

Nº 45. JULIO 2010

**Asociación Argentina
de Presupuesto y Administración
Financiera Pública**

asap

**ASOCIACIÓN ARGENTINA DE
PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN
FINANCIERA PÚBLICA**

Registro de Propiedad
Intelectual en trámite

JULIO 2010

PRESIDENTE
MARCOS PEDRO MAKÓN

VICEPRESIDENTE
ROBERTO MARTIRENE

SECRETARIO
EDUARDO ALFREDO DELLE VILLE

TESORERO
GRACIELA LA RUFFA

VOCALES TITULARES
PRIMERO
JORGE AMADO
SEGUNDO
SUSANA VEGA
TERCERO
JUAN CARLOS VIEGAS
CUARTO
ANÍBAL JORGE SOTELO MACIEL

VOCALES SUPLENTE
PRIMERO
MÓNICA REPETTO
SEGUNDO
MARÍA LIDIA PARMA
TERCERO
GUIDO RANGUGNI
CUARTO
EMILIO NASTRI

SECRETARIO EJECUTIVO
GONZALO M. LECUONA

Los artículos y comentarios
firmados reflejan exclusivamente
la opinión de sus autores.

SUMARIO

Editorial	5
“Carta Iberoamericana de la Función Pública” NU (DESA) (Naciones Unidas Departamento de Asuntos Económicos y Sociales) y CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)	9
“Esbozos sobre la Planificación Estratégica Participativa en la Administración Pública” Gustavo Blutzman e Isidoro Felzman	27
“Tratamiento de los Pasivos Contingentes Públicos en algunos Países de la Región” Norma Riavitz	47
Tesina: “Presupuesto y Planificación para la Gestión por Resultados” Graciela Gowland	75
Tesina: “Metodología para lograr una mayor regularización de las observaciones de auditoría formuladas” Paola Mariana Abbiendi	89

*La edición de esta Revista ha estado
a cargo de Jorge Amado y Angel Ginestar*

La Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública – ASAP, presenta el Nº 45 de su Revista institucional, en la búsqueda de crear un espacio de consulta, análisis y discusión de temas vinculados a la gestión del Estado, en sus diversos ámbitos.

En primer lugar presentamos la “*Carta Iberoamericana de la Función Pública*”, aprobada por la IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, cuyas finalidades son: a) Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública. b) Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana. c) Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito.

En segundo lugar presentamos el trabajo del Lic. Gustavo Blutman y Lic. Isidoro Felcman “*Esbozos sobre la Planificación Estratégica Participativa en la Administración Pública*”, en el que plantean nuevas formas de planificación en el sector público a través de esquemas participativos. En ese sentido, nos dicen los autores, “tal vez la Administración Pública sea el ámbito propicio para este tipo de esquemas conceptuales y metodológicos de participación. Se trata esencialmente de una metodología destinada a promover el dialogo, la visión del otro y la generación de visión compartida, mediante un proceso que favorece el involucramiento y el compromiso con un futuro colectivo. En este sentido, se plantea una diferencia elemental entre planear y ser planeado, éste último término entendido como un mecanismo pasivo que termina impactando en quien no desea la planificación.

En tercer lugar, presentamos el trabajo de la Lic. Norma Riavitz “*Tratamiento de los Pasivos Contingentes Públicos en Algunos países de la Región*”, en el que aborda el tema de la identificación y revelación de los “pasivos contingentes” en el ámbito público, de creciente importancia para las asociaciones profesionales y organismos internacionales, y constituyen un ingrediente básico de la administración fiscal responsable. Al respecto, existe consenso en cuanto al tratamiento contable que corresponde a estos pasivos, pero las opiniones difieren a la hora de establecer prácticas prudenciales para atender las eventuales contingencias. Hay varios países que han decidido orientar su política hacia la transparencia y responsabilidad fiscal, pero la manera de transitar ese sendero difiere sustancialmente. También en la región se multiplica la adhesión a esos principios, pero destacan por su alcance experiencias de Brasil, Chile y Colombia de las cuales se efectúa un análisis detallado.

En cuarto y quinto lugar, presentamos la Tesina de Graciela Gowland sobre *“Presupuesto y Planificación para la Gestión por Resultados”*, y la tesina de Paola Mariana Abbiendi sobre *“Metodología para lograr una mayor regularización de las observaciones de auditoría formuladas”*. Ambas egresadas del Posgrado en Administración Financiera del Sector Público (Convenio UBA-ASAP).

Las tareas de difusión de la entidad se complementan con las publicaciones e informaciones que se pueden encontrar en la página www.asap.org.ar la que pretendemos se transforme en un punto de encuentro virtual, a través el cual nos hagan llegar sus inquietudes y comentarios.

Buenos Aires
julio 2010

CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

NU (DESA) (NACIONES UNIDAS DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES) Y CLAD (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO)

PREÁMBULO

De conformidad con la Declaración de Santo Domingo, aprobada por la IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, el Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y en particular en el área iberoamericana, es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo.

Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.

A los fines de la presente Carta, la expresión "función pública", con el contenido que le atribuye el capítulo primero, se entenderá equivalente a la de "servicio civil", utilizada con preferencia en algunos países del área iberoamericana. Todas las alusiones y referencias a la primera se consideran por tanto indistintamente aplicables al otro término, por lo cual se entenderán excluidos de la Carta los cargos de naturaleza política.

Diversos estudios realizados por organismos internacionales registran evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países. Por otra parte, una Administración profesional que incorpora tales sistemas contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático.

Para hacer posible la existencia de sistemas de tal naturaleza es necesario que la gestión del empleo y los recursos humanos al servicio de los gobiernos incorpore los criterios jurídicos, organizativos y técnicos así como las políticas y prácticas que caracterizan a un manejo transparente y eficaz de los recursos humanos.

La eficacia de los principios, procedimientos, políticas y prácticas de gestión que configuran un sistema de función pública requiere que todos ellos sean debidamente contextualizados en el entorno institucional en el que deben incardinarse y operar. Los requerimientos derivados de la historia, las tradiciones, el contexto socioeconómico y el marco político de cada realidad nacional son factores que condicionan los contornos específicos de cualquier modelo genérico.

Por otra parte, la calidad de los diferentes sistemas nacionales de función pública o servicio civil en la comunidad iberoamericana es diversa y heterogénea. El logro de una función pública profesional y eficaz es, para cualquier sociedad

democrática, un propósito permanente que encuentra en todo caso múltiples áreas de mejora de los arreglos institucionales existentes. Ahora bien, no deben desconocerse las evidentes diferencias que los distintos puntos de partida implican en cuanto al contenido, amplitud e intensidad de las reformas necesarias en cada caso.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta posible y conveniente poner de manifiesto un conjunto de bases comunes, sobre las cuales debiera articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales de función pública en los países iberoamericanos. La definición de estas bases y su adopción por los gobiernos contribuirá, por una parte, a enfocar de manera compartida los esfuerzos por mejorar los sistemas nacionales, y permitirá por otra la construcción de un lenguaje común sobre la función pública iberoamericana, facilitando los intercambios de todo tipo y robusteciendo en este campo los nexos existentes entre nuestros países.

Tales son los objetivos de esta Carta Iberoamericana de la Función Pública que constituye, para los países que la adoptan, un referente común en materia de función pública. El texto define un marco de referencia genérico, no vinculante, que deberá adaptarse en cada caso a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional propios de cada país. Su desarrollo admite concreciones normativas y políticas diferentes, acordes con dicha heterogeneidad.

Capítulo Primero. FINALIDAD Y ÁMBITO DE LA CARTA

Objeto

1. La Carta Iberoamericana de la Función Pública persigue las siguientes finalidades:

A. Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, enten-

diendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública.

B. Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.

C. Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito.

El Concepto de Función Pública

2. La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

3. Son notas básicas de esta noción las siguientes:

A. Se entiende por administración profesional una Administración Pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta,

lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público.

B. La noción utilizada es compatible con la existencia de diferentes modelos de función pública. Los arreglos institucionales que enmarcan el acceso al empleo público, la carrera de los empleados públicos, las atribuciones de los diferentes actores y otros elementos de la gestión del empleo y los recursos humanos no tienen por qué ser necesariamente los mismos en los distintos entornos nacionales.

C. Los sistemas de función pública pueden incluir uno o más tipos de relación de empleo entre las organizaciones públicas y sus empleados, más o menos próximas al régimen laboral ordinario. La función pública de un país puede albergar relaciones de empleo basadas en un nombramiento o en un contrato, reguladas por el derecho público o por el derecho privado, y cuyas controversias se sustentan ante órganos judiciales especiales o ante tribunales comunes.

4. La existencia y preservación de una administración profesional exige determinadas regulaciones específicas del empleo público, diferentes de las que rigen el trabajo ordinario por cuenta ajena. No obstante, la noción de función pública que maneja esta Carta trasciende la dimensión jurídica del mismo, ya que, como muestra frecuentemente la realidad, la mera existencia de las normas puede no ser suficiente para garantizar una articulación efectiva de los mecanismos que hacen posible una administración profesional. Sólo la efectividad de esta articulación en la práctica social permite hablar con propiedad de una función pública.

Ámbito de aplicación

5. A los efectos de esta carta, la función pública incluye:

A. Los diferentes sectores del sistema político administrativo, incluyendo a aquellos que, como la Educación, la Sanidad y otros, pueden disponer de estatutos o regulaciones singulares de personal.

B. Los diferentes niveles de gobierno y administración, lo que incluye al empleo público correspondiente a los gobiernos nacionales, así como al que se integra en las instituciones de los niveles subnacionales, tanto intermedios, en su caso, como locales.

C. Los diferentes grados de descentralización funcional de la gestión, incluyendo tanto las instancias centrales como las entidades descentralizadas, dotadas o no de personalidad jurídica propia.

Capítulo Segundo. CRITERIOS ORIENTADORES Y PRINCIPIOS RECTORES

Criterios orientadores

6. La función pública es uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político-administrativos. Por ello, la modernización de las políticas públicas de gestión del empleo y los recursos humanos constituye un eje de las reformas de la gestión pública emprendidas durante las últimas décadas por un número significativo de gobiernos en diferentes partes del mundo. Esta Carta se posiciona como un instrumento al servicio de estrategias de reforma que incorporan los criterios inspiradores de tales esfuerzos de modernización, y promueve la adopción de los mismos por los sistemas de función pública de los países de la comunidad iberoamericana.

7. En particular, son criterios que inspiran los enunciados de la Carta:

A. La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la

necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público.

B. La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.

C. La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca.

D. La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad.

E. La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos.

F. La observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales.

G. El protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo.

H. La promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general, como instrumentos de relación entre los empleadores públicos y su personal, a fin de lograr el clima laboral más favorable, y el mayor grado de alineamiento entre los objetivos de las organizaciones y los intereses y expectativas de su personal.

I. El impulso de políticas activas para favorecer la igualdad de género, la protección e integración

de las minorías, y en general la inclusión y la no discriminación por motivos de género, origen social, etnia, discapacidad u otras causas.

Principios rectores

8. Son principios rectores de todo sistema de función pública, que deberán inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos y quedar en todo caso salvaguardados en las prácticas concretas de personal, los de:

- Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.
- Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.
- Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas.
- Transparencia, objetividad e imparcialidad.
- Pleno sometimiento a la ley y al derecho.

Capítulo Tercero. CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La función pública como sistema integrado

9. Para el cumplimiento de las finalidades que le son propias, la función pública debe ser diseñada y operar como un sistema integrado de gestión cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con tales prioridades estratégicas.

10. Los resultados pretendidos por las organizaciones públicas dependen de las personas en un doble sentido:

A. Se hallan influidos por el grado de adecuación del dimensionamiento, cuantitativo y cualitati-

vo, de los recursos humanos, a las tareas que deben realizarse. Por ello, el suministro de capital humano deberá ajustarse en cada caso a las necesidades organizativas, evitando tanto el exceso como el déficit, y gestionando con la mayor agilidad posible los procesos de ajuste necesarios.

B. Son consecuencia de las conductas observadas por las personas en su trabajo, las cuales, a su vez, dependen de dos variables básicas:

a) las competencias, o conjuntos de cualidades poseídas por las personas, que determinan la idoneidad de éstas para el desempeño de la tarea; y

b) la motivación, o grado de esfuerzo que las personas estén dispuestas a aplicar a la realización de su trabajo.

Por ello, las normas, políticas, procesos y prácticas que integran un sistema de función pública deben proponerse desarrollar una influencia positiva sobre el comportamiento de los servidores públicos, actuando, en el sentido más adecuado en cada caso, sobre las competencias y la voluntad de las personas en el trabajo.

Coherencia estratégica

11. La coherencia estratégica es un rasgo esencial de cualquier sistema de función pública. Ello significa que la calidad de sus instrumentos e intervenciones no puede ser juzgada desde una supuesta normalización técnica o neutral, al margen de su conexión con la estrategia perseguida en cada caso por la organización. La gestión del empleo y los recursos humanos sólo crea valor en la medida en que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas.

Factores situacionales

12. La efectividad de los arreglos institucionales que caracterizan a la función pública se

halla influida por condiciones y variables que se encuentran en el interior o en el exterior de la organización o sistema multiorganizativo en que se opere. Si bien dichos factores situacionales son múltiples, algunos merecen ser destacados por su importante grado de influencia sobre la gestión del empleo y las personas:

- En el contexto interno, la estructura de la organización, o conjunto de formas que se utilizan para dividir y coordinar el trabajo; y la cultura organizativa, o conjunto de convicciones tácitas, valores y modelos mentales compartidos por las personas.

- En el entorno, el marco jurídico de aplicación, el sistema político y los mercados de trabajo son los principales factores situacionales.

Los ajustes mutuos entre los arreglos propios de la función pública y este conjunto de factores son una condición de éxito de las políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos, en cualquier entorno institucional.

Capítulo Cuarto. REQUERIMIENTOS FUNCIONALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Planificación de recursos humanos

13. Todo sistema de función pública necesita articular un instrumental de planificación, mediante el cual la organización realiza el estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos a corto, medio y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias. La planificación constituye el nexo obligado entre la estrategia organizativa y el conjunto de políticas y prácticas de gestión del empleo y las personas.

14. Para garantizar la calidad de la planificación de recursos humanos resultará imprescindible disponer de sistemas de información sobre el personal capaces de permitir un conocimiento real y actualizado de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos, existentes y previsibles en el futuro, agregadas por diferentes sectores, unidades, ámbitos organizativos, cualificaciones, franjas de edad y cualesquiera otras agrupaciones necesarias para la adecuada gestión del capital humano.

15. Los mecanismos y procedimientos de planificación de recursos humanos deberán hacer posible:

- La optimización de los efectivos cuantitativos y cualitativos disponibles.
- La adaptación flexible de las políticas y prácticas de personal a los cambios producidos en la organización y en su entorno.
- La correcta distribución de los recursos disponibles, la redistribución flexible de las personas en función de las necesidades organizativas y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las diferentes unidades y ámbitos organizativos.
- El seguimiento y actualización de sus previsiones.
- La participación activa de los directivos en los procesos de planificación.

Organización del trabajo

16. La organización del trabajo requiere instrumentos de gestión de recursos humanos destinados a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas (descripción de los puestos de trabajo), así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas (perfiles de competencias).

17. Las descripciones de puestos deben comprender la misión de éstos, su ubicación organizativa, sus principales dimensiones, las funciones, las responsabilidades asumidas por su titular y las finalidades o áreas en las que se espera la obtención de resultados. Las descripciones de puestos perseguirán en cada caso el equilibrio adecuado entre:

A. La precisión en la definición de la tarea, de tal manera que existan los requisitos de especialización del trabajo que resulten necesarios en cada caso, y la estructura de responsabilidades quede clara.

B. La flexibilidad imprescindible para la adaptación de la tarea ante circunstancias cambiantes. En especial, deberán prever la necesidad de que el ocupante del puesto pueda ser llamado a enfrentar situaciones no previstas, así como a comportarse cooperativamente ante demandas de trabajo en equipo.

La rápida evolución de las necesidades sociales, las tecnologías y los procesos de trabajo aconseja una revisión frecuente y flexible de las descripciones de tareas.

18. Los perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos deben incorporar aquellas cualidades o características centrales cuya posesión se presume como determinante de la idoneidad de la persona y el correspondiente éxito en el desempeño de la tarea. La elaboración de los perfiles de competencias ha de tener en cuenta lo siguiente:

- Debe existir coherencia entre las exigencias de las tareas, expresadas básicamente en las finalidades de los puestos, y los elementos que configuran el perfil de idoneidad del ocupante.
- La elaboración de perfiles debe ir más allá de los conocimientos técnicos especializados o la experiencia en el desempeño de tareas análogas, e incorporar todas aquellas características (habilidades, actitudes, concepto de uno mismo, capa-

idades cognitivas, motivos y rasgos de personalidad) que los enfoques contemporáneos de gestión de las personas consideran relevantes para el éxito en el trabajo.

- Los perfiles deben ser el producto de estudios técnicos realizados por personas dotadas de la cualificación precisa y el conocimiento de las tareas, y mediante la utilización de los instrumentos capaces de garantizar la fiabilidad y validez del producto.

19. La clasificación de los puestos de trabajo deberá dar lugar a estructuras ordenadas en función del valor de contribución que se atribuya a aquellos, y dotadas de la flexibilidad necesaria para facilitar:

- A. la movilidad funcional y geográfica de las personas, por razones de interés personal u organizativo, y
- B. el reconocimiento de la mejora profesional mediante la asignación de tareas de superior dificultad o responsabilidad.

Acceso al empleo

20. La gestión de los procesos de acceso al empleo público se ha de llevar a cabo en todo caso de acuerdo con los principios siguientes:

- A. Publicidad, entendiéndose por tal la difusión efectiva de las convocatorias en unas condiciones que permitan que sean conocidas por la totalidad de candidatos potenciales.
- B. Libre concurrencia, de acuerdo con unos requisitos generales de acceso al empleo público y sin más restricciones que las derivadas del perfil de competencias, que en todo caso deberá corresponderse con los requerimientos funcionales del puesto.
- C. Transparencia en la gestión de los procesos así como en el funcionamiento de los órganos de reclutamiento y selección.
- D. Especialización de los órganos técnicos

encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, lo que exige la cualificación profesional de sus integrantes, derivada tanto del conocimiento de la tarea como del manejo de los instrumentos de selección de personas.

E. Garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, y en particular de cada uno de sus miembros considerados individualmente.

F. Fiabilidad y validez probadas de los instrumentos utilizados para verificar las competencias de los aspirantes.

G. Elección del mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

H. Eficacia de los procesos de reclutamiento y selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del puesto.

I. Eficiencia y agilidad de los procesos de reclutamiento y selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que deben rodearlos.

21. Con respeto a los principios expuestos, y siempre de acuerdo con el perfil de los puestos que se trate de cubrir, los órganos responsables de gestionar y resolver estos procedimientos pueden utilizar los siguientes instrumentos de selección:

- El análisis de la información biográfica de los candidatos y la valoración de sus méritos y referencias,
- La realización de pruebas de conocimiento orales o escritas,
- La ejecución de pruebas de aptitudes o capacidades cognitivas.
- La superación de pruebas físicas.
- La realización de ejercicios y simulaciones demostrativos de la posesión de habilidades y destrezas.
- La superación de pruebas psicométricas relacionadas con la exploración de rasgos de perso-

nalidad o carácter.

- La superación de exámenes médicos.
- La realización de entrevistas de selección.
- La realización de cursos selectivos de formación.
- La superación de períodos de prueba o prácticas

22. La efectividad de los principios definidos para el acceso al empleo público exige muy especialmente que los sistemas de función pública protejan eficazmente la profesionalidad e imparcialidad de los órganos que gestionan y resuelven los procedimientos. Para ello, será necesario que existan medidas que garanticen:

- La acreditación de la cualificación necesaria.
- La independencia de los miembros de tales órganos respecto del poder político o de otros grupos de interés, garantizada por las normas que rigen su nombramiento, ejercicio y cese.
- La no incursión en incompatibilidad por razones de interés directo en los procedimientos.
- La posibilidad de recusación por causa justa, por parte de interesados con un interés legítimo en ello.

23. Los mecanismos propios de la función pública garantizarán en todo caso, en los procedimientos de acceso al empleo público, la efectividad de los principios de igualdad y no discriminación, así como los de igualdad de género e inclusión de las minorías necesitadas de especial protección, incorporando en caso necesario políticas y medidas activas de discriminación positiva o acción afirmativa.

24. Los principios y criterios adoptados por esta Carta en cuanto al acceso al empleo público son de aplicación, sin perjuicio de las adaptaciones necesarias, a cualquier supuesto de incorporación a un puesto de trabajo, ya sea desde el exterior del sistema público o desde el interior del mismo, mediante procesos de

movilidad o promoción.

Evaluación del rendimiento

25. La evaluación del rendimiento de las personas en el trabajo debe formar parte de las políticas de gestión de recursos humanos incorporadas por todo sistema de servicio civil. Disponer de sistemas formales de evaluación del rendimiento permite:

- A. Obtener informaciones necesarias para adoptar decisiones en diferentes áreas de la gestión de las personas (remuneración, promoción, capacitación, disciplina...)
- B. Validar políticas y prácticas de gestión de recursos humanos, contrastando y valorando su impacto sobre el comportamiento humano en el trabajo.
- C. Orientar el desarrollo de las personas y su crecimiento profesional.
- D. Mejorar la motivación y el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.

26. La evaluación del rendimiento, ya sea individual o de grupo, requiere la utilización de instrumentos fiables y válidos. Cuando la evaluación se centre en resultados, deberá basarse en la previa estandarización de éstos mediante el señalamiento de objetivos congruentes con las finalidades del puesto ocupado, y la identificación de indicadores precisos. Cuando la evaluación mida el comportamiento en el trabajo, deberá fundamentarse en la aplicación de escalas de conducta adecuadas, u otros instrumentos técnicamente probados. Se evitará en todo caso el uso de instrumentos ambiguos, de fiabilidad dudosa, susceptibles de introducir sesgos en la apreciación, o favorecedores de la mera subjetividad o arbitrariedad.

