

HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE PRESUPUESTO PÚBLICO LOS NUEVOS PARADIGMAS

LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO ES UNA PARTE FUNDAMENTAL DE CUALQUIER GESTIÓN DE GOBIERNO. EL MISMO DEBE CONTEMPLAR LAS NECESIDADES DE LA GENTE Y LOS BIENES QUE LAS SATISFACEN, ASIGNAR LOS RECURSOS SEGÚN PRIORIDADES, Y GARANTIZAR LA MÁXIMA TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN. LOS DESAFÍOS DE ESTA EMPRESA.



por
**ORLANDO
BRACELI**

*Doctor en Ciencias
Económicas**

() Prof. Titular Efectivo Finanzas Públicas - FCE UNCuyo. Ex Ministro de Hacienda de la provincia de Mendoza.*

El presente texto constituye una breve síntesis del trabajo de tesis presentado por el autor para acceder al título de Doctor en Ciencias Económicas.

Los problemas que genera el fenómeno de la asignación de recursos son de carácter universal; se presentan tanto en los países con altos niveles de desarrollo, en los de desarrollo intermedio, como en aquellos que presentan niveles precarios (de subsistencia). La necesidad de los países más postergados por mejorar estos procesos tiene mayor intensidad como consecuencia del doble objetivo que se plantea: crecer y por otro lado frenar y comenzar a revertir el fenómeno de la marginalidad y la exclusión social. Ambos objetivos, fundamentalmente en este tipo de países, requieren abordarse simultáneamente.

La fundamentación del trabajo encuentra su razón de ser en las dificultades que se presentan en el mundo moderno como consecuencia de la deficiente resolución del fenómeno conocido como el proceso de asignación de recursos. Este toma mayor relevancia a partir de las profundas asimetrías o brechas que existen entre ciudadanos y regiones dentro de un mismo país y aún mayores entre países, como consecuencia de causas de distinta

naturaleza, tanto en la distribución del ingreso como de la riqueza.

Muchas de ellas obedecen a las características o déficits del propio instrumento asignador público. Este instrumento por sí solo no soluciona plenamente el problema de la asignación de recursos; sólo constituye una condición necesaria y si se avanza cualitativamente en él, se generan medios para ayudar a superar muchos aspectos del problema planteado.

La situación se agudiza a partir de la alta movilidad que plantean los escenarios de las sociedades modernas, como consecuencia de los cambios cuantitativos y cualitativos de las necesidades públicas, que arrastra a que las soluciones de asignación adquieran rápidamente obsolescencia. La exclusión social y la marginalidad constituyen fenómenos cada vez más fáciles de alcanzar y, simultáneamente, más difíciles de revertir. Esta circunstancia requiere soluciones cada día más difíciles, costosas y necesariamente instrumentos de gestión más complejos, conjuntamente con decisores con mayor aptitud.

La propuesta global tiene como primer destinatario, por las urgencias que enfrentan, los países con bajo nivel de desarrollo, pero las proposiciones son válidas también para los países altamente desarrollados. Asignar bien los recursos no sólo constituye una necesidad sino que representa una obligación ética, como consecuencia de que esto posibilitará minimizar los costos de oportunidad en términos de niveles de sacrificio social, que son sustancialmente mayores en los países de precario desarrollo.

Asignar bien los recursos no sólo constituye una necesidad sino que representa una obligación ética, como consecuencia de que esto posibilitará minimizar los costos de oportunidad en términos de niveles de sacrificio social, que son sustancialmente mayores en los países de precario desarrollo.

Breve reseña histórica del presupuesto público

La función primaria del presupuesto ha sido, continúa y seguirá siendo la resolución de la problemática vinculada a la asignación de recursos públicos. En su origen y aun en la actualidad, este proceso ha adoptado características que lo han convertido en un instrumento con numerosos déficits como consecuencia de diversas causas; en particular, por no estar explícitos dos de los tres protagonistas fundamentales de este fenómeno: las necesidades de la gente y los bienes que las satisfacen. Sólo se ha circunscrito, y aun hoy ocurre en una magnitud inexplicable, a explicitar los recursos asignados en términos de agregados financieros, coincidente con la concepción que se ha dado en llamar en la doctrina “Hacienda Erogativa”.

