

Políticas públicas, planificación y presupuesto: expectativas y desencuentros¹

Jorge Sotelo² y Arturo Laguado³

El fortalecimiento del Estado exige, más que la aplicación de un programa general, válido para cualquier caso, la consideración situacional de las capacidades requeridas ante los desafíos que enfrenta y los objetivos que persigue el proyecto político de desarrollo.

Es muy probable que la Argentina, luego del actual intento neoliberal, retome en 2019 la senda de un desarrollo inclusivo que intente compatibilizar de manera virtuosa progreso económico y justicia social. Pero los desafíos que enfrentará el Estado en un camino de tal tipo serán enormes. No sólo porque el país habrá sufrido el impacto de cuatro años de medidas regresivas y desaciertos, sino también porque los propósitos de un sendero diferente serán resistidos por diversos actores económicos y políticos de considerable poderío e influencia.

Ante esta situación, aparece en primer plano la necesidad de una capacidad estatal tan crítica como volátil: la capacidad política estratégica. Aquella que permitiría lidiar con los conflictos del desarrollo, propios de los procesos inclusivos caracterizados por la ampliación de derechos y la redistribución del ingreso. En términos maquiavélicos, se trata de la *virtù* del príncipe que permite lidiar con la fortuna, aquello que no se controla plenamente o no se controla en absoluto y, al mismo tiempo, es de difícil previsión.

Sin embargo, en esta ponencia queremos abordar las capacidades estatales vinculadas a otro de los desafíos críticos que necesariamente se deberán enfrentar: el problema de la asignación de recursos. Cómo es sabido, el panorama que dejará la administración Cambiemos será crítico: una economía deteriorada, una situación fiscal de fuertes restricciones, necesidades sociales acuciantes y crecientes, endeudamiento y falta de autonomía en el manejo de la política económica. Esto pone en primer plano el clásico conflicto entre necesidades y restricciones que, en el ámbito del Estado, se expresa en el dilema *cómo asignar recursos escasos a objetivos múltiples y valiosos*.

1 Publicado originalmente en *Gobernar para el ejercicio de derechos: Desafíos y estrategias 2020*, Programa de investigación Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ).

2 Profesor en Filosofía de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Magister en Alta Dirección Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) y el Instituto Universitario Ortega y Gasset (IUOG), Doctorando en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA); docente de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) / Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP), de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-A); coordinador ejecutivo de la Red PLANAR; consultor internacional, experto en temas de planificación pública.

3 Licenciado en Sociología, en Antropología, especialista en Sociología Económica, M.A en Sociología Política y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Autor y compilador de varios libros y artículos sobre políticas sociales, Estado y desarrollo y política comparada de América Latina. Ha sido consultor de diversos organismos internacionales y profesor de diferentes universidades de Latinoamérica. Actualmente es profesor de FLACSO, UNLaM y UNPAZ.

A lo largo del siglo XX y hasta nuestros días, dos sistemas han sido considerados directamente relacionados con este desafío: el presupuesto público y la planificación pública. Nuestro propósito es examinar las características que han asumido las propuestas predominantes en estos campos, poner en cuestión los presupuestos racionalistas en que se asientan, analizar el perfil que deben asumir estas herramientas en los complejos procesos de desarrollo de los países de la región y reconocer qué relación guardan -en este contexto- con la política.

Persistencia del racionalismo

El discurso característico de las políticas públicas ha estado siempre organizado en torno a la relación medios-fines. No es posible entender las políticas públicas de otro modo. Se adoptan medidas de políticas con el propósito de alcanzar resultados que satisfagan necesidades sociales. En el sentido común de las políticas públicas predomina una lógica causal, del tipo *si hacemos “p” lograremos “q” y es muy probable que, bajo ciertas circunstancias “r”, ocurra “s”*. Los documentos programáticos, los instrumentos normativos, las justificaciones y los análisis de cualquier política pública reconocen esta estructura. Es comprensible, entonces, la preponderancia que han tenido los enfoques racionalistas, en este campo, durante todo siglo XX, incluso hasta nuestros días.

Esto se expresa claramente en la vigencia de representaciones acerca del proceso decisonal propias del modelo racional primigenio; en el vigor que aun hoy mantiene el modelo de ciclo de políticas; en la permanente confianza sobre la capacidad de la razón y la técnica para restringir la complejidad e incertidumbre propias de las políticas públicas; en las expectativas puestas en la producción de información y la construcción de indicadores como piedra angular de la solución; en el lugar central otorgado a la eficacia y la eficiencia; en la persistente desconfianza de los procesos políticos y sus interferencias en la producción de las políticas públicas.

Las concepciones, modelos y herramientas del enfoque racionalista han mostrado una gran capacidad de supervivencia, a pesar de las numerosas y certeras críticas que han recibido y de las frecuentes frustraciones derivadas de su aplicación. Esto se debe, en parte, a que muchas de sus construcciones permiten una comprensión rápida y fácil de las políticas públicas y, en tal sentido, resultan útiles; pero también a su consustancialidad con la gramática de las políticas públicas, caracterizada por la racionalidad instrumental.

Como sea, sus artificios suelen distinguirse por una simplificación excesiva del proceso de producción de políticas públicas, del proceso de toma de decisiones, de las relaciones entre los sistemas que intervienen, de la explicación de los problemas públicos, de las relaciones causales subyacentes y del vínculo entre las intervenciones públicas y sus efectos.

Es en este contexto que ha germinado la exigencia de alineación entre planificación y presupuesto en el sector público. En el marco de estas herramientas han surgido las propuestas para mejorar su articulación y desde esta perspectiva se han explicado los frecuentes fracasos de la relación.

La planificación fue vista como una tabla de salvación frente al eterno conflicto entre necesidades y restricciones que, en el sector público, se expresaba en el dilema: *cómo asignar recursos escasos a objetivos múltiples y valiosos*. Un proceso técnico y sistemático capaz de dirimir con criterios racionales los problemas de asignación, sobre la base de prioridades y de una adecuada selección de los mejores medios para alcanzar los fines. Una empresa capaz de mejorar la eficacia de las políticas públicas y la eficiencia de la administración. La razón instrumental y la técnica encaminadas a controlar la realidad para adecuarla al difícil mundo de las necesidades sociales. La convicción de que la planificación podía contribuir a resolver el dilema instituyó la correspondencia entre planificación y presupuesto como una relación necesaria y posible. El presupuesto debía estar alineado al plan y se solucionaba el problema. Dicho axioma perduró hasta nuestros días con la fuerza que les otorgan a las sentencias la sencillez y el sentido común.

Sin embargo, no se trata de una relación evidente y manifiesta. Por el contrario, si se toman en cuenta los obstáculos y contratiempos que caracterizaron a este vínculo en las diversas experiencias, resulta prudente que nos preguntemos si un alineamiento de tal naturaleza es posible, o bien, en qué medida y de qué manera.

Con tal propósito, en vez de repasar las críticas y objeciones que desde hace más de medio siglo se le hace al modelo racionalista, resulta propicio observar la evolución de la técnica presupuestaria y los cambios en la manera de concebir la planificación pública, a efectos de conjeturar qué quimeras persiguen, de qué huyen, qué quieren resolver, qué dificulta el encuentro, cómo podrían construir un buen diálogo.

Evolución de las técnicas presupuestarias: la obsesión por el desempeño

El *performance budgeting* siempre está volviendo. Forma parte de ese tipo de ideas que provocan una suerte de repentino encantamiento: rara vez se ha implementado con éxito, pero su sola enunciación suscita el convencimiento de que es necesario y posible. Parece una propuesta novedosa, pero, en realidad, ya en los años 50 en los Estados Unidos existía una abundante bibliografía sobre *performance budgeting* (traducido frecuentemente como presupuesto por resultados o presupuesto por desempeño) y sobre *program budgeting* (presupuesto por programas). Eran propuestas que respondían a una vieja inquietud: las limitaciones de los presupuestos tradicionales, elaborados sobre la base del gasto de ejercicios pasados con pequeñas modificaciones incrementales.