27. La evaluación del rendimiento laboral de las personas, especialmente cuando se realiza

con finalidades de estímulo y mejora del desempeño, requiere la implicación activa de los directivos, superiores inmediatos de las personas evaluadas. El entrenamiento de los evaluadores en el dominio de las destrezas técnicas y habilidades sociales necesarias, así como el logro de su compromiso efectivo con estas prácticas son condiciones cruciales de éxito.

28. Los sistemas de evaluación deben incorporar mecanismos por medio de los cuales las personas puedan manifestar su discrepancia frente a la valoración efectuada, y hacer llegar la misma tanto a sus supervisores como a instancias superiores. Deberá velarse por evitar y sancionar una utilización inadecuada de la evaluación como apoyo de prácticas arbitrarias, despóticas o incursas en la figura del acoso moral.

29. En la medida posible, y en forma en todo caso coherente con la cultura interna de las organizaciones públicas, los sistemas de servicio civil incorporarán, especialmente con finalidades de desarrollo y mejora de las competencias personales, mecanismos de evaluación de 360 grados o similares, mediante los cuales las personas reciben retroalimentación de su desempeño por parte de los diferentes afectados por el mismo, ya estén situados por encima, por debajo o en un plano equivalente al de su posición jerárquica.

Compensación

30. Todo sistema de gestión del empleo y las personas necesita una estrategia de compensación. Las estructuras salariales y las políticas y prácticas de retribución deberán responder a un conjunto de prioridades y objetivos vinculados a la estrategia y a la situación financiera y presupuestaria de las organizaciones, y no a meras prácticas inerciales o a medidas de respuesta

reactiva frente a reivindicaciones individuales o colectivas o conflictos laborales. Las políticas de retribución intentarán en todo caso estimular en los servidores públicos el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.

31. La equidad debe ser el principio rector del diseño de las estructuras retributivas, así como el atributo básico de éstas. La equidad de la compensación se manifiesta tanto hacia el interior como hacia el exterior de la organización:

A. La equidad interna es la cualidad de que goza la estructura retributiva cuando las personas:

- tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su propia contribución, y
- perciben que las compensaciones recibidas por los demás empleados son justas, cuando las comparan con las que reciben ellos mismos.

B. La equidad externa reúne las notas de competitividad y eficiencia salarial:

- Una estructura retributiva es competitiva cuando resulta adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas de las competencias necesarias, en los distintos tipos de puestos que la organización precisa.
- Una estructura retributiva es eficiente cuando los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún nivel o sector de puestos.

32. El abanico salarial (diferencia entre la retribución total percibida por los empleados del nivel salarial superior y los del nivel inferior) deberá ser equilibrado: ni demasiado comprimido, porque reduciría los incentivos de carrera y el estímulo al rendimiento, ni demasiado amplio, lo que podría traslucir un síntoma de captura del sistema por algunas élites, y reflejaría un mayor o menor grado de inequidad salarial.

33. En el caso de que se establezcan retribuciones variables con el fin de incentivar el rendimiento individual o de grupo, su aplicación deberá vincularse a la definición previa de estándares de resultado o desempeño, y a procedimientos fiables de evaluación, previamente definidos y conocidos por todos los interesados, y administrados con garantías que reduzcan en lo posible los elementos de subjetividad.

34. Las decisiones relativas a la administración de los salarios deberán adoptarse en general con arreglo a criterios coherentes y basados en el mérito y capacidad de las personas. Los sistemas de función pública deberán incorporar mecanismos que protejan las políticas y prácticas de compensación frente a la arbitrariedad, la búsqueda de rentas o el clientelismo político.

35. Los beneficios no monetarios incorporados a los sistemas de función pública deberán ser equitativos, eficaces para el logro de sus finalidades, y asumibles en términos de costo-beneficio.

36. El régimen de pensiones de los empleados públicos deberá ser adecuado para garantizar sus fines de previsión social, gozar de la necesaria solidez financiera, no crear privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no suponer una carga excesiva sobre el gasto del Estado y la economía de los países.

Desarrollo

37. Los sistemas de función pública deben incorporar mecanismos que favorezcan y estimulen el crecimiento de las competencias de los empleados públicos, mantengan alto su valor de contribución y satisfagan en lo posible sus

expectativas de progreso profesional, armonizando éstas con las necesidades de la organización.

38. La carrera profesional de los empleados públicos será facilitada por regulaciones flexibles, que eliminarán en lo posible las barreras o limitaciones formales. Se crearán fórmulas alternativas a las carreras meramente jerárquicas, basadas en el reconocimiento del crecimiento y la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal del personal afectado.

39. La promoción a puestos de trabajo de nivel superior deberá basarse en la valoración del rendimiento, el análisis del potencial y el desarrollo de competencias. Se utilizarán para ello instrumentos dotados de la mayor objetividad posible, que reduzcan los riesgos de arbitrariedad, nepotismo o clientelismo en tales procesos.

40. Los empleados públicos deberán recibir la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento, para apoyar su crecimiento profesional y para afrontar los cambios organizativos.

41. La formación de los empleados públicos deberá desarrollarse mediante planes diseñados para apoyar prioridades claras de la organización, en el marco de las políticas globales, y basarse en diagnósticos fiables de necesidades. La inversión en formación debe ser objeto de evaluación, que se extenderá a la apreciación de los aprendizajes producidos, la satisfacción de los participantes, la relación entre resultados y costos y el impacto sobre el rendimiento de las personas en sus puestos de trabajo.

Responsabilidad Laboral

42. Los sistemas de función pública deben contar con mecanismos que aseguren, por los medios adecuados en cada caso, el control de presencia, la realización completa de la jornada de trabajo, los instrumentos para la reducción del absentismo y, en general, el cumplimiento de sus obligaciones laborales por parte de los empleados públicos.

43. Se establecerán y aplicarán con el mayor rigor las normas necesarias sobre incompatibilidades de los empleados públicos, con la finalidad de evitar que éstos intervengan en asuntos en los que puedan tener alguna clase de interés que comprometa su imparcialidad o ponga en cuestión la imagen de la Administración pública.

44. Los procedimientos disciplinarios deben permitir corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados públicos. El régimen disciplinario se basará en la tipificación de las infracciones, la graduación proporcional de las sanciones, la imparcialidad de los órganos que instruyen y resuelven los procedimientos, el carácter contradictorio de éstos, y la congruencia entre hechos probados y resoluciones. Los afectados por un procedimiento disciplinario deberán contar con todas las garantías propias del derecho sancionador.

Desvinculación

45. El mero cambio de gobierno o la concurrencia de circunstancias o decisiones de exclusiva apreciación discrecional no serán, por sí mismas, causas suficientes para justificar despidos o rescisiones de empleo.

46. Cuando se establezca la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, se crearán los mecanismos necesarios para garantizar la acreditación objetiva de tales circunstancias. De igual modo, cuando exista la posibilidad de rescindir, individual o colectivamente, la relación de empleo de los empleados públicos por razones técnicas, económicas u organizativas que obliguen a la amortización de puestos de trabajo, la concurrencia de dichas causas deberá ser objetivamente acreditada mediante procedimientos dotados de las garantías necesarias.

Relaciones humanas y sociales

47. Se consideran como criterios orientadores de las relaciones laborales en la función pública las siguientes:

A. El derecho de los empleados públicos a la defensa de sus intereses, en los marcos y con las modalidades que deriven de las distintas legislaciones nacionales.

B. Cada una de las partes de las relaciones laborales debe representar, sin extralimitarse, el papel que le es propio, cuyo ejercicio ha de ser recíprocamente reconocido y aceptado.

C. En lo que respecta a la fijación de las condiciones de trabajo, deberá estarse a lo que disponga la legislación nacional de aplicación en cuanto a los elementos de aquellas que deben ser objeto de negociación y los que corresponden a las normas jurídicas o a facultades de decisión unilateral del empleador público.

D. Los mecanismos y procedimientos que se establezcan deberán facilitar que las relaciones laborales se orienten, habitual y preferentemente, a la transacción y la concertación, evitando la confrontación y la descalificación del adversario.

48. Los sistemas de función pública deberán incorporar las reglas y políticas

necesarias para garantizar los derechos de los empleados públicos en materia de salud laboral y seguridad en el trabajo.

49. Los empleadores públicos deberán ocuparse de conocer el clima laboral de sus organizaciones, evaluándolo periódicamente y teniendo en cuenta estas evaluaciones para la revisión y mejora de sus políticas y prácticas de gestión de las personas.

50. Las políticas y prácticas de comunicación interna se orientarán a:

A. Conocer las informaciones, iniciativas, sugerencias, opiniones y peticiones procedentes de los empleados públicos.

B. Informar con precisión de las decisiones y directrices de las instancias superiores y hacer circular con fluidez las informaciones relevantes para los servicios y las personas, utilizando criterios de apertura que limiten la información reservada a aquellas materias que, por su naturaleza, deban permanecer confidenciales.

C. Reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global y en las estrategias gubernamentales.

Organización de la función de Recursos Humanos

51. Las funciones y responsabilidades centrales en materia de gestión del empleo y las personas exigen la existencia, en las organizaciones y sistemas multiorganizativos del sector público, de núcleos especializados, dotados de una consistente cualificación técnica, y ubicados, desde el punto de vista estructural, en posiciones de autoridad formal coherentes con el alto valor estratégico de su función. Son cometidos básicos de estos núcleos o departamentos centrales:

A. La elaboración de directrices estratégicas de

gestión del empleo y las personas coherentes con la estrategia organizativa y el seguimiento y control de su aplicación.

B. El impulso y dirección de los procesos de planificación de personal de alcance global, y la gestión de aquellas operaciones y procesos de gestión de recursos humanos que por razones de escala o especialización deban ser asumidas por una instancia central.

C. El estudio, diagnóstico, evaluación e innovación de las políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos y el impulso de las reformas necesarias para modernizarla y adaptarla a las necesidades cambiantes de las organizaciones públicas.

D. El apoyo a los directivos de la cadena de mando de las organizaciones en el ejercicio de las funciones que les incumben como responsables de la gestión de las personas a su cargo.

52. Sin perjuicio de las relevantes funciones de los núcleos o departamentos centrales de recursos humanos, los sistemas de servicio civil deben asignar a los directivos de línea al frente de las unidades productoras de los servicios públicos un papel predominante en la gestión de las personas a su cargo. Ello implica:

A. Descentralizar, transfiriendo a la línea de mando, todas aquellas decisiones en materia de personal de cuya centralización no se deriven mayores beneficios para la organización.

B. Asumir desde las instancias centrales un papel principal de asesoramiento, apoyo y provisión de servicios técnicos especializados en materia de personal al conjunto de los directivos.

D. Fortalecer las competencias de los directivos en materia de gestión de las personas, asumiendo líneas de capacitación permanente en los conocimientos y habilidades necesarias, y articular el conjunto de mecanismos de la función pública en forma tal que promuevan y estimulen la mayor implicación y responsabi-

lización de los directivos en este campo.

Capítulo Quinto. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LA FUNCIÓN DIRECTIVA

La función directiva profesional

53. Los requerimientos de profesionalidad de la Administración que son consustanciales a la función pública se extienden a la franja directiva o gerencial de los sistemas político-administrativos. Esta Carta entiende por tal aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos.

54. Una institucionalización adecuada de la gerencia pública profesional exige arreglos institucionales que hagan posible:

- A. Una esfera de delegación en la que sea factible el ejercicio de un núcleo de discrecionalidad directiva en las materias y decisiones propias de la gestión.
- B. Unos sistemas eficaces de control y rendición de cuentas que faciliten la exigencia de responsabilidades a los directivos. Los sistemas de control más adecuados al ejercicio de la dirección son los que operan preferentemente sobre los resultados.
- C. Un elenco de premios y sanciones vinculados a la responsabilidad asumida, y derivados de la evaluación de los resultados de la gestión.

D. Un conjunto de valores comunes de referencia, centrados en la racionalidad en el manejo de los recursos y en la creación del mayor grado de valor público mediante el adecuado uso de aquéllos.

Regulaciones específicas de la función directiva

55. La naturaleza de la función directiva pública exige, para la garantía de su profesionalidad, regulaciones específicas. Estas regulaciones deben definir el universo de cargos que se consideran de dirección pública profesional, delimitándolos tanto de las funciones políticas como de los puestos reservados a los miembros de la función pública o servicio civil ordinario. Tales normas serán de aplicación a la provisión de cargos directivos por personas provenientes de la función pública, así como, en su caso, a la incorporación de directivos procedentes de otros ámbitos.

56. Ya sea formando parte diferenciada de un mismo cuerpo normativo de función pública, o bien mediante un estatuto específico, las regulaciones de la función directiva deberán incorporar:

- Exigencias de cualificación profesional que definan las competencias precisas para el desempeño de los cargos, así como los medios de acreditación de las mismas.
- Reglas de acceso al cargo que garanticen la profesionalidad mediante la utilización de criterios de capacidad y mérito, haciendo asimismo posible el nivel de confianza requerido en cada caso por la naturaleza de la función.
- Reglas de evaluación y rendición de cuentas, que definan mecanismos de control por resultados, así como los criterios de apreciación de éstos.
- Reglas de permanencia que vinculen ésta a

los resultados de la gestión, y establezcan alguna clase de protección frente a la destitución arbitraria.

- Incentivos que estimulen la buena gestión, vinculando una parte de la compensación, así como en su caso la promoción profesional, a los resultados.

Capítulo Sexto. CONDICIONES DE EFICACIA DE LA CARTA

Pluralidad de los posibles desarrollos

57. Esta Carta contiene un conjunto de elementos que se considera integrantes de un sistema de función pública a la altura de los fines y desafíos de las Administraciones Públicas contemporáneas. El desarrollo de este núcleo básico de componentes y su concreción en regulaciones, estructuras, procedimientos, políticas y prácticas de gestión admite una diversidad de desarrollos que deberán adaptarse a la historia, tradiciones, culturas y otros elementos del entorno institucional de las diferentes realidades nacionales, en la comunidad de países iberoamericanos. En particular, los criterios de gestión del empleo y los recursos humanos al servicio de las organizaciones públicas adoptados por esta Carta permiten diferentes modelos de función pública desde el punto de vista de:

- Los tipos predominantes de los sistemas de garantías y filtros de profesionalidad utilizados en el acceso al empleo público.
- La organización de la carrera profesional de los empleados públicos, y en especial la posibilidad de optar por sistemas de función pública de empleo o de carrera.
- La escala de administración del sistema, que puede ir desde modelos nacionales de patrón único, hasta una diversidad de estructuras e instancias gestoras, en función de criterios de articulación institucional, de escala territorial, de

especificidad sectorial u otros.

- Los marcos de relaciones laborales, que pueden albergar diferentes grados y fórmulas de participación de los agentes sociales y ámbitos más o menos amplios de negociación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

58. Sin perjuicio de las diferencias entre modelos nacionales de función pública, la plena eficacia de los criterios de gestión del empleo y los recursos humanos incorporados por esta Carta requiere de un entorno institucional que los haga posibles. Son elementos relevantes de dicho entorno los marcos jurídicos del empleo público, el diseño estructural de los sistemas públicos y sus organizaciones, la capacidad interna de éstas y los valores culturales dominantes.

Marco jurídico

59. Los criterios de esta Carta exigen marcos reguladores que garanticen la profesionalidad y eficacia de la función pública. Para ello, será imprescindible que introduzcan modulaciones y especialidades singulares, distintas en algunos aspectos de las que regulan el empleo común. Las regulaciones del empleo público deberán:

- Garantizar la plena operatividad de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el conjunto de las prácticas de gestión del empleo público y las personas que lo integran, protegiéndolo de la politización, el clientelismo, la arbitrariedad y la captura por intereses particulares.
- Limitar el alcance de la singularidad normativa a aquellos elementos indispensables para garantizar la profesionalidad de las Administraciones Públicas, sin incorporar especialidades que incurran en discriminación o

privilegio de los servidores públicos.

C. Rehuir una uniformización excesiva de las regulaciones que las incapacite para adaptarse a la extraordinaria diversificación y heterogeneidad de los sistemas político-administrativos contemporáneos.

D. Incorporar las pautas de flexibilidad que resultan imprescindibles para una gestión eficaz de los recursos humanos, y que orientan las reformas de los sistemas de empleo público emprendidas en numerosos países a lo largo de las dos últimas décadas.

Diseño organizativo

60. El diseño estructural de las organizaciones públicas deberá incorporar, para hacer posible una gestión eficaz de los sistemas de función pública, los siguientes elementos básicos:

- Instancias especializadas en la gestión del empleo y los recursos humanos, investidas de la autoridad formal correspondiente al valor estratégico de su función y caracterizadas por una triple orientación a:

- la racionalidad en el manejo de los recursos,
- la innovación de las políticas y prácticas de gestión de las personas, y
- al apoyo y asesoramiento a los directivos de línea para el desempeño de sus funciones como gestores del personal a su cargo.

- Una orientación que garantice a la dirección de los centros y las unidades productoras de los servicios públicos las atribuciones de gestión necesarias para gestionar a su personal, con los debidos sistemas de control y responsabilización.

Capacidad interna

61. La administración de sistemas de función pública en línea con las orientaciones de

esta Carta requiere la posesión, por las organizaciones públicas, de las competencias imprescindibles. Estos requerimientos presentan algunos rasgos diferentes para los órganos centrales y para las direcciones de línea:

- Las instancias centrales responsables de los recursos humanos deberán estar dotadas de una alta cualificación profesional, incorporando la multidisciplinariedad propia de la gestión de las personas, lo que exige combinar equilibradamente las aproximaciones propias de los campos del derecho, la economía, la psicología social y la gestión pública.

- Los directivos al frente de las unidades productoras deberán disponer de la capacitación adecuada para el desarrollo de las habilidades técnicas y sociales necesarias para la gestión de equipos humanos. En particular, resulta fundamental su entrenamiento en las destrezas de carácter interpersonal y relacional.

Cambio cultural

62. La eficacia de los arreglos institucionales que esta Carta considera integrantes de los sistemas de función pública requerirá, en mayor o menor medida, en los diferentes entornos nacionales, la adaptación de las reglas informales, modelos mentales y pautas establecidas de conducta que caracterizan al funcionamiento de los sistemas públicos. En todo caso, resultará imprescindible para conseguir una efectiva articulación del modelo que se propugna:

A. La interiorización de modelos de Administración Pública que excluyen su patrimonialización por la política y asumen la necesidad de administraciones profesionales basadas en el sistema de mérito como señas de identidad de democracias sólidas.

B. La superación de las visiones burocráticas sobre las Administraciones Públicas, basadas en la adopción de rutinas normalizadas y la

reproducción de procedimientos establecidos, y su sustitución por enfoques orientados a la producción de resultados, la innovación y el aprendizaje.

C. La adopción de enfoques flexibles de gestión de las personas, coherentes con las tendencias actuales del mundo del trabajo y las reformas de la gestión pública.

D. La incorporación por los diferentes actores institucionales de los valores propios del servicio público, y en particular la honestidad de los comportamientos públicos, la austeridad en el manejo de los recursos, la transparencia de las decisiones, la evaluación y rendición de cuentas y el compromiso con el servicio a los ciudadanos.



CLAD
Centro Latinoamericano de
Administración para el
Desarrollo



NU (DESA)
Naciones Unidas
Departamento de Asuntos
Económicos y Sociales

ESBOZOS SOBRE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARTICIPATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Por Isidoro Felcman y Gustavo Blutman*

RESUMEN

Se presenta un planteo vinculado a nuevas formas de planificación en el sector público a través de esquemas participativos. Tal vez la Administración Pública sea el ámbito propicio para este tipo de esquemas conceptuales y metodológicos de participación. Se trata esencialmente de una metodología destinada a promover el diálogo, la visión del otro y la generación de visión compartida, mediante un proceso que favorece el involucramiento y el compromiso con un futuro colectivo. En este sentido, se plantea una diferencia elemental entre planear y ser planeado, este último término entendido como un mecanismo pasivo que termina impactando en quien no desea la planificación. Esto nos lleva a establecer una segunda diferencia que la abarca, entre los conceptos tradicionales de planificación (normativa) y la planificación estratégica.

Palabras clave: Planificación, participación, administración pública, Reforma del Estado.

1. LA NECESIDAD DE GENERAR UNA VISIÓN COMPARTIDA DE FUTURO¹

Los argentinos necesitamos construir colectivamente una visión compartida de futuro, pero esta necesidad no nos encuentra solos en el mundo. La crisis financiera de las hipotecas y los derivados financieros en los Estados Unidos y el

mundo desarrollado está derrumbando hoy en día las bases del neoliberalismo económico, las creencias en el mercado como mecanismo más eficiente para la asignación de los recursos y la "teoría del derrame" como forma de redistribución de la renta económica y construcción de una sociedad más justa.

Necesitamos reconstruir con urgencia nuestro capital social que, de aquí en más, será factor crítico para transformarnos en una sociedad próspera y justa.

El pasado nos encontró muchas veces como esos barcos de competencia que participan para llegar a la meta atraídos por un importante premio. El que llega primero es el ganador. En algunos casos hay un podio (premio consuelo) donde se ubican el segundo y el tercero. Los demás competidores quedan fuera de la escala por efectos del darwinismo social. Todos hicieron el esfuerzo y todos merecerían alguna suerte de premio. Muchos de ellos seguramente podrían ser número uno en el futuro, si les damos los medios para mejorar. Lamentablemente el sistema sólo reconoce a los más aptos y descarta al resto. Así perdemos oportunidades de desarrollar al conjunto de nuestros navegadores: nuestro capital social.

El desarrollo de nuestra sociedad de aquí al futuro dependerá fuertemente de que el Mercado y la Sociedad Civil logren una convergencia. En dicho proceso el Estado deberá cumplir un rol fundamental: ser el articulador de intereses sectoriales en pos de lograr el interés

* Colaboraron en el presente trabajo Adriana Azoarza y Patricia Catoira

¹ El presente esquema de pensamiento se encuentra en proceso en el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

colectivo.

Para ello es necesario reconocer que en la sociedad existen actores que persiguen intereses particulares y que en el marco de un sistema social organizado con el valor de la confianza como sustento social básico el interés general es un bien superior a la suma de intereses particulares, muchas veces en conflicto.