Por motivos de distinto origen, el presupuesto público ha tenido distintos niveles de protagonismo y ha pretendido cumplir diferentes roles a lo largo del tiempo, en particular a partir del siglo XX. En sus comienzos, el Estado adoptaba un rol pasivo en la actividad económica; la política en esta materia, entendida esta como el accionar exógeno del Estado sobre el funcionamiento del mercado, era mínima y generalmente poco perceptible, procurando alcanzar la mayor neutralidad, minimizando las interferencias en su funcionamiento. En otros términos, el único objetivo era financiar el gasto público. En este contexto, el presupuesto público constituía un instrumento de naturaleza puramente financiera; básicamente tenía por objeto limitar y

controlar el uso de los recursos públicos por parte del “monarca” o la forma que adoptara la autoridad política. En este tipo de escenario surge o se origina el concepto de Finanzas Públicas con una fuerte incidencia del Derecho y de la Contabilidad Pública.

Hacia fines del siglo XIX y a partir del siglo XX se inicia el proceso en el que se intensifican los niveles de intervención del Estado en el funcionamiento del mercado, en diferentes grados y con distintos objetivos. Se profundiza la conducta en el accionar público que comienza a adoptar un rol activo. Esta tendencia determinó la necesidad de producir transformaciones en el instrumento asignador que acompañaran los cambios respecto de las políticas públicas.

Surgen, en particular a mediados del siglo XX, distintos avances en materia de técnicas presupuestarias, enmarcadas en lo que se dio en llamar las “Técnicas Productivistas” o “Racionalistas”, que tendieron a asimilarse a la concepción que la doctrina ha denominado “Hacienda Productiva”. Estas técnicas disminuyen el énfasis en lo que el Estado gasta o eroga para pasar a poner énfasis en lo que el Estado genera o produce. Los avances fundamentalmente se vieron en el presupuesto (momento de la decisión asignadora), pero no siempre quedaron claros o los desarrollos fueron insuficientes en el proceso integral presupuestario; por ejemplo, no se observan desarrollos de similares características en los sistemas de contabilidad o registración de la ejecución de lo que el Estado produce o hace, y tampoco se ven reflejados en la contabilidad patrimonial, de manera que esta capture la producción de la totalidad de los bienes públicos (tangibles o intangibles, durables o fungibles). Esta situación limitó la instancia de los procesos de evaluación, antes, durante y concluida la gestión presupuestaria, solamente a los aspectos financieros/legales, aun cuando se pretendía avanzar hacia evaluaciones superiores y sustantivas.

Los desarrollos de referencia tuvieron predominantemente una fuerte influencia de la disciplina administrativa, dirigidos principalmente a mejorar el gerenciamiento de los recursos públicos, pero obviaron el centro del problema que plantea la asignación de recursos en su concepción plena, el conocimiento y explicitación de las necesidades públicas y sus causas.

La irrupción de la participación activa del Estado, con un protagonismo creciente en el proceso de asignación de recursos, no fue reflejada en su plenitud y capturada por los progresos que se suscitaron en las técnicas presupuestarias. El presupuesto público continúa, aún hoy, con diferente intensidad, poniendo énfasis en el proceso impuesto/gasto, propio de las Haciendas Erogativas, donde el fenómeno financiero es el núcleo explícito.

La intervención del Estado en la economía se dio a partir de prestaciones públicas de diversa natura-

leza (monetaria, cambiaria y nuevas prestaciones fiscales). Algunas de estas prestaciones fueron incorporadas al presupuesto, en particular las de naturaleza fiscal, mientras que el resto marchó en paralelo al instrumento asignador, cuando afectaban directamente el proceso de asignación de recursos, por ejemplo, un proceso de modificación de tipo de cambio o fijación de la tasa de interés. Esta situación ha impedido que exista un instrumento que explique el programa general de gobierno en su totalidad, con una visión integral. Como consecuencia de ello, se limitan las posibilidades de evaluación y corrección, condiciones para dinamizar la gestión y evitar situaciones irreversibles. Esta es quizás una de las razones por las cuales se consideraba al presupuesto como una “restricción para gastar”, concepto que no debe desaparecer pero que debe acompañar a otros objetivos primarios. No se puede explicar y considerar racional que el objetivo primario de un Estado sea gastar y recaudar.

