de mercado, o que son producidos en una cantidad insuficiente.

Pero habida cuenta de los avances tecnológicos y los intercambios económicos anteriormente descritos, se ha disminuido el espacio entre las naciones al utilizarse las redes de información y comunicación y se han multiplicado las oportunidades en la que es necesario recurrir a la acción colectiva también a nivel internacional

De hecho, los desafíos más acuciantes a los que se enfrentan contemporáneamente las naciones toman a menudo la forma de fallos de mercado que afectan a una buena parte de la comunidad internacional, y la actual crisis económica internacional es un buen ejemplo.

En el presente los bienes públicos internacionales, y sobre todo los globales, están adquiriendo una mayor importancia para el bienestar nacional e individual.

Las variadas cuestiones de naturaleza política - y por ende de decisiones colectivas - que tradicionalmente habían sido resueltas a nivel doméstico, ahora están sujetas al escrutinio y a la coordinación internacional.

La esfera de los bienes públicos globales está delineada por eventos que son considerados como importantes por la comunidad internacional.

Estos bienes no podrían ser generados por los países en forma individual actuando solitariamente y están definidos por un amplio consenso internacional o un proceso legitimado de toma de decisiones conjuntas.

En puridad este tipo de bienes son aquellos cuyos beneficios pueden en principio ser consumidos por los gobiernos y las personas de todos los Estados.

Pueden señalarse ejemplos notorios como ser:

La prevención de la emergencia y expansión de las enfermedades infecciosas

Enfrentar los desafíos provenientes del cambio climático

Mejorar la estabilidad financiera internacional

Fortalecer el sistema de comercio internacional

Asegurar la paz y la seguridad

Generar nuevos conocimientos

Los bienes públicos globales no son conceptos abstractos, son instrumentos para lidiar con los problemas mundiales que se plantean habitualmente.

Cuando no son provistos en su adecuada medida, se expande una enfermedad global, valga el ejemplo en materia de salud es lo que sucede con las epidemias o en economía con las crisis financieras internacionales.

De allí que la utilización del conocimiento referido a un bien público global puede ser de suma importancia para considerar una política pública nacional eficaz en un entorno de creciente apertura económica e interdependencia entre los países.

Para establecer con mayor precisión del concepto de bien público global y su influencia, es posible determinar que ese tipo de bien podrá ser considerado perfectamente global, cuando beneficia a todos los países, a todos los segmentos de población y a todas las generaciones.

Por el contrario, nos hallamos ante un bien público imperfectamente global cuando nos encontramos ante un bien que tiende hacia la universalización sin alcanzarla, en el sentido que beneficia a más de un grupo de países sin perjuicio de no producir una discriminación contra ningún segmento de la población, ni contra ningún grupo de generaciones.

En el marco de estas apreciaciones, un programa contra la pobreza de una región del mundo podría ser considerado un bien público global a pesar de su localización regional si la atención de las poblaciones locales contribuyese a prevenir conflictos internacionales.

En cambio los servicios de defensa provistos por una alianza militar a sus países miembros son un bien público imperfecto a pesar de poder comprender a gran número de países.

Muchas veces, una serie de eventos llevan a convertir los bienes públicos nacionales en globales en la medida de que exista una consideración

simultánea internacional como sucede en el caso de la igualdad de género, los derechos humanos, el acceso al agua, etc.

El interés por su consideración internacional deriva generalmente de los organismos internacionales como pueden ser las Naciones Unidas, o la Organización Mundial de Comercio, entre otras.

El efecto de las dinámicas simultáneas

Habitualmente la existencia del Estado deviene de un proceso formativo a través del cual aquél va adquiriendo un complejo de atributos que en cada momento histórico presenta distinto nivel de desarrollo.

América Latina sufrió durante la década del 80 del siglo pasado un estancamiento de su ingreso económico per capita de casi tres lustros que también se manifestó en su sector público.

Dicho sector padeció de crisis fiscal, crisis en su modo de intervención en lo económico y social y crisis de sus aparatos administrativos.

La convergencia de las dinámicas simultáneas y la emergencia de estas múltiples crisis obligó a un nuevo proceso formativo estatal que condujo a variados programas de reforma estatal, acicateados al principio por el impulso de los organismos internacionales y en una segunda generación de transformaciones incorporando la experiencia de las situaciones nacionales luego del primer intento renovador.