Si seguimos algunos aportes de especialistas en el desarrollo equitativo² veremos que éste puede ser descripto como la posibilidad de dotar a los miembros de una sociedad de participar libremente en el proceso político, la generación de capacidades para buscar el bienestar económico, las redes y conexiones que hacen posible la integración social, el libre acceso a las fuentes de información y las estructuras que garantizan la seguridad personal. Esto requiere de mecanismos institucionales mediante los cuales las diferentes dimensiones de la libertad y la participación sean consideradas en el centro de la escena.

Los actores deben ser vistos, en esta perspectiva, como activamente involucrados en forjar su propio destino, y no simplemente como recipientes pasivos de programas de desarrollo forjados en el lejano escritorio de una organización burocrática estatal.

El Estado, el Mercado y la Sociedad tienen que desempeñar roles centrales para fortalecer y salvaguardar la capacidad de los actores a tales fines. Se trata de un rol de soporte, destinado a que todas las capacidades individuales puedan ponerse en juego. En ningún caso estamos hablando de programas y soluciones cerradas, o lo que comúnmente se llama "enlatadas". En este contexto de ideas, los planes de Gobierno "listos para ser aplicados" y elaborados bajo la creencia

de que hay una única y mejor manera de hacer las cosas a la larga tienden al rechazo y al fracaso.

Desde la perspectiva que impulsamos aquí, los actores sociales deben sentir que han contribuido efectivamente a generar esa visión compartida de futuro y, a tales efectos, el Estado debe desarrollar un proceso para garantizar que aquéllos logren alcanzarla y construirla colectivamente.

El instrumento que por excelencia garantiza el logro de una visión compartida se llama Planeamiento Estratégico. Para nuestro caso adquiere carácter participativo porque creemos que es la mejor manera de generar esa visión compartida.

Antes de eso hablaremos de un ingrediente fundamental: la confianza.

2. RECONSTRUIR LA CONFIANZA

Los argentinos tenemos una historia plagada de desencuentros. No es desacertado decir que no tenemos muy desarrollada una visión compartida de futuro, ya que durante décadas hemos intentado imponer autoritariamente proyectos sectoriales por encima de un proyecto compartido de Nación.

Esa sectorialidad y autoritarismo nos han llevado a un estado social anómico³. Tenemos desconfianza unos de los otros, experimentamos un sentimiento de alienación ante la destrucción de estructuras fundamentales de la sociedad que debemos poner nuevamente de pie para volver a ser una sociedad amplia, pluralista, que permita transformar el egoísmo individual y sectorial en un proyecto compartido de Nación.

Una de las lecciones más importantes que podemos aprender del análisis de la vida

² SEN, Amartya, La Democracia como valor universal, Discurso pronunciado en el Congreso por la Democracia celebrado en Nueva Delhi (febrero de 1999), tomado del *Journal of Democracy*, vol. 10, número 3, pp. 3-17, The John Hopkins University Press and National Endowment for Democracy, julio de 1999.

³ DURKHEIM, Emile, *El Suicidio*, Alianza Editorial, 2003.

económica y social de una Nación es que su bienestar, su progreso social y su capacidad de competir en el mundo desarrollado se hallan condicionados por una característica social básica: la confianza.

Muchos son los ejemplos que aportan diferentes pensadores contemporáneos sobre los efectos que tiene una comunidad cultural formada no sobre la base de reglas y normas explícitas, sino a partir de obligaciones morales recíprocas que todos los actores sociales, tienen sobre el desarrollo económico y social. En muchas de esas sociedades la confianza en el otro como valor previo y superior al resto de los valores se ha convertido en un objetivo en sí mismo. Dicho de otra manera, cada actor se siente motivado por algo más grande que el interés individual y su éxito depende de la puesta en juego de dicho valor de confianza.

Podemos decir que la falta de confianza es un déficit de "capital social", es decir, la capacidad de los diferentes actores sociales de trabajar junto a otros, en grupos y organizaciones, para alcanzar objetivos comunes.⁴

Hoy es aceptado que, aún en materia estrictamente económica, el capital está cada vez menos representado por la tierra, las máquinas y la tecnología, y cada vez más por el conocimiento y las habilidades del ser humano. Además de las habilidades y conocimientos, una parte importante del capital social está constituida por la capacidad de los individuos de asociarse entre sí. Esta capacidad sería de importancia crítica, no sólo para la vida económica de una comunidad sino para otros aspectos de su existencia social.

La capacidad de asociación depende a su

vez del grado en que los integrantes de una comunidad comparten normas y valores, así como de su facilidad para subordinar los intereses individuales a los más amplios del grupo. A partir de esos valores compartidos nace la confianza, y la confianza, como veremos, tiene un valor económico amplio y mensurable.

Previamente debemos entender qué es un actor social, cómo ello nos lleva a la necesidad de incorporarlo a nuestra visión de la realidad, entender que existe un "otro" que a veces ve y piensa la realidad como nosotros y a veces lo hace de manera diferente, aceptar las diferencias y a partir de ellas instalar un proceso (planeamiento estratégico participativo) que convoque voluntades y las aliente a construir colectivamente un proyecto compartido.

3. LA VISIÓN DEL OTRO: LOS ACTORES Y EL JUEGO SOCIAL

¿Qué es un actor social?

Para reconstruir la confianza entre los actores del sistema y en especial para encarar un proceso de planificación participativa debemos entender qué es un actor social.

Toda planificación supone la existencia de "actores", ya que ellos forman parte de la realidad que se intenta transformar. Los mismos existen, no son una creación analítica, no son un dato dado de dicha realidad, no se pueden apreciar de forma aislada y estática. Los actores son dinámicos y operativos, se mueven e interaccionan en diferentes contextos y situaciones.⁵ Entenderlos como sujetos predecibles, sólo posibles de movimientos mecánicos y reactivos, es reducir el análisis a una visión

⁴ Ver COLEMAN, James S., *Foundations of Social Theory*; Cambridge: Harvard University Press, 1990, Fukuyama F., *Trust, La confianza*; Editorial Planeta, 1998.

⁵ MACCHIAROLA DE SIGAL, Viviana, *Enfoques de Planeamiento y Racionalidad de la Acción en* <http://www.urrc.edu.ar/publicat/cde/Macchiarola.htm> y WAGNER, Alejandra, *Cátedra de Administración en Trabajo Social*, Itr: UNLP año 2006 ficha n° 25, *Actores Sociales: los sujetos del cambio en* (continúa siguiente página)

ingenua y erigir una quimera que sólo puede opacar la compleja realidad que se intenta abordar.

Los actores sociales son los principales agentes del cambio. Son ellos los que toman posiciones y adoptan estrategias, como aliados u oponentes, expresando insatisfacciones o acuerdos, problematizando aquellas situaciones que les interesan o afectan de modo particular y desestimando otras.

Los actores, para analizar y comprender la realidad que los rodea, adoptan determinadas teorías y modos de ver el mundo. A partir de ellos guían su accionar, poniendo en juego prejuicios, supuestos, expectativas, capacidades (e incapacidades), ideologías, poder. En este sentido se constituyen como portadores de ideas, y en muchos casos, creadores de esas ideas y propuestas.

Un actor social presenta las siguientes características:

- Su comportamiento es activo y creativo. Si bien se encuentra restringido o limitado, nunca está directamente determinado y suele no seguir lógicas claras o esperables. Incluso la pasividad, de una forma u otra, es el resultado de una elección.⁶ Siempre conserva un margen de libertad y de negociación que se convierte en una fuente de incertidumbre y por ende de poder hacia los otros actores.
- Es, a su vez, productor y producto del sistema social y como tal modifica su entorno y es modificado por él. Por tanto, sus propias motivaciones, intereses, necesidades y expectativas son constructos sociales, surgen a partir de una trayectoria histórica del actor en dicho

entorno, que al mismo tiempo modifican.

- Tiene proyectos y objetivos que guían su acción, que rara vez son claros y rígidos, sino ambiguos, parciales y a veces contradictorios. Sin embargo, su comportamiento siempre tiene sentido y es racional respecto a las oportunidades y debilidades del contexto y en relación con el comportamiento de los otros actores.
- Tiene un poder relativo medido en la relación de fuerzas con otros actores.
- Participa en el juego social y desarrolla estrategias de acción que pueden presentar dos aspectos: ser ofensivas, aprovechando las oportunidades con el objetivo de mejorar su situación, o ser defensivas, manteniendo y utilizando su margen de libertad y su capacidad de actuar.
- Posee una organización particular que le permite actuar colectivamente y establecer una presencia fuerte y estable en el sistema social.

La herramienta principal del actor es su acción, una acción-conocimiento; es decir, el actor utiliza un conocimiento desde una dimensión eminentemente operativa para moverse, para saber qué hay que hacer y cuándo, cómo hacerlo y con quiénes.

Si bien en el juego social intervienen otros individuos o poblaciones no organizadas, éstos no participan de esta noción de actor y resulta mucho más dificultoso abordarlos desde un análisis sistematizado como el que aquí se propone. Por otro lado, poner en el foco del análisis a aquellos grupos que se identifican como organizados y con mayor peso en la escena pública está directamente relacionado con

http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/ficha_26_administracion.pdf. Ambos trabajos son muy buenas síntesis de los aportes de Carlos Matus, autor que nuestra propuesta toma como referente central en cuanto a las dimensiones ideológicas, conceptuales, metodológicas e instrumentales requeridas para la elaboración de un Plan Estratégico. Ambas contribuciones serán utilizadas varias veces a lo largo de los próximos puntos.

⁶ CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Ehard, El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990.

entender el juego social como juego entre unos pocos.

No se trata de pensar un juego donde son muchos los actores que por acumulación toman una decisión colectiva y donde las individualidades pesan poco, sino más bien de pensarlo como un despliegue de pocos actores pero con un peso decisivo en la toma de decisiones, en representación de diversos tipos de organizaciones (jefaturas de partidos políticos, directivos de organizaciones gubernamentales, grupos de presión organizados, sindicatos, organizaciones religiosas, económicas y militares, etc.).

Analizando a los actores

El análisis del comportamiento de los actores es altamente complejo, difícilmente predecible y de ahí el juego social. Los actores sólo son tales en una situación determinada, en la interacción con los otros, generando dinámicas que no suelen cristalizarse fácilmente.

El planeamiento estratégico participativo busca y consigue esclarecer el mapa de actores y sus estrategias desplegadas en el juego. En este sentido se propone tener en cuenta elementos claves, que se constituyen como un conjunto de *invariantes* que suelen caracterizar y definir a los actores sociales.⁷

- Interés: vínculo con el tema en discusión, qué está en juego.
- Valor: relación que tiene el tema con cuestiones importantes relativas a sus principios, ideología, escala de valores.
- Peso: control de recursos y adhesiones.
- Fuerza: capacidad de operar y participar en el juego social.
- Motivación: grado de interés y/o necesidad por involucrarse en el tema, en base a la

conjugación de intereses y valores planteados en los puntos previos.

- Experticia: acumulación de destrezas y habilidades demostradas en cuanto al uso, capitalización y aprovechamiento de los recursos en juego.
- Soporte cognitivo: potencial científico-técnico de los recursos que controla, "saber específico" del que dispone, que lo posiciona de un modo especial en el tratamiento del tema en cuestión.

Tener en cuenta los aspectos anteriormente descritos permitirá tener una mejor aproximación a las jugadas que los actores pueden llegar a desarrollar.

El estudio del actor debe incluir necesariamente el análisis de la historia de sus actuaciones. Esto no es otra cosa que un seguimiento de la trayectoria de este actor, revisando los elementos descritos anteriormente, identificando, en definitiva, el conjunto de capacidades de producción de dicho actor y sus *invariantes*.

La recuperación de tales trayectorias supone construir un soporte fáctico al conocimiento que se tiene de ese actor, poniendo bajo análisis temas como: alianzas realizadas en el pasado, valores encarnados en esas alianzas, conocimiento de la situación, recursos controlados, fracasos y jugadas valiosas, etc. Esto es, entender los elementos que permiten su accionar en determinados contextos y escenarios y la alteración de su accionar.

Diseño de estrategias

La dinámica de los actores requiere diseñar estrategias viables que no necesariamente siguen un cronograma preestablecido. En ese diseño debemos tratar de comprender los

⁷ MATUS, Carlos, (1987) citado en WAGNER, Alejandra, op. cit.

diferentes movimientos aleatorios y volátiles que siguen los actores; esos proyectos poco claros y hasta contradictorios en los que enmarcan su acción.

Por lo visto hasta aquí, reconocer la existencia de actores sociales, tener de ellos una buena caracterización, indagar acerca de sus intereses, necesidades y expectativas y, fundamentalmente, iniciar en forma colectiva un diálogo tendiente a generar una visión compartida, son pasos fundamentales para reconstruir la confianza, e inducir a imaginar un futuro colectivo compartido.

La Planificación Estratégica Participativa es el instrumento que nos ayuda en esto. Sus conceptos e instrumentos básicos son el diálogo, la visión compartida, el involucramiento y la generación de compromiso.

4. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARTICIPATIVA

Se trata esencialmente de una metodología destinada a promover el diálogo, la visión del otro y la generación de visión compartida, mediante un proceso que favorece el involucramiento y el compromiso con un futuro colectivo. En este sentido, se plantea una diferencia elemental entre planear y ser planeado, este último término entendido como un mecanismo pasivo que termina impactando en quien no desea la planificación. Esto nos lleva a establecer una segunda diferencia que la abarca, entre los conceptos tradicionales de planificación y la planificación estratégica.

La planificación normativa o tradicional es la forma convencional donde un equipo técnico presenta un esquema rígido de metas y objetivos que expresan lo deseable, buscando intervenir en el curso de los procesos sociales. La importancia del rol de los expertos es fundamental en la elaboración del plan,

programas y proyectos y el centro de la planificación es el diseño.

Sin embargo, la tendencia en planificación es fomentar etapas participativas, donde los diferentes interlocutores se sientan comprometidos y se vinculen las diferentes partes de la organización a partir de la integralidad del plan.

Distintas experiencias han demostrado que difícilmente un actor se comprometa con algo que no le pertenece, donde no ha podido intervenir con sus aportes o donde no han tenido en cuenta sus expectativas, necesidades e intereses. El Plan Libro, producto del planeamiento normativo, pasa a convertirse en un documento creado bajo una racionalidad técnica, en algún escritorio burocrático, estableciendo una única y mejor manera de hacer las cosas.

El planeamiento estratégico participativo, como herramienta para pensar y crear la acción futura, es un proceso que actúa como mediador entre el conocimiento de la realidad y la acción que se ha de emprender, entre el presente que se quiere cambiar y el futuro que se desea alcanzar colectivamente.

Para ello, el planeamiento estratégico requiere de un tipo particular de conocimiento para la acción intencional y reflexiva, el cual necesita instalarse mediante la generación de un espacio que promueva y permita el diálogo constructivo, destinado a que los actores puedan aportar al proceso de construcción colectiva del futuro. En dicho proceso se irán generando diferentes mecanismos (cooperación, cooptación, conflicto, persuasión, negociación, mediación, disuasión) en relación a un actor principal llamado Estado que tiene la capacidad y atribuciones de articular intereses sectoriales en pos de alcanzar el bien común.

Ahora bien, instalar la metodología de planificación estratégica participativa requiere diferenciarla:

- por un lado de la planificación normativa tradicional, cuyo producto principal es el denominado Plan Libro que, como su nombre lo indica, tiene un único destino final: adornar los anaqueles de una biblioteca; y por el otro,
- asociarla a la Planificación Estratégica Situacional con el agregado de todos los mecanismos que faciliten la participación de los actores en la elaboración del Plan y de la participación del Estado como articulador de intereses sectoriales.

¿Qué es el planeamiento normativo?

El planeamiento normativo se desarrolló en los años 60. Sintéticamente, podemos enunciar sus características centrales en los puntos siguientes:⁸

El actor que planifica y gobierna el proceso es uno solo, el equipo técnico o desarrollador, mientras los demás son simples agentes. Este actor se asume con un poder absoluto y con una

visión única y se elimina ficticiamente al otro. El supuesto básico que sustenta a la planificación tradicional es que "el actor que planifica está fuera o sobre la realidad planificada y no coexiste en esa realidad con otros actores que también planifican".⁹

El plan se elabora, entonces, en base a un diagnóstico realizado por sujetos planificadores que se encuentran "fuera" de la realidad a transformar (ver figura 1). Este diagnóstico supone la inclusión de una sola visión y una explicación única y verdadera del funcionamiento de las cosas. Se construye, por lo tanto, un "deber ser" en un contexto predecible.

Bajo estas circunstancias resulta dudoso que se consideren adecuadamente los oponentes, obstáculos y limitaciones que condicionan la factibilidad del plan. Los objetivos son entendidos como normas a cumplir, independientes del contexto y de su posibilidad de realización. Se establecen luego los medios y recursos necesarios para alcanzar los fines

Figura Nro. 1 El Plan normativo



Fuente: Elaboración propia.

⁸ Ver MACCHIAROLA DE SIGAL (op. cit.)

⁹ MATUS, Carlos, *Política, planificación y gobierno*, Fundación Altadiv, p. 88, Caracas, 1987.

convenidos. El futuro se convierte en algo predecible, no existiendo espacio para la incertidumbre que genera el comportamiento de los actores mencionado anteriormente.

En esta concepción mecanicista del mundo, éste se rige por regularidades causales que permiten formular generalizaciones o leyes, donde los casos individuales se ven subsumidos en ellas. Las explicaciones causales permiten creer en un futuro controlable y predecible, donde las acciones se reducen a comportamientos medibles y regulares. La idea de un futuro predecible ignora las dificultades, contradicciones y oposiciones, propias de los procesos sociales.

El diagnóstico, como primera etapa del planeamiento normativo, es definido como *"la aplicación de la investigación social a la realidad con el fin de describir, evaluar y explicar la situación concreta y predecir su evolución probable a menos que se intervenga para dirigirla"*.¹⁰

El conocimiento producido es de tipo explicativo y se valida en la intervención sobre la realidad para modificarla. Se sigue una estructura lógica que va de una manifestación de un estado deseado de situación, un conocimiento de la regla, la descripción del contexto o situación, a la recomendación de una acción.

Las acciones instrumentales se miden en base a criterios de verdad y eficacia. Son consideradas racionales cuando se basan en la pretensión de eficacia o éxito.

La aplicación de todas esas reglas técnicas implica un posicionamiento del actor solo frente al objeto o realidad a transformar. No se requiere de un intercambio social con otros sujetos, de un diálogo, del compromiso y participación del otro. También supone una concepción de un mundo único y objetivo.

En efecto, el planeamiento normativo

supone un conocimiento de la situación presente, que se explica y evalúa, una predicción del futuro e intervención sobre la realidad para lograr la situación deseada. Luego, las acciones desarrolladas son evaluadas controlando su éxito o eficacia al comparar resultados pretendidos o situación deseada con resultados logrados o situación real.

Planificación Estratégica Situacional

El planeamiento estratégico situacional (PES) puede ser abordado como un cuerpo teórico-metodológico-práctico creado por Carlos Matus en franca oposición al planeamiento normativo.

Es una teoría y a su vez un método para la planificación pública en el espacio político, económico y social. Su objetivo no es establecer normas sino un proceso de debate y análisis de los problemas sociales, recuperando los diferentes planes de grupos en pugna. Se trata entonces de un tipo de planificación que se inscribe necesariamente en el marco de la lucha por el poder.¹¹

Los actores que participan en el proceso de planificación son varios y persiguen objetivos conflictivos y encontrados. El actor que planifica lo hace desde dentro de la realidad o situación planificada, junto con otros actores. Aquí se ponen en juego los distintos pesos y relevancias de los diferentes actores, los recursos poseídos y controlados por uno y por el otro, existiendo, por lo tanto, diferentes grados de gobernabilidad para los distintos actores.

El diagnóstico no puede ser único y objetivo sino entendido como una explicación situacional. Cada sujeto que participa aporta su visión de la realidad desde su propia situación, es decir, desde su inserción particular en la

¹⁰ Citado en MACCHIAROLA DE SIGAL op. cit.

¹¹ MATUS C. op. cit

sociedad. Cada actor interpela a esa realidad desde posiciones diferentes, formulando preguntas, elaborando diversas respuestas, apelando a significaciones divergentes de las acciones del otro. Cada explicación es una lectura parcial de la realidad, desde la posición que ocupa cada actor en el juego social.

El planificador se relaciona inevitablemente con otros adversarios, con otros competidores y, por ende, se realizan "cálculos interactivos" o "juicios estratégicos" propios de la interacción social entre actores.

La predicción es limitada y se reemplaza por la idea de previsión. No hay un único actor sino múltiples y, en consecuencia, múltiples objetivos contrapuestos. Ya no hay una acción predecible de forma ilimitada, sino llena de incertidumbres e incoherencias.

Por todo ello, este tipo de planificación requiere hacer explícitas las resistencias de los otros al plan propio y sortearlas, lo cual implica un cálculo político permanente y un proceso iterativo entre situaciones de conflicto, concertación y consenso.

El diseño del plan no se reduce a un "deber ser" sino que debe incluir el "puede ser". Lo normativo también forma parte del planeamiento, pero es tan sólo un momento, sumado a otro explicativo, otro político-estratégico y otro táctico-operacional.

La explicación se hace desde la situación del actor, desde sus propias visiones y en función de sus acciones e interacciones con los otros. Es así como la explicación se aparta del modelo de explicación causal mecanicista, incorporando la categoría de situación.

La situación presente se aborda reconsiderando el agregado de problemas relevantes: "Explicar significa también comprender

*el proceso de interrelación entre los problemas para tener una visión de síntesis del sistema que los produce (...) explicar es elaborar hipótesis sobre el proceso de generación de los problemas identificados. Pero también explicar es precisar el valor que dichos problemas tienen para los distintos actores sociales"*¹²

En la explicación situacional se incorporan los significados o sentidos de los actores, la descripción e interpretación de los datos en términos de los conceptos y reglas que determinan la realidad social de los propios agentes estudiados, y por ende tendremos explicaciones múltiples, cada una de ellas relativa al contexto y particular. Se aborda un tipo de comprensión desde la perspectiva de quien está situado en la misma realidad.