Las características del presupuesto basado en el comportamiento histórico del gasto lo hacían poco propicio para asegurar la eficiencia, favorecer la coordinación, tomar decisiones racionales y dirigirse a prioridades. La idea central de las nuevas propuestas era reorientar el proceso presupuestario trasladando su foco de los insumos a los productos. Complementariamente, respaldar los requerimientos de recursos con información sobre los costos del programa y el desempeño del organismo correspondiente.

La Comisión Hoover, creada por el presidente Harry Truman para recomendar cambios administrativos en el Gobierno Federal de los Estados Unidos, propuso, en el año 1949,

su implementación y difusión, dándoles un impulso importante a estas iniciativas. No obstante, su aplicación fue reducida debido a las limitaciones de los sistemas de administración existentes: su implementación requería mucho tiempo y procesos de reforma previos.

A pesar de ello, la idea vuelve con mayor vigor en la década siguiente en una de sus versiones más influyentes: el PPBS (*Planning, Programming, and Budgeting System*) de Robert McNamara y Charles Hitch. Aplicada primero en el sector industrial y luego en el Ministerio de Defensa de los Estados Unidos, la propuesta integraba un conjunto de técnicas, herramientas y procedimientos que pretendían integrar planificación y presupuesto a los efectos de asignar los recursos a los bienes y servicios que se han de producir para alcanzar objetivos previamente definidos. En el año 1965, el presidente Johnson ordenó su introducción en todos los departamentos de la Administración Federal. En el mismo año, Naciones Unidas publicó el *Manual for Programme and Performance Budgeting* y la técnica no sólo se irradió a diversos países industrializados, sino que, ya a fines de la década del 60, casi todos los países latinoamericanos, varios países asiáticos y algunos países africanos habían introducido alguna variante de presupuesto por programas (Diamond, 2003).

Eran los años de apogeo del desarrollismo que había irrumpido en la vida política latinoamericana y entusiasmaba a técnicos y dirigentes políticos. El estructuralismo latinoamericano ejercía una gran influencia entre los especialistas, encantaba a muchos responsables de políticas públicas y atraía la atención de todos los interesados en el desarrollo económico, social y político de la región. Se daba por sentado el rol protagónico del Estado como motor y guía del crecimiento económico. La propia Alianza para el Progreso -la estrategia promovida por J.F. Kennedy para la región, en el contexto de la Guerra Fría⁴- formalizada en 1961 en la Carta de Punta del Este, promovía la planificación económica y la elaboración de planes nacionales de desarrollo de corto, mediano y largo plazo como eje vertebrador de los procesos de modernización y crecimiento económico de los países de la región. En ese contexto, la técnica del presupuesto por programa que -tanto al momento de la formulación como de la ejecución- intenta reflejar y tomar en cuenta los procesos productivos del sector público, aparecía como el instrumento ideal para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en los planes de desarrollo.

En el año 1967, la editorial Siglo XXI publica *Planificación y Presupuesto por Programas* de Gonzalo Martner y, en 1970, *El Sector Público en la Planificación del Desarrollo* de Ricardo Cibotti y Enrique Sierra. Ambas obras fueron algunos de los textos clásicos en castellano que versaban sobre esta temática, entre otras. Con algunos antecedentes como el mimeo “Presupuesto de programas y de ejecución por actividades” de CEPAL, del año 1959.

Sin embargo, en todas las latitudes, se registraron importantes brechas entre las promesas de la técnica y las contribuciones de los procesos de implantación. En palabras de Peter Dean (1989), estas innovaciones presupuestarias conquistaron grandes expectativas y logros decepcionantes. En Estados Unidos, dónde su implantación fue más decidida, a

4 Un programa de ayuda económica, política y social que preveía una inversión de 20.000 millones de dólares en diez años.

pesar del fracaso del PPBS, el presupuesto por programas se continuó aplicando, aunque de manera menos ambiciosa. Gradualmente se fueron introduciendo mejoras al proceso presupuestario.

La declinación de la planificación del desarrollo en América Latina, que ya a mediados de los años 70 era manifiesta, debilitó los primeros intentos de aplicación del presupuesto por programas en la región. No obstante, las experiencias se habían mostrado impotentes para superar la asignación presupuestaria inercial basada en criterios tradicionales centrados exclusivamente en el uso de recursos. A la vez, adolecía de una visión ínter-sistémica que relacionara el presupuesto, en sus diversas etapas, con los otros sistemas administrativos, tales como recursos humanos, compras y contrataciones, tesorería, crédito público y contabilidad (Makón, 2005).

Para el ejercicio fiscal 1979, Jimmy Carter dispuso la aplicación del *presupuesto base cero* en la Administración Federal, lo que dio un cierto impulso a esta técnica durante los años 80. El presupuesto base cero se enmarca en una filosofía similar a la del presupuesto por programa, pero propone un procedimiento más radical, ya que pretende hacer *tabula rasa* de los ejercicios anteriores para volver a establecer prioridades. Brinda para ello herramientas adicionales para establecer la asignación de recursos en función de las políticas y objetivos institucionales. La complejidad de la técnica y la fuerte exigencia de disponibilidad de información, así como el “haberla concebido como una alternativa al presupuesto por programas y no como un mecanismo complementario, útil para fijar prioridades al momento de definirse las orientaciones de la política presupuestaria” ha hecho que tuviera escasa incidencia en la región (Makón, 2005).

El presupuesto por programas recibió un nuevo impulso en América Latina de la mano de los procesos de reforma de la administración financiera que tuvieron lugar a comienzo de la década del 90. Estos concebían los sistemas básicos que conforman la administración financiera pública (presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad y, en versiones más actuales, los sistemas de administración de recursos humanos, compras y contrataciones) bajo un enfoque integral e integrador. Esta concepción de administración financiera implica “ligar la gestión administrativa al registro contable y, por lo tanto, plantea como requisito un profundo proceso de reingeniería en la programación y administración de los recursos reales y financieros del sector público” (Makón, 2005). Sin embargo, la reforma presupuestaria de esos años tuvo lugar en un contexto diferente: la planificación pública prácticamente se había extinguido, prevalecían concepciones que imaginaban el mercado como el principal factor del desarrollo y, a la luz del Consenso de Washington, se desarrollaban drásticos procesos de reducción del Estado.

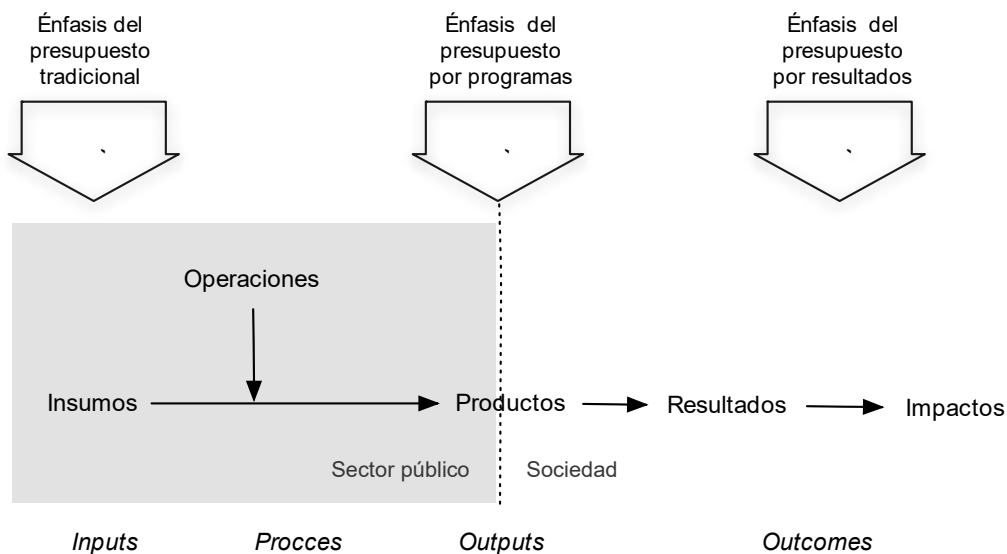
Mientras tanto, en los países anglosajones se desarrollaban procesos de reforma de la gestión pública que, bajo una perspectiva gerencialista, adquirían diversas denominaciones: *performance management*, *performance-based management*, *governing for results*, *management for results*, *results-based management*, *output-based management* y *outcome-based management*. En América Latina se las conocieron bajo el rótulo de *gestión por resultados*. A la luz de estas reformas reaparecen las iniciativas presupuestarias recuperando el viejo concepto de *performance budgeting*, pero en una versión de nuevo