De esta experiencia se pudo consolidar una serie de evidencias que permitieron reorientar los esfuerzos reformistas.

Así Bresser Pereira ² señala que la reforma del Estado comprende cuatro problemas:

1.- La delimitación de las funciones del Estado, reduciendo su tamaño en términos principalmente de personal a través de programas de privatización, tercerización y creación de personas públicas no estatales con la finalidad de transferirles los servicios sociales, científicos y técnicos del Estado.

2.- La reducción del grado de interferencia del Estado a lo efectivamente necesario a través de programas de desregulación que aumenten la recurrencia a mecanismos de control vía mercado, transformando al Estado en un promotor de la capacidad de competencia del país a nivel internacional en lugar de su rol anterior de protector de la economía nacional contra dicha competencia

3.- La recuperación de la denominada gobernancia caracterizada como el proceso de construir la apropiada y ajustada capacidad financiera - administrativa que proporcione al sector público la posibilidad de implementar sus propias decisiones políticas sin distorsionar al sector privado.

² Luis Carlos Bresser Pereira. La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control. Desarrollo Económico. 1998

Este proceso permite construir la autonomía financiera del Estado que habilita poner en marcha una reforma administrativa orientada hacia la instauración de una administración pública gerencial, en lugar de una burocrática.

Genera asimismo la posibilidad de establecer una separación de las actividades que permite deslindar la formulación de políticas públicas de su ejecución, en el nivel de los cometidos estatales exclusivos.

4.- El aumento de la gobernabilidad, o sea, del poder del gobierno, gracias a la existencia de instituciones políticas que garanticen una mejor intermediación de intereses y hagan más legítimos y democráticos a los gobiernos, perfeccionando la democracia representativa y abriendo espacio al control social o democracia directa.

Se observa, por tanto, una emergencia de nuevos factores cuya interrelación obligan a reconfigurar las formas de gestión públicas, para no incurrir en el riesgo del debilitamiento y/o irrelevancia de los instrumentos que sirven al desenvolvimiento de las acciones estatales.

La gestión presupuestal y el nuevo contexto

Debe reconocerse que el camino que se está recorriendo en materia gestión por resultados ha proporcionado señalados avances en la administración gubernamental.

Así por ejemplo se ha logrado obtener una más precisa definición de los objetivos institucionales y se ha aplicado una serie esclarecedora de indicadores de desempeño que permite disponer de una mejor información sobre resultados, fortaleciendo los procedimientos de control y evaluación.

Estas reformas - que han sido acompañadas por una mayor libertad de gestión a cambio de la provisión de superior información a la que usualmente se manejaba - proporcionaron un traslado de los centros de atención transfiriéndose desde la mera consideración de los recursos hacia el examen de los productos y en algunos casos a los resultados.

Si bien la información sobre resultados ha ido mejorando incorporándose crecientemente en los presupuestos la realidad demuestra que su utilización sufre ciertas limitaciones.

Se han realizado investigaciones que concluyen que aún en países desarrollados la integración del control y la evaluación de resultados en el proceso presupuestario presentan dificultades que van más allá de los planteamientos técnicos de estas iniciativas.

Los cuestionamientos que comienzan a surgir se orientan a destacar que la aceptación y pertinencia de la información originada por el sistema de control y evaluación de resultados no está necesariamente ligada a los criterios de valuación de la gestión y que estos insumos informativos no demuestran, en

ocasiones, ser consistentes con las condiciones que se presentan en la realidad.

Se comienza a observar que, dada la complejidad de los factores que influyen en el accionar público, no es posible utilizar los instrumentos evaluadores con propiedad y en forma exhaustiva, por lo que la aplicación de una mayor creatividad institucional surge como un requerimiento de sentida necesidad.

El nuevo planteo reconoce que es necesario indagar acerca de los temas y procedimientos a los cuales conviene analizar complementariamente, como forma de estimular la experimentación y la innovación para mejorar los programas públicos.

Dada la aparición de nuevos elementos que tienden a complejizar a la gerencia pública - como ser distintas formas de incertidumbre a las ya conocidas, los mas profundos lazos de interdependencia que se establecen entre los programas y sus contextos, así como por la diversidad de valores e intereses que en muchas ocasiones se convierten en conflictivos - será preciso encarar un renovado abordaje de los fenómenos presupuestarios.