La predicción y el control omnipotente del actor ya no son válidos. El planteamiento es subjetivista, concibiendo a la realidad social estructurada en base al sentido que los propios actores le dan.

Como elemento fundamental a tener en cuenta, en la planificación situacional las acciones son estratégicas, esto es, acciones racionales con arreglo a fines basadas en la valoración de posibles alternativas de comportamientos. La elección se define en la competencia con el adversario. El otro es un oponente sobre cuyas decisiones se trata de influir mediante disuasión o recompensa. Se trata de una competencia donde el éxito de las acciones estratégicas se mide por la influencia ejercida sobre las decisiones del oponente.¹³ Las decisiones del otro son tenidas en cuenta por el actor, lo que permite actuar estratégicamente tratando de influir sobre el adversario y debilitar su posición.

El cálculo interactivo, propio del enfoque

¹² *Ibidem* P. 379

¹³ HABERMAS, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Cátedra, Madrid, 1997.

de planeamiento estratégico situacional, es una acción estratégica. Cualquier juicio del actor A está referido necesariamente al actor B, y viceversa. Por consiguiente, la acción más eficaz del actor A depende de la acción de B que la precede o sigue. Igualmente, la acción más eficaz del actor B depende de la acción de A que la precede o sigue.¹⁴

Este cálculo interactivo exige necesariamente el análisis del otro y es por ello que el Planeamiento Estratégico Situacional (PES) propone la técnica de juegos, como un tipo de simulación humana que representa un conflicto entre fuerzas oponentes y que se realiza en tiempo comprimido y anticipado.

En efecto, en el PES se entiende que cada actor prevé una situación objetivo (SO) que se contradice con la del otro. Ambos parten de una situación inicial (SI) que tiene diferente significación para cada oponente. Tenemos, así, dos arcos direccionales (SI — SO) expresados en planes en conflicto. El problema del planeamiento consiste en que cada fuerza tiene que vencer la resistencia activa y creativa del otro para alcanzar la situación objetivo, para lo que tiene que construir diferentes estrategias.

Por lo tanto se distinguen tres tipos de estrategias: de cooperación, de cooptación y de conflicto.¹⁵ En las de cooperación se busca el acuerdo entre las partes, por afinidad de intereses y valores, mediante la negociación; en las de cooptación el actor logra que el otro se sume a su propuesta sin modificarla y actúe de determinado modo por asimetría de poder, por autoridad; y en las de conflicto se genera un abierto enfrentamiento, por divergencias insalvables donde la situación se dirime por las relaciones de fuerza: uno gana y otro pierde.

En síntesis, el PES supone por un lado la explicación de la situación desde la perspectiva de los actores y, por el otro, un juego estratégico donde se incluye a un oponente con objetivos contradictorios cuyas decisiones se tratan de influir mutuamente.

Planificación Estratégica Participativa

Esta perspectiva, diametralmente opuesta a la Planificación Normativa, toma como base la Planificación Estratégica Situacional y la complementa con la creación de ámbitos de participación destinados a asegurar que los actores puedan (ver figura 2):

- Expresar sus expectativas, necesidades e intereses.
- Poner en juego estrategias de cooperación, cooptación y conflicto.
- Ejercitar la persuasión, negociación, mediación y disuasión.
- Atribuir al Estado la capacidad de articular intereses sectoriales en pos de un proyecto colectivo de futuro.

El plan tiene dos componentes metodológicos principales:

A. Un proceso sistemático que, siguiendo una secuencia de etapas, permite a los actores definir una visión, una misión, escenarios alternativos más probables, describir la situación actual, establecer metas futuras, cuantificar las brechas entre presente y futuro deseado, elaborar planes de acción para cerrar dichas brechas.

B. La creación de espacios/ámbitos para la elaboración colectiva del Plan, a fin de promover el involucramiento y compromiso de los diferentes actores con la elaboración de un Plan

¹⁴ MATUS, C. op. cit.

¹⁵ *Ibidem*

Figura Nro. 2: El Plan Estratégico Participativo



Fuente: Elaboración propia.

Estratégico Participativo compartido.

Ahora detengámonos un momento para reflexionar sobre las capacidades del Estado para poner en marcha procesos de Planeamiento Estratégico Participativo.

5. LAS CAPACIDADES DEL ESTADO PARA PONER EN MARCHA PROCESOS DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO

Realicemos algunas reflexiones sobre el rol del Estado en cuanto al proceso de Planeamiento Estratégico Participativo.

Mucho se ha escrito sobre el Estado y su rol, tanto en la formulación de políticas públicas como en la implementación exitosa de las

mismas. Esto ha sido así desde la misma instalación del paradigma *weberiano* y su modelo de gestión jerárquico/burocrático, pero muy especialmente en estos últimos 30 años, donde el concepto de Reforma del Estado adquirió mayor relevancia y notoriedad pública. Se puede mencionar una cantidad importante de países a principios de los 80 dentro del mundo desarrollado, sumándose en los 90 otras experiencias en algunos países emergentes (el caso de Argentina por ejemplo), más una profundización de las tendencias originales en el Reino Unido, Estados Unidos y Nueva Zelanda, entre otros.

Se trata de la idea de que la construcción del Estado, en oposición a su limitación o reducción, podría constituir una prioridad en los

programas políticos, pero por otro lado puede parecer desaconsejable a algunas personas o grupos. La tendencia dominante en la política mundial de los últimos años ha consistido en criticar al "gran gobierno" y tratar de desplazar las actividades del sector estatal a los mercados privatizados o la sociedad civil. Sin embargo, en el mundo en desarrollo los gobiernos débiles, incompetentes o inexistentes son fuente de graves problemas.¹⁶

En los años que corren de esta década vemos que el modelo organizacional de gestión pública que comenzó a instalarse hace ya casi 30 años y aún vigente se está resquebrajando. Las firmes creencias sobre el Estado mínimo, la desregulación y la infalibilidad de "la mano invisible del mercado" comienzan a ponerse en duda. Se cuestiona lo incuestionable y eso es lo que sucede cuando los paradigmas entran en crisis. Podríamos decir que estamos asistiendo a una ruptura paradigmática; llamaremos a este proceso "el *big bang* paradigmático".

Se pueden mencionar algunas reflexiones de aquellos que anticiparon la crisis. Como se ha dicho: "... *no estoy a favor de la intervención del Estado siempre y en todo, pero sí he sido un crítico de la visión extrema del libre mercado... Y sí, ésta (crisis) es una reivindicación para aquellos que decimos: "Esperen, el mercado no siempre tiene la razón"*."¹⁷

O, como se ha señalado: "*El mundo no ha sido piadoso con el neoliberalismo, ese revoltijo de ideas basadas en la concepción fundamentalista de que los mercados se corrigen a sí mismos, asignan los recursos eficientemente y sirven bien al interés público. Ese fundamentalismo del mercado era subyacente al thatcherismo, a la reaganomía y al llamado "Consenso de Washington" en pro de la*

privatización y la liberalización y de que los bancos centrales independientes se centraran exclusivamente en el control de la inflación. Durante un cuarto de siglo, ha habido una pugna entre los países en desarrollo y está claro quiénes han sido los perdedores: los países que aplicaron políticas neoliberales no sólo perdieron la apuesta del crecimiento, sino que, además, cuando sí crecieron, los beneficios fueron a parar desproporcionadamente a quienes se encuentran en la cumbre de la sociedad."¹⁸

De allí el planteo: cuando hablamos de Reforma del Estado, ¿estamos frente a un ya recurrente rótulo empleado en cualquier proceso de cambio, o en esta oportunidad la transformación del Estado está asociada a una ruptura paradigmática? Lo que vemos asomar de manera incipiente, ¿es una vieja etiqueta para un nuevo envase?¹⁹

Hoy en día el objeto principal de debate se centra en la cuestión de los modelos organizacionales de gestión más apropiados para transformar las organizaciones públicas y hacerlas efectivas para la satisfacción de necesidades e intereses colectivos, muy especialmente cuando el mundo entero enfrenta una de las peores crisis de la historia económica contemporánea.

Así vemos que el rol del Estado, la formulación de políticas públicas, los modelos organizacionales de gestión pública y las tecnologías de gestión pública se convierten en temas predominantes a tener en cuenta, sin perder de vista la importancia de la cultura organizacional y el liderazgo, que parecen ser cuestiones un tanto más rezagadas en el discurso y las propuestas.²⁰

Por ejemplo: "Un abordaje usual del tema de

¹⁶ PUKUYAMA, Francis, La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI, Ediciones B, 2004.

¹⁷ KRUGMAN Paul, Reportaje en la BBC; octubre de 2008.

¹⁸ STIGLITZ, Joseph, Reportaje del diario El País, noviembre de 2009.

¹⁹ FELCMAN, Isidoro, *Nuevos Modelos de Gestión Pública*, Documentos CIAP - FCE - UBA, 2010.

²⁰ Ver BLUTMAN, Gustavo, *Orden y Desorden en la Reforma del Estado*; Eudeba, 1998, y FELCMAN, BLUTMAN, MÉNDEZ PARNES, *Culturas organizacionales públicas*; Ediciones Cooperativas, 2002.

cómo re diseñar el Estado para facilitar y promover el desarrollo social pasa por trabajar directamente sobre sus estructuras organizacionales, eficientizar su gestión, incorporar técnicas modernizantes. Se trata de aspectos de imprescindible tratamiento, pero hay una necesidad previa. Es necesario discutir ante todo qué rol se desea que cumpla el Estado en los países en desarrollo a fines de este siglo.

Los cambios y modernizaciones técnicas absolutamente necesarias, no pueden seleccionarse en abstracto, o a partir de la oferta de tecnologías del mercado. Deben existir criterios de selección dirigidos por la idea central de que dado un rol determinado a cumplir por el Estado, cuál sería el "estilo de tecnologías" más apropiadas para permitirle cumplir con la mayor efectividad ese rol.

La discusión tecnocrática pura sobre la Reforma del Estado para el desarrollo social debería ser superada por un debate más amplio que arrancando de los replanteos respecto a los modelos de desarrollo, extraiga conclusiones en cuanto a cuáles serían los papeles del "Estado deseable", y a partir de allí se procure aportar criterios técnicos para dotarlo de las capacidades para llevarlos a cabo.²¹

Aparece aquí un primer concepto que sería de interés destacar: la supuesta neutralidad de las tecnologías de gestión pública. Ya vimos antes la cuestión de congruencia entre tecnologías de gestión y modelos organizacionales. En diversos aportes y estudios relacionados con el tema se ha venido señalando desde hace más de tres décadas que las tecnologías de gestión son un emergente de paradigmas/ideologías que les dan origen. Esto ha sido así con especial énfasis en países emergentes, en general receptores de tecnologías de gestión cuyo origen puede identificarse en el mundo desarrollado.

Siguiendo este razonamiento diremos que

los intentos de Reforma del Estado fueron históricamente impulsados por "modas administrativas" gestadas en países centrales y "exportadas" a países emergentes (organización y métodos, presupuesto público tradicional, presupuesto por programas, descentralización, unidades de gestión, servicios públicos con gestión privada, gestión por resultados, entre otras). La utilización a-crítica, a-temporal y a-histórica de tecnologías de gestión pública generó en países como los nuestros, típicas situaciones de alto grado de calidad con bajo grado de relevancia.

"La discusión sobre el rol del Estado en la social forma parte de una polémica más vasta sobre el rol global del Estado. En líneas generales, como se ha señalado con frecuencia, el péndulo ha oscilado fuertemente.

Estuvo situado hace algunas décadas en la idea de que era posible pensar en un Estado, que planificara integralmente el desarrollo en todos sus aspectos, que a través de su maquinaria implementara las planificaciones, que trabajara centralizadamente para llevar a cabo esta operatoria, y que asumiera todo orden de funciones ejecutorias.

Esta visión mostró en la práctica graves dificultades en la concepción misma que subestimaba o marginaba a la sociedad civil en sus múltiples expresiones, y en la implementación efectiva, donde la maquinaria mostró serias ineficiencias, y el carácter centralizado de la gestión demostró ser un factor crucial de rigidez y graves divorcios con las exigencias de la realidad.

El péndulo giró en la dirección opuesta en la que se postuló la necesidad de un "Estado mínimo". Se planteó que sus funciones debían ser totalmente mínimas, y se debía dejar librado el desarrollo al mercado y "la mano invisible". El Estado fue percibido como un estorbo para la dinámica a impulsar. Se

²¹ KLIKSBERG, Bernardo, *Repensando el Estado para el Desarrollo Social, más allá de dogmas y convencionalismos*, Artículo incluido en Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, www.iadb.org/etica.

enfaticó la existencia de una antinomia entre Estado y mercado.

Se llevó a cabo un activo proceso de "demolición" del Estado en los países en desarrollo.

Los esfuerzos se situaron durante una extensa etapa en el tema del tamaño, realizándose continuados y con frecuencia poco selectivos cortes destinados a reducirlo. Se suprimieron gran parte de sus funciones.

También, como en el caso del anterior, este enfoque lleva implícita una subestimación de las capacidades productivas y de aporte de otras expresiones de la sociedad civil que no fueran Estado, ni mercado, como la amplísima gama de estructuras creadas por la comunidad para cumplir funciones esenciales para ella. La experiencia histórica ha ido indicando que los dos polos no conducían a las soluciones buscadas²².

Si las décadas del 80 y 90 estuvieron caracterizadas por el diseño e instalación del Estado mínimo, parecería que hoy en día estamos asistiendo a la consolidación de una corriente refundadora, profundamente crítica del Estado prescindente, pero al mismo tiempo consciente de que no es conveniente volver el péndulo a su origen (el tradicional Estado burocrático-weberiano), sino que resulta necesario el diseño de un nuevo modelo, diferente y equidistante de ambos extremos. Si en los años 80 el estallido paradigmático provocó el derrumbe del modelo organizacional público jerárquico-burocrático-weberiano (aún cuando del derrumbe quedan suficientes vestigios vivos y muy activos), el de la crisis del 2007 (las fechas son siempre arbitrarias pero en este caso se mencionan para señalar un punto más preciso en el tiempo) está provocando el derrumbe del

modelo organizacional individualista neo-liberal. La cuestión ahora es saber en qué campo paradigmático va a terminar consolidándose un nuevo modelo.

Para echar un poco de luz a la antinomia Estado vs. Mercado la búsqueda de ese nuevo modelo organizacional público parecería apuntar, por un lado, hacia lo que denominaremos el modelo organizacional igualitario/participativo. Pero también existe la posibilidad que el nuevo modelo organizacional adopte rasgos denominados neo-weberianos o post-burocráticos, con énfasis en la orientación al cliente, la calidad y la gestión por resultados.

Si adoptáramos la metáfora física del péndulo, podríamos afirmar que el fracaso del neo-liberalismo individualista terminará llevando el péndulo al viejo modelo burocrático. Sin embargo, parece ser que hay otras alternativas en la multiplicidad de campos paradigmáticos y modelos posibles. En este sentido el modelo igualitario/participativo se plantea:

"Frente a los polos del péndulo, se está levantando actualmente una concepción diferente que a partir de la evidencia histórica reciente indica que las sociedades que han logrado avances más consistentes en las últimas décadas se han caracterizado por superar la falsa antinomia Estado vs. Mercado. En su lugar han procurado desenvolver un esquema de cooperación entre los principales actores sociales, y han integrado activamente en ese esquema a las importantes fuerzas latentes en la sociedad civil, que ambos polos tenían a marginar.

En estos esquemas se identifica que entre Estado y mercado, existe una amplia gama de organizaciones que incluye entre otras los "espacios de interés público" entidades que cumplen fines de utilidad colectiva pero que no forman parte del Estado

²² KLIKSBERG, op. cit.

ni del mercado, la nueva generación de cooperativas empresariales con extensa difusión en numerosos países desarrollados, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sociales voluntarias de base religiosa que han crecido significativamente, las organizaciones vecinales, los grupos ecologistas, el voluntariado, y otras formas de agrupamiento de esfuerzos de la sociedad civil de múltiples características.

Se trata en la nueva concepción de "sumar" los roles claves para la sociedad vinculados con demandas como las antes planteadas, y otras, que puede cumplir el Estado, las potencialidades del mercado, y los aportes múltiples que pueden provenir de la sociedad civil. En esta perspectiva, es imprescindible llevar a cabo el esfuerzo de reconstruir un Estado que pueda cumplir con las nuevas demandas que se le plantean, que pueda combinarse armónicamente con las fuerzas productivas privadas para obtener el mejor resultado para el país, y que sea un factor promotor y facilitador del desarrollo de una sociedad civil cada vez más articulada fuerte, y activa.²³

Los modelos organizacionales que enfocaron el rol del Estado en plenos procesos de Reforma abarcaron cuatro problemas interdependientes.²⁴

A. Problema económico-político: la delimitación del tamaño. Ideas de privatización, "publicitación" (transferencia de activos del Estado al sector público no estatal) y tercerización.

B. Problema económico-político: redefinición del papel regulador del Estado, desregulación.

C. Problema económico-administrativo: recuperación de la gobernanza (*governance*) o capacidad financiera y administrativa de

implementar las decisiones políticas. El aspecto financiero era la superación de la crisis fiscal; el estratégico, la redefinición de las formas de intervención en el plano económico-social; y el administrativo, la superación de las formas burocráticas de administrar el Estado.

D. Problema político: aumento de la gobernabilidad o capacidad política del gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. Legitimidad del gobierno ante la sociedad.

Gobernanza y gobernabilidad son dos conceptos que no pueden ser entendidos por separado, ya que ambos son confluentes en las políticas reformistas. En cuanto al aumento de la gobernabilidad, los intentos han sido una mejor intermediación de intereses perfeccionando la democracia representativa y abriendo espacio al control social.

Se puede tener gobernabilidad si los liderazgos poseen el respaldo político necesario, pero si falta la capacidad de gobernanza, esto también puede fallar. La gobernanza existe en un Estado cuando su gobierno posee las condiciones financieras y administrativas para transformar en realidad las decisiones que toma. Cuando el Estado tiene una crisis fiscal y no posee recursos para invertir se habla de un Estado paralizado.

Como es sabido la crisis de los 80 fue de tipo fiscal, a pesar de que en esa década las políticas de ajuste fiscal fueron prioridad. En los 90 el ajuste fiscal continuó siendo fundamental, y el proceso de Reforma del Estado fue funcional a las medidas de ajuste tomadas.

Esta crisis del Estado en un mundo globalizado incluye un aumento en el desarrollo tecnológico, en la aceleración de las comunica-

²³ KLIKSBERG op. cit.

²⁴ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, La Reforma del Estado de los años noventa, Lógica y mecanismos de control, Desarrollo Económico vol. 38 N° 150, Buenos Aires, 1998.

ciones y en la integración de los mercados. Los Estados nacionales van perdiendo autonomía y los procesos de Reforma se "contagian" casi con la misma cepa.

La crisis del Estado no es un concepto vago: al entrar en crisis fiscal, pierde crédito público y disminuye su capacidad de ahorro. Esta crisis está asociada al carácter cíclico de la intervención estatal y al proceso de globalización que reduce la autonomía de las políticas económicas y sociales.

Hay varios otros aportes que parecerían señalar ese mismo rumbo: refundación del Estado apoyada en un nuevo modelo de articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. El concepto de *governance* resume la idea de la articulación y la gestión horizontal.

De todas formas, y reiterando lo dicho anteriormente, convendría aquí agregar que las tendencias de pensamiento que apuntan a un nuevo paradigma igualitario/participativo, se complementan con otros aportes: el concepto de paradigma post-burocrático que también habla de una reinventación del Estado (mas allá del modelo *weberiano*), pero en el sentido de modernización, orientación a resultados, orientación al cliente y reingeniería de sus procesos. Trazando un paralelo entre los paradigmas burocrático y post-burocrático, se señala que el primero enfatiza los conceptos de interés público, eficiencia, administración, control, funciones y responsabilidad por el cumplimiento de normas; en tanto que el segundo habla de valor para los ciudadanos, calidad, mejora continua, producción, adhesión al cumplimiento de normas, misión/visión/valores/ clientes/productos, entrega de valor, construir responsabilidad por resultados (*accountability*).

Estamos frente al debate del papel del

Estado para el siglo XXI. Desde las posturas de la pérdida de hegemonía y el avance de la globalización, a las ahora antiguas posturas del Estado omnipotente.

Este es el Estado que ha querido ser transformado en una gran cantidad de oportunidades manejándose la acepción de las acciones con una terminología altamente ecléctica y ambigua. Reforma del Estado, Reforma Administrativa y Modernización del Estado han sido las más comunes. Estas nociones fueron objeto de permanencia teórica y de práctica política durante las últimas décadas del siglo XX.

Acopiándose a estas acepciones encontramos un surtido grupo de herramientas, a veces estrategias, que han corrido a lo largo de estos cambios. Ideas como Reinventación del Gobierno, Nuevo Gerenciamiento Público, Reformas de primera y segunda generación, o estudios sobre privatizaciones, descentralizaciones y desregulaciones fueron parte integrante de las carpetas de los responsables políticos estos últimos años.

Estas transformaciones ocurridas en América Latina en los años 90, estuvieron inspiradas en los modelos y técnicas de gestión aplicados en la década del 80 en los países desarrollados. En los planes de reforma pueden leerse distintas declaraciones de principios que apuntaban a abandonar un viejo modelo burocrático de orientación legalista para adoptar uno nuevo orientado hacia el cliente y el producto.²⁵

En este marco de Reformas se generaron proyectos, muchos de ellos financiados con fondos externos, que apuntaron a modificar entre otras cosas las estructuras y los procedimientos administrativos. Se introdujeron nuevas tecnologías, nuevos conceptos

²⁵ ESTÉVEZ, Alejandro, BLUTMAN, Gustavo, El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los '90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes?, en Revista de Gerencia Venezolana, año 9, N° 25, Zulia, Venezuela, 2004.

organizacionales, innovadores sistemas de gerenciamiento, etc. Algunas de las acciones centrales fueron la informatización de sistemas administrativos, creación de *softwares* específicos, reingeniería de procesos, descentralización o autogestión de organizaciones.