ño, a veces también denominada *results-based budgeting* o *outcomes-based budgeting* y conocida en nuestra región simplemente como *presupuesto por resultados*.

Y es que el *performance budgeting* siempre está volviendo. Como dice Allen Shick (2013):

“Las iniciativas del performance budgeting han tenido normalmente una tasa de mortalidad elevada, aunque a menudo vuelven a aparecer, a veces en una forma diferente y con una nueva etiqueta. Sin embargo, a pesar de su bien documentada procedencia y de su pasado accidentado, el performance budgeting aun provoca admiración, como si se tratara de una novela, un enfoque experimental que debe ser diseñado nuevamente y explicado cada vez que un gobierno intenta enfocar los presupuestos en los resultados. El performance budgeting ha tenido muchas vidas, lo bastante disímiles entre sí como para provocar la fantasía de que esta vez será diferente, que esta última versión será la verdaderamente transformadora.

En las últimas décadas, los países de la OCDE han hecho decididos esfuerzos por implantarlo. Y en los últimos años, lo promueven en distintos países de América Latina. Pero esta nueva versión, deudora del *New Public Management*⁵, presenta una novedad: si en las primeras versiones, para superar el comportamiento histórico del gasto, el foco se había trasladado de los insumos a los *outputs*, es decir, a los bienes y servicios que el sector público presta, en las propuestas contemporáneas, el énfasis se desplaza hacia los *outcomes*, es decir, en dirección a los efectos que en la sociedad suscita la producción



pública⁶. Pero eso va acompañado además de otra pretensión: la asignación de recursos debe estar vinculada a los resultados obtenidos por las áreas.

La evolución de las técnicas presupuestarias ha corrido el acento de izquierda a derecha de la cadena de valor público, como se puede apreciar en el Gráfico 1. En los hechos, la preocupación por los efectos constituye una ampliación del campo presupuestario, comparable con el movimiento que, en su momento, desplazó el foco de los insumos a los productos.

5 Término utilizado para designar a un conjunto de propuestas de perspectiva gerencialista que se constituye en un paradigma hegemónico en el campo de la administración pública durante los años 80 y 90. Se caracterizaba por proponer la introducción de herramientas de gestión empresarial al sector público y otorgar una fuerte centralidad a los conceptos de competencia, eficiencia e incentivos, así como a los de gerente y cliente.

6 “While first generation performance budgeting was content with measuring outputs, later generations demanded attention to outcomes and impacts” (Shick, 2013).

Las dificultades que tuvieron las aplicaciones de las primeras versiones fueron tempranamente atribuidas, por algunos críticos (Aaron Wildavsky, 1969, 1978, 1986), a la propia naturaleza del presupuesto por programas, al que consideraban un artificio racionalista rígido, complicado y poco realista. La falta de comprensión del proceso presupuestario signado por factores que exceden la perspectiva meramente técnica es, desde este punto de vista, la razón principal de las dificultades que encontraron los esfuerzos por estructurar el presupuesto exclusivamente en torno a *outputs*. Sin embargo, aun sin poder exhibir logros importantes en los procesos de implantación ni mejoras significativas en la asignación basada en prioridades, atribuibles a la técnica presupuestaria, la pretensión es extendida al campo más complejo e incierto de los efectos.

La evolución de estas propuestas se asemeja a una huida hacia delante: empeñarse en avanzar hacia desafíos más complejos, cuando aun no se han resuelto los problemas originarios y hay señales que invitan a parar y repensar las estrategias. El énfasis puesto en incorporar información sobre *outcomes* en el presupuesto profundiza las dificultades iniciales del presupuesto por programas. La persistencia de estas propuestas se asienta en dos supuestos: la creencia de que las decisiones de gasto son más racionales y eficientes cuando se basan en los resultados y la idea de que las reformas orientadas a resultados han sido exitosas. Para mantener este programa, las propuestas han ido adoptado características diversas, manteniendo siempre como piedra angular los conceptos *desempeño* y *resultado*.

Allen Shick (2013) sintetiza en dos los modelos que hoy se disputan la preeminencia. Ambos otorgan un lugar central a los conceptos *desempeño* y *resultado*, aunque difieren en el papel que ellos pueden cumplir en el proceso presupuestario. El primero, más radical, pugna por asignaciones presupuestarias firmemente basadas en resultados, en su máxima expresión sustentadas en fórmulas. El segundo, plantea presupuestos con información complementaria sobre desempeño que podrá ser tomada en consideración, junto con otros factores, al momento de decidir las asignaciones. En un caso los resultados son determinantes, en el otro son meramente indicativos. En ambos casos, “lo notable son los esfuerzos para extender su alcance a la política fundamental y a los procesos gerenciales y políticos” (Shick, 2013). El autor interroga críticamente estos modelos. Respecto del primero, inquiere sobre las condiciones de posibilidad de la propuesta: ¿es acaso viable el modelo, dado el carácter político del contexto en el que se toman las decisiones de gastos? En cuanto al segundo, modelo menos ambicioso, pero aparentemente más dúctil que el primero, se pregunta sobre su incidencia: ¿puede tener algún impacto significativo en cómo se asignan los recursos públicos?

La larga marcha de la planificación hacia lo estratégico

Se ha instalado la idea de que la planificación pública ha evolucionado del paradigma normativo que caracterizaba a la planificación tradicional hacia uno de carácter estratégico. Esto no es del todo cierto: lo que ha ocurrido, en realidad, fue un movimiento de retirada y retorno de la planificación, sin que la práctica predominante actual pueda ser caracterizada cabalmente como estratégica.

En el último cuarto del siglo XX, tuvo lugar el abandono de la práctica de la planificación, en la mayor parte de los países de América Latina, debido, en gran medida, al auge del neoliberalismo en la región, con su consecuente mitificación del mercado como mecanismo de coordinación y la impugnación de la intervención estatal, no sólo en la economía sino en cualquier actividad que no se correspondiera con las funciones esenciales del Estado. Pero también, es justo admitirlo, ocurrió tras el auge y declinación de la planificación del desarrollo, que acumulaba más de dos décadas de esfuerzos sin logros significativos.

La afirmación es, obviamente, una generalización que no aplica a todos los países debido a la variedad de situaciones. Los casos de Brasil o Colombia, que mantuvieron sus sistemas nacionales, por ejemplo, no pueden compararse con los de aquellos países que desmontaron la institucionalidad de la planificación en los inicios de los años 90. Aun cuando hayan recibido también el influjo de las propuestas gerencialistas, mantuvieron la gimnasia y la cultura de la planificación, no perdieron la perspectiva global y procesaron sus propios problemas. Pero la retirada de la planificación en el continente, salvo aquellas excepciones, fue notoria.