No es ajena a esta visión las condiciones de inestabilidad emanadas de cambios de objetivos, políticas y entornos que acaecen durante la gestión presupuestal y demandan la generación de criterios valorativos renovados como forma de interpretación que precedan a la acción.

Se reconoce que el modelo tradicional de presupuesto y evaluación de resultados puede ser de más fácil aplicación en contextos simples, por ejemplo en organizaciones que realizan de manera independiente actividades sencillas o repetitivas.

De allí surge que es preciso diseñar nuevos modelos de evaluación de resultados que sirvan para adaptar los sistemas presupuestarios a las inéditas condiciones de incertidumbre y transformaciones tecnológicas que se presentan en los contextos recientes.

Y en ese sentido habrá que poner énfasis en el proceso de implementación de las políticas públicas a la que se encuentran abocados los Estados en nuestro tiempo.

La función principal de las administraciones públicas es la solución de problemas colectivos y el grado de éxito de su cumplimiento estará dado por la adecuada implementación de las políticas comprometidas por los gobiernos.

La emergencia de una sociedad civil más exigente y activa en el terreno de lo público incentiva no sólo la obtención de resultados sino el impacto que tienen los mismos en la trama social.

En ese sentido la experiencia indica que la mejora de la capacidad institucional para producir resultados eleva los impactos que se obtienen en materia de satisfacción ciudadana comunitaria.

Por tanto, será conveniente diferenciar la mera medición del más complejo proceso multidimensional de la gestión del desempeño si procuramos evaluar la calidad institucional que permita promover mejores implementaciones de políticas.

Es preciso, de hecho, remarcar la distinción entre la medición y el concepto de gestión del desempeño.

Mientras que la medición se ocupa de la generación de un sistema de indicadores y herramientas que facilita medir el desempeño ya sea de individuos, organizaciones o programas la gestión del desempeño se refiere a una habilidad distinta.

Esa habilidad consiste en el aprovechamiento y utilización de la información generada por los indicadores y herramientas utilizadas.

Esta destreza permite construir capacidades individuales, organizacionales y sistémicas que serán volcadas al proceso decisorio estratégico a través de los aprendizajes que se incorporan a esos individuos y organizaciones, los cuales se trasuntarán en el desenvolvimiento de sus futuras acciones.

De dicho proceso surgirán los resultados e impactos buscados que se procurará sean coordinados con las metas estratégicas.

Por tanto el énfasis debe pasar de la medición a la gestión en sí, dado que en caso de no proceder en ese sentido, se corre el riesgo de que la medición se convierta en un fin en sí mismo, mientras que al focalizarse en la gestión será la capacidad de los ejecutores individuales e institucionales la que se destaque como corresponde.

De esa forma cobra un nuevo significado la evaluación de la gestión que ahora se orientará a servir como un instrumento que permita valorar la calidad individual e institucional pública abocada a crear la capacidad requerida para resolver los problemas específicos de la comunidad.

Un nuevo conjunto de criterios e indicadores.

Concebida de esta manera la evaluación de la gestión surge de inmediato la necesidad de definir criterios e indicadores que puedan sumarse a los ya conocidos para determinar en última instancia el comportamiento del sector público y su contribución a la productividad total del país.

En ese sentido son variados los ámbitos que será preciso considerar para poder afrontar este desafío.

De esa forma, podría contar el presupuesto orientado a resultados con nuevos instrumentos y herramientas válidos para analizar efectos y consecuencias ampliadas del accionar público incrementando la gama de análisis que puedan realizarse en materia de impactos de las entidades estatales.

Podríamos definirlos a los instrumentos a considerar como una segunda generación de indicadores o simplemente como una ampliación de la visión existente en la materia.

Pueden establecerse, primariamente, los siguientes tópicos que merecen ser analizados por suponer que cada uno de ellos puede servir de base para una probable fuente de información adicional a la ya existente:

- Formulación e implementación de las políticas públicas
- El enfoque meso- económico
- Bienes públicos globales
- La gobernabilidad y la gobernanza
- Las asociaciones públicos privadas

Formulación e implementación de las políticas públicas

Nuestras sociedades, debido al efecto que tienen la multiplicidad de cambios que se manifiestan en el escenario actual, son cada vez más “sociedades abiertas” con demandas ciudadanas persistentemente crecientes.

Ya Wildawsky al analizar el presupuesto lo concebía como un proceso de promesas antagónicas. Señalaba que los gobiernos toman diferentes compromisos frente a las personas y a las propias unidades de gestión públicas a través de variadas formas.