Del análisis del marco teórico que se presenta, las experiencias realizadas y analizadas y los propios desarrollos elaborados en ámbitos académicos y en la esfera de la actividad pública, se aprecia un quiebre o divorcio entre las corrientes vinculadas a la economía pública y los autores y/o corrientes orientados a generar desarrollos en el instituto o instrumento asignador, el presupuesto público en su diversas modalidades.

Intentaremos generar un puente que permita acercar estas posiciones a partir de un conjunto de proposiciones con el objeto de maximizar la transparencia, las instancias de participación y de evaluación, condiciones para optimizar el proceso de asignación de recursos dentro de la direccionalidad que determine un programa general de gobierno explícito.

El proceso de asignación de recursos públicos constituye una integralidad; si no cumple esta condición los procesos de asignación en todas las instancias adoptan carácter irregular e imperfecto y se convierten en procesos de equilibrio parcial.

Resumen de proposiciones

La propuesta integral se encuentra sustentada en una nueva concepción de cómo gobernar, que adopta como centro las necesidades públicas y sus causas, que sólo pueden ser identificadas territorialmente. Avanzar conceptualmente en esta dirección requiere de requisitos particulares en los instrumentos que intervienen en la gestión.

A continuación se expone un grupo de propuestas que buscan avanzar en la resolución del problema planteado; las mismas tienen carácter enunciativo y se encuentran agrupadas temáticamente.

PROPOSICIONES VINCULADAS A UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE CÓMO ABORDAR EL FENÓMENO DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

- El proceso de asignación de recursos públicos constituye una integralidad; si no cumple esta condición los procesos de asignación en todas las instancias adoptan carácter irregular e imperfecto y se convierten en procesos de equilibrio parcial; la solución del problema planteado constituye un proceso de equilibrio general. El comportamiento contrario genera procesos asignadores que se traducen en decisiones erróneas, cualquiera sea la direccionalidad política que se les desee imprimir.
- El sector público siempre tiene carácter de una Hacienda Productiva. El sector público siempre representa un ente prestador de bienes públicos; representa lo que se ha dado en llamar por la doctrina “Hacienda Productiva”. No es racional una organización pública que encarna el bien común o el bienestar general, cuyo objetivo sea gastar sin conocer qué, quién, en qué magnitud se producen los bienes, qué necesidad van a satisfacer y dónde.
- Los tres elementos primarios del proceso de asignación de recursos son: las necesidades públicas, los bienes públicos y los insumos. El proceso presupuestario y la estructura de los instrumentos que de él se desprenden (presupuesto, contabilidad, rendición integral de la gestión) deben explicitar esos tres elementos fundamentales.
- Todo accionar productivo se debe sustentar en una necesidad o carencia pública explícita que le da origen. Sin este conocimiento se impide conocer el costo de oportunidad de la decisión y/o acción asignadora en términos de necesidades insatisfechas.
- La asignación de recursos constituye un proceso unívoco y por esta razón todo el accionar público debe formar parte del programa general de gobierno y, por lo tanto, del presupuesto público, cuando está presente el bien común.
- La aseveración anterior exige el cumplimiento pleno de los históricos principios de universalidad y unidad reformulados, en una doble concepción, estática y dinámica. Abordar este proceso en forma fragmentada o sin manifestarse en su integralidad es irracional. Así planteado, el presupuesto es equivalente al programa general de gobierno, no sólo como la expresión financiera, sino en su concepción integral. Si el presupuesto comprende todo

el accionar del sector público, también se convierte en el contenedor de todas las políticas, incluida la política económica, donde los aspectos fiscales son sólo una parte o parcialidad de esta última y la política económica uno de los componentes del programa general de gobierno.