Sin embargo, de a poco, la planificación ha regresado. Su resurgir se dio, al comienzo, en el nivel institucional y vino acompañado con el mote “estratégica”. La fuerte influencia del *New Public Management* llevó a pensar que, si las empresas tenían sus planes estratégicos, las instituciones públicas también deberían tenerlo, a efectos de mejorar su eficacia y eficiencia. Se trataba de intentos de aplicación de métodos y técnicas de planificación y gestión corporativa al ámbito público. Recién a principios del siglo XXI, el retorno de la actividad planificadora volvió a extenderse al ámbito de la planificación global y a mirar el largo plazo, al mismo tiempo que se refundaban o vigorizaban los viejos sistemas nacionales de planificación. Sin embargo, este retorno auspicioso no alcanza para constatar el ingreso de la planificación pública a un nuevo paradigma de carácter estratégico.

La planificación del desarrollo presentaba limitaciones que fueron, en su momento señaladas en una fuerte autocritica por algunos de sus referentes (Matus, 1987 y De Mattos, 1979), a saber: reduccionismo economicista, carácter prescriptivo, perfil tecnocrático, subestimación de los procesos políticos, descuido de la gobernabilidad, falta de cálculo estratégico, entre otros. Sin embargo, el alejamiento de este modelo no significó para la planificación actual un progreso significativo en estos aspectos y, en cambio, implicó la pérdida de algunas de sus virtudes, a saber: la vocación de transformación de la estructura socio-económica y el enfoque sistémico, multidimensional y dinámico que permeaba todos sus diagnósticos sobre los problemas públicos, aun cuando estuvieran principalmente centrados en la economía en situación de desarrollo.

De modo que la práctica actual de la planificación se enfrenta a nuevas dificultades sin necesariamente haber superado los déficits endilgados al paradigma normativo. Es cierto que la planificación ha dejado de ser una práctica de especialistas, limitada al ámbito económico, para ser entendida como un proceso de apoyo a las decisiones estratégicas de quienes ejercen funciones de gobierno; sin embargo, ha sumado nuevas limitaciones. Por una parte, ha abandonado su propensión a pensar las estrategias vinculadas con los profundos cambios sociales, políticos y económicos que requieren nuestros países. Por

otra, ha perdido su vocación de investigación rigurosa y análisis integral de los problemas públicos, lo que se hace evidente en la debilidad –o, en ocasiones, inexistencia- de su dimensión diagnóstica. Sus preocupaciones han sido reducidas a cuestiones de carácter metodológico, de diseño institucional y de coordinación con los sistemas de gestión.

Sin embargo, hablar de planificación no es hablar de cómo se diseñan planes, se formulan objetivos y se construyen indicadores; por el contrario, es responder a los interrogantes sobre el modelo de país, las estrategias para alcanzar mayores estándares de bienestar, los mecanismos de distribución del ingreso, los sectores que se verán favorecidos o perjudicados; es prever los conflictos que se presentarán en el despliegue del modelo; es construir la viabilidad del mismo. Planificar es definir qué sectores o actividades traccionarán el proceso de crecimiento; qué tipo de especialización productiva se promoverá, quiénes están llamado a liderar y conducir el proceso de acumulación; cómo achicar la brecha tecnológica, cómo desandar las heterogeneidades existentes entre sectores, al interior de cada sector y en el ámbito territorial.

En general, el marco normativo y los documentos programáticos les asignan a los sistemas de planificación en América Latina dos funciones: a) una vinculada al desarrollo del país -que oscila entre *dirigir el proceso de desarrollo*, en su versión más fuerte, y *promoverlo*, en su versión más débil-; b) otra orientada a introducir mayores cuotas de racionalidad, coherencia y coordinación en la acción pública, a los efectos de lograr procesos más eficientes. En los hechos, ha primado la segunda. Pareciera ser que el objeto de la planificación continúa circunscripto a la acción del aparato público y rara vez toma como epicentro los procesos de desarrollo, de manera rigurosa.

Esto ha sido reforzado, en gran medida, por la influencia del NPM en la región que trasladó el foco de la planificación a la gestión. Los problemas del desarrollo, se descontaba, serían resueltos por el libre accionar de las fuerzas del mercado.

Si no concentra sus esfuerzos en los aspectos estratégicos, la planificación deviene en una práctica inocua, cuyo mayor aporte será organizar un poco la acción pública, generar documentos y algunos no siempre efectivos parámetros de evaluación. (Sotelo, 2012)

Otra carencia evidente es la supresión del conflicto como elemento crítico en la conceptualización de las políticas públicas por parte de quienes promueven los procesos de planificación y mejora de la gestión. Esto redundará en un descuido de los aspectos vinculados a la construcción de viabilidad y a la ampliación del campo de gobernabilidad. Estas tareas continúan ausentes o toman la forma de procesos de participación o de construcción de consensos, en general, meramente formales.

En el marco de estas debilidades es frecuente entender la planificación como el proceso mediante el cual una institución define los productos terminales que entregará a la población y el impacto que, en término de resultados, pretende suscitar en la sociedad. No obstante, este es sólo un aspecto del dominio de la planificación estratégica.

La planificación estratégica pública sobrelleva dos labores de naturaleza diferentes: la definición anticipada de un rumbo y el manejo cotidiano en situaciones conflictivas que posibiliten la concreción de un camino que no necesariamente será el previsto. En el encuentro de esos dos mundos surgen las estrategias: resultan de la existencia del otro, se

definen de manera relacional. Las estrategias emergen, se definen en el camino, se construyen: se forman, más que se formulan. Las condiciones de posibilidad de las estrategias son la presencia de actores y existencia de conflictos. Es necesario pensar el concepto de estrategia en un escenario diferente al contexto más cómodo de la definición racional y previa.

Estas dos labores pueden ser entendidas en término de *funciones de la planificación estratégica*. Por un lado, la *función normativa*, que tiene como propósito la definición de la trayectoria, sus objetivos y metas. Por otro, la *función paragógica*⁷, que refiere a la tarea de lidiar, en situaciones complejas, conflictivas e inciertas, con actores que representan intereses diversos e, incluso, contrapuestos, a efectos de hacer viable la trayectoria elegida.

En algunas experiencias, se comienza a revalorizar la función paragógica, sin embargo, en términos conceptuales aún prevalece la idea que restringe el alcance de la planificación estratégica a su función normativa aplicada exclusivamente a los organismos públicos aislados o a distintos tipos de agregados de ellos. Esta perspectiva es claramente deudora de un enfoque racionalista clásico.

En la práctica, lo que ocurre es que la planificación pública se resiste a asumir el carácter complejo e incierto de su objeto: las políticas públicas tienen una naturaleza similar a la política. El debate, la puja y el conflicto coexisten con el dominio más previsible y ordenado de la administración. Insistir en establecer fronteras nítidas entre estos territorios sólo reaviva la distinción entre política y administración, refuerza la pretensión de reducir la política pública a su naturaleza administrativa y alienta las denuncias sobre las interferencias de la política en las políticas.

Intentar el atajo racionalista de reducir la planificación a la definición de la cadena medios / fines, al establecimiento del rumbo y de la trayectoria, a la formulación de objetivos y metas es una trampa: la incertidumbre volverá a aparecer, se filtrará por las grietas del artificio, y terminará transformando el plan en un trasto inútil.

Es preferible aceptar que la política es parte constitutiva de las políticas públicas y que, al interior de ellas, persiste la tensión entre su naturaleza de interacción política y su dimensión de administración. Y lidiar con ello.

¿Es posible, en este marco, una correspondencia automática o lineal entre planificación y presupuesto?