La ciencia política en los últimos años ha contribuido sobremanera al entendimiento acerca del funcionamiento de los sistemas políticos y a determinar los canales y procesos de producción del consenso así como a las disfuncionalidades de los mecanismos decisorios.

Sin embargo han sido pocos los aportes especializados en nuestro continente relacionados con lo que la cultura sajona denomina “policymaking” o sea la naturaleza y mecánica del proceso que lleva a adoptar e implementar políticas públicas.

Generalmente, la visión más habitual de dicho proceso en nuestra región, suele atribuir a la legislatura y al gobierno el punto central de la elaboración de la política pública, la decisión de lo que hay que hacer y de cómo hacerlo.

A renglón seguido se cree frecuentemente - que tal como si fuera una orden obligatoria - la política definida es simplemente ejecutada por el aparato burocrático, a través de una pirámide jerarquizada en que los funcionarios cumplen detalladamente con las instrucciones recibidas.

Existe un supuesto sumamente simplificador en esta visión que opera con un criterio orientador restringido, según el cual los políticos deciden y los

administradores y funcionarios ejecutan, o en el mejor de los casos resuelven como llevar a cabo las decisiones.

En esta perspectiva, la decisión de la política era por definición institucionalmente perfecta, por cuanto había sido adoptada por titulares legalmente competentes y conforme a proceso legalmente establecidos.

De allí que en caso de incumplimiento de la puesta en marcha de la política debía responsabilizarse al funcionario por sus carencias intelectuales y/o morales.

Sería su incompetencia o irresponsabilidad la fuente del probable fracaso de la política por lo que el gran esfuerzo en materia de políticas se volcaba en las etapas de diseño y evaluación.

Se pensaba que mejorando las capacidades de diseño y evaluación de las políticas y los programas era posible mejorar sustancialmente la gestión.

En ese sentido, se asumía que la etapa de implementación consistía meramente en la aplicación de un diseño de política previamente elaborado, negociado y acordado.

Era esta una concepción mecanicista en que la implementación era considerada una fase de menor rango del proceso decisorio.

Se dejaba de lado la importancia que tenía la ejecución como parte sustantiva de los procesos estratégicos decisorios que sólo cobran sentido en la medida que se ponen en práctica.

Sin embargo no era este el problema básico a atender y los nuevos escenarios que se han planteado en las últimas décadas, así como la profundización de los estudios de ciencia política y la teoría administrativa a través de las investigaciones sobre el proceso decisorio mostraron que el desarrollo del mismo era mucho más complejo.

La emergencia de un rol gerencial fortificado, a partir de los impulsos renovadores del "new public management" llevaron a considerar como la acción gerencial generaba un mayor valor agregado a las acciones gubernamentales, lo que redundaba en un beneficio creciente a la ciudadanía.

Comenzó a revalorizarse la función de implementación de las políticas públicas reconociéndose que a partir de la misma las instituciones públicas pueden mejorar las visiones que incidirán en forma realística en los planes, lo que a su vez incrementa el valor que recibe la sociedad en términos de bienes y servicios provistos por el sector público.

En ese sentido se recordaba que ya los tratadistas mas notorios en materia de hacienda pública en la década del 70 sostenían que los problemas que se presentaban para llevar adelante las políticas públicas respondían con mayor frecuencia a la complejidad derivada de las rutinas, actividades e interacciones cotidianas, que solían ser consideradas por parte de los gestores como

repetidas y por lo tanto no merecedoras de ser analizadas en su verdadero significado.

Sin embargo este enfoque ya no se compadecía con la realidad y nuevas investigaciones iban demostrando su irrelevancia.

En el año 2006 el Banco Interamericano de Desarrollo publica un estudio sobre las políticas públicas en América Latina (“La política de las políticas públicas”) que plantea una serie de temas fermentales que hacen a la calidad de las mismas y su relación con la etapa de implementación.

Bajo la advocación del pensamiento de Albert Einstein que afirmaba “que los importantes problemas que enfrentamos hoy no pueden resolverse con el mismo nivel de pensamiento en el que nos encontrábamos cuando los creamos” se exponen una serie de conclusiones de una investigación realizada en diversos países del continente.

Entre dichas conclusiones se destacan varias que permiten crear una nueva visión sobre la gestión en materia de políticas públicas que inevitablemente repercuten en el presupuesto y su evaluación en materia de resultados e impactos obtenidos.