- El abordaje pleno posibilita avanzar a procesos de evaluaciones integrales del programa general de gobierno, tanto en las instancias estáticas (decisión) como dinámicas (ejecución); por ende, posibilita mejorar la programación inicial, genera la posibilidad de corregir, reasignar prioridades en términos de necesidades y de recursos asignados y de esta forma minimizar o eliminar decisiones incrementales.
- El presupuesto es el único instrumento público que tiene el potencial para incluir todas las prestaciones públicas, de manera de poder explicitar el programa de gobierno; por ende, la política económica no puede dejar de estar contenida en forma plena, cualquiera sea la naturaleza de las prestaciones tradicionales (política monetaria, cambiaria o fiscal), la direccionalidad de las mismas (activa o pasiva)¹ y la modalidad de prestación (productiva o reguladora).
- Las prestaciones públicas están dirigidas a satisfacer necesidades de diferente naturaleza: necesidades humanas (instrucción, salud, seguridad, etc.) o aquellas destinadas a garantizar el funcionamiento integral del sistema. Como ejemplo de estas últimas se pueden mencionar las prestaciones vinculadas al bien estabilidad, crecimiento, calidad institucional, transparencia de la gestión, etc. Este último tipo de prestaciones tienen naturaleza instrumental, sin la existencia de las primeras (las destinadas a satisfacer necesidades humanas) no se justifica su existencia. En este contexto, la administración financiera es sólo un

1. Se consideran políticas activas a aquellas donde las acciones están dirigidas a promover la necesidad y políticas pasivas a aquellas donde las acciones actúan en respuesta de la necesidad que se explicita.

componente más de la gestión, que está vinculado con las necesidades garantes del funcionamiento del sistema integral; por sí, no justifica la existencia de ningún tipo de hacienda.

- Las acciones vinculadas con las prestaciones de percepción de recursos deben procurar alcanzar la máxima complementariedad con prestaciones públicas vinculadas a la satisfacción de necesidades públicas (humanas o garantes del funcionamiento del sistema de gestión integral).

PROPOSICIONES VINCULADAS CON LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y SU INCIDENCIA EN EL PROCESO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

- Para que el presupuesto sea representativo del programa general de gobierno y contenedor de todo el accionar público, debe sustentarse en un sistema de información integrado, compatible sectorial y territorialmente, sobre la base de al menos cuatro subsistemas que muestren mínimamente: a) las prestaciones/necesidades públicas homogéneas con sus respectivos procesos productivos; b) la organización que permite identificar los responsables en sus diferentes niveles; c) todos los tipos de insumos, en términos de variables reales en su máximo nivel de desagregación (el requerido para intervenir en el proceso de compra o adquisición), incluyendo todas las categorías de la clasificación por objeto del gasto; d) la organización territorial que se debe constituir en el ordenador y compatibilizador de todos los subsistemas de información sectoriales. Esta explicitación es la que permite dar respuestas a cinco grandes interrogantes del proceso de asignación de recursos: ¿qué?, ¿cuánto?, ¿cómo?, ¿quién?, ¿dónde?... sin que signifique que sean los únicos.

PROPOSICIONES VINCULADAS A LA ESTRUCTURA Y PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PROGRAMA GENERAL DE GOBIERNO/PRESUPUESTO