Repensar el vínculo

Cuando, en las versiones actuales de *performance budgeting*, se insiste en vincular el proceso presupuestario a *outcomes*, se parte de la convicción de que la articulación entre presupuesto y planificación no sólo es necesaria, sino además posible. Muchas veces se

⁷ Paragógico: ADJ. relativo a la paragoge (RAE). Si bien el único significado que se recuperó del vocablo paragoge en las lenguas modernas es el de alteración del lenguaje (adición de un sonido al fin de un vocablo), es conveniente destacar la riqueza de un sentido olvidado de esta palabra. El término proviene del verbo griego Παραγω (Παρα prep. junto a, cerca de, en, entre y αγω v. tr. conducir, guiar, persuadir, educar, juzgar, considerar), cuyo sentido etimológico es: conducir, navegar silenciosamente, desviar, seducir, inducir, alterar.

entiende incluso que ese vínculo es simple y natural. Y aquí radica el problema. La mejor estrategia para lograr un círculo medianamente virtuoso entre estos dos mundos es poner en cuestión la posibilidad misma del vínculo. Trabajar en su complejidad, lidiar con sus permanentes descalces.

Para volver a entender la relación planificación-presupuesto y el aporte que ésta puede hacer a una mejor producción de políticas públicas debemos repensarla más allá de las exigencias de estos modelos.

La vigencia del enfoque racionalista en ambos dominios está en el trasfondo de los contratiempos de la relación. Las dificultades no se generan solamente por desdeñar o desconocer la dimensión política de estos procesos. También por simplificar en exceso las relaciones entre variables que sustentan las decisiones medios / fines. Es decir, los instrumentos característicos del racionalismo empobrecen la propia función normativa de la planificación, generando la ficción de una articulación con el presupuesto que después no se cumple.

La relación entre presupuesto y planificación no puede ser abordada de manera cándida. Se trata de dos campos de naturaleza diferente en varios sentidos: el grado de complejidad del sistema sobre el que intervienen, la naturaleza de sus procesos, el modo de intervención y tipo alcance.

La dimensión política

La crítica al racionalismo por su tendencia a concebir el presupuesto y la planificación, así como su alineamiento, desde una perspectiva eminentemente técnica, nos puede llevar a pensar erróneamente que las dificultades de articulación radican en la naturaleza política de la planificación y la naturaleza técnica del presupuesto.

Sin embargo, el presupuesto es también un proceso político. En gran medida, el fracaso de muchas reformas presupuestales de corte racionalista ha sido consecuencia de no comprender la dimensión política del proceso presupuestario.

Wildavsky ha insistido en la naturaleza política del proceso presupuestario desde los tempranos 60, tanto por sus características intrínsecas como por sus consecuencias. El proceso está caracterizado por una secuencia de conflictos interrelacionados, en el que actores con intereses particulares desempeñan roles específicos, poniendo en juego con mayor o menor destreza sus estrategias. El presupuesto refleja el resultado de esas pujas, en él quedan registradas sus secuelas.

En la medida que cada actor participa en la elaboración del presupuesto exhibe sus propios intereses, pero, a la vez, recibe información sobre las preferencias de los otros actores, “lo que hace del presupuesto una red de comunicación en la que continuamente se genera información que circula entre los participantes” (Wildavsky, 1986). A su vez, este proceso genera un sedimento histórico que se constituye en referencia ineludible: “una vez que se aprueba un presupuesto, éste se convierte en un precedente, pues el hecho

de que algo se haya autorizado en el pasado amplía la posibilidad de que se autorice de nuevo” (Wildavsky, 1964).

Los roles que caracterizan el juego tienen, desde esta perspectiva, un papel importante porque prefiguran dispositivos institucionales y condicionan las estrategias que desarrollarán los actores. Aquellos que procuran lograr una mayor asignación, aquellos que intentan controlar el gasto o garantizar la viabilidad macroeconómica del presupuesto, aquellos que vigilan la asignación según las prioridades estratégicas, protagonizan contiendas y estrategias que se repiten año tras año. Hay una economía en este proceso político que hace que el presupuesto avance de manera más efectiva que a través de los artificios racionalistas o tecnocráticos. Así:

En el Gobierno norteamericano, las agencias administrativas actúan como intermediarios de gastos excesivos, el Ministerio del Presupuesto como funcionario del presidente con tendencia a los recortes presupuestarios, el Comité de Asignaciones de la Cámara actúa como el guardián del Ministerio de Finanzas, y el Comité de Asignaciones del Senado como Corte de apelación donde las agencias llevan sus desacuerdos y cuentan con la acción legal de la Cámara. Las funciones se encajan entre sí y establecen un patrón fijo de expectativas mutuas, el cual reduce la dificultad de los cálculos que deben realizar los participantes. Las agencias no necesitan considerar con gran detalle cómo sus demandas afectarán al programa general del presidente. Saben que tales criterios deben ser introducidos por el Ministerio del Presupuesto. Ya que se depende de las agencias para avanzar en todos los programas para los que hay posibilidades de apoyo, el Ministerio del Presupuesto y los comités de asignaciones pueden concentrarse respectivamente en ajustarlos al programa del presidente o reducirlos. (Wildavsky, 1986)

En Argentina, son actores diferentes con roles similares:

La Secretaría de Hacienda frecuentemente preocupada por la disciplina fiscal; los Ministros de Línea que –al igual que los responsables de organismos descentralizados e incluso los jefes de programas–, preocupados por los problemas de sus sectores, ejercen un rol activo en defensa de sus presupuestos; el Presidente –y sus colaboradores más cercanos– preocupados por cumplir con objetivos políticos o de políticas. Y, más allá del Poder Ejecutivo, los legisladores que frecuentemente responden a lobbies corporativos o a intereses provinciales/regionales y numerosos grupos de interés de la sociedad civil, entre otros. (Sotelo, 2003)

“El presupuesto es un juego de tramposos”⁸. Las instituciones piden más porque saben que les darán menos. El órgano rector impone límites de gastos exigentes a todos por igual a través de los “techos presupuestarios”, esperando corregir los casos en que hayan ido demasiado lejos, a partir de las quejas de las instituciones durante las discusiones de los “sobretechos”. El Poder Ejecutivo suele incorporar, a propósito, artículos que concentran las discusiones en el Poder Legislativo y así desviar la atención de las decisiones presupuestarias que más le interesan. Los grupos de interés y los legisladores suelen funcionar como aliados de algunas instituciones frente a las restricciones impuestas por el órgano rector. El órgano rector hace un uso estratégico de las proyecciones de ingreso. Sin embargo, “juego de tramposos” parecería ser más una expresión que pretende describir cabalmente el proceso que un juicio de valor. Si cada tahúr cumple bien su rol, el juego finalmente avanza.

8 Afirmación realizada por un ex Secretario de Hacienda del Poder Ejecutivo y ex presidente de la Comisión Bicameral de Presupuesto del Poder Legislativo, en el contexto de una entrevista realizada para una investigación, en el año 2003, en Argentina.

El presupuesto no emerge de un proceso técnico ordenado sino de uno complejo, conflictivo y frecuentemente confuso. Esto se debe a dos razones: la participación de actores con racionalidades, perspectivas e intereses diversos y el carácter intrínsecamente político de la puja por los recursos comunes.

No obstante, el carácter político de la planificación y el presupuesto no asegura una buena articulación entre ambas funciones, ya que se trata de campos de naturaleza muy diferentes, que constituyen arenas en las que se dirimen conflictos distintos, que convocan a actores diversos y que se estructuran en torno a reglas de juego específicas.

Lo esperado no se cumple

Si el sector público produce bienes y servicios es porque espera modificar situaciones sociales que son objeto de política. La producción pública adquiere sentido cuando contribuye de manera efectiva a lograr efectos esperados que reviertan los problemas que definen esas situaciones. Sin embargo, frecuentemente “lo esperado no se cumple y un Dios abre la puerta a lo inesperado”⁹.