Volviendo a las causas de la crisis de los Estados los organismos internacionales han señalado que:²⁶

- El Estado ha perdido legitimidad ante los ojos de la población.
- El Estado ha sido usado por líderes corruptos, negligentes e incompetentes.
- El Estado se ha fragmentado en una guerra civil, donde ningún partido ha sido capaz de restablecer la autoridad central.

Y que para prevenir este colapso se hace necesario:

- Reforzar y fortalecer a la sociedad civil, y
- darle integridad y profesionalismo al servidor público, construyendo una estructura burocrática capaz.

Los criterios específicos de Modernización del Estado partieron de la premisa de que crecimiento económico y reducción de la pobreza son procesos complementarios, que se refuerzan recíprocamente.

Se busca un Estado moderno en un contexto de profundización de la democracia y de la participación de la ciudadanía, lo que garantizará una relación eficiente entre el Estado y el mercado, por un lado; y en políticas públicas que respondan a las demandas y aspiraciones de los ciudadanos, por el otro, ya que no puede haber un Estado eficiente sin una sociedad civil vigorosa.

6. LA PARTICIPACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

La participación tiene por objeto enriquecer las distintas fases o instancias de toma de decisiones inherentes al proceso planificador, en donde dicho "enriquecimiento" significa una mejor calidad y diversidad de información y un más abundante y variado aporte de conocimientos específicos, de experiencias y de percepciones subjetivas, por un lado, así como una oportunidad para desarrollar o fortalecer la capacidad de diálogo interpersonal e intersectorial, por el otro.²⁷

En cuanto a la naturaleza y al alcance del componente participativo, el Plan Estratégico considera a la participación como una apertura a la toma de decisiones. Esto implica el compromiso de involucrar recursos, esfuerzos y capacidades en la implementación de las acciones que se definan como resultado del proceso planificador. En ese sentido, la participación tiene como propósito fundamental facilitar la adhesión conciente de la ciudadanía a los objetivos y fines que plantea la transformación que se impulsa, constituyendo un escenario en el que se invita a apropiarse de los desafíos implícitos en dicha transformación. Lejos de constituir una invitación a opinar o a legitimar lo que otros deciden, la participación es entendida como una oportunidad de protagonizar personal, sectorial o institucionalmente y desde las propias capacidades, al mejoramiento del sector.

En definitiva, y concluyendo, tenemos frente a nosotros el desafío de pensar en Planes Estratégicos con características participativas. Ello implica poner en juego no sólo la capacidad

²⁶ WORLD DEVELOPMENT REPORT – WDR, The State in a Changing World BIRF USA, 1997 y BID Estrategia de modernización del Estado, Taller de consulta, Barcelona, 2002.

²⁷ Documento Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza, sin fecha.

de los actores sociales para interaccionar colectivamente en el marco de procesos y ámbitos que reconstruyan la confianza, sino también la capacidad del Estado para articular intereses sectoriales en pos de una visión colectiva de futuro construida participativamente. Reconstruir la confianza entre los actores y la capacidad del Estado para articular intereses sectoriales son desafíos centrales en el marco de la transformación del Estado.

• **Isidoro Felcman:** Lic. en Administración, Contador Público. Profesor titular Administración Pública Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Socio de RHO consultores.
ifelcman@gmail.com

• **Gustavo Blutman:** Lic. en Ciencia Política, Lic. en Sociología, Magister en Administración Pública, Doctor de la Universidad de Buenos Aires. Profesor de Administración Pública y Gestión de Políticas Públicas Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
blutman@gmail.com



TRATAMIENTO DE LOS PASIVOS CONTINGENTES PÚBLICOS EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN

Por Norma Riváztz

RESUMEN

La identificación y revelación de los pasivos contingentes en el ámbito público está siendo recomendada por las asociaciones profesionales y organismos internacionales, y constituyen un ingrediente básico de la administración fiscal responsable. Al respecto, existe consenso en cuanto al tratamiento contable que corresponde a estos pasivos, pero las opiniones difieren a la hora de establecer prácticas prudenciales para atender las eventuales contingencias. Hay varios países que han decidido orientar su política hacia la transparencia y responsabilidad fiscal, pero la manera de transitar ese sendero difiere sustancialmente. También en la región se multiplica la adhesión a esos principios, pero destacan por su alcance experiencias de Brasil, Chile y Colombia de las cuales se efectúa un análisis detallado.

Palabras clave: Pasivos contingentes; responsabilidad fiscal; contabilidad; presupuesto.

TRATAMIENTO DE LOS PASIVOS CONTINGENTES PÚBLICOS EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN

Los pasivos contingentes de los gobiernos y los bancos centrales están siendo objeto de atención particular en el análisis de las finanzas públicas al evaluar la situación macroeconómica y la sostenibilidad fiscal de un país, con el fin de entender y contextualizar los riesgos a los que está expuesta cada nación.

Si bien la asignación de importancia a este tipo de pasivos está bastante extendida, la situación no es homogénea en el contexto internacional en cuanto refiere a la adopción de prácticas prudenciales, sea en el ámbito de la gestión como en materia contable, y en consecuencia se presentan varios escenarios, aún entre aquellos países que están trabajando sobre el tema.

Existe consenso respecto al reflejo de las contingencias en cuentas de orden, de acuerdo con la recomendación específica volcada en la Norma Internacional Contable para el Sector Público N° 19 (NICSP-19), pero el consenso respecto al tratamiento a otorgar en la contabilidad parece diluirse a la hora de establecer las prácticas prudenciales.

Las divergencias, sin embargo, están asociadas al financiamiento previsto para el caso de materializarse la contingencia, ya que es allí donde las soluciones adoptadas difieren sensiblemente, variando de la simple mención de un pasivo contingente en los estados contables a la constitución de fondos de reserva con administración independiente, con el pasaje intermedio de la asignación de recursos presupuestarios que actúen como un colchón para atender imprevistos sin necesidad de buscar nuevas fuentes de financiación.

En lo que sigue se efectúa una breve descripción del marco conceptual que encuadra al tema, se describe la situación en algunos países y se expondrán con detalle tres casos de la región y, por último, se efectúa una síntesis de esas experiencias.

Marco Conceptual

La consideración explícita de los pasivos contingentes en la contabilidad pública encuentra como antecedente lejano las recomendaciones que el Comité de Basilea formulara a fines de 1994 para mejorar la solvencia del sistema bancario, y como antecedente cercano el trabajo de Hana Polackova "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability" (1998). A partir de este documento pionero publicado por el Banco Mundial se ha venido trabajando sistemáticamente sobre la materia en distintos ámbitos, a la luz de un consenso manifiesto en torno a la importancia de la transparencia fiscal para el buen gobierno, considerado crucial para lograr la estabilidad macroeconómica y un crecimiento de alta calidad.

La labor de varios organismos normativos, tales como la Comisión de Normas Internacionales de Contabilidad, la Federación Internacional de Contadores, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, y también la de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Unión Europea, la Organización Mundial del Comercio y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos¹ se ha visto resumida en dos documentos del Fondo Monetario Internacional, que hoy constituyen el material básico en la materia:

- **Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal (1998, revisión 2007).** Es una de las 12 normas financieras reconocidas por la comunidad internacional y constituye un marco general para el logro de la transparencia fiscal; hace hincapié en informar al público sobre la

estructura y las funciones del gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones fiscales.

- **Manual de Transparencia Fiscal (noviembre 1998, revisión abril 2007).** El Manual procura ampliar y explicar los principios del Código y expone las prácticas óptimas de una manera más detallada.

Contingencias fiscales y pasivos contingentes

"Contingencia fiscal" es aquel concepto que permite considerar una amplia gama de responsabilidades, programas y actividades emprendidas por los gobiernos que pueden, ya sea explícita o implícitamente, comprometer el uso de recursos futuros. Respecto de la deuda pública, ese criterio permite considerar de manera más amplia que el análisis contable y fiscal convencional las consecuencias de largo plazo de las actividades y decisiones tomadas en un momento determinado.

Las contingencias pueden ser *explícitas*, cuando conllevan pagos que por ley o disposiciones contractuales el Estado está obligado a hacer en caso de que se produzcan ciertos hechos; o *implícitas*, que suelen ser reconocidas sólo después de presentarse el problema ya que tanto el pasivo como el valor en riesgo y el monto requerido son inciertos.

En otros términos, a diferencia de una contingencia fiscal que surge de situaciones inciertas a ser resueltas en el futuro, se cataloga como "pasivo contingente" a los eventos que cuentan con algún tipo de instrumentación, como pueden por ejemplo ser los avales, fianzas o garantías de cualquier naturaleza otorgados por el Tesoro Nacional, que poseen un valor identificable y cuya probabilidad de ocurrencia

¹ *Prácticas óptimas de transparencia presupuestaria de la OCDE (2001).* Documento que propugna una divulgación exhaustiva de toda la información fiscal pertinente, de manera oportuna y sistemática, y presenta un conjunto de recomendaciones relativas a los principales informes presupuestarios, los aspectos específicos que deben divulgarse, la calidad y la integridad.

y costo asociado puede estimarse de modo razonable.

En tal sentido, la Junta de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (*Internacional Public Sector Accounting Standards Board*), que viene desarrollando y recomendando normas orientadas a contar con una información financiera coherente y comparable a través de diferentes jurisdicciones, emitió en octubre de 2002 la Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público N° 19 "Provisiones y pasivos y activos contingentes" (NICSP-19), aplicable a los estados financieros anuales de los ejercicios 2004 y posteriores.²

El objetivo de esta disposición es establecer una definición para los términos que indica su nombre y, asimismo, identificar las circunstancias en que las provisiones deben reconocerse, la forma en que deben valuarse y las revelaciones que sobre ellas deben hacerse. A la vez esta norma determina que se revele determinada información sobre los pasivos y activos contingentes en notas a los estados financieros, con el fin de posibilitar al usuario entender la naturaleza, oportunidad y monto de tales partidas.

Según se establece, la NICSP-19 es aplicable a toda entidad que prepare y presente sus estados financieros por el método contable de lo devengado, excepto empresas públicas. Las entidades del sector público deberán aplicarla al contabilizar sus provisiones y sus pasivos y activos contingentes, salvo que otra Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público se ocupe de un tipo específico de ellos, en cuyo caso deberá aplicar esta última (las provisiones de los contratos de construcción, por ejemplo, son abordadas también por la NICSP-11

"Contratos de construcción").

En la NICSP-19 se definen con precisión un conjunto de términos, entre los cuales merece destacarse la distinción entre provisiones y pasivos contingentes, que difieren en el grado de exigibilidad y cuyo tratamiento está resumido en el Cuadro 1 que obra al final.

Según estas definiciones se considera un pasivo contingente a:

- A. Una obligación posible que surge de hechos pasados y cuya existencia será confirmada sólo por la ocurrencia o no ocurrencia de uno o más hechos futuros inciertos que no caen enteramente dentro del control de la entidad; o
- B. Una obligación presente que surge de hechos pasados pero que no se reconoce:
 - (i) Porque no es probable que para liquidar la obligación se requiera de un flujo de salida de recursos que incorporen beneficios económicos o un potencial de servicio; o
 - (ii) Porque el monto de la obligación no puede valuarse de manera suficientemente confiable.

En cuanto a su exposición contable se establece que "*La entidad no deberá reconocer un pasivo contingente*" y que "*Un pasivo contingente ha de revelarse, según lo requerido por el párrafo 100 (descripción de su naturaleza, estimación de su efecto financiero e indicación sobre la incertidumbre relacionada con el monto u oportunidad de la erogación), salvo que la posibilidad de que un flujo de salida de recursos que incorporen beneficios económicos o un potencial de servicio sea remota*".

La NICSP-19 añade en el párrafo 53 que "Cuando

² Esta Norma toma como base la NIC-37 "Provisiones y pasivos y activos contingentes", de 1998, publicada por el entonces denominado Comité de Normas Internacionales de Contabilidad.

el efecto del valor-en-el-tiempo del dinero sea material, el monto de la provisión deberá ser el valor presente de los desembolsos que se prevé se requerirán para liquidar la obligación”.

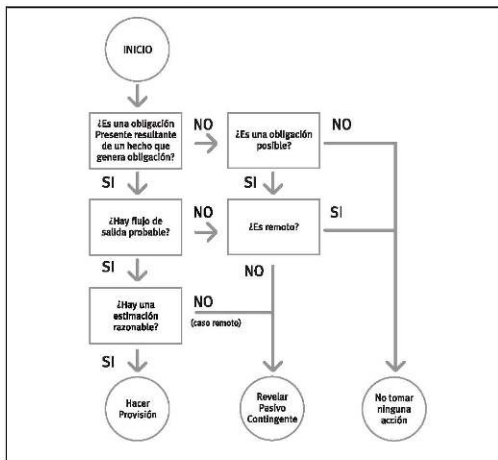
Respecto a los requerimientos para el reconocimiento de las provisiones y pasivos contingentes es muy ilustrativo el árbol de decisiones que esta disposición incorpora como Apéndice B, que a fines ilustrativos se presenta a continuación.

Algunas experiencias

Varios países están trabajando en la identificación y valoración de sus contingencias fiscales y algunos han adoptado acciones decisivas al respecto, pero las prácticas difieren sustancialmente.

Australia y Nueva Zelanda, por ejemplo, han decidido incluir los pasivos contingentes explícitos y las provisiones que realizan para gastos contingentes en los estados financieros del Estado. Estados Unidos e Italia, por su parte, efectúan asignaciones presupuestarias por el

Figura Nro. 1: Árbol de decisiones



Fuente: Elaboración propia.

valor presente neto de los costos fiscales futuros estimados por las garantías de préstamos y los préstamos directos otorgados. En Estados Unidos, además, la Oficina General de Contabilidad elabora un informe extrapresupuestario sobre los riesgos y la suficiencia de las reservas contenidas en los mecanismos instituidos de seguros federales.

Otro conjunto de países ha mejorado paulatinamente su gestión de pasivos contingentes, como es el caso del gobierno checo, que ha clasificado y dado a conocer los orígenes de sus riesgos fiscales y ha comenzado a analizar sus consecuencias fiscales futuras. En la misma línea, los gobiernos de Filipinas y Malasia han identificado los riesgos de proyectos de infraestructura garantizados y estimado sus posibles pérdidas y, para una mejor administración futura de los riesgos fiscales, comenzaron a negociar contratos más estrictos.

En el contexto latinoamericano varios países están adoptando reglas de responsabilidad fiscal y, consecuentemente, considerando sus pasivos contingentes ya sea de manera formal o informal, aunque también aquí se observan diferentes enfoques y tratamiento muy variado.

México, por ejemplo, estableció en 2007 un marco institucional para las prácticas responsables en materia presupuestaria mediante la sanción de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y está trabajando para contar con un sistema de cuentas integrado a nivel nacional, tal como lo exige la Ley General de Contabilidad Gubernamental del año 2008. Como parte de su programa de fortalecimiento de las finanzas públicas el Gobierno ha hecho un reconocimiento de las obligaciones contingentes identificadas y está asumiendo la deuda de un conjunto de entidades; a la vez, está difundiendo los Requerimientos Financieros del Sector Público, que suman al resultado del Balance

tradicional las obligaciones derivadas de los pasivos provenientes del rescate bancario de 1998, del Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) y las relativas a los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDERIGAS) correspondientes a la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, por citar sólo las más significativas. Si bien estos Requerimientos son unos indicadores fiscales de carácter indicativo, dan buena cuenta del peso que tienen en este país los pasivos contingentes.

Perú también se ha expedido por la adopción de buenas prácticas en materia fiscal y en 1999 estableció por ley los lineamientos para una gestión de las finanzas públicas bajo los principios de prudencia y transparencia fiscal y creó un Fondo de Estabilización Fiscal. Las restricciones impuestas por esta norma, sin embargo, fueron relajadas en 2003 por medio de otra ley que, no obstante, impone límites estrictos al endeudamiento de los Gobiernos Regionales y Locales y fija reglas de fin de mandato para todos los niveles de Gobierno. Si bien este marco normativo se encuentra vigente, el sistema contable aún mantiene el principio de caja y, aunque a nivel interno se están cuantificando los pasivos contingentes identificados, no existe un reconocimiento explícito de ellos en los estados contables.

Brasil, Chile y Colombia exhiben avances de mayor formalidad y constituyen casos cuyo análisis resulta de interés por cuanto han seguido caminos diferentes. Por tal motivo se profundizará en esas experiencias, haciendo hincapié en el marco que regula el tratamiento general de los pasivos contingentes, en la exposición que de ellos se hace y, particularmente, en el tratamiento dispensado a las obras de infraestructura por tratarse de una fuente importante de generación de pasivos contingentes “no convencionales”.

BRASIL

En la segunda mitad de la década del 80 se llevó a cabo el reordenamiento de las finanzas públicas del país y a mediados de la década del 90, como parte de su programa de saneamiento fiscal y en respuesta a la crisis fiscal y monetaria de las entidades subnacionales, el Estado reconoció diversos pasivos contingentes implícitos mediante los Programas de "Apoyo a la Reestructuración y Ajuste Fiscal de los Estados y Municipalidades" y de "Estímulo a la Reducción de la Presencia del Sector Público Estadual en la Actividad de la Banca". Posteriormente, en el año 2000, fue sancionada la Ley Complementaria Nº 101, conocida como Ley de Responsabilidad Fiscal, que marcó el comienzo de un plan de modernización y austeridad de las finanzas públicas. Este proceso de evolución en la gestión de las finanzas públicas fue complementado en 2008 con la decisión de avanzar en la adopción del modelo de contabilidad pública que toma como base las normas internacionales de contabilidad adaptadas al sector público.

La Ley de Responsabilidad Fiscal buscó fortalecer el proceso presupuestario como pieza de planeamiento y prevención de desequilibrios indeseados, y pretende representar el compromiso de los gobernantes con la sociedad. Establece normas orientadas a la responsabilidad en la gestión fiscal y exige la elaboración y difusión de información con el propósito de asegurar la transparencia de los gastos públicos y la consecución de las metas fiscales.

Con relación a la responsabilidad fiscal, la Ley estableció un conjunto de normas y principios que alcanzan tanto a los ingresos y gastos como al endeudamiento; crea el "*Fundo do*

Regime Geral de Previdência Social" con el fin de proveer recursos para el pago de beneficios; exige que se identifique la fuente de ingresos o reducción de gastos que habrán de financiar toda nueva erogación de carácter permanente; y fija límites a la resignación de ingresos, a los gastos en personal y en seguridad social (definiendo incluso un mecanismo para el control de las finanzas públicas en los años electorales), a las transferencias al sector privado, al endeudamiento público consolidado y al instrumentado en títulos (incluyendo los emitidos por el Banco Central y los gobiernos subnacionales), a la concesión de garantías, y al financiamiento del Banco Central.

Por otro lado, para cumplir con el objetivo de transparencia la Ley de Responsabilidad Fiscal estableció la obligación de dar amplia difusión a toda la información vinculada a la gestión fiscal, desde la etapa de planeamiento hasta la de ejecución.

Los instrumentos básicos para el planeamiento están constituidos por el Plan Plurianual de Acción, que debe ser enviado al Congreso por el Presidente en el primer año de su mandato con las prioridades del gobierno durante su período presidencial, la Ley de Directrices Presupuestarias y la Ley de Presupuesto Anual.

La Ley de Directrices Presupuestarias establece las metas y prioridades para la administración federal, incluyendo los gastos de capital y las políticas de las agencias oficiales de fomento; dispone cambios en la legislación tributaria; fija las reglas generales para la elaboración del Presupuesto del ejercicio siguiente; y cuenta con un Anexo de Metas Fiscales³ donde obran previsiones para los tres años siguientes. Entre la información a sumi-

³ El Anexo de Metas Fiscales debe contar con:

a) las metas anuales de ingresos, gastos, resultado nominal y primario, monto de la deuda pública para el ejercicio a que se refiere y

nistrar se encuentra también el Anexo de Riesgos Fiscales, en el cual se deben evaluar los pasivos contingentes y otros riesgos que pudieren afectar las cuentas públicas al momento de elaborar el presupuesto, e informarse las medidas a adoptar en caso de materializarse.

El Presupuesto Anual, por su parte, alcanza a los tres poderes de la Unión (incluidos los gastos administrativos y en personal del Banco Central), los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, e incluye asimismo el gasto de inversión de las empresas nacionales y el presupuesto de la Seguridad Social, todos ellos ajustados a los lineamientos y prioridades establecidos en el Plan Plurianual y la ley antes mencionada. Dentro de las previsiones presupuestarias debe contemplarse una reserva de contingencia, definida como porcentual de los ingresos corrientes líquidos, destinada a la atención de pasivos contingentes y otros riesgos y eventos fiscales imprevistos tales como catástrofes y calamidades públicas, y cuya forma, utilización y monto serán establecidos por la Ley de Directrices Presupuestarias.

Según se ha expresado, existe el propósito de avanzar gradualmente a una gestión integral de los riesgos fiscales y, como aún se transita por la fase de identificación de esos riesgos, las definiciones actuales pueden experimentar modificaciones. Al respecto, después de un

trabajo que contó con la participación de diversas entidades, en octubre de 2008 la Secretaría del Tesoro emitió la primera edición del *“Manual Técnico de Demonstrativos Fiscales”*, donde se establecen los lineamientos básicos de la divulgación de información vinculada a los riesgos y metas fiscales, a la ejecución presupuestaria y a la gestión fiscal, y en agosto del año siguiente se aprobó una segunda edición de este Manual, en la que se modifica y amplía su alcance (Portaria STN N° 462). En la versión vigente, donde obran las pautas para la elaboración del Anexo de Riesgos Fiscales a partir del ejercicio 2009, estos riesgos están definidos como:

- riesgos presupuestarios: posibilidad de que por diferentes motivos no se confirmen los ingresos y gastos proyectados; y
- riesgos de deuda, sea por las eventuales variaciones de los servicios debido al impacto de variables financieras y de mercado, o por la necesidad de atender pasivos contingentes.

