

HACIA UN VIEJO SISTEMA DE ANTICIPACIÓN: EL PLAN DE ACCION.

Norberto Oneto.

Norberto Oneto es Lic. en Ciencias Políticas y Administrador Gubernamental. Ha sido Director General de Administración del Ministerio del Interior y Coordinador del Componente Reforma de la Administración Central del Programa de Reforma del Sector Público Argentino. Actualmente se desempeña como Director Nacional de Carrera del Instituto Superior de Economistas de Gobierno (ISEG).

CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCESO DE FORMULACION DEL PRESUPUESTO PARA EL PROXIMO EJERCICIO.

En The Economist, el 21 de septiembre de 1991, alguien se atrevió a escribir «Cada día millones de personas se dirigen hacia el trabajo equivocado en el lugar equivocado para obtener las mercancías equivocadas» (1). Dejando de lado el fuerte tono pesimista de la afirmación, creo que no resultaría ocioso que nos preguntáramos si no ocurre algo parecido en nuestra administración pública actual.

Considero que sería una buena forma de empezar estas reflexiones: ¿estamos haciendo nosotros lo adecuado?. Las actividades que se prevé realizar ¿son las necesarias?. ¿Se adecuan nuestros proyectos y el servicio o producto que resultaría de los mismos a las necesidades de la sociedad a la que deseamos servir?.

SITUACIÓN DE CONTEXTO.

En primer lugar debemos marcar el contexto en el que puede diseñarse y desarrollarse una política presupuestaria. Es preciso tener presente que el presupuesto de gastos y el cálculo de recursos no constituye sólo un herramienta administrativa que habilita a los funcionarios públicos a recaudar y aplicar fondos, sino que constituye el principal instrumento de la política fiscal y como tal, depende de ésta. Esto quiere decir que, aunque aquí nos interese el fenómeno presupuestario por su relevancia para el planeamiento y la ejecución de la gestión pública, el presupuesto se enmarca e inspira en una política fiscal determinada, expansiva o restrictiva, de acuerdo a los objetivos que se proponga la autoridad económica.

Mediante la utilización de los instrumentos que proporcionan la política fiscal y la política monetaria, los gobiernos intentan estabilizar el sistema económico. Diseñan medidas discrecionales que permitan atenuar los efectos de las fluctuaciones de expansión o contracción características de los ciclos económicos. Una política fiscal expansiva estimula los gastos y evita contraer la demanda privada conservando la presión tributaria en el mismo nivel. Es fundamental que se pondere adecuadamente el costo (financiero y no financiero) que implica, en estos casos, el financiamiento del déficit resultante. En el largo plazo deberán adoptarse políticas fiscales restrictivas que reviertan la dinámica deficitaria mediante aumento de la recaudación o disminución de los gastos. (2)

Al respecto, puede observarse que se ha prestado mayor atención, muy particularmente en los últimos años, a dos magnitudes: el tamaño del sector público y el resultado neto de la ejecución financiera (recursos totales menos gastos totales).

En cuanto al tamaño del sector público, la Argentina ha encarado un plan de reducción vertiginoso que buscó

principalmente eliminar de la estructura del Estado aquellos centros de costos que operaban en forma deficitaria recurrentemente. Pero esta reducción estructural no significó una baja en el nivel del gasto público en términos absolutos. Sino que el mismo se ha visto incrementado notablemente de modo que, pese al fuerte crecimiento de los ingresos (consecuencia de la reactivación económica y de una gestión recaudadora exitosa) el resultado anual continuó siendo levemente deficitario.

La atención puesta en el resultado de la gestión financiera pública y el financiamiento del déficit ha tenido una agudeza mayor por la grave experiencia de nuestro país en materia inflacionaria, dejando muchas veces de lado otras consideraciones económicas importantes como el «efecto desplazamiento» (3) o la incidencia del mismo en el nivel de la inversión privada. En otras palabras, más allá de la disputa académica entre monetaristas y keynesianos sobre el mantenimiento irrestricto o no del equilibrio anual, en nuestro medio el recuerdo de la inflación torna crítico el problema del financiamiento.

El equilibrio fiscal, cuando no un determinado superávit comprometido ante organismos multilaterales de crédito, es premisa y objetivo primero al encarar la formulación del presupuesto.

Sin entrar en debate ni pretender abrir juicios sobre cuestiones que exceden el propósito de este trabajo, pero como necesaria referencia debemos destacar que la política fiscal enunciada por los máximos responsables de la política económica tiene como objetivo prioritario la eliminación de la tendencia deficitaria mediante la contención del gasto y la eliminación de la evasión.