Una de las principales deficiencias del modelo de cadena de valor público es el carácter lineal de su representación habitual, que lo vuelve apto para expresar intervenciones sencillas y acotadas, cuando están dirigidas a contextos simples no caracterizados por la multicausalidad. Pero se vuelve restrictivo a la hora de describir y analizar intervenciones más complejas. La gráfica de la cadena de valor es engañosa porque sugiere que el tipo de relación producto \Rightarrow resultado \Rightarrow impacto es similar a la de insumo \Rightarrow producto, encubriendo su naturaleza radicalmente diversa.

La relación que se postula, en los procesos de planificación, entre producción pública y cambios esperados en las variables *outcomes* es de carácter conjetural y su ocurrencia es incierta, sobre todo teniendo en cuenta que la mayor parte de las veces presupone una relación cuanto menos estocástica: “si se produce X e Y, en condiciones C, entonces, *probablemente* se producirá Z”. Por esa razón, las denominamos *hipótesis de intervención o hipótesis de política*.

En cambio, los vínculos del cuadrante izquierdo, que expresan las relaciones que existen entre los productos y la combinación de insumos que se necesita para obtenerlos, son de tipo determinista: “si se combinan P, Q y R, en circunstancias C, *siempre* se obtendrá Z”. A menos que el proceso de transformación de los recursos en bienes y servicios haya sido de deficiente calidad o no se haya respetado la tecnología de producción prevista. Se trata de *relaciones técnicas que relacionan insumos-productos* y son programadas durante los procesos de planificación operativa y formulación presupuestaria.

El campo en el que la producción pública y las acciones de regulación tienen efectos es un terreno complejo e incierto, caracterizado, en general, por una multiplicidad de variables que mantienen entre sí relaciones diversas.

9 Frase atribuida, en el siglo IV A.C., a Eurípides, citada por Edgar Morin en su libro *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, Santillana, UNESCO, París, 1999.

El dilema de la asignación

El presupuesto por resultados promete una asignación de recursos que tome en cuenta los logros en el terreno de los *outcomes*, o bien, el buen desempeño en general. Es de esa manera que la planificación irrumpe como necesaria en el terreno presupuestario. Sin embargo, lo hace reducida a la función de generar elementos de referencia que permitan evaluar la *performance* de las instituciones públicas y sus áreas. Es la actividad responsable de definir los resultados esperados (*outcomes* y otras medidas de desempeño).

Sin embargo, el proceso de asignación no ocurre de esa manera. En 2013, Allen Shick, basándose en los últimos estudios sobre las prácticas presupuestarias de la OCDE (2011/2012), reconoció que no hay ningún país en el que se vincule directamente los gastos al desempeño. El desempeño sirve, a lo sumo, como información complementaria, pero no para decidir la asignación. Concede también que hay muchos factores importantes, más allá de los resultados, para decidir cómo gastar el dinero público.

En la mayoría de los países, la información de desempeño es usada en la gestión interna de las instituciones, más que por los órganos rectores para la asignación. Los informes de desempeño y la evaluación de programas son usados excepcionalmente en las negociaciones y cuando esto ocurre impacta en decisiones muy acotadas y no en grandes reorientaciones del gasto. Al respecto, Shick (2013) plantea:

A primera vista, parece que el principal avance en los procesos del presupuesto por desempeño ha sido la sofisticación de la medición del desempeño. Esto es, sin duda, la más notable de sus características. En muchos países, gobiernos de todos los niveles han invertido mucho en definir los productos, resultados, impactos, beneficios, objetivos y así sucesivamente. Sin embargo, salvo pocas excepciones, el presupuesto por desempeño no se ha convertido en el presupuesto del gobierno. Es un accesorio para el presupuesto; adorna y mejora las decisiones presupuestarias, pero no cambia fundamentalmente la forma en que éstas se toman.

Se sostiene en este artículo que la lógica que prima en la asignación de recursos no es la lógica del desempeño y que eso no ocurre por desidia burocrática sino simplemente porque el buen comportamiento no es el criterio adecuado para decidir en qué se gastan los escasos recursos públicos. Para mejorarla es necesario comprender los principios que rigen la asignación presupuestaria. Ésta opera a través de dos lógicas en tensión: la *inercia* y el *cambio*.

En el proceso presupuestario, nunca se reconsideran todas las decisiones de gasto a la vez. El establecimiento de prioridades, la justificación de recursos, el análisis de alternativas referidos a las distintas opciones de política procede por acumulación. El presupuesto de cada año se basa en el presupuesto del ejercicio anterior, concentrándose las decisiones en modificaciones marginales. “La mayor parte de cualquier presupuesto es producto de decisiones previas” (Wildavsky, 1986). Los presupuestos precedentes, al fin y al cabo, proporcionan una base sólida para definir las asignaciones ya que éstas se asientan en decisiones sopesadas anteriormente. El pasado, por otra parte, es conocido y el futuro incierto: las consecuencias de las asignaciones, en términos de equilibrios, conflictos y formas de gestionarlos, son imaginables.

No obstante, la mala prensa con la que cuenta la inercia asignativa es justificada. Si el pasado fue un error, su persistencia en el futuro probablemente no haga más que agravarlo. La inercia arrastra hacia delante, frecuentemente de manera turbia, es decir, sin una mirada aguda hacia el pasado que permita conocer de manera crítica las razones de las decisiones de gastos históricas. Pero, en un gran número de situaciones, las decisiones pasadas simplifican la asignación, posibilitando la tarea de formulación presupuestaria de manera más efectiva que las propuestas racionalistas. Por ello, en la economía política del proceso presupuestario ésta es una de las lógicas centrales.

No obstante, el predominio de la inercia es, algunas veces, alterado por la lógica del cambio: modificaciones significativas en el patrón histórico de asignaciones presupuestarias. Esas alteraciones no derivan de una regla de juego ligada al desempeño sino, por el contrario, proceden de la política. La dimensión política opera a través de dos mecanismos: decisiones asignativas de los líderes de gobierno o imposiciones que provienen de la interacción política.

El titular del Poder Ejecutivo puede tomar decisiones de asignación de recursos en función de su programa de gobierno y, de ese modo, cambiar un esquema de asignación asentado en pautas históricas. Estas decisiones definen ganadores y perdedores al interior de la administración, provocando a veces crisis más o menos transitorias hasta que son asimiladas por la rutina asignativa y pasan a constituir con el tiempo la base de la inercia.

En el año 2003, Néstor Kirchner a pocos meses de asumir la presidencia de Argentina, se involucró activamente en la revisión del anteproyecto de presupuesto preparado por el Ministerio de Economía. Cuentan que su reacción fue elocuente: “éste no es *mi* presupuesto” y decidió una serie de cambios en la propuesta. Al finalizar, destacó: “Ese es el rumbo de la Argentina: salud, educación e investigación y mil millones más de presupuesto para inversión pública”¹⁰. Había duplicado la asignación para Ciencia y Tecnología, en virtud de objetivos de su programa político que sostuvo a lo largo de todo su mandato.

Algo similar sucedió con la decisión de enviar al Poder Legislativo un proyecto de Ley de Financiamiento Educativo que introducía mecanismos para la coordinación de la inversión sectorial entre los distintos niveles de gobierno con el objeto de que las erogaciones en el sector alcanzaran el 6% del PBI en el año 2010¹¹.