- Las prestaciones/necesidades públicas deben tender a que se expresen en términos de “personas carenciadas de...” y “personas asistidas con...”; de este modo se avanza a incorporar “la gente con sus necesidades” como centro del programa general de gobierno. Esta condición abre la posibilidad de avanzar a la evaluación de las prestaciones públicas en cada una de las diferentes instancias del ciclo, en distintos niveles de consolidación, hasta llegar al máximo nivel de agregación, como es el caso de la finalidad/función. Esta proposición potencia acciones para alcanzar la complementariedad natural de los bienes públicos, que necesariamente se traduce en un mejor proceso de asignación de recursos.
- Las prestaciones/necesidades públicas deben distinguir en los diferentes niveles de consolidación cuánto proviene de gerenciamiento o producción pública y cuánto de gerenciamiento o producción privada. Esta distinción es fundamental para posibilitar la evaluación del objetivo último de las prestaciones, independientemente de la forma de gerenciamiento, como consecuencia de que tienen distintos procesos productivos, ya sea en el ámbito público o en el ámbito privado, distintas acciones y por ende, diferentes asignaciones de recursos y responsables.
- Se debe generar un vínculo permanente e interactivo entre los aspectos agregados (condiciones macrofiscales) y los aspectos desagregados (las necesidades públicas y las respectivas prestaciones homogéneas). El proceso de formulación, la estructura presupuestaria, la registración de la ejecución deben relacionar las condiciones de funcionamiento (cuadro ahorro, inversión y financiamiento) de naturaleza macroeconómica, con los objetivos primarios de la gestión, las necesidades/prestaciones públicas, de naturaleza microeconómica.

El presupuesto es equivalente al programa general de gobierno, no sólo como la expresión financiera, sino en su concepción integral. Si el presupuesto comprende todo el accionar del sector público, también se convierte en el contenedor de todas las políticas, incluida la política económica, donde los aspectos fiscales son sólo una parte o parcialidad de esta última y la política económica uno de los componentes del programa general de gobierno.

- El análisis de qué se va a hacer o producir y cómo se va hacer (producción o gerenciamiento público o privado) se debe incorporar como rutina en todas las instancias decisorias.
- Las prioridades y las causas de las necesidades deben marcar los criterios de asignación de recursos en el territorio, en el marco del programa general de gobierno. El objetivo de las prestaciones públicas es minimizar las necesidades insatisfechas, pero las acciones a las cuales se les asignan los recursos son función de las causas que generan las necesidades insatisfechas, que son cambiantes en el espacio y en el tiempo (por ejemplo aspectos vinculados a la explicitación o no de la carencia, vinculados a la capacidad instalada y problemas propios en la prestación directa, etc.).
- Asignar sobre la base de agregados, financieros y/o territoriales es imperfecto. La asignación debe realizarse sobre la base prestaciones/necesidades públicas homogéneas; debe existir compatibilidad entre ambos componentes primarios del proceso de asignación de recursos, la necesidad y la prestación.
- Los procesos de asignación deben tomar como base las existencias de todos los tipos de insumos, bienes intermedios/finales, que naturalmente se deben nutrir de la contabilidad patrimonial.
- Los procesos productivos deben estar explicitados en cada prestación pública homogénea a partir del conocimiento de las actividades que lo integran tipificadas de acuerdo con el objetivo de la acción, condición esta que posibilita establecer la direccionalidad de las prestaciones públicas (políticas activas o pasivas).
- El método de asignación de los insumos a las distintas actividades que integran el proceso productivo de cada prestación dependerá de las características de los procesos productivos de cada tipo de gerenciamiento, de los tipos de insumos y de la calidad de los sistemas de información y gerenciamiento que disponga la organización. Existen diferentes métodos, entre los que se destacan la asignación directa, que es la más precisa, que requiere de condiciones especiales; la asignación por estándares, etcétera.

PROPOSICIONES VINCULADAS AL PROCESO DE REGISTRACIÓN DEL PROGRAMA GENERAL DE GOBIERNO/PRESUPUESTO Y SU VINCULACIÓN CON LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