Obviamente el Estado, en cualquier circunstancia, como agente económico no escapa al problema fundamental de la economía: intentar satisfacer necesidades ilimitadas con recursos escasos. Un dilema que impulsa a la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en forma permanente.

En el contexto que hemos tratado de establecer toma aún mayor relevancia el cuestionamiento con que comenzamos: ¿estamos haciendo lo adecuado?.

Es un momento muy oportuno el presente para realizarnos esta pregunta. Se impone una adecuación de la estructura de la Administración Nacional a las innovaciones introducidas por la reforma llevada a cabo en nuestra Constitución Nacional y se sentarán las bases de un nuevo sistema para la toma de decisiones en el ápice del aparato administrativo. La aparición de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros tiene en esto no poca importancia. La eliminación del límite constitucional traerá la creación de nuevas carteras ministeriales.

Y es aquí donde nos importa señalar la importancia del presupuesto como herramienta administrativa fundamental. El costo de oportunidad de nuestras decisiones en materia de gasto es hoy muy alto en relación con las necesidades sociales, la decisión sobre qué se hace y qué se deja de hacer es fundamental, antes incluso que el saber a qué precio se hace. Por esto resulta muy oportuna una revisión del proceso de formulación presupuestaria actual.

1991: LA REAPARICIÓN DEL PRESUPUESTO.

Afortunadamente el trabajo serio ya ha comenzado. Es indiscutible que en esta materia se ha mejorado mucho con la implementación del Programa de Reforma de la Administración Financiera y la aprobación de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Ha sido un hito fundamental en este camino la presentación en los plazos constitucionales de los proyectos a partir de 1991. La estabilidad devolvió la posibilidad de hacer previsiones financieras y se aprovechó exitosamente la oportunidad.

La creación de la Oficina Nacional de Presupuesto, el desarrollo del Sistema Integrado de Información Financiera SIDIF las reglamentaciones parciales de la ley citada, la aprobación del Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional, el establecimiento de cuotas de compromiso y devengado para la programación periódica de la ejecución, junto con un importante esfuerzo puesto en la elaboración de documentos instructivos y en el desarrollo de un programa de capacitación intensivo han dado sus frutos, especialmente en materia de formulación y registro de la ejecución presupuestaria.

Pero una innovación resulta, mirada desde la perspectiva de la reforma administrativa y el comportamiento del andamiaje administrativo, la más importante: la incorporación de la técnica del presupuesto por programas en 1993.

Es este, a nuestro entender, un primer y enorme paso en la dirección adecuada. Un paso hacia una gestión planeada y evaluable. Un paso hacia la decisión responsable y previa. Un paso hacia una gestión controlable y costeable. Pero debemos detenernos a observar: ¿qué se está programando?. No se trata de estructurar en forma de programas las mismas actividades que venimos realizando consuetudinariamente, asignando no importa cuántos y cuales recursos.

DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS AL PLAN DE ACCION.

El presupuesto, en tanto previsión de recursos y autorización a gastar, resulta la contracara de un plan. Es el cálculo del costo de nuestros proyectos y el establecimiento de su fuente de financiamiento.

Enseñaban los clásicos que los gastos justifican los recursos. La imposición de tributos a la sociedad no resulta de una irreprimible manía perversa del Estado sino de la necesidad del mismo de hacerse de los medios que le permitan cumplir con su misión y satisfacer las demandas que la misma sociedad le reclama. Por ello, si bien como veíamos al comenzar, la formulación del presupuesto se inscribe en una política fiscal que le determina el quantum, la magnitud total en pesos de los recursos y gastos que se intentarán realizar, no se puede escindir el proceso presupuestario del proceso global de planeamiento de la actividad gubernamental.

En esto conviene volver a detenernos. No podemos desconocer la inercia de los compromisos asumidos, la periodicidad de la mayor parte de los gastos y principalmente, la «inflexibilidad a la baja» de nuestra estructura de gastos anual, en la cual los gastos de operación representan una bajísima proporción.

Si marcamos en trazos gruesos las proporciones que representan los grandes conceptos del gasto en los últimos años podemos decir que seguridad social y transferencias a provincias superan el 50%, más de un 20% significan retribuciones al personal, los servicios de la deuda anuales se acercan al 10% y queda sólo entre un 15% y un 10% aproximadamente de gastos de operación.

Ante este escenario no resulta fácil imaginar un programa de reducción exitoso. Es más, resulta prudente pensar que cualquier dinámica que se imprima en el funcionamiento del aparato administrativo, aún en aquellas áreas donde son más urgentes los reclamos de asistencia, traerán aparejados incrementos en los gastos corrientes de bienes de consumo y de uso.