Así por ejemplo se señalan las siguientes recomendaciones:

- Los procesos son importantes
- Debe desconfiarse de recomendaciones de políticas supuestamente universales que operan con independencia del tiempo y el lugar en que son adoptadas
- Los efectos de las instituciones políticas sobre los procesos de formulación de políticas públicas sólo pueden entenderse de manera sistémica
- La capacidad de los actores políticos para cooperar a lo largo del tiempo es un factor determinante y crucial de la calidad de las políticas públicas
- La existencia de partidos políticos fuertemente institucionalizados y de expresión programática facilita la existencia de mejores políticas públicas
- El proceso de fortalecimiento institucional de los países requiere del largo plazo y de la presencia de incentivos adecuados en los actores políticos
- El desenvolvimiento de un adecuado liderazgo político puede desempeñar una función fundamental como catalizador del desarrollo institucional.

El trabajo del organismo internacional destaca que el funcionamiento de las instituciones y su influencia en los resultados del desarrollo pasaron a ser una preocupación central tanto en los círculos internacionales de políticas como en los académicos.

Señala, asimismo, que tradicionalmente el desarrollo se concebía principalmente como una función de la acumulación de capital, admitiendo el supuesto de implícito de que la capacidad institucional seguiría a los recursos.

Sin embargo nuevas investigaciones han demostrado la debilidad de este planteo y concepciones como el neo institucionalismo en la que los Premio Nóbel de Economía Douglas North y Ronald Coase tuvieron suma influencia han formulado renovadas ideas sobre la relación entre las instituciones y el desarrollo.

Ya con anterioridad se habían diseñado una serie de índices para considerar la influencia de las políticas públicas. Algunos de ellos establecían claramente la forma en que podían evaluarse las políticas públicas y eran una contribución considerable a tener en cuenta cuando se abordaba el tema de presupuesto orientado a resultados.

Una de ellas de amplia divulgación proviene de un trabajo de Stein y Tommasi basados en encuestas sobre la capacidad del Estado publicado en el año 2005.

Para determinar la calidad de las políticas públicas dichos autores seleccionan seis indicadores, a saber:

- Estabilidad
- Adaptabilidad
- Coordinación y coherencia
- Implementación y efectiva aplicación
- Orientación al interés público
- Eficiencia

A su vez estos indicadores pueden ser sub divididos en otras unidades de medida que hacen a la gestión general y en particular a la administración presupuestaria.

Así por ejemplo el índice de eficiencia es obtenido del promedio de dos componentes:

- La composición del gasto público y su eficiencia
- La asignación de los recursos y su destino en términos de efectividad.

Todos estos esfuerzos en materia de medición de calidad y otros atributos no pueden ser ignorados en una valuación de un presupuesto orientado a resultados.

Es evidente que la gama de resultados e impactos que brindan estos análisis enriquecerían las ponderaciones que se realicen de las distintas

administraciones y deberían ser integrados en una posible futura lista de comprobación de resultados e impactos presupuestales.

Esto permitiría comenzar a avanzar en una mas precisa determinación de las instituciones gubernamentales y programas, dado que el instrumental mencionado resulta ser muy específico y es posible aplicarlo a las distintas unidades administrativas de las variadas realidades presupuestales en cada país, aportando un enfoque mas matizado y profundo de las haciendas públicas.

El enfoque mesoeconómico

El campo del desarrollo económico es un espacio en crecimiento que busca revisar conceptos económicos admitidos tradicionalmente y elaborar nuevas ideas para explicar el comportamiento de las economías en desarrollo.

Dados los desafíos planteados con las nuevas formas de producción se observa una búsqueda de un entendimiento más amplio que requiere incorporar otras disciplinas para explicar los fenómenos económicos.

De allí que en los últimos tiempos se advierte una mayor actividad en el nivel intermedio entre la macroeconomía y la microeconomía producto de este proceso de exploración.

Ese nivel intermedio es el ámbito de la mesoeconomía donde las personas e instituciones interactúan con el fin de fomentar el desarrollo y se puede destacar mayores fenómenos de interacción y articulación entre los diversos actores económicos, sociales y políticos, con el fin de lograr que los países puedan fortalecer su competitividad sistémica.

En este plano la mesoeconomía se ocupa de analizar como las variadas situaciones coyunturales afectan a las relaciones entre los distintos agentes y el desenvolvimiento global.