De acuerdo con la naturaleza de los factores de origen, en la Ley de Directrices Presupuestarias para el ejercicio 2010 se han identificado y cuantificado tanto los pasivos como los activos contingentes según el siguiente detalle:

En materia de contabilidad, el país está avanzando para adherir plenamente a la Norma

para los dos siguientes, todo en valores corrientes y constantes; b) evaluación del cumplimiento de las metas fijadas para el año anterior; c) evolución del patrimonio líquido y, si hubieren, origen y aplicación de recursos de privatizaciones; d) estimación de las reducciones de ingresos por desgravaciones y compensaciones fiscales y de la tasa de crecimiento de los gastos corrientes de carácter continuado (cuya ejecución supere los dos años).

El resultado positivo del Banco Central (después de la integración de reservas) constituye un ingreso del Tesoro Nacional, en tanto que los resultados negativos constituyen una obligación del Tesoro cuya cancelación debe ser consignada específicamente en el Presupuesto.

⁴ El resultado positivo del Banco Central (después de la integración de reservas) constituye un ingreso del Tesoro Nacional, en tanto que los resultados negativos constituyen una obligación del Tesoro cuya cancelación debe ser consignada específicamente en el Presupuesto.

Cuadro Nro. 1: Pasivos y activos contingentes

PASIVOS CONTINGENTES	ACTIVOS CONTINGENTES
Reclamos al gobierno federal: discusiones sobre indexación y controles de precios practicados en planes de estabilización; cuestionamientos tributarios y de seguridad social.	Créditos resultantes de no recibir un pago en el plazo establecido, que puede tener origen tributario y no tributario. Incluye intereses, actualización monetaria y cualquier otro cargo aplicado sobre el valor contractual.
Reclamos a las empresas estatales, integrantes del presupuesto.	Créditos financieros originados en privatizaciones, compra de participaciones y fraccionamiento de créditos.
Demandas judiciales derivadas de la administración del Estado: privatizaciones, liquidación o extinción de órganos o de empresas; y actos que afectan la gestión de personal.	Créditos originados en privatizaciones y en otras operaciones bajo legislación específica realizadas para corregir deficiencias en sectores vinculados a servicios públicos o de interés público.
Deudas en proceso de reconocimiento por el gobierno.	Créditos a favor de órganos, entidades y empresas extintas.
Avales, garantías y otros riesgos asumidos por el Tesoro Nacional.	Derechos originados en el otorgamiento de crédito rural; en programas de revitalización de cooperativas de producción agropecuaria o de securitización agrícola.
Demandas judiciales contra el Banco Central y riesgos pertinentes a sus activos derivados de operaciones de liquidación extrajudicial	Créditos del Banco Central con entidades en liquidación

Fuente: Elaboración propia

Internacional de Contabilidad del Sector Público NICSP-19 y durante el año 2009 se aprobaron los distintos componentes del Manual de Contabilidad Aplicada al Sector Público (MCASP), constituido por los siguientes volúmenes:⁸

Volumen I - Procedimientos Contables

Presupuestarios

Volumen II - Procedimientos Contables Patrimoniales;

Volumen III - Procedimientos Contables Específicos;

Volumen IV - Plan de Cuentas Aplicado

⁸ El Volumen I fue aprobado mediante disposición conjunta entre la Secretaría del Tesoro Nacional y la Secretaría de Presupuesto Federal (Portaria Conjunta N° 2, del 6 de agosto de 2009), en tanto que los restantes volúmenes fueron aprobados por la Secretaría del Tesoro Nacional: los volúmenes II y III, Portaria STN N° 467 del 6 de agosto de 2009; volúmenes IV y V, Portaria STN N° 751 del 16 de diciembre de 2009).

al Sector Público;

Volumen V - Estados Contables Aplicados al Sector Público.

Las disposiciones relativas al MCASP son optativas en el ejercicio 2010, pero deberán ser aplicados obligatoriamente a partir de 2011 por la Unión, de 2012 por los Estados y el Distrito Federal y de 2013 por los Municipios.

El Volumen relativo a los Procedimientos Contables Específicos refiere en sus diferentes capítulos a los activos y pasivos contingentes. Entre los temas abordados se destacan los referidos a las Asociaciones Público-Privadas, sobre las que se hablará más adelante; al Régimen Propio de la Seguridad Social, organizado sobre base actuarial; a las Operaciones de Crédito, que además de involucrar un riesgo de incumplimiento alcanzan a la asunción y reconocimiento de deudas; y a la denominada Deuda Activa, que abarca a los créditos a favor del Estado cuya certeza y liquidez están en duda por no haber sido percibidos en los plazos establecidos.

En el MCASP se recomienda de modo genérico que los pasivos contingentes sean exhibidos en cuadros auxiliares y en las Notas Explicativas de los Estados Contables, pero en el Manual de Procedimientos Contables Específicos se exponen detalladamente los criterios con que deben ser contabilizados los compromisos derivados de los diferentes tipos de contingencias fiscales.

Revelación de información

Además del Anexo de Riesgos Fiscales que se elabora anualmente para su presentación en el Congreso como parte de la Ley de Directrices Presupuestarias, a efectos de transparencia y rendición de cuentas la Ley de Responsabilidad Fiscal exige la difusión de un informe de gestión fiscal cuatrimestral que, entre

otros elementos, incorpora las garantías otorgadas en forma directa e indirecta.

En la información que se difunde se exponen detalladamente tanto los montos por ítem como la metodología con que fueron calculados y se encuentran discriminadas las garantías y avales emitidos a favor de entes públicos o privados; las garantías otorgadas para diversos tipos de financiamiento (hipotecas, financiamiento estudiantil, a pequeños y micro empresarios); las garantías de precios (agrícolas y otros productos); las garantías de ingresos, tipo de cambio u otras garantías estatales para inversiones privadas; la participación en cajas previsionales privadas; y las políticas estatales de seguro: seguro de depósitos, de inundación y de guerra.

Infraestructura

Con el objeto de desarrollar la infraestructura dentro de un marco de equilibrio fiscal y, a la vez, como un instrumento de racionalización y mejora de la calidad del gasto público fueron instituidas en 2004 las Asociaciones Público Privadas (PPP por su acrónimo en inglés). La Ley N° 11.079 que las instituye las define como forma de contratación por medio de la cual el Gobierno transfiere a una empresa privada la ejecución de un proyecto de interés público, ya sea que corresponda a un organismo de la Administración Pública directa, a fondos especiales o fundaciones públicas, a entidades autárquicas, empresas públicas, sociedades de economía mixta y demás entidades controladas directa o indirectamente por la Unión, los Estados, el Distrito Federal o los Municipios. Los contratados, a su vez, deben ser sociedades de propósito específico (SPE) constituidas por una empresa privada vencedora en un proceso de licitación.

Los proyectos encuadrados en este

régimen son generalmente concesiones de servicios o de obras públicas en las que el contratista privado es responsable por las inversiones y por la gestión del negocio, que serían económicamente inviábiles sin la participación del gobierno.⁴

Las PPP pueden ser concesiones patrocinadas, cuando además de la tarifa cobrada a los usuarios existe un aporte al concesionario privado; o concesiones administrativas, contratos de prestación de servicios en los cuales la Administración Pública es la usuaria directa o indirecta, que pueden o no incluir la ejecución de obras y la provisión de bienes. Independientemente de su forma, en ambos casos los pagos por contratos de PPP tiene prioridad frente a pagos bajo contratos tradicionales.

Los contratos de PPP están sujetos a directivas precisas contenidas en la ley de creación, entre las cuales se destaca la responsabilidad fiscal en la celebración y ejecución de los contratos así como la exigencia de sustentabilidad financiera y ventajas socioeconómicas de los proyectos.

Según lo expresa la propia Ley N° 11.079, las obligaciones pecuniarias contraídas por el sector público en los contratos de PPP pueden estar garantizadas por diferentes medios, entre los cuales se cuenta un vínculo con los ingresos, el uso de recursos especiales previstos en una ley, una póliza de seguro, garantías de organismos internacionales o garantías de un fondo o empresa estatal creada para ese fin.

En ese sentido fue creado el Fondo de Garantía de las PPP, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Gobierno Federal, que para respaldar sus compromisos cuenta con títulos del propio Gobierno, acciones y otros

activos.

En el Manual de Procedimientos Contables Específicos están identificados los riesgos a que están sujetos los PPP y, según la ley que los regula, los contratos deben prever una repartición objetiva de los riesgos y quedar bien definido si el riesgo es asumido por el organismo contratante o lo transfiere al concesionario.

Los riesgos dentro de los PPP han sido agrupados de la siguiente manera:

- riesgo de demanda, producto de un flujo inferior al proyectado.
- riesgo de construcción, por variación de los principales costos de constitución o mantenimiento del bien.
- riesgo de disponibilidad, no disponer de un bien o servicio, o que sean de calidad inferior a la estipulada en el contrato.
- riesgo cambiario, por la existencia de financiamiento o compras en moneda extranjera.
- riesgo operacional, por costos de mantenimiento, mano de obra, etc., que difieren de lo presupuestado.

La transferencia de riesgos al contratista privado es el aspecto que caracteriza a los contratos de PPP, en oposición a los contratos tradicionales de obras y servicios, que mantienen en la Administración Pública gran parte de los riesgos, y a los contratos de concesión, que transfieren íntegramente los riesgos al concesionario y a los usuarios.

En cuanto al aspecto contable, como regla general se indica que la asunción por parte del ente público de una porción relevante de alguno de los riesgos identificados, será condición suficiente para obligarlo a caracterizar la esencia de su relación económica dentro del PPP y reconocer en su balance los activos constituidos

⁴ Las PPP se diferencian de las concesiones comunes, sean de servicios o de obras públicas, porque estas últimas en Brasil no pueden comprometer contraprestación pecuniaria del sector público al sector privado.

por el proyecto objeto de la concesión, como contrapartida de la asunción de una deuda de igual valor al de los riesgos asumidos (obligación derivada de los activos constituidos por la concesión en contratos de PPP).

Como ya se señaló, los riesgos fiscales se contabilizan en cuentas de orden deudoras, que registran aquellos pasivos contingentes que no reúnen los requisitos para ser reconocidos como pasivos (incorporados en el Anexo de Riesgos Fiscales). No obstante, las garantías otorgadas para mitigar riesgos en contratos de PPP, una vez identificadas, cuantificadas y estimada la probabilidad de ocurrencia del hecho futuro, en la medida que impliquen desembolsos, deben ser registradas como provisión en cuenta patrimonial, reflejando el valor esperado de la pérdida, traducido a valor presente, monto que será ajustado a medida que la ejecución del contrato provea información adicional relevante.

CHILE

Las reformas estructurales se consolidaron en Chile en la década de los 80 pero fueron realizadas con anterioridad y estuvieron siempre acompañadas por una política monetaria focalizada en contener la inflación y una política fiscal austera, que se han mantenido hasta hoy. La austeridad de la política fiscal, ahora institucionalizada mediante una regla fiscal estructural, rigió desde antes que se impusiera una regla explícita y se ha apoyado en lo fundamental en una institucionalidad jerarquizada y con fuerte control del Ejecutivo y del Ministerio de Hacienda sobre las decisiones que comprometen recursos públicos en aspectos tales como los presupuestos y la legislación económica.⁷

La regla fiscal estructural ha sido instru-

mentada a partir de un concepto de responsabilidad que, además de asegurar la solvencia fiscal, busca reducir la volatilidad cíclica producto de variaciones muy significativas de los términos de intercambio, que en el país afecta a la actividad, el empleo y los programas de gasto público, que en el pasado debieron ser discontinuados precisamente cuando el gasto era más necesario.

Esta regla tiene por objetivo especificar anualmente un nivel de gasto fiscal congruente con los ingresos estructurales del gobierno central; está basada en una meta para el balance estructural que no es sino el balance fiscal excluyendo el efecto transitorio sobre los ingresos públicos resultante de las fluctuaciones cíclicas del PBI y del precio del cobre, y ahora también del molibdeno.

El balance estructural, de base anual, cubre únicamente las operaciones del Gobierno Central y, si bien se prevé su ampliación, sólo se corrigen actualmente desvíos de ingresos. Quedan fuera de la cobertura de la meta fiscal las Municipalidades, que no están autorizadas a endeudarse; las empresas públicas, que se manejan como unidades productivas cuyos resultados se reflejan vía transferencias en el presupuesto (principalmente utilidades que son ingresos adicionales del Gobierno Central); y las universidades públicas, que no realizan operaciones financieras de gran monto. También queda fuera del cálculo el Banco Central, que por diversas razones genera un déficit cuasi fiscal recurrente.

La adopción de la regla de superávit estructural fue anunciada en mayo de 2000, su materialización se completa en 2005 -al incorporarse al cálculo del ingreso estructural del Gobierno Central el ajuste cíclico por tributación

⁷ El Congreso sólo puede reducir los gastos propuestos por el Ejecutivo en la formulación del Presupuesto y cuenta con un plazo límite para su aprobación. En el mismo sentido, sólo por Iniciativa del Ejecutivo puede ser tratada la legislación sobre impuestos, seguridad social, empleo público y administración financiera del Estado.

a la minería privada- y se la institucionaliza en el segundo semestre de 2006, con la sanción de la Ley sobre Responsabilidad Fiscal.

El balance fiscal en que se basa el cálculo del balance estructural corresponde a una definición de la variación patrimonial neta del Gobierno Central. Para alcanzarla se debieron realizar ajustes al balance contable, que en una primera etapa se efectuaron fuera de las cifras oficiales, pero quedaron incorporados a las cifras presupuestarias a partir de 2004, año en que las cuentas públicas se adaptaron completamente a la metodología de base devengada que surge del Manual de Estadísticas Gubernamentales recomendado por el FMI.

Los principales ajustes realizados incluyeron pasar los registros contables de base caja a base devengada, de registrar como gasto sólo los intereses devengados por los bonos de reconocimiento previsionales y no su amortización, y la plena incorporación del Fondo de Compensación del Cobre (FCC) a las cifras presupuestarias.

La meta de superávit estructural fue fijada en 1% del PIB para el período 2001-2007. Ese nivel tuvo su justificación en la existencia de un déficit estructural del Banco Central; de vulnerabilidades externas asociadas a descalces cambiarios y potenciales limitaciones al endeudamiento externo; y de pasivos contingentes, principalmente los relacionados con la garantía estatal de pensiones mínimas y asistenciales.

En septiembre de 2006 se publicó la Ley N° 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal, que institucionalizó aspectos claves del balance

estructural y la política fiscal al establecer también las normas y el marco institucional para la acumulación, administración y operación de los ahorros fiscales.

Entre otros aspectos la ley estableció la obligación a los gobiernos de entregar información respecto del estado estructural de las finanzas públicas, incorporando el cálculo del balance estructural del sector público como parte del programa financiero fiscal,⁸ y también estableció la obligación del Presidente de la República de fijar, dentro de los 90 días siguientes a su asunción, las bases de la política fiscal que aplicará durante su gobierno, con referencia expresa a las implicancias y efectos que tal política tendrá sobre el balance estructural.

La referida Ley sobre Responsabilidad Fiscal creó dos fondos soberanos para administrar los excedentes fiscales pero además, y con el objeto de hacer frente al costo futuro asociado a una eventual ejecución de cualquiera de las garantías otorgadas, facultó al Ministerio de Hacienda para establecer provisiones o contratar seguros que cubran los riesgos asumidos.

La misma ley, por otra parte, a efectos de transparencia y rendición de cuentas obliga a emitir informes trimestrales sobre el estado de los fondos soberanos, introdujo otras mejoras en la gestión financiera del sector público vinculadas a la administración de los pasivos contingentes -tales como informar respecto de los compromisos asumidos a través del otorgamiento de la garantía fiscal- y autorizó la capitalización del Banco Central.⁹

⁸ Si bien la aplicación de las mejores prácticas internacionales en materia de responsabilidad y transparencia fiscal se venían aplicando desde 2001, dependían sólo de medidas administrativas y del compromiso de la autoridad.

⁹ La ley facultó, por el plazo de cinco años desde su publicación, a efectuar aportes de capital al Banco Central hasta un monto máximo anual equivalente al saldo resultante de restar el aporte al FRP del superávit efectivo, con un límite del 0,5% del PIB del año anterior.

Revelación de información

Con el propósito de consolidar la solvencia fiscal, la Ley sobre Responsabilidad Fiscal creó dos fondos soberanos para la inversión de los excedentes fiscales: el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES).

El FRP, modificado en 2008 por la Ley N° 20.255 de Reforma Previsional, está destinado a complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de los aportes previsionales solidarios y de las pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez. Se constituyó el 28 de diciembre de 2006 y se incrementa anualmente con un aporte equivalente al superávit efectivo del año anterior, con un tope del 0,5% y un piso del 0,2% del PIB, más el producto de la rentabilidad que genere la inversión de sus recursos. Los aportes por concepto de superávit únicamente se efectuarán hasta alcanzar un monto determinado en unidades de poder adquisitivo constante (UP) y los recursos acumulados sólo podrán ser utilizados transcurridos diez años desde la fecha de entrada en vigencia de la ley con un máximo de retiro anual. Cada tres años el Ministerio de Hacienda debe encargar la realización de un estudio actuarial a fin de evaluar la sustentabilidad del FRP, y ya se cuenta con los resultados del primero de ellos.

El FEES, por su parte, refundió todos los recursos vinculados al cobre ya acumulados¹⁰ y su objetivo principal es otorgar estabilidad financiera al fisco, al acumular parte de los superávit para asegurar el financiamiento del presupuesto público en los años deficitarios. El FEES se instrumentó el 6 de marzo de 2007 y se incrementa anualmente con un aporte equivalente al saldo que resulte de restar al superávit

efectivo del año anterior el aporte al FRP y el aporte de capital al Banco Central de Chile que pudiere realizarse. También puede contar con aportes extraordinarios dispuestos por el Ministerio de Hacienda provenientes de la venta de activos o de emisiones de deuda, y con otros recursos que se autoricen por ley. Los fondos acumulados se pueden destinar al financiamiento de la Ley de Presupuestos, a la sustitución de ingresos y/o financiamiento de mayor gasto que se produzca durante la ejecución presupuestaria; a las amortizaciones e intereses por concepto de deuda pública y pago de bonos de reconocimiento, y al financiamiento de los aportes al FRP.

La inversión de los recursos de ambos fondos es decidida por el Ministro de Hacienda, que para la definición de la política de inversión debe contar con la asesoría de un Comité Financiero de carácter independiente, creado en 2007. La administración de los fondos desde su origen está a cargo del Banco Central de Chile en su calidad de agente fiscal, pero el Ministro está facultado para contratar servicios de administración de cartera o efectuarla directamente por intermedio de la Tesorería General de la República.

En la página de Internet del Ministerio de Hacienda existe una amplia información sobre ambos fondos soberanos y, en cumplimiento de las obligaciones que impone el Decreto Ley de Administración Financiera del Estado (DL N° 1.263 de 1975, modificado en 2006 por la Ley sobre Responsabilidad Fiscal), la Dirección de Presupuestos de ese mismo Ministerio elabora anualmente un Informe de Pasivos Contingentes, donde se estiman los compromisos financieros que resultan de la aplicación de disposiciones de carácter legal o contractual que generen pasivos contingentes.

Los contenidos de este Informe cambian

¹⁰ Recursos ahorrados de acuerdo al decreto ley N° 3.653, de 1981, y los del Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre.

según avanza la identificación de obligaciones contingentes y es así que el universo actualmente cubierto incluye los pasivos generados por: los compromisos derivados del sistema de pensiones; los ingresos mínimos garantizados de las obras públicas concesionadas; las garantías del Estado a la deuda de las empresas públicas, a los créditos para el financiamiento de estudios superiores y a los depósitos; las demandas contra el Estado interpuestas en Tribunales de Justicia, en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y ante las Comisiones Conciliadoras y Arbitrales del Sistema de Concesiones de Obras Públicas; el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios; el seguro de remate de sistema de subsidio habitacional; el Fondo de Contingencia contra el Desempleo y el Fondo de Cobertura de Riesgos de la CORFO.

El Informe contiene también información relativa al déficit operacional del Banco Central y a los pasivos contingentes implícitos derivados de la operación del Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo y del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles Derivados del Petróleo, como asimismo un capítulo referido a las medidas asociadas a la gestión de todos los pasivos contingentes identificados, tanto de naturaleza fiscal como cuasi fiscal.

Infraestructura

A principios de la década de los 90 el Gobierno inició un vasto programa de Concesiones de Obras Públicas bajo el sistema de Asociación Público Privado (PPP) para que las empresas privadas financien, construyan, operen, mantengan, exploten y eventualmente diseñen obras de infraestructura pública orientadas básicamente a mejorar la conectividad vial y aeroportuaria.

Las normas jurídicas que reglamentan las

concesiones están constituidas por la Ley Orgánica de Obras Públicas, la Ley y el Reglamento de Concesiones (cuyas últimas modificaciones datan de 2010), la documentación de la licitación pública para instrumentarla, y el Decreto Supremo de Adjudicación. La Coordinación General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas es el organismo encargado de promover las concesiones como así también de regular y controlar toda concesión de infraestructura pública.

Las obras de infraestructura concesionadas fueron ampliando los sectores a lo largo del tiempo y en el transcurso de 2010 están vigentes las vinculadas con la infraestructura vial; la infraestructura Penitenciaria y el Centro de Justicia de Santiago; la infraestructura para el Transporte Público de Santiago (Transantiago) y la infraestructura Aeroportuaria.

Con el tiempo, además, fueron variando los términos de las concesiones tras el objetivo de administrar mejor el riesgo fiscal. A modo de ejemplo, pero considerando también que se trata del sector más significativo, vale considerar lo ocurrido con las concesiones viales.