Sin embargo, otras veces estas decisiones de gastos no se originan en iniciativas de los líderes de gobierno, sino que son exigidas por la interacción política. Constituyen, por tanto, cristalizaciones de la puja de los actores sociales. El 4 de diciembre de 2012, el gobierno de República Dominicana anuncia que el 4% de su PIB se destinará al sector educación durante el ejercicio 2013. Tal decisión fue producto de un proceso de lucha social y de intensas campañas de protesta de actores no estatales que lograron imponer

10 El involucramiento del titular del Ejecutivo en la formulación presupuestaria no era habitual, por eso la crónica periodística destaca asombrada el hecho con la expresión: “Corrigiendo ‘de su puño y letra’ el texto del Presupuesto”. “Kirchner definió el presupuesto 2004”, La Nación, Martes 16 de septiembre de 2003.

11 Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, sancionada en diciembre de 2005 por el Congreso Nacional y promulgada en enero de 2006 por el Poder Ejecutivo

sus reclamos. Algo similar ocurrió en Chile, en el mismo sector, como producto de las luchas sociales encabezadas por el movimiento estudiantil.

Una de las características de la manera en que opera la dimensión política en la asignación es que, frecuentemente, lo hace sobre grandes agregados. Una decisión orientada a modificar el patrón de gasto agregado por finalidad / función, por ejemplo, incrementándolo en la finalidad *Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología*, particularmente en la función *Ciencia y Técnica*. O bien, una reducción significativa en los gastos de gobierno como resultado de la adopción de una política de austeridad¹². O una decisión, adoptada para alterar el patrón de distribución económica del gasto, incrementando, por ejemplo, el gasto de capital¹³.

Detrás de estas decisiones hay razones vinculadas a prioridades políticas, a un programa de gobierno o, en todo caso, a un cálculo estratégico para superar situaciones problemáticas mucho más que relacionadas con el desempeño de los organismos públicos o sus áreas¹⁴.

Con otra orientación, en el año 2016, Macri decidió eliminar las retenciones a las exportaciones mineras y agropecuarias¹⁵, lo que significó una merma importante en los ingresos de la administración pública nacional. Ese mismo año, el presupuesto devengado en concepto de gasto de capital representó el 8,1% del total, 3 puntos por debajo de 2015 (11,2%). La disminución del gasto relativo en inversión pública fue equivalente a la pérdida que sufrió el fisco con la supresión de aquellos derechos aduaneros: más beneficios a los exportadores, menos obras públicas.

Tal decisión puede haber surgido de condicionamientos políticos -compromisos asumidos en acuerdos preelectorales- o desprenderse del programa de gobierno, pero en cualquier caso no se origina en medidas de desempeño sino en decisiones políticas.

La lógica del desempeño es, sin embargo, muy importante y ha dominado los esfuerzos vinculados al presupuesto por resultados en las experiencias de los países avanzados que las reformas de los países latinoamericanos frecuentemente toman como modelo. Sin embargo, la lógica del desempeño no rige la fase de asignación de recursos sino la fase de implementación. Su perspectiva es clave para mejorar la eficiencia, para lograr que los procesos de agregación de valor operen en su nivel óptimo, para promover un buen rendimiento de los organismos públicos y sus áreas.

El grado de eficiencia de un organismo para obtener sus productos no puede constituir un criterio de asignación. Menos aún la medida en que ha obtenido o no sus resultados e impactos. Los problemas de eficiencia pueden ser abordados a través de reingenierías de procesos, de reformas organizativas o de arreglos institucionales, no a través de la asigna-

12 Por ejemplo, la reducción cercana al 25% en *Coordinación de la Política de Gobierno* en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 de México en correspondencia con el Decreto de Autoridad firmado por el Presidente Peña Nieto, en diciembre de 2012.

13 v.g. la decisión inicial del Presidente Rafael Correa que llevó a duplicar la inversión pública en Ecuador, durante su gestión, ubicándola en casi 16 puntos del PIB.

14 Aun en los casos en que la decisión política se incline por proyectos particulares, esta se vincula generalmente a otros criterios que no tienen un vínculo directo con el desempeño.

15 Con excepción de las retenciones a las exportaciones de soja, cuya alícuota iría disminuyendo gradualmente.

ción. La necesidad de reasignación de recursos, en cambio, está vinculada a prioridades y proviene de fuera del campo del desempeño: aparición de nuevos problemas públicos, cambio en las demandas sociales, modificaciones en los gobiernos y sus programas y hasta contingencias como desastres naturales o económicos, entre otros.

En los países latinoamericanos, el papel de la asignación y reasignación de recursos es aún más crítico porque las políticas públicas se encuentran menos consolidadas y los desafíos que enfrentan son mayores. Los países de la OCDE, en cambio, en un contexto diferente, han probado mecanismos que incorporan el desempeño como criterio para mejorar la asignación, procurando recortes en programas de bajo rendimiento para reasignar a prioridades más altas. Aun así, las experiencias no han sido del todo satisfactorias ya que frecuentemente han constituido incentivos perversos que promueven en exceso comportamientos tácticos.

Por el absurdo, resultan clarificadoras las situaciones extremas de este tipo de reglas de juego: recortar a un programa con un grado de eficiencia bajo pero que aborda un problema prioritario o viceversa.

La planificación, entonces, no debe ser considerada como la actividad que proporciona elementos de referencia que permitan evaluar la performance de las organizaciones públicas para hacer más pertinente la asignación presupuestaria. Es fundamentalmente una herramienta política en manos de los líderes de gobierno que apoya el proceso de análisis y definición de prioridades, así como el manejo de la interacción política. Ambos procesos terminan incidiendo directamente en la asignación de recursos, convulsionando con diversa intensidad la inercia presupuestaria.

Por qué es importante la evaluación

La complejidad de las relaciones entre *outputs* y *outcomes*, los grados diversos de incertidumbre que caracterizan sus campos, la naturaleza desigual de los conflictos que en ellos se dirimen, la imposibilidad de una correspondencia fuerte en la que las piezas encajen a la perfección, nos lleva a afirmar que la tan ansiada alineación entre presupuesto y planificación sólo es posible de manera ex-post. No es en la fase de formulación sino en el proceso de formación de la política donde la correspondencia se hace inevitablemente efectiva. La relación sólo es posible si está basada en resultados reales en lugar de pronósticos.

Aun así, sólo en muy pocos casos las relaciones tendrán la claridad de los artificios racionalistas, en donde “ $p \Leftrightarrow r$ ”. La mayor de las veces se asemejará a la narración que con vacíos, interrupciones y conflictos intentará explicar por qué no se han alcanzado los objetivos o, dicho de manera positiva, por qué será realmente que se los han alcanzado. O mejor aún, por qué se han alcanzado estos otros resultados, buenos... pero inesperados.

“La racionalidad da sentido a lo que ha ocurrido, no a lo que ocurrirá. Es un proceso de justificación donde se hacen aparecer las acciones pasadas como algo que tiene sentido para el actor mismo y para otras personas ante las que se siente responsable. A una persona le será difícil ser

racional si no sabe con precisión qué es aquello hacia lo cual debe mostrarse racional. Puede crear racionalidad sólo cuando dispone de un conjunto de acciones que pueden contemplarse en formas diversas. Los actores pueden hacer presentaciones refinadas, detalladas, de sus planes. Pero estaremos en un error si suponemos que estos planes controlarán luego su comportamiento. Si observamos con atención, advertiremos que el comportamiento se encuentra bajo el control de otros determinantes además del plan enunciado explícitamente. Y cuando concluyan las acciones, jamás será cierto que el plan enunciado al principio se ha ejecutado al pie de la letra. Pero algo se habrá logrado, y es este algo, y el sentido de este algo, lo que constituye la racionalidad.” (Weick, citado por Majone, 1989)

En la etapa previa, sólo es posible entre planificación y presupuesto el diálogo y el intercambio. Un juego flexible en el que tanto la información y el análisis como el manejo paragógico del proceso de producción de políticas públicas resultan clave.