Cobran importancia en esta perspectiva las manifestaciones de una serie de actividades que potencian esta articulación como ser el transporte, las comunicaciones, las reglamentaciones del sistema productivo, la provisión de energías de diversas fuentes y todas aquellas políticas públicas sectoriales o regionales que faciliten obtener los mayores niveles de competitividad sistémica país.

Con el avance de las comunicaciones los variados agentes económicos, sociales y políticos interactúan en mayor medida y los espacios e instrumentos mesoeconómicos se vuelven más relevantes.

En ese sentido es en el ámbito mesoeconómico donde el Estado interactúa con los diversos actores posibilitando la creación de ventajas con la finalidad de contribuir a una acción colectiva que permita una mejor inserción internacional.

Adquiere particular significación el desenvolvimiento de acciones públicas tendientes a lograr la configuración de una infraestructura material competitiva que genere incentivos y se exprese en los sistemas de transporte,

comunicaciones y de energía complementado con la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas de educación, de entrenamiento de los recursos humanos en el proceso productivo, de investigación y desarrollo y de adopción, adaptación y difusión de tecnologías.

En el mismo sentido los Estados deben procurar implementar sistemas regulatorios que permitan favorecer la utilización de estándares ambientales y técnicos internacionales que contribuyan a la generación de ventajas competitivas.

El papel del presupuesto orientado a resultados en este caso consistiría en analizar las actividades que ha llevado a cabo el sector público y el índice de competitividad elaborado por organismos internacionales es un adecuado indicador.

Sin perjuicio de ello parte del denominado “clima económico” de un país o sea las condiciones que hacen viable un apropiado desenvolvimiento económico también se manifiestan en este ámbito en conjunto con otras manifestaciones del nivel macroeconómico, por lo cual los índices internacionales que miden esta dimensión del desarrollo también pueden servir de indicadores para evaluar el alcance de los logros obtenidos.

No deben dejarse de lado en esta medición los resultados que cada país va obteniendo en términos de equidad, cohesión social, y sostenibilidad ambiental que junto con la calidad institucional que permita instaurar mejores políticas públicas forman el conjunto de valores a destacar.

Otra visión complementaria de las acciones que se desarrollan en el nivel mesoeconómico y de la importancia de la intervención estatal la ha brindado CEPAL a través de gran número de investigaciones.

Así por ejemplo, José Antonio Ocampo en “Retomar la Agenda del Desarrollo” tras sostener que una buena macroeconomía depende de una buena mesoeconomía plantea nuevos campos de acción para esta última.

Destaca que los temas esenciales de la mesoeconomía son los mercados inexistentes e incompletos y las imperfecciones de los mercados establecidos, así como la estrecha relación entre el funcionamiento de los mercados y las instituciones formales e informales en las cuales se enmarcan.

Señala como las entidades públicas de regulación pública son un ejemplo operativo de cómo se desenvuelven las instituciones formales mientras que las costumbres normas y/o patrones de comportamiento de los agentes representan acabadamente las denominadas instituciones informales.

A partir de estos ejemplos puede subrayar como estos temas centrales están asociados tanto a fallas de mercado como a fallas del Estado.

Serán en muchos casos las acciones públicas las que corrijan algunas de estas situaciones procurando introducir mayor racionalidad económica a través de la enorme gravitación que tienen sus intervenciones.

En ese sentido un presupuesto orientado a resultados debe detectar las carencias coyunturales que acaecen en un país como forma de establecer sus correcciones en un doble sentido: ya sea en el plano macroeconómico como en el ámbito de la mesoeconomía procurando elaborar las recomendaciones apropiadas para lograr su resolución y de esta forma contribuir, adicionalmente, en el apuntalamiento de la gestión estratégica de futuros ejercicios

Bienes públicos globales

La acentuada expansión económica que ha vivido el mundo en buena parte de la primera década del actual siglo se ha manifestado conjuntamente con un incremento de la desigualdad internacional.

Esto, entre otras razones, ha llevado a que se sigan manifestando ciertas crisis internacionales que provocan una tensión creciente sobre el tejido social internacional.

Algunas analistas han señalado la posibilidad de que las crisis internacionales actuales reflejen un serio problema de provisión insuficiente de bienes públicos globales.

Como ha sido habitual todos los bienes públicos tienden a producirse en una cantidad insuficiente por su propio carácter. Para los individuos, la estrategia mas racional es dejar que otros produzcan el bien para entonces poder utilizarlo sin costo.