- El proceso de registración de la ejecución se debe sustentar básicamente en tres tipos unidades: la actividad que integra una prestación pública, el insumo tangible o intangible, fungible o durable que se incorpora a la actividad y los bienes intermedios y/o finales que se generan.
- La registración de los insumos debe realizarse en términos de variables reales y debe distinguirse el momento de la generación del gasto (devengamiento) del momento del uso o aplicación del insumo a una determinada actividad, que dará lugar a los bienes intermedios que contribuyen a la generación del bien público final. Esta condición requiere al menos de dos contabilidades o sistemas de registración adicionales a las tradicionales: la registración del uso de los insumos y la registración de los productos o bienes generados (intermedios y finales).
- La gestión integral requiere una relación biunívoca entre la registración presupuestaria y la registración patrimonial. Cada movimiento presupuestario genera impactos que debe capturar la registración patrimonial. Esta condición posibilita con automatización que la contabilidad patrimonial incorpore en

su activo todos los bienes insumos, en cualquiera de sus modalidades, y bienes productos generados, finales e intermedios (tangibles o intangibles, durables o fungibles). En una primera etapa, se sugiere iniciar su valuación a su costo directo.

- Las condiciones precedentes permiten obtener relaciones de productividad (insumo/producto); estas deben surgir en forma endógena del sistema y servir de base para la programación, el establecimiento de estándares, la definición de procesos de reasignación de insumos ante cambios en las prioridades de las necesidades, la liberación de recursos utilizados inadecuadamente o ambas situaciones simultáneamente; limitando de esta forma procesos

de asignación de recursos incrementales.

- La integración contable debe tender a posibilitar que, en materia de recursos financieros, en cualquiera de sus modalidades, se incorporen a la contabilidad patrimonial los créditos por recursos devengados no percibidos, en las distintas instancias del proceso de percepción.
- Se deben diferenciar los costos presupuestarios de los costos integrales, como consecuencia de que constituyen indicadores que representan diferentes situaciones y, por lo general, no son comparables. Su no identificación puede llevar a errores en el proceso de asignación de recursos o a conclusiones inexactas en las distintas instancias de evaluación.

Las prioridades y las causas de las necesidades deben marcar los criterios de asignación de recursos en el territorio, en el marco del programa general de gobierno.



PROPOSICIONES VINCULADAS AL PROCESO DE SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA GENERAL DE GOBIERNO/PRESUPUESTO

- El seguimiento es la instancia que dinamiza el proceso de programación inicial, posibilita reprogramar las prioridades de las necesidades a satisfacer, incorporar situaciones coyunturales, identificar insumos incorrectamente asignados, liberar recursos y reasignar a nuevas prestaciones o necesidades públicas que mejoraron su prioridad, suspendiendo, reduciendo o cancelando otras prestaciones cuya prioridad cambió. En determinados casos, puede llegar hasta producirse la liberación de recursos del sector público al sector privado. En otros términos, el proceso de seguimiento constituye una condición necesaria para flexibilizar y dinamizar el proceso de ejecución del programa general de gobierno/presupuesto público, tiene carácter preventivo, evitando el manejo discrecional que lleva a situaciones hegemónicas (concentración del poder y sumisión).
- El proceso de seguimiento (evaluación durante la ejecución) debe tener carácter endógeno y estructurarse en diferentes niveles, desde los máximos niveles de consolidación, que por lo general tienen naturaleza financiera (por ejemplo: cuadro ahorro-inversión-financiamiento), hasta el nivel de actividad que integra cada una de las prestaciones públicas homogéneas, pasando por los niveles intermedios, donde consolidan prestaciones/ necesidades públicas afines. Cada nivel presenta usos particulares y puede tener usuarios comunes o diferentes.

PROPOSICIONES VINCULADAS AL PROCESO DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA GENERAL DE GOBIERNO/PRESUPUESTO EN SU CONCEPCIÓN ESTÁTICA Y DINÁMICA Y SU INCIDENCIA EN EL PROCESO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