Si la relación es *ex post*, hay dos prácticas que se vuelven valiosas: la evaluación y el seguimiento presupuestarios. En los países latinoamericanos mejorar el conocimiento de lo que las instituciones públicas hacen, desarrollar la evaluación presupuestaria y el monitoreo estratégico resulta crucial. La producción de conocimiento, en este sentido, constituye un soporte fundamental para el fortalecimiento de las políticas públicas, en el actual contexto de transformación con fuerte protagonismo del Estado al que asiste la región.

Sin embargo, allí también se puede cometer el error frecuente de aplicar modelos en los que la referencia exclusiva sean las hipótesis de política que sustentan el programa, en las que los *outcomes*, sus indicadores y sus relaciones con la producción pública, se encuentran ya definidas. Esto sencillamente obstaculizaría la exploración del mundo de lo no esperado y la identificación de los efectos reales. Sin embargo, en un contexto de relaciones inciertas, los resultados más interesantes de las políticas públicas se encuentran en la marcha.

La evaluación y el seguimiento continuo de los indicadores de los resultados e impactos esperados demandan tanta atención que los resultados no previstos, la aparición de nuevos factores que inciden en la problemática sectorial, la aparición de nuevos problemas públicos, el cambio en las demandas sociales puede llegar a ignorarse. Esto puede denominarse ceguera evaluativa. Si las evaluaciones se pegan excesivamente a los objetivos, metas e indicadores existentes y a las teorías de intervención que las sustentan, puede perderse lo esencial.

Al respecto, Xavier Ballart y Eduardo Zápico (2005) afirman:

Los principales obstáculos para la presupuestación adecuada, como la inestabilidad del contexto y la política, la interdependencia de los participantes, la diversidad de intereses y, en general, los efectos no conocidos de los programas, a menudo pueden abordarse mejor mediante la reconsideración de la naturaleza, el alcance y el enfoque de la evaluación. Tenemos que reinventar la evaluación y redefinir los criterios de desempeño exitoso para que coincida con las realidades organizacionales de hoy (contexto político no estructurado que demanda descentralización). El éxito de las reformas de evaluación y presupuesto requiere responder a fuentes diversas de incertidumbre.

Es necesario llevar adelante, entonces, evaluaciones flexibles, que recaben información cualitativa de los actores involucrados y exploren los efectos sin el sesgo de los objetivos existentes. Nuestras conjeturas previas pueden acentuar cierta ceguera situacional que impida ver en su verdadera dimensión los efectos de la aplicación de los recursos públicos. Esta propuesta comulga con las críticas de Scriven a la evaluación clásica por objetivos. No obstante, resulta un desafío la construcción de nuevas estrategias metodológicas para evaluaciones de este tipo.

Del mismo modo, el desafío del monitoreo es incorporar:

...una mirada difusa sobre la situación -no dirigida hacia problemas o variables específicas- con el propósito de identificar la emergencia de “lo nuevo” dentro del contexto. La aparición de factores frecuentemente inesperados que reconfiguran la situación y pueden habilitar jugadas hasta ese momento impensadas, lo que lleva a la modificación de hipótesis de intervención. (Sotelo y Hernández, 2014)

Sin embargo, la acumulación de conocimiento que se derivan de estas prácticas no permitirá por sí sola mejorar la formulación. En realidad, lo que hace es fortalecer el papel de los distintos actores que participan en la puja por los recursos públicos. Munidos de este conocimiento confrontan, convencen, generar alianzas, persuaden, condicionan o imponen. Tareas éstas propias de la función paragógica de la planificación estratégica, aun cuando las iniciativas se originen en los líderes de gobierno.

El vínculo planificación / presupuesto que nos ocupa en este artículo no se verifica del modo en que lo han imaginado las propuestas de presupuesto por resultado. Reconocer la complejidad de dicha relación es fundamental para recuperar la potencia de ambos campos y de sus procesos de diálogo y discrepancias. Postular que el campo privilegiado de relación es *ex post* permite afirmar que en la reconstrucción de la política efectiva se pueden establecer relaciones más ciertas, más complejas y, por tanto, más cercanas a la realidad. Es posible analizar de manera *ex post* el gasto presupuestario, la relación entre insumos y productos y las variadas relaciones entre éstos y sus efectos -los modelos causales sirven para eso- pero no es necesario exigir que la forma de la asignación sea la misma forma del análisis.

El análisis *a posteriori* permite preservar un cierto tipo de mirada racionalista, pero en el marco y en el juego de procesos de carácter político como lo son la planificación y el presupuesto.

Bibliografía

Ballart, X. & Zapico, E. (2005). Evaluation Knowledge for Strategic Budgeting. In Ray Rist, R. and Stame, N. (eds). From Studies to Streams. Working Group on Knowledge Management. New Brunswick, N. J.: Transaction Publishers.

CEPAL (1959). “Presupuesto de programas y de ejecución por actividades”, mimeo.

Cibotti, R. y Sierra, E. (1970). El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, Siglo XXI, México.

Dean, P.N. (1989). *Government Budgeting in Developing Countries*, Routledge, London and New York.

Diamond, J. (2003). *From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies*, Working Paper, International Monetary Fund.

Majone, G. (1989). *Evidencia, argumentación y persuasión e la formulación de políticas públicas*. México: FCE

Makón, M. (2005). “La gestión orientada a resultados, el presupuesto y los sistemas administrativos de apoyo”, IPAP, La Plata.

Martner, G. (1967). *Planificación y Presupuesto por Programas*, Siglo XXI, México.

Matus, C. (1983), *Política, Planificación y Gobierno*, Caracas, Fundación Altadir.

OECD (2007). “Performance Budgeting in OECD Countries” OECD.

Pressman J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México: FCE.

Schick, A. (2013). “The metamorphoses of performance budgeting”, OCDE, 34th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Paris, 3-4 June 2013.

Sotelo Maciel, A. J. (2003). *El Proceso Presupuestario*, Santo Domingo, Programa de Administración Financiera Integrada, mimeo.

Sotelo Maciel, A. J. (2003b). *Módulo Organizacional, Análisis y Propuestas*, Buenos Aires, Subsecretaría de Presupuesto, mimeo.

Sotelo Maciel, A. J. (2008), “La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados”, en *Revista Reforma y Democracia del CLAD*, 40 (<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/040-febrero-2008/sotelo>).

Sotelo Maciel, A. J. (2012), “La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica”, en *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 80 (<http://www.asip.org.ar/es/content/la-cadena-de-valor-público-un-principio-ordenador-que-previene-la-colisión-metodológica>).

Sotelo, J. y Hernández, D. (2014). *Seminario CEPLAN*, Lima.

United Nations (1965), *Manual for Programme and Performance Budgeting*, Department of Economic and Social Affairs, New York.

Wildavsky, A. (1969a), “Rescuing Policy Analysis from PPBS”, en *Public Administration Review*, Vol. 29, No. 2 (Mar. – Apr., 1969), pp. 189-202.

Wildavsky, A. (1969b), “The political economy of efficiency” en *The public interest*, 8, Summer, 1967 pp.30-48.

Wildavsky, A. (1978), “A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts”, en *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 6 (Nov. - Dic., 1978), pp. 501-509.

Wildavsky, A. (1986), “Budgeting as a political process”, en Yearwood D. (Ed.), *Public Administration, Politics and the People: Selected Readings for Managers, Employees and Citizens*, Longman, New York, 1986, pp. 261-268.

Zápico, E. (2008), “Nueva aproximación a la reforma presupuestaria: hacia un modelo coherente con el contexto y relevante para la disciplina de gasto a nivel agregado”, en *Presupuesto y Gasto Público*, 51, SGPG, IEF, Madrid.