A nivel internacional, este problema de actuación colectiva se agrava porque las externalidades tienen un alcance cada vez más internacional.

A su vez, buena parte de los cambios económicos que se han producido han sido impulsados por empresas multinacionales que actúan a través de una división internacional de sus actividades.

Ello ha llevado a estas empresas a procesos de reorganización que se traducen en buena medida en la internalización dentro de estas entidades de transacciones que anteriormente se llevaban a cabo en el mercado internacional.

Asimismo, estas empresas se ven enfrentadas con un estrechamiento de los márgenes de negocio, la necesidad de diversificación del riesgo a nivel internacional, la intensidad con la que muchos sectores de manufacturas y servicios dependen de los avances tecnológicos y la presencia de importantes economías de escala que han hecho que la estructura de mercado habitual que han adoptado sea la de oligopolio.

De allí que los gobiernos deben hallar una respuesta al reto planteado por estos procesos y deben identificar preferentemente aquellos sectores en que las políticas públicas nacionales han perdido su capacidad de solucionar los fallos del mercado de forma autónoma, o donde esa capacidad se ha visto reducida.

En ese sentido será preciso que los actuales Estados dispongan de una política pública de ámbito global que posibilite aprovechar los beneficios potenciales de la globalización.

Un presupuesto orientado a resultados debiera efectuar un monitoreo preciso de las áreas y sectores donde es necesario apuntalar a los agentes económicos y determinar los apoyos requeridos para poder cumplir este propósito, promoviendo un entorno estable y facilitador de los emprendimientos nacionales.

Por otra parte, y en el marco del proceso de globalización, se debe identificar la vulnerabilidad de la economía nacional en relación a los fenómenos que se producen en el escenario económico internacional para lo que ya existen estudios de CEPAL que proporcionan los índices de vulnerabilidad de cada país y que pueden ser utilizados en estas mediciones.

La gobernabilidad y la gobernanza

La gobernabilidad ha sido entendida de diferentes formas, por diversas escuelas, en diferentes momentos de tiempo.

Los primeros orígenes de la gobernabilidad cabe situarlos a mitad de la década del 70 del siglo pasado cuando se plantea la necesidad de superar el desajuste entre unas demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia del sector público que caracterizó los setenta.

En esta primera época se entendió por gobernabilidad la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas.

Un segundo uso del término gobernabilidad surge para designar la consolidación de las democracias en transición, por lo que se la entendía como una situación que evitaba la autocracia y donde se expandían los derechos y oportunidades de las personas.

Una tercera corriente ha sido utilizada por los organismos internacionales quienes las usan para referirse a:

- El proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados.
- La capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones.
- El respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio económicas entre ellos.

La economía neo institucionalista - cuando analiza la gobernabilidad, en especial Douglas North -, se refiere al concepto de configuración institucional que se define a partir de cómo el proceso político logra autoreforzarse alineando capacidades y necesidades.

Un gobierno se encuentra en condiciones de disfrutar de gobernabilidad en la medida que sus dirigentes cuenten con los necesarios apoyos políticos para gobernar, pero aún con esos sustentos podría no lograr cumplir con sus objetivos por faltarle gobernanza.

La gobernanza, por su parte, existe cuando ese gobierno posee las condiciones financieras y administrativas para implementar en la realidad las decisiones que se ve obligado a tomar.

Un Estado en crisis fiscal, con ahorro público negativo, sin recursos para realizar inversiones y mantener en buen funcionamiento las políticas públicas existentes es un Estado irrelevante e inmovilizado.

En América Latina la crisis de los años 80 fue una típica crisis de gobernanza, pues se manifestó, primariamente, como una crisis fiscal.

A partir de entonces y en una visión amplia, el problema de la capacidad gerencial del Estado, y, por lo tanto, de la reforma administrativa pasó a ser uno de los temas más relevantes de las agendas públicas.