Por esto, es preciso que se implemente un sistema de planeamiento de la actividad gubernamental que pondere adecuadamente la fuerte restricción que nos impone la escasez de recursos financieros. Debe establecerse un sistema capaz de filtrar adecuadamente nuestras «aventuras personales» en pos de aquellas tareas más importantes para el bien común de sociedad.

EL MOMENTO PUEDE SER HOY

Son muchas las declaraciones en favor de una nueva etapa en la reforma del Estado. Parece obvio que no se podrá salir de esta inercia presupuestaria sin un cambio en la estructura y organización administrativa.

Pero deben revisarse cuidadosamente los antecedentes. Las experiencias de los últimos años en la aplicación de medidas generales de modificación de estructuras orgánicas no muestran resultados muy felices al mediano plazo. A la larga, las estructuras han vuelto a crecer, bajo otros nombres las unidades han existido siempre y en el mejor de los casos, los ahorros obtenidos no han sido más que los producidos por unos pocos cargos de nivel secretaría o subsecretaría y sus puestos de gabinete respectivos. Esto no tiene pues demasiada significación cuantitativa ni, en principio, cualitativa. Lo segundo es lo más preocupante: se elimina al jefe político pero «la gerencia» permanece prácticamente sin cambios.

Claramente no se trata de reordenar las dotaciones y los espacios para volver a hacer lo mismo de siempre.

Resulta, a nuestro entender, necesario y oportuno que se realice en el máximo nivel gubernamental la discusión sobre qué se hará y que se dejará de hacer con los recursos disponibles a partir del próximo año: ¿qué estamos haciendo? ¿Qué haremos?. Es decir, que se formule una suerte de presupuesto base 0 que establezca un corte profundo en la performance de la gestión administrativa.

Un plan de acción general para la administración nacional que parta del relevamiento de lo que se hace

actualmente para revisarlo críticamente y que permita proyectar el próximo año en base a los recursos efectivamente disponibles. Cuando decimos recursos no nos referimos únicamente a los recursos financieros, sino a todos aquellos elementos que conforman los que podríamos denominar la «capacidad administrativa» de las organizaciones. En la cual, por supuesto, ocupa el lugar principal el factor humano.

En este punto podríamos hacer algunas consideraciones particulares. Se han realizado también avances importantes en esta materia: nuevos procedimientos de selección, sistemas de evaluación del desempeño, un gran esfuerzo puesto en la capacitación del personal y, en forma gradual, se han realizado descriptivos y perfiles para muchos puestos de trabajo. Pero nuevamente nos encontramos con el problema del para qué: ¿para qué tareas capacitaré?, ¿Qué objetivos plantearé como insumos del proceso de evaluación para el próximo año? ¿para qué tareas seleccionaré las vacantes que se produzcan?. Aquí también se trabaja sobre lo anterior, lo periódico, lo habitual.

Otro elemento importante de lo que llamamos la capacidad administrativa es el soporte organizacional: aquel conjunto de normas, procedimientos, hábitos laborales, cultura, rutinas, etc. que determinan la manera, la forma, en que los integrantes de la organización representarán sus roles y realizarán las tareas que corresponden a su puesto. Se da por aceptado que es necesario un cambio muy fuerte en esta materia, que la introducción de nuevas tecnologías informáticas revolucionan el quehacer laboral y que no puede pagarse el costo de la ineficiencia. Aquí también observamos que se ha realizado un esfuerzo importante por introducir la computación, se está descubriendo que es más importante tener sistemas que equipos y se está encarando un programa especial para que se diseñen, donde no existan, los manuales de procedimientos necesarios o se actualicen los existentes.

Todo esto es mucho. Si tenemos presente que todos estos cambios se han producido simultáneamente en cuatro años nos podemos dar por conformes, pero aún cuando se introduzcan sistemas modernos de gestión y se documenten convenientemente los procesos debemos volver a preguntarnos: ¿para hacer qué? ¿nuevos métodos para qué cosas?. Y muchas veces observamos que se trabaja sobre lo acostumbrado.

Por esto volvemos a insistir: es importante que seamos juiciosos y precisos a la hora de presupuestar, que vayamos dotando de racionalidad a la estructura y la gestión administrativa, que optimicemos la calidad del personal disponible, pero todo esto debiera inscribirse en una definición fundante sobre qué se hace hoy y que haremos en adelante.

Aunque esté desteñida y suene caduca, debemos volver a darle significado a la palabra plan, o como queramos que se llame actualmente, pero antes que el presupuesto y las estructuras debe existir un instrumento en el que se exprese la decisión política sobre el qué: qué se hará, qué necesidades se atenderán por este año, qué acciones son prioritarias y sobre todo: qué deberá esperar para más adelante.