- El proceso de evaluación dinámica, en particular la evaluación de la gestión presupuestaria, es el resultado de la vinculación entre el compromiso que surge de la decisión asignadora y aquello efectivamente realizado; permite la identificación de los desvíos, las causas, la necesidad de justificar, los responsables y las medidas correctivas, que pueden adoptar distintas características en función de sus causas.
- Se debe tender a profundizar la evaluación estática que se produce en el momento de la decisión, tiene carácter preventivo y tiene como objetivo identificar la necesidad, su estado de situación, las causas de las necesidades insatisfechas y alternativas de prestaciones para su satisfacción. De este tipo de evaluación se nutren los procesos de priorización y dan lugar a los posteriores procesos de asignación de recursos y responsables, en función de los objetivos a alcanzar en términos de necesidad que se aspira satisfacer.
- Los sistemas de evaluación en el marco de una Hacienda Productiva Plena² no pueden obviar evaluar el impacto de la acción pública en la carencia o necesidad pública. Los instrumentos de evaluación no son neutros; existen aquellos que transparentan o aquellos otros que impiden o limitan la evaluación. Las posibilidades y tipos de evaluación, en sus distintos momentos, son función de la calidad de los instrumentos de gestión de que se dispongan (sistemas de información, proceso de formulación y estructuras presupuestarias, sistemas de registración de la ejecución, sistemas de seguimiento y evaluación final, etc.).

2. Dentro de las Haciendas Productivas se distinguen dos categorías: Semiplena (no identifica las necesidades públicas) y las Plenas (que explicitan las necesidades o carencias públicas), en última instancia todos los componentes del proceso de asignación de recursos.



PROPOSICIONES PARA MEJORAR EL TRATAMIENTO LEGISLATIVO DEL PROGRAMA DE GOBIERNO/PRESUPUESTO EN SU CONCEPCIÓN ESTÁTICA Y DINÁMICA

- Los Parlamentos deben intervenir en las tres grandes instancias del ciclo de la gestión: la sanción del programa general de gobierno/presupuesto, el seguimiento de la ejecución y la evaluación final de la gestión. Esta participación debiera realizarse en el marco de una organización y una metodología ajustada a los tres momentos de la gestión. Mínimamente debe contemplar el análisis en comisiones temáticas o sectoriales, el tratamiento en una comisión de articulación de los dictámenes sectoriales para la elaboración de un dictamen integral de mayoría y los que pudieran surgir en minoría o con disidencias parciales, para pasar finalmente al tratamiento en reunión plenaria.
- Se debe avanzar en el desarrollo de una Oficina Permanente de Análisis del Programa de Gobierno y Presupuesto en el ámbito del Parlamento, que intervenga en todas las instancias del ciclo de la gestión (programación, seguimiento, ejecución y evaluación).
- La oficina de referencia debe estar estructurada para realizar tres categorías de evaluaciones: metodológica, sustantiva de la gestión presupuestaria y el tradicional control de legalidad, condición indispensable para mejorar los procesos de asignación.

PROPOSICIONES PARA MEJORAR LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN UN PAÍS CON ESTRUCTURA FEDERAL

- En países de estructura federal, para acercarse a la optimización en este tipo de organizaciones políticas se requiere la articulación de las prestaciones públicas entre los distintos niveles de gobierno. En este tipo de países aumenta la complejidad del proceso integral de asignación de recursos como consecuencia de que coexiste una multiplicidad de instrumentos asignadores públicos derivados de la descentralización de las decisiones, a lo que se agrega otro tipo de mecanismos de asignación de recursos, como son los sistemas de coordinación financiera (asignación de recursos entre niveles de gobierno). Para poder cumplir este objetivo se necesita de dos condiciones básicas: a) la coordinación y el consenso sin que estas condicionen o limiten la autonomía natural de los gobiernos locales y b) la compatibilización y articulación de los instrumentos de gestión.

Algunas reflexiones finales

Las proposiciones enunciadas buscan realizar aportes al instrumento asignador público en su doble concepción, estática y dinámica, de manera de contribuir o generar las condiciones en este, para ayudar a mejorar los procesos de asignación de recursos, que se traduzcan en un progreso del bienestar del conjunto de la sociedad, potencien la generación de ahorro doméstico que permita incrementar el capital financiero, humano, científico y tecnológico que posibilite crecer, minimizar o eliminar la exclusión social y promover la igualdad de oportunidades creciente.

Las proposiciones son condiciones necesarias pero no son suficientes; deben ir acompañadas de un conjunto de acciones de diferente naturaleza, pero complementarias. No debe esperarse que se presenten todas las condiciones para iniciar estos procesos; difícilmente se generen simultáneamente. Por esa razón, es importante avanzar en el frente que sea posible.