En la actualidad el Banco Mundial elabora un índice de gobernabilidad que abarca 209 países y establece mediciones para ponderar seis componentes de buena gobernabilidad, a saber:

- Voz y rendición de cuentas, que mide derechos humanos, políticos y civiles
- Estabilidad política y ausencia de violencia, que mide la posibilidad de amenazas violentas o cambios en el gobierno, incluyendo el terrorismo.
- Efectividad gubernamental, la cual es medida como la competencia que tiene la burocracia y la calidad de la prestación de los servicios públicos.
- Calidad regulatoria, que se aboca a medir la incidencia de las políticas hostiles al mercado
- Estado de Derecho que es medido a través de la calidad del cumplimiento de los contratos, la acción policial y de los poderes judiciales, incluyendo la independencia judicial y la incidencia del crimen.
- Control de la corrupción, que mide el abuso del poder público para obtener beneficios privados, incluyendo la corrupción menor y en gran escala, analizando asimismo la captura del Estado por parte de las elites.

Todos estos elementos de gran difusión deben ser integrados a un presupuesto orientado a resultados dado que se brinda una visión amplia sobre las condiciones y determinantes que operan en la administración presupuestal y permite disponer de una amplia gama de instrumentos que contribuyen a transparentar el proceso que se desarrolla en la hacienda pública de cada país.

Las asociaciones público privadas

Las asociaciones público privadas han surgido en muchos países como una nueva manera de enfrentar los desafíos provenientes del renovado escenario internacional.

Estas asociaciones buscan superar la clásica división convencional entre los sectores público y privado. Generalmente, procuran incorporar socios del sector estatal, de los sectores de mercado y de la sociedad civil.

Asimismo extienden su accionar más allá de los términos contractuales de los actores implicados promoviendo la toma de decisiones en ámbitos previamente seleccionados compartiendo oportunidades, riesgos y responsabilidades.

Existen, adicionalmente, ejemplos recientes de asociaciones globales que se ocupan de la estabilización climática, el control de enfermedades transmisibles y la lucha contra la pobreza y el hambre.

Estas asociaciones son motivadas por diferentes razones, persiguiendo una gran variedad de propósitos y siguiendo diferentes modos de asociación, dependiendo de los resultados e impactos que persiguen.

Ocupan un creciente territorio intermedio entre los mercados y los Estados, permitiendo una mejor forma de instrumentación política que otorga mayores matices en las respuestas que se brindan a los problemas que se presentan.

Ellas demuestran que cuando existen fallas de mercado la respuesta política no se reduce a la mera intervención estatal, así como cuando es el Estado el que falla la réplica no es necesariamente la gestión exclusiva en términos de mercado.

Diseñadas para orientarse hacia un propósito determinado, con enfoque tendiente a exhibir resultados, asumiendo riesgos y siendo innovativas pueden abordar multiplicidad de objetivos que habitualmente la coordinación intergubernamental no puede alcanzar.

De esa manera, estas asociaciones complementan al sistema tradicional de variadas maneras e incluso pueden conseguir nuevas fuentes de financiamiento.

Es un hecho que la macrotendencia renovadora que se manifiesta en materia de reingeniería institucional y de replanteamiento de las relaciones entre estado y mercado ha logrado disponer de un nuevo instrumento funcional que le facilita obtener sus fines. Esta nueva forma organizacional es una expresión del cambio y contribuye a generarlo.

En un contexto como el latinoamericano en que es preciso promover una reforma gerencial que impulse la cooperación interinstitucional y que busque ampliar el espacio público con la creación del concepto de lo público no estatal, las asociaciones público privadas debieran tener una extendida utilización.

El reconocimiento de un espacio público no estatal ha resultado muy importante en momentos en que la crisis del Estado profundizó la dicotomía Estado - Sector Privado por lo que la comprobación de la existencia de un espacio público no estatal en el cual se integren este tipo de asociaciones puede ser de mucha utilidad.

Habida cuenta de la experiencia realizada por muchas administraciones públicas latinoamericanas en la implantación de esta nueva configuración organizativa, el presupuesto orientado a resultados debe considerar este ámbito como un nuevo campo de actividades en que si bien estas entidades no son estrictamente estatales reciben financiamiento presupuestal.

En ese sentido debe hacerse un seguimiento para saber si se está cumpliendo con los propósitos originales que llevaron a conformar las asociaciones y determinar los resultados institucionales específicos así como efectuar un análisis del sub sector que se ha generado con estas nuevas experiencias.

En síntesis, sería conveniente crear unidades de evaluación especializadas que se ocupen de analizar esta gama de indicadores complementarios como forma de enriquecer a la técnica de presupuesto orientado a resultados y que sirvan, a su vez, como insumo de la gestión estratégica futura de las administraciones presupuestarias.