En las dos primeras concesiones se otorgaron garantías de tránsito mínimo, establecidas en términos de cantidad de vehículos anuales, pero en las concesiones posteriores la garantía se estableció como un ingreso mínimo anual del concesionario. Éste es variable año por año y lo establece el postulante en su oferta, de modo que la suma del valor presente neto (VPN) a lo largo de la concesión sea equivalente a 70% de la estimación oficial del costo total del proyecto, también expresado en VPN. Si los ingresos de un año cualquiera son inferiores al mínimo establecido en el contrato, el Ministerio de Obras Públicas debe pagarle la diferencia de ingresos en el año calendario siguiente. En contrapartida, si a lo largo de la concesión en VPN los ingresos acumulan una tasa interna de

retorno superior a 15%, toda suma obtenida a contar del mes posterior a que se alcance dicha condición deben ser compartida en partes iguales entre el concesionario y el Estado.¹¹

En las últimas concesiones la garantía de ingreso mínimo se transformó en voluntaria, y para obtenerla debe pagarse una prima dependiente del monto anual asegurado; con ello se pretende generar incentivos para la mejor estimación posible de los futuros ingresos del proyecto y, sobre esa base, se decide si se acepta la garantía de ingresos mínimos.

Adicionalmente, durante algunos años existió una garantía de tipo de cambio - Mecanismo de Cobertura Cambiaria- otorgada a algunos concesionarios que obtuvieron financiamiento en moneda extranjera. En esos casos la cláusula establecía que si la divisa superaba 10% el valor estimado, se compensaba al concesionario el sobrecosto del servicio de la deuda por sobre dicho 10%. A la inversa, el concesionario debía entregar al Estado el menor costo del servicio si la divisa caía más de 10%. Sin embargo, durante 2004 y 2005 las concesionarias que disponían de este mecanismo optaron por renunciar a la garantía.

Además de las garantías indicadas, se implementaron otros mecanismos para reducir el riesgo derivado de la incertidumbre en la demanda. Durante 2002 se ofreció a las concesionarias suscribir, a través de un convenio complementario, el Mecanismo de Distribución de Ingresos, que es un seguro de tránsito no retroactivo.¹² El seguro garantiza tasas de crecimiento a futuro que podían elegirse entre 4 y 5% anual sobre los niveles vigentes a la fecha del contrato, y consiste en que si el tránsito resulta menor, el plazo de la concesión se extenderá y

viceversa. La prima del seguro es variable según el monto asegurado, ha sido tomado por cuatro concesionarios y se paga con obras adicionales en la misma concesión.

En los últimos años la mayoría de los proyectos que se han licitado se han adjudicado utilizando el mecanismo del Menor Valor Presente de los Ingresos de la concesión. Este mecanismo y el del seguro anterior no son exactamente iguales, pero en lo fundamental operan sobre el plazo de la concesión, de modo que ésta expira cuando el concesionario alcanza un determinado valor presente de los ingresos.

Estos mecanismos constituyen una garantía de ingresos totales de la concesión, pero al operar sobre el plazo no implican gasto fiscal.

De acuerdo con lo expuesto, la gestión de los pasivos contingentes del Sistema de Concesiones se ha enfocado en buscar una adecuada decisión al momento de otorgar las coberturas que los originan, que debe ser tomada de común acuerdo entre el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Hacienda. Por otra parte merece señalarse que la información relativa a las garantías otorgadas y el costo fiscal asociado, discriminada por proyecto, a partir de 2007 forma parte del Informe de Finanzas Públicas del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público.

COLOMBIA

En la década de los 90 las cuentas del sector público no financiero mostraron un desequilibrio creciente, que llegó a superar el 6% del PIB durante 1999, explicado en gran medida por las finanzas de los gobiernos territoriales.

¹¹ En las dos primeras concesiones la regla establecía traspasar anualmente al Estado el 30% de los ingresos generados por el tránsito que supere el máximo anual establecido.

¹² El planteamiento se originó en la disminución de los niveles de tránsito de las concesiones en los años 2000 y 2001 y, aunque aumentaron en 2002, quedaron aproximadamente 20% por debajo de las proyecciones originales.

Atento a ello la problemática asociada a los pasivos contingentes estuvo presente en el diseño de las medidas que se fueron adoptando para reducir la brecha entre ingresos y gastos y fortalecer la sostenibilidad fiscal.

Tras el propósito del equilibrio fiscal en 1997 se dictó la Ley N° 358, que impone restricciones a las entidades territoriales para la contratación de nuevas operaciones de crédito público, y en 1999 se aprobó la Ley N° 550, cuyo objetivo principal fue sanear las finanzas territoriales con el apoyo del Gobierno Nacional mediante el otorgamiento de garantías para el ajuste fiscal y la reestructuración de deuda vigente al cierre del ejercicio 1999. El saneamiento de las cuentas públicas fue completado en el año 2000 con la sanción de la Ley N° 617 de Racionalización del Gasto Público Nacional, que estableció pautas para el control de gastos del Gobierno Nacional y ordenó y racionalizó la gestión fiscal de los gobiernos subnacionales (entidades territoriales, distritos y municipios).

El principio de responsabilidad fiscal se consolidó a mediados del año 2003 con la aprobación de la Ley N° 819 de Responsabilidad Fiscal, que establece las normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia, y sienta las bases de una gestión fiscal basada en metas de resultado primario compatibles con la sostenibilidad de la deuda en el mediano y en el largo plazo (las metas de superávit primario ajustadas por el ciclo económico, en promedio, no deben ser inferiores

al superávit primario estructural).

Esta ley prevé la presentación al Congreso de un Marco Fiscal de Mediano Plazo para ser tratado antes de la Ley Anual de Presupuesto, que debe contener un programa macroeconómico plurianual y las metas de superávit primario para los próximos diez años, el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad en ese horizonte temporal.¹³

El sistema presupuestal, por su parte, tiene como elementos centrales el Plan financiero, el Plan operativo anual de inversiones y la Ley Anual sobre el Presupuesto General de la Nación (Presupuesto de Rentas y Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones). Al respecto merece mencionarse la exigencia de hacer explícita y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto u otorgue beneficios tributarios.

El principio de responsabilidad fiscal está presente en el programa de gobierno volcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que coincide con el período presidencial; y este hecho es importante tanto por tratarse de un instrumento exigido por la Constitución Nacional, como por el alto grado de control que (como en Chile) tienen el Ejecutivo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre las decisiones que afectan al presupuesto.¹⁴ Este instrumento resume las propuestas de campaña registradas en el momento de la inscripción como candidato presidencial y está compuesto por los propósitos

¹³ El Marco Fiscal también debe contener un informe de los resultados macroeconómicos y fiscales del ejercicio fiscal anterior y una explicación de los desvíos y medidas necesarias para corregirlos en caso de incumplimiento de las metas; una evaluación de las principales actividades cuasifiscales; una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes y de las leyes sancionadas durante el período fiscal anterior; y un detalle de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación.

¹⁴ El Estatuto Orgánico del Presupuesto impone un plazo para la aprobación legislativa del Presupuesto Anual y limitaciones para modificar las partidas de gasto; requiere la iniciativa del Ejecutivo para la creación de nuevas rentas u otros ingresos, para cambiar las tarifas, para considerar nuevas partidas o modificar o trasladar partidas de gastos incluidos en el Presupuesto y para autorizar a contratar empréstitos.

¹⁵ ante la Registraduría Nacional del Estado Civil

y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno; y un plan de inversiones de las entidades públicas nacionales.

Por los motivos expuestos al inicio de esta sección los pasivos contingentes han merecido una temprana atención en Colombia, aunque su tratamiento ha pasado por distintas etapas que van desde la identificación del problema en 1991, al estudio sistemático de alternativas de solución durante los años 1997 y 1998, el establecimiento de un ámbito jurídico e institucional entre los años 1998 y 2001 y, finalmente, la definición de responsabilidades en el ámbito técnico y administrativo en el año 2001.

Con relación a la materia se destaca la Ley N° 448 de 1998, que dispone medidas relacionadas con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales. Esta ley establece la obligación de incluir en los presupuestos de todo el sector público (Nación, Entidades Territoriales y Descentralizadas de cualquier orden) las partidas necesarias para cubrir las posibles pérdidas de las obligaciones contingentes a su cargo, y también crea el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la fiduciaria La Previsora,³⁶ cuyo objeto es cubrir las contingencias que se manifiesten, siempre que los riesgos inmanentes hayan sido previamente establecidos.

La reglamentación de esta ley fue efectuada en el año 1999 mediante el Decreto N°

1849, sustituido luego por el Decreto N° 423 de 2001, en el que se enfatiza el criterio preventivo de la disciplina fiscal y donde se establece el Régimen de Obligaciones Contingentes de las Entidades Estatales, que tiene por objeto la implantación de un sistema de administración responsable a partir de: reconocer los riesgos generados; valorar explícitamente los pasivos contingentes; minimizar las deficiencias de valoración y apropiación de recursos dirigidos a financiar contingencias y proveer liquidez para satisfacer las eventuales necesidades a través del Fondo de Contingencias.

Actualmente están identificadas en Colombia tres fuentes principales de generación de pasivos contingentes:³⁷

- Infraestructura: pago o reconocimiento de una determinada o indeterminada cantidad de factores identificados en un contrato a favor del constructor, que puede ocurrir basado en un evento cierto o incierto.
- Operaciones de Crédito Público: compromiso de cada gobierno de asumir el riesgo de las entidades que no paguen sus obligaciones (Garantías)
- Sentencias y Conciliaciones: obligaciones contingentes que corresponden al riesgo legal de la Nación contra cualquier demanda y conciliación judicial o administrativa, que representan en el país la mayor parte de las contingencias.

En el decreto reglamentario vigente se establecen las normas generales de funcionamiento del Fondo de Contingencias Contractuales de las Entidades Estatales,³⁸ al que define

³⁶ Sociedad de Economía Mixta con más de 90% de Capital Público

³⁷ Las obligaciones derivadas del sistema previsional son consideradas "deuda no explícita", categoría que también integra la deuda por cesantías retroactivas. En el año 2002 se comenzaron a instrumentar una serie de medidas tendientes a reducir el peso de los pagos previsionales sobre las finanzas públicas y hacer que el sistema de pensiones fuera financieramente sostenible en el tiempo.

³⁸ Una cuenta especial manejada por el sector administrativo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Según se expresa, se prevé transformar al Fondo para que opere bajo un esquema de seguros.

como “un sistema de manejo de los recursos transferidos por las entidades aportantes en la forma, cuantía y oportunidad previstas en el Plan de Aportes al Administrador, para atender el cumplimiento de las obligaciones contingentes asumidas en el contrato identificado con la correspondiente cuenta.”

La misma norma precisa que “son obligaciones contingentes aquellas en virtud de las cuales alguna de las entidades ... estipula contractualmente a favor de su contratista, el pago de una suma de dinero, determinada o determinable a partir de factores identificados, por la ocurrencia de un hecho futuro e incierto” y también circunscribe los compromisos a los contratos relacionados con: Infraestructura vial; sector Energético; Saneamiento básico; Agua potable y Comunicaciones.

A partir del año 2001 las entidades deben incluir en sus presupuestos, como parte de los servicios de la deuda, las provisiones (apropiaciones) necesarias para atender el pago de las obligaciones contingentes que hayan contraído para cada uno de los años que comprenda la ejecución de un contrato para la construcción de infraestructura bajo esquemas de participación público-privada; y están obligadas a presupuestar y efectuar aportes al Fondo de Contingencias: la Nación; las sociedades, establecimientos públicos y empresas del Estado; las sociedades de economía mixta y las empresas de servicios públicos oficiales y mixtas en las que la participación estatal sea de más del 75%; las unidades administrativas especiales con personería jurídica; las corporaciones autónomas regionales; los departamentos, municipios, distritos y el Distrito Capital de Bogotá y todas las entidades estatales que de ellos dependan.

En el año 2005, mediante Decreto N° 3800,

fue extendida la obligación de efectuar aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales a las entidades estatales garantizadas, en cuyo caso deben administrarlos en una subcuenta especial, cuyos recursos serán destinados a los pasivos contingentes provenientes de las operaciones de crédito público garantizadas por la Nación y a la realización de operaciones de cobertura. Si bien la obligación de efectuar aportes se materializó ese año, desde 2000 existía un antecedente en la materia con la creación del Fondo de Contingencias alimentado con recursos presupuestarios, destinado a atender pagos que, por concepto de garantía, tuviere que efectuar la Nación como consecuencia de los acuerdos de reestructuración de deudas suscritos con entidades territoriales (Ley N° 617).

La deuda originada en procesos litigiosos contra el Estado, por su parte, está siendo valorada desde el año 2004 pero aún no se realizan aportes al Fondo de Contingencias Estatales; hasta el momento cada una de las entidades demandadas solamente debe valorar las obligaciones contingentes utilizando la metodología desarrollada al efecto.

La Política de Riesgo Contractual del Estado es una sección particular de la reglamentación vinculada al manejo de obligaciones contingentes del sector público, donde se fijan los lineamientos generales de la política de riesgos y está delegado en el Consejo de Política Económica y Social (CONPES)¹⁹ la determinación de los principios, pautas e instrucciones para la estipulación de obligaciones contingentes a cargo de las entidades y, específicamente, los riesgos que puedan asumir contractualmente. Como lineamiento general se señala que corresponde a las entidades estatales asumir los

¹⁹ Es el organismo asesor principal del Gobierno Nacional en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país; integra la rama ejecutiva como parte de los consejos superiores de administración.

riesgos propios de su carácter público y del objeto social para el que fueron creadas o autorizadas, y como criterio para asumir el riesgo se establece que debe asumirlo quien mejor controle la fuente de riesgo y para quien la protección sea menos costosa.

En el ejercicio de sus funciones el CONPES ha emitido los Documentos N° 3107 y 3133 (de 2001), donde se establece la Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura y directivas para la valoración técnica de las obligaciones contingentes; y en el año 2008 el Documento N° 3535, que exige la participación de ese Consejo para toda prórroga de un contrato de concesión. Esta normativa ha sido complementada también en el año 2008 por la Resolución N° 2080 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que adoptó una metodología para el cálculo de la Tasa Promedio Ponderada del Capital (WACC - *Weighted Average Cost of Capital*) para concesiones viales y férreas, con el fin de establecer una tasa de descuento máxima para proyectos bajo el esquema de ingreso real.

Las entidades sujetas al Régimen de Obligaciones Contingentes deben manejar los recursos asignados en sus presupuestos a través del referido Fondo de Contingencias Contractuales, pero le corresponde a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público aprobar las valoraciones de las obligaciones contingentes que efectúen las entidades que realicen aportes, como así también realizar un seguimiento periódico a la evolución de los riesgos cubiertos por el Fondo y determinar el incremento o la disminución de los aportes que fueren necesarios, con ajuste al presupuesto.

Los recursos del Fondo de Contingencias

Contractuales de las Entidades Estatales sólo pueden ser invertidos en Títulos de Tesorería (TES), en tanto que su tratamiento presupuestario es el que corresponde a las entidades financieras estatales.

Revelación de información

Las dependencias encargadas de elaborar los proyectos de Presupuesto Anual, tanto del orden nacional como territorial y entidades descentralizadas de cualquier orden, deben prever dentro del servicio de la deuda pública las partidas para las obligaciones contingentes, incorporando las cifras en el Plan de Aportes, debidamente aprobado por la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional²⁰. A fin de definir estas partidas se han desarrollado e implementado metodologías específicas, que permiten definir y valorar los riesgos de cada uno de los grupos de pasivos contingentes identificados (Infraestructura, Operaciones de crédito público y Sentencias y conciliaciones).

Las partidas propuestas para las obligaciones contingentes, al formar parte del servicio de la deuda, cuentan con la prelación correspondiente a ésta, y no pueden ser eliminadas ni disminuidas sin el consentimiento expreso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación.

Se entiende que las partidas previstas para las obligaciones contingentes han sido ejecutadas cuando se transfiere al Fondo de Contingencias Contractuales de las Entidades Estatales el aporte comprometido y sólo cuando se reconoce la ocurrencia de la contingencia son incluidas como deuda pública. A la vez, los

²⁰ Para cumplir con las funciones asignadas, en esta Dirección se creó el Grupo de Pasivos Contingentes dentro de la Subdirección de Riesgo, encargada de desarrollar e implementar las metodologías para la definición y valoración de los riesgos.

fondos se reembolsan cuando se verifica en forma definitiva que la contingencia no se materializó y no fue necesario realizar el pago previsto.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo contiene información vinculada a las actividades cuasi fiscales del sector público²¹ y a las contingencias fiscales, dentro de las cuales se diferencian las deudas no explícitas y los pasivos contingentes identificados hasta el momento.

Dentro de la deuda no explícita están computadas las obligaciones derivadas del sistema de pensiones y las que resultarían del régimen de cesantías para el personal del Estado. Los pasivos contingentes, en tanto, computan los compromisos que surgen de las tres fuentes identificadas: las garantías otorgadas para la construcción de proyectos de infraestructura desarrollados bajo esquemas de participación público-privada; las operaciones de crédito público con garantía de la Nación; y los procesos judiciales contra el Estado.

Infraestructura

En los primeros años de la década del 90 se lanzó un ambicioso plan de construcción de carreteras con la participación del capital privado por medio de concesiones, tratando de cubrir las deficiencias de infraestructura que según varios diagnósticos obstaculizaban el crecimiento económico.

La Constitución Política de 1991 abrió espacios a actividades del sector privado hasta ese momento restringidas a las tareas de mantenimiento, posibilitando su participación en proyectos de infraestructura. Específicamente la Ley N° 105 de 1993 -Ley de Transporte- definió las reglas para la participación privada en ese sector y desde entonces las concesiones han

transitado por diferentes etapas, durante las cuales se han identificado errores y falencias como así también mecanismos para solucionarlos.

La construcción de carreteras adquiere importancia en el tema que nos ocupa por cuanto las dificultades que se debieron enfrentar con relación a los contratos de concesión también fueron motivo de la temprana atención que merecieron los pasivos contingentes en Colombia y dieron lugar a las llamadas tres generaciones de concesiones.

La primera generación corresponde a las obligaciones que se derivan de los contratos anteriores a la Ley N° 448 del año 1998, en los cuales la Nación garantiza tarifas, tráfico, ingreso y tasa interna de retorno, partiendo de un ingreso mínimo garantizado durante la vigencia del contrato. La transferencia de riesgos al concesionario era limitada y cualquier sobre-costo que se presentara, por compra de predios o en los ingresos operacionales, contaba con garantía de la Nación.

La segunda generación corresponde a las obligaciones surgidas de los contratos celebrados luego de la entrada en vigencia de la Ley N° 448, en los cuales la concesión expira cuando el concesionario alcanza el ingreso esperado. Este mecanismo constituye una garantía de ingresos totales para la concesión, pero al operar sobre su plazo no implica gasto fiscal. En estos contratos, sin embargo, el Gobierno propuso soportes de ingreso a cargo de la Nación, que se otorgan en plazos y montos fijos, que se pueden utilizar para cubrir servicios financieros, riesgo cambiario, o riesgo geológico.

En los últimos contratos suscriptos, llamados de tercera generación, se amplía la

²¹ La participación del Banco de la República en los mercados monetario y cambiario, y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin), cuyo objetivo principal es administrar el seguro de depósitos.

transferencia de riesgos al concesionario, que asume el riesgo de gestión predial y de adquisición de licencias ambientales. Estos contratos también están enmarcados dentro del concepto de ingreso esperado pero referido al ingreso esperado ofertado, cuya característica es la reducción del riesgo de demanda al ajustar el plazo, de acuerdo con la obtención de ingresos.

Como se mencionó antes, en el Decreto N° 423/2001 fueron especificados los sectores cuyos contratos estaban sujetos a la realización de aportes para cubrir los riesgos a que estuvieran expuestos y para todos ellos se han definido las amenazas y puntos vulnerables que permitan identificar y clasificar los riesgos. Por su parte, en los documentos del CONPES en forma genérica fueron identificados los riesgos de los sectores donde se realizan inversiones en infraestructura, y se ven complementados con políticas de riesgo propias de cada sector. Los riesgos genéricos identificados son los siguientes:

- **Construcción:** cantidad de obras, precios unitarios y plazo de ejecución distintos a los previstos
- **Operación:** no cumplimiento de los parámetros especificados; costos de operación y mantenimiento superiores a los proyectados; disponibilidad y costos de los insumos; interrupción de la operación por acto u omisión del operador.
- **Comercial:** riesgo de demanda menor a la proyectada y riesgo de cartera por imposibilidad de cobrar las tarifas, tasas o derechos proyectados.
- **Financiación:** riesgo de no obtener financiamiento y/o de que cambien las condiciones financieras previstas.
- **Regulatorio:** los riesgos diferentes a los tarifarios por cambios regulatorios, administrativos o legales deben ser contemplados en los contratos.
- **Cambiarío:** Variaciones de los flujos del proyecto si se comprometen diferentes monedas.

- **Compra de predios:** riesgo de costos mayores a los proyectados, no disponibilidad oportuna de ellos y dificultades para la compra.
- **Obligaciones ambientales:** riesgo de incumplimiento a las obligaciones que derivan de las licencias ambientales.
- **Fuerza mayor:** riesgo fuera del control de las partes y cuya ocurrencia habitualmente da derecho a suspender los compromisos contractuales.
- **Soberano o Político:** Cambios legislativos, de situaciones macroeconómica y/o política que tengan impacto negativo sobre el proyecto.

De acuerdo con la Política de gestión de riesgos contractuales, es responsabilidad exclusiva del concesionario asumir los riesgos de construcción, operación, comercial, de financiamiento, político y de fuerza mayor (en el último caso restringido a los asegurables). Los restantes riesgos pueden ser compartidos entre el concesionario y el Estado, sujetos a las especificaciones de cada contrato.

Comentario final

La transparencia y la responsabilidad fiscal están indisolublemente ligadas al concepto contemporáneo de democracia, caracterizada por una mayor participación directa de los ciudadanos en el control social, aplicado en nuestro caso a la gestión fiscal. En este contexto la exhibición y administración de los pasivos contingentes son ingredientes básicos de una administración fiscal responsable, visualizada como uno de los pilares del crecimiento de alta calidad en una economía internacionalmente globalizada.

Tanto las organizaciones profesionales como los organismos internacionales propician la aplicación de buenas prácticas en el ámbito público para crear y mantener la estabilidad fiscal, y señalan a la identificación y clasificación de toda la gama de riesgos fiscales como uno de

los ingredientes a considerar.