Este tipo de proyecto es generador de transformaciones estructurales; requieren condiciones particulares para garantizar su sustentabilidad, como por ejemplo el cambio cultural en toda la organización, una adecuación normativa en función de las transformaciones que se puedan ir generando, alto grado de participación política, que no sólo debe limitarse al compromiso de apoyar la transformación, alto grado de participación de todos los sectores y áreas de la organización, fuerte consenso político que garantice la continuidad del proyecto en el tiempo, capacitación permanente de todos los estamentos de la organización y promoción de la máxima difusión de los alcances del proyecto, de los beneficios y dificultades que plantea la instrumentación de manera de evitar que se conviertan en un factor que resista el proceso de cambio.

El soporte informático debe tener carácter instrumental y debe subordinarse a los alcances del proyecto principal. Si bien juega un rol protagónico en este tipo de proyectos que son intensivos en tecnologías informáticas, siempre debe subordinarse a la concepción del proyecto madre. En el caso de no poseer niveles altos de tecnología informática, se debe comenzar adoptando los principios conceptuales e ir adecuando la herramienta tecnológica.

El cumplimiento pleno del principio de universalidad reformulado es el que garantiza el abordaje pleno del interés público, el bien común, con independencia de la modalidad de funcionamiento, financiamiento, forma de organización jurídica.

El trabajo en su conjunto debe analizarse como una proposición integrada por un paquete de proposiciones complementarias; adoptar cada una de ellas individualmente o algunas de estas no garantiza tener un impacto relevante en el instrumento asignador y, por ende, en los objetivos planteados. El conjunto de proposiciones complementarias constituye la masa crítica que puede generar transformaciones trascendentes. Sin embargo, existen algunas proposiciones parciales sobre las que se asienta el andamiaje que soporta el resto, como el sistema de información integral que constituyen los cimientos del resto de las transformaciones.

Las proposiciones que se han incorporado en el presente texto no tienen carácter taxativo; existen otras no mencionadas, muchas de ellas pueden tener valor equivalente. Todas estas transformaciones trascienden las gestiones de gobierno y nunca debieran darse por concluidas; la profundización y el perfeccionamiento se deben constituir en un objetivo continuo.

Como reflexión final, debe destacarse que este trabajo está dirigido a ayudar a generar innovaciones en el instrumento asignador público, de manera que posibilite mostrar integralmente el programa general de gobierno, condición para facilitar un proceso de evaluación plena, en todas las instancias de la gestión; permitiendo de esta forma la resolución racional del proceso de asignación de recursos, garantizando la máxima transparencia y participación en un contexto de organización política republicana/federal, potenciando la confianza en el manejo de la cosa pública.

En cualquier gestión de gobierno los aspectos financieros sólo constituyen una restricción o condición de funcionamiento pero nunca pueden representar los objetivos últimos o finales de la gestión.

El cumplimiento pleno del principio de universalidad reformulado es el que garantiza el abordaje pleno del interés público, el bien común, con independencia de la modalidad de funcionamiento, financiamiento, forma de organización jurídica. Este es el determinante que debe o no formar parte del programa general de gobierno y, por ende, del presupuesto público. Sin el cumplimiento de esta condición no es posible conocer el costo de oportunidad de las decisiones públicas, condición indispensable para mejorar el proceso de asignación de recursos públicos.

Se persigue una nueva forma de gobernar a partir de una nueva modalidad de asignar los recursos públicos, que necesariamente inciden en el resultado del proceso integral a partir de “introducir a la gente” dentro del principal instrumento de gestión de un gobierno: “el programa de gobierno/presupuesto público”. Este objetivo se logra cuando se adquiere el hábito de decidir sobre necesidades insatisfechas de la población distribuidas territorialmente.

Para concluir, el conjunto de proposiciones parciales, que se pueden sintetizar en una proposición integral, convierten en una identidad al programa general de gobierno con el presupuesto público (compatibilidad plena).