No es razonable juzgar una determinada decisión de un funcionario público, político o de carrera, por haber cumplido o no con todos los requisitos legales y reglamentarios del caso, por la correcta imputación de gasto consecuente, por haber contado con los créditos y cuotas correspondientes en tiempo y en forma, por la modalidad de gestión y generación tecnológica puesta de manifiesto, por la paciencia con que ha soportado todos los plazos previstos. Fundamentalmente debemos analizar lo que ha hecho. Esta acción realizada es lo que se le encomendó que hiciera?; ¿hizo lo adecuado o no? ¿hizo lo que resultaba necesario o no?.

No es que se desee una administración rígida, que se espere eliminar los imponderables y la imprevisibilidad. Estos siempre se presentarán y un buen plan incluye mecanismos de acción rápida y excepcional para cuando sean necesarios. Pero parece conveniente disminuir la arbitrariedad y la imprevisión que atentan contra el servicio a la comunidad. Es posible evitar emprendimientos antojadizos de quienes gastan con facilidad lo que no les pertenece.

Es muy bueno que se haya comenzado a utilizar la técnica del presupuesto por programas pero parece que hay que avanzar aún más y mejor. El verdadero desafío no es sólo perfeccionar la técnica, poder identificar unidades de medida correctas para el seguimiento y evaluación de la ejecución física del presupuesto y las metas planeadas, todo esto debe articularse en un plan general, debe incorporarse a un proceso decisorio de mayor envergadura y aceptabilidad que aún no existe. Deben tomarse las decisiones en función de las prioridades nacionales y no sólo en el contexto de cada jurisdicción. No alcanza establecer que cualquier solicitud de mayor crédito financiero para un objeto deberá ir acompañada de una reducción equivalente en otro. Se debe plantear claramente y al mayor nivel de gobierno que se hará en adelante.

Deben adoptarse medidas que permitan una mayor flexibilidad en las estructuras orgánicas para que las mismas se adapten a los planes anuales con facilidad, permitiendo el pleno empleo de la capacidad administrativa de la organización burocrática en su conjunto. No tendría sentido la existencia de una subsecretaría que no tuviera una actividad concreta en el plan anual que realizar y por lo tanto un programa o subprograma presupuestario que ejecutar y una planta de personal que conducir tras un objetivo concreto, mensurable y evaluable.

En la metodología planteada por Peter A. Pyhrr en su libro (4), se denominan «paquetes de decisión» al conjunto de actividades u operaciones que constituyen la unidad de análisis del proceso presupuestario. Cada gerente prepara sus paquetes incluyendo: análisis de costos, propósitos, alternativas de ejecución, evaluación de resultados esperados, consecuencias de la no aprobación del paquete y beneficios del mismo. Esta claro que para realizar el análisis del costo de cada paquete se calculan los salarios de la planta disponible a utilizar y por lo menos, todos los costos variables a afrontar. Pero hay una nota muy importante para la concepción administrativa subyacente: la formulación de alternativas de ejecución del paquete. Podrá decirse que es muy probable que, en la práctica, esto signifique la defensa de una alternativa ya elegida por el gerente y la generación de una alternativa desventajosa para cumplimentar la metodología; pero aún así abriría el espacio para un debate técnico sobre cómo se hacen las cosas. Debate que, en régimen, es muy importante (no nos detenemos porque nos hemos propuesto reflexionar aquí sobre lo que haremos, no sobre cómo hacemos lo que hacemos).

Se dirá con razón que lo que aquí se propone es muy difícil, que significa una amenaza para la distribución actual de poder en el aparato administrativo, que insumiría un esfuerzo enorme, que suena utópico, pero siempre podrá responderse que nuestros conciudadanos, los administrados, los que recurren a nuestros servicios públicos, los que reciben nuestra asistencia, merecen el sacrificio de los que estamos hoy con la responsabilidad de administrar lo que es de todos.

(1) Citado por Sir Michael Graig-Cooper y Philippe de Backer en Auditoria de Gestión. Biblioteca de la Empresa. Folio. 1994.

(2) Obviamente es una descripción muy simplificada de un mecanismo muy complejo. Nótese que es muy importante para el caso la proporción de las inversiones en la estructura del gasto, tanto como privado.

(3) Una definición sencilla del mismo en Elementos de Micro y Macroeconomía. Victor Beker y Alberto Mochón Morcillo. McGraw-Hill.1994.

(4) Presupuesto Base O. Método práctico para evaluar gastos. Editorial Limusa. Méjico. 1980.