Esas recomendaciones están siendo adoptadas hoy por varios países, si bien con alcances muy diferentes, lo cual no debería sorprender por cuanto las respuestas que se brindan no son ajenas al resultado general de las cuentas públicas, ya que ciertamente la asignación de recursos específicos para atender pasivos contingentes resulta más sencilla cuando se parte de resultados superavitarios, o al menos equilibrados.

Una gestión eficaz de los pasivos contingentes implica tomar decisiones que afectan sustantivamente las cuentas públicas, entre las que se destacan las referidas a tres elementos: Cómo identificarlos y definirlos; Cómo presupuestarlos y contabilizar su existencia; y Cómo controlar los pasivos contingentes futuros.

Para profundizar el análisis se analizó la experiencia de tres países que han decidido gestionar sus contingencias fiscales -Brasil, Chile y Colombia- y están avanzando, en consecuencia, en la instrumentación de prácticas prudenciales acordes con las recomendaciones señaladas, además de haber adoptado la Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público NICSP-19.

Los pasivos contingentes de cada país difieren en su naturaleza y magnitud ya que, como es previsible, se asocian a las decisiones oportunamente adoptadas sobre diferentes materias, pero ellos resultan representativos porque los tres han adoptado diferentes decisiones en materia prudencial, que van desde la previsión de partidas presupuestarias para riesgos contingentes (Brasil) hasta la constitución de reservas especiales para cada uno de los riesgos contingentes identificados (Colombia),

pasando por el caso intermedio de la existencia de un fondo de reserva independiente que puede ser utilizado para diversas contingencias (Chile). (ver cuadro 2)

Un pasivo contingente surge también en los casos extremadamente raros de un pasivo que no se puede reconocer porque no se le puede valorar de manera confiable. Por el pasivo contingente se requiere hacer revelaciones.

Norma Riavitz

Lic. en Desarrollo y Programación Económica

Cuadro Nro. 2: Resumen de provisiones y pasivos contingentes

RESUMEN DE PROVISIONES Y PASIVOS CONTINGENTES APÉNDICE A DE LA NICSP-19		
<p>Cuando, como resultado de hechos pasados, pueda producirse un flujo de salida de recursos que incorporen beneficios económicos futuros o un potencial de servicio, para el efecto de liquidar: (a) una obligación presente, o (b) una obligación posible, cuya existencia será sólo confirmada por la ocurrencia o no ocurrencia de uno o más hechos futuros Inciertos que no caen completamente dentro del control de la entidad:</p>		
<p>Hay una obligación presente que probablemente requiere de un flujo de salida de recursos.</p>	<p>Hay una obligación posible o una obligación presente que puede requerir, pero probablemente no requerirá, de un flujo de salida de recursos.</p>	<p>Hay una obligación posible o una obligación presente para la cual la probabilidad de un flujo de salida de recursos es remota.</p>
<p><i>Se reconoce una provisión (párrafo 22). Se requiere hacer revelaciones por la provisión (párrafos 97 y 98)</i></p>	<p><i>No se reconoce ninguna provisión (párrafo 35). Se requiere hacer revelaciones por el pasivo contingente (párrafo 100).</i></p>	<p><i>No se reconoce ninguna provisión (párrafo 35). No se requiere hacer ninguna revelación (párrafo 100).</i></p>

Fuente: Elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

- **Polackova Brixi, Hana.** (1998). "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability" en World Bank Policy Research Working Paper 1989.
- **Comité de Deuda Pública de INTOSAI.** (2003). "Contingencias Fiscales: Implicaciones en la Administración de la Deuda Pública y el Papel de las EPS"
- **González de Aragón, Arturo** (2006) "Evaluación y Fiscalización de la Deuda Pública" Presentado en el Foro sobre Administración de Deuda Soberana organizado por el Banco Mundial en 2006.
- **Prácticas óptimas de transparencia presupuestaria de la OCDE** (2001) obtenida el 8 de mayo de 2010 en la Word Wide Web: www.oecd.org
- **Fondo Monetario Internacional.** "Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal" (1998, revisión 2007) obtenida el 8 de mayo de 2010 en la Word Wide Web: www.imf.org
- **Fondo Monetario Internacional.** "Manual de Transparencia Fiscal" (noviembre 1998, revisión abril 2007) obtenida el 8 de mayo de 2010 en la Word Wide Web: www.imf.org
- **NICSP-19**, obtenida el 8 de mayo de 2010 en la Word Wide Web: web.ifac.org/media/publications

BRASIL

- **Ley Complementaria Nº 101** (Ley de Responsabilidad Fiscal) del 4.05.2000 obtenida el 30 de abril de 2010 en la Word Wide Web:

<http://www.planalto.gov.br>

- **Decreto No 3.589**, del 6.09.2000 disponiendo el Sistema de Contabilidad Federal obtenido el 30 de abril de 2010 en la Word Wide Web: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>
- **Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais**, 2da edición, volúmenes I a III aprobados por la Secretaría del Tesoro Nacional mediante Portaria Nº 462 del 5/08/2009 obtenidos el 30 de abril de 2010 en la Word Wide Web: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>
- **Manual de Contabilidad Aplicada al Sector Público** (MCASP) obtenido el 30 de abril de 2010 en la Word Wide Web: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>
- **Volumen I**, aprobado por la Portaria Conjunta nº 2, del 06.08.2009, de la Secretaría de Presupuesto Federal y la Secretaría del Tesoro Nacional
- **Volúmenes II y III** aprobados por la Portaria nº 467, del 06.08.2009, de la Secretaría del Tesoro Nacional
- **Volúmenes IV** (repblicado) y V aprobados por la Portaria nº 751, de 16.12.2009, de la Secretaría del Tesoro Nacional
- **Ley Nº 11.079** (Asociaciones Público-Privadas), del 30.12.2004 <http://www.planalto.gov.br>
- **Anexo Riesgos Fiscales 2010** obtenido el 10 de junio de 2010 en la Word Wide Web: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/>

COLOMBIA

• **Ley N° 358 del 30.01.1997** (endeudamiento público) obtenida el 30 de abril de 2010 en la Word Wide Web:

<http://www.secretariassenado.gov.co>

• **Decreto N° 696 del 13.04.1998**, reglamentario de la Ley N° 358 obtenida el 30 de abril de 2010 en la Word Wide Web:

<http://www.presidencia.gov.co>

• **Ley N° 448 del 21.07.1998** (obligaciones contingentes de las entidades estatales) obtenida el 30 de abril de 2010 en la Word Wide Web: <http://www.minhacienda.gov.co>

• **Decreto N° 423 del 14.03.2001**, reglamentario de la Ley N° 448

• **Ley N° 819 del 9.07.2003** (normas orgánicas de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal) obtenida el 30 de abril de 2010 en la Word Wide Web: <http://www.secretariassenado.gov.co>

• **Decreto N° 3800 del 25.10.2005** (obligaciones contingentes de operaciones de crédito público) obtenido el 30 de abril de 2010 en la Word Wide Web: <http://www.presidencia.gov.co>

• **Decreto N° 4730 del 28.12.2005**, reglamentario de las normas orgánicas de presupuesto, obtenido el 4 de junio de 2010 en la Word Wide Web: <http://www.minhacienda.gov.co>

• **Documento CONPES N° 3107** obtenido el 30 de abril de 2010 en la Word Wide Web: <http://www.transmilenio.gov.co>

• **Documento CONPES N° 3133**
Modificaciones a la política de manejo de riesgo contractual del estado para procesos de

participación privada en infraestructura, obtenido el 30 de abril de 2010 en la Word Wide Web:

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Biblioteca>

• **Documento CONPES N° 3535** obtenida el 30 de abril de 2010 en la Word Wide Web: <http://www.dnp.gov.co>

• **Resoluciones N° 2080 y 6128** del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (metodología de valoración de la tasa de costo) obtenida el 30 de abril de 2010 en la Word Wide Web: <http://www.minhacienda.gov.co>

• **Acosta, Olga Lucía, Pedro Rosas Balbotín y Alejandro Silva.** (2008). "Desarrollo vial e impacto fiscal del sistema de concesiones en Colombia" En CEPAL Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 138

CHILE

• **Ley N° 20.128** (sobre Responsabilidad Fiscal) obtenida el 8 de mayo de 2010 en la Word Wide Web: <http://www.minhda.cl>

• **Decreto Ley N° 1263** de Administración Financiera del Estado

• **Informe de Pasivos Contingentes 2007 y 2008** obtenidos el 8 de mayo de 2010 en la Word Wide Web: www.dipres.cl

• **Ley de Concesiones de Obras Públicas** - decreto del Ministerio de Obras Públicas N° 900 del año 1996, modificado en 2010 por la Ley N° 20.410 decreto N° 900, del Ministerio de Obras Públicas, de 1996

• **Le Fort, Guillermo.** 2006. "Política Fiscal con Meta Estructural en la Experiencia

Chilena” Presentado en la Segunda Reunión Anual del Grupo Latinoamericano de Especialistas en Manejo de Deuda Pública (LAC Debt Group) - Cartagena, Colombia

- **Meza San Martín, Wally.** (2005). “Políticas anticíclicas y fondos de estabilización fiscal: antecedentes, ventajas e inconvenientes en el caso de Chile” obtenido el 8 de mayo de 2010 en la Word Wide Web: www.asip.org.ar
 - **Informe final** de evaluación del Programa Administración del Sistema de Concesiones del Banco Mundial. (2008), obtenido el 8 de mayo de 2010 en la Word Wide Web: www.dipres.cl
-

PRESUPUESTO Y PLANIFICACIÓN PARA LA GESTIÓN POR RESULTADOS

Por Graciela Gowland

RESUMEN

El presente trabajo intentará reflejar la necesidad de utilizar la planificación al momento de la formulación del presupuesto, con el objetivo de que una vez finalizado el ejercicio fiscal, se pueda hacer una evaluación de los resultados alcanzados, entendiendo que es la sociedad en su conjunto, los destinatarios de tan importante información.

Para eso, se analizará qué es la planificación, cuáles son las metodologías para llevarla a cabo, cuál es la relación que debe existir con el proceso presupuestario y finalmente qué hacer con los resultados obtenidos.

Sabemos que no es una tarea fácil realizar un cambio de modelo, pero entendiendo que el resultado final es el control y la evaluación y partiendo de la premisa que los recursos con los que se cuenta son escasos, resulta conveniente que todos, desde el lugar que nos toque, colaboremos para mejorar la gestión de gobierno.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, se ha producido en la mayoría de los países de América Latina, un crecimiento del sector público en términos estructurales y en la diversidad de actividades que desarrollan.

Distintos sectores de la sociedad, se encuentran interesados en saber en qué se gasta y si se cumplen los objetivos que el gobierno se fijó para el año fiscal.

Se implementaron nuevas formas de responsabilización, sobre todo de los niveles

intermedios, orientadas a la gestión estratégica.

Lo que se busca es modificar el modelo de gestión basado en el cumplimiento de normas, procedimientos y rutinas, complementándolo con un modelo de gestión cuyo eje esté puesto básicamente en el logro de resultados.

Estos resultados deben responder a las necesidades y demandas del ciudadano, los requerimientos de la sociedad y al impacto de las políticas del sector público.

Ello no implica instaurar una administración que no esté sujeta a las normas, sino, en los casos que sea necesario, reformularlas y simplificarlas con el objetivo de facilitar el sistema de toma de decisiones para lograr una adecuada implementación de las políticas públicas y canalizar las demandas de la sociedad para brindar los servicios requeridos, con calidad y a entera satisfacción de la ciudadanía.

La "gestión por resultados" implica "la vinculación de cuatro componentes:

- A. el planeamiento estratégico, cuyo producto es el plan estratégico de un organismo;
- B. el proceso de programación, formulación y ejecución presupuestaria, en donde el presupuesto es utilizado como una efectiva herramienta de gestión;
- C. la adecuación de la estructura organizativa; y
- D. el montaje de efectivos sistemas de seguimiento, rendición y evaluación de procesos y resultados, por medio de un sistema sencillo de indicadores, y que permitan identificar las causas de los desvíos que se produzcan e introducir medidas correctivas.

En el presente trabajo, se tratará de demostrar lo difícil que resulta en la práctica,

relacionar la planificación con el presupuesto, conjunción necesaria para la toma de decisiones, en lo que a la asignación de recursos se refiere.

2. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS

En el país se han aplicado distintas técnicas presupuestarias. Así, en la década del 60, se pasó de un presupuesto que sólo mostraba lo que el Estado gastaba, o sea la parte financiera, al presupuesto por programas, que intenta reflejar lo que el Estado debe hacer con sus recursos.

Es así como surgieron los programas, objetivos y metas presupuestarias, que reflejaban el punto al cual se pretendía llegar.

Se contempló que la programación y evaluación presupuestaria debía contener indicadores de producción de bienes y servicios y sus relaciones o vinculaciones con los recursos reales y financieros asignados y utilizados respectivamente.

Es decir se contempló que el sistema presupuestario, en todas sus etapas, debía reflejar las relaciones insumo-producto que se llevan a cabo en los procesos productivos públicos.

La decadencia y posterior falta de vigencia de la planificación en América Latina, la débil conceptualización de las características metodológicas del presupuesto por programas (especialmente en lo que se refiere a la definición de indicadores de producción e impacto), la falta de una visión ínter sistémica que relacione al presupuesto, en sus diversas etapas, con los otros sistemas administrativos (recursos humanos, compras y contrataciones, tesorería, crédito público y contabilidad), la inexistencia de cambios o modificaciones en los criterios de

asignación de recursos en el presupuesto y la continuación de prácticas donde sólo se privilegiaba el control en el uso de recursos, son algunas de las causales que explican los pocos resultados obtenidos en lo que hace a la aplicación de esta técnica.¹

Posteriormente, en la década del 80, se implementó el sistema llamado "Presupuesto Base Cero", de poca vigencia, por la complejidad que presentaba en cuanto a disponibilidad de información y por haberla concebido como una alternativa al presupuesto por programas. En realidad se trata de herramienta complementaria, sumamente útil para fijar prioridades al momento de definirse las orientaciones de la política presupuestaria.

A finales de la década de los 80 e inicios de los 90, se encaró en la mayoría de los países de América Latina la reforma en la administración financiera.

La reforma debía realizarse bajo un enfoque integral e integrador, implicando un profundo cambio en los procesos de administración y gestión de los recursos financieros del sector público. (Secretaría de Hacienda 1992).

Si bien se han logrado avances sustanciales en la obtención de informaciones sobre la gestión económico-financiera de las instituciones públicas, lo que permitió mejorar los procesos de toma de decisiones por los niveles políticos y gerenciales en materia de asignación de recursos, no se logró una transformación profunda en los métodos para administrar y vincular los recursos reales con los financieros.

Fueron muy escasos los avances en materia de definición de indicadores de desempeño, en especial de indicadores de impacto; se concentraron básicamente los esfuerzos en indicadores

¹ Makón, Marcos Pedro - "La gestión orientada a resultado, el presupuesto público y los sistemas administrativos de apoyo". Trabajo presentado en el XX Seminario Nacional de Presupuesto Público. - CABA - Noviembre 2006.

de producción de bienes y servicios no relacionándolos con los requerimientos de recursos reales y financieros. Todo ello afectó, a su vez, el desarrollo de mecanismos que posibilitaran llevar a cabo la evaluación de la ejecución presupuestaria.²

En Argentina, si bien se lograron avances en materia de administración financiera y se reimplantó la técnica del presupuesto por programas con una visión conceptual más moderna, aún queda un camino largo a recorrer para fortalecer la planificación y la evaluación de la ejecución presupuestaria.

3. LA PLANIFICACIÓN

Se entiende por planificación al proceso intelectual llevado a cabo en una organización, mediante el cual se aplica una metodología científica a una serie de actividades con el fin de interpretar situaciones problemáticas en ella, sobre la base del conocimiento del estado pasado y actual y de la valoración de sus fines y medios; estableciendo fines y objetivos a alcanzar, así como estrategias, políticas y normas de ejecución y control de las actividades que deberán desarrollarse en un período determinado.

Generalmente en las organizaciones se aplica una planificación conocida como racional o normativa, que se desarrolla sobre la base de normas y diseños metodológicos de programación económica. Esta visión ha sido criticada, ya que tiene una concepción autoritaria, altamente normativa y vertical, donde se cree tener el poder necesario para imponer determinado plan.

Es por ello que la planificación ha venido sufriendo modificaciones que se conforman bajo nuevos conceptos de planeación, tales como la estratégica, la situacional que buscan una

planificación más flexible, que esté más ligada a los problemas prácticos concretos, que tenga un sesgo más abstracto de investigación, menos tecnocrático, intelectual y economicista y que sea capaz de tratar los problemas de incertidumbre que se plantean a diario.

Hoy se busca una planificación que sea de interés para el tomador de decisiones, de forma tal que pueda elaborar una estrategia para el logro de los fines u objetivos propuestos y que sea para la organización una herramienta flexible, útil y eficaz para enfrentar el direccionamiento en cada área de la administración.

Para Porter³, la planificación como método, solo puede entenderse como un diseño particular adaptado a nuestro caso y esto no es incompatible con que los distintos casos de planificación que comprende el sistema respondan a una concepción general central.

Para el autor citado deben coexistir la planificación directiva que trata los problemas genéricos con la planificación operacional que trata con problemas particulares. Ambos tipos de planificación no sólo deben coexistir, sino conformar un método único e integral.

La planificación operacional, denominada también estratégica se refiere al arte de gobernar en situaciones de poder compartido. Si bien no desestima el equipo técnico centralizado, su accionar está en el ejecutivo donde deben confluir decisiones que compatibilicen la dirección política con la dirección técnica en un marco de situaciones en permanente cambio.

Matus⁴, al realizar críticas a la planificación económica, enmarcándolas en las tradicionales o racionales dice que, *"sostendremos la tesis de que la planificación económica debe redefinirse tanto en su concepción como en sus técnicas y que el camino para redefinirlas exige:*

² MAKON MARCOS, obra op.citada

³ PORTER, Luis. Manual para la elaboración de un plan estratégico. México, 1992

⁴ MATUS, Carlos. Planificación de Situaciones.

A. *construir el edificio de una teoría general de la acción política de clases, donde la planificación política y el plan político constituyen un buen ejemplo de la más general de las teorías sobre decisiones sociales.*

B. *que la planificación económica debe abandonar su concepción puramente normativa para adentrarse en el campo de la estrategia y táctica de acción incorporándose críticamente a la corriente del pensamiento cibernético y de la teoría general de sistemas.*

C. *que las técnicas de planificación económica no pueden concebirse en forma aislada de las técnicas de planificación política, desde el momento que la planificación económica es sólo un aspecto, si bien muy importante de la planificación política y existen fuertes relaciones entre ambas"*

Si dudas, lo que plantea Matus, es que exista un equilibrio entre la eficacia política y la eficacia económica, siendo esta última dominante hoy en la planificación.

Cuando de planificación estratégica se habla, es bueno recordar esta enunciación que realiza Porter:

1. Planifica quien gobierna
2. La planificación no es cosa del futuro, se refiere al presente
3. La planificación no es un diseño
4. La planificación exige una explicación totalizadora de la situación sobre la que va a actuar
5. La planificación se refiere a oportunidad y a problemas reales
6. La planificación es inseparable de la dirección
7. La planificación no es un monopolio del equipo planificador

Así, la planificación estratégica que estructure un plan de desarrollo integral, deberá considerar:

- El conocimiento de la realidad y sus tendencias aunque estas puedan estar variando permanentemente, para ello es necesario tener

buenos sistemas de información, capacidad de análisis y prever tendencias.

- Realizar una pre-evaluación, mediante modelos con variables de situaciones conocidas.
- Realizar una pos-evaluación, con un número de indicadores que permitan reflejar el grado de cumplimiento de los objetivos.
- Discernir entre la información útil y la superflua que perjudique nuestra capacidad de análisis.

4. ETAPAS DE LA PLANIFICACIÓN

La planificación requiere de etapas, que no siempre se suceden unas a otras, sino que a veces se presentan en paralelo, pudiendo dividirlas de la siguiente manera:

- **Diagnóstico:** Toda decisión implica un conocimiento previo y general del fenómeno que se pretende encarar. Sin duda el valor de la información es fundamental, como sustento básico de toda decisión. Pero informarse no es una mera acumulación de datos, sino que la apreciación, es decir, su valuación, permite presentar un claro estado de situación de la realidad, realizada mediante la crítica permanente y fluida de los niveles políticos y técnicos con el objeto de ordenar convenientemente la información y determinar la factibilidad de los objetivos.

- **Formulación:** En algunos casos puede suceder que los objetivos seleccionados por las organizaciones, resulten antagónicos o concurrentes, por lo que resulta conveniente la elaboración de un documento formal, denominado comúnmente, *el plan*. La formulación de la planificación, no debe ser interpretada como una receta rígida, sino como una guía de los principales mecanismos a utilizar para cumplir diversos objetivos. Es así, que un plan

debería mínimamente satisfacer los siguientes requisitos:

- **Objetividad:** mediante la definición de objetivos ciertos a desarrollar que, adaptados a la realidad, eviten la exageración de los resultados a obtener.
- **Simplicidad:** debe ser entendible para el total de los estamentos del Estado, permitiendo el consenso y la colaboración en su ejecución. También debe ser fácil de comprender por la misma sociedad, con la finalidad de lograr también el apoyo en su ejecución y permitir el control social de los resultados.
- **Estabilidad:** sus objetivos deben determinarse con el mayor grado de precisión para cada uno de sus períodos, sin que sufran modificaciones sustanciales, producto de decisiones circunstanciales por inconsistencia en sus definiciones o por presiones de intereses sectoriales. No debe confundirse estabilidad con rigidez.
- **Flexibilidad:** resulta conveniente, efectuar revisiones periódicas del plan, a efectos de analizar los avances producidos, sus desvíos y retrasos, replanteando la necesidad de los objetivos a cumplir.
- **Ejecución:** Es la puesta en práctica y la materialización de la planificación diseñada. Es lo que hace exitoso el plan. En esta etapa es cuando se valora la importancia de la organización, la capacidad gerencial de sus funcionarios y de sus recursos humanos.
- **Control:** Es medir los objetivos planificados con los resultados obtenidos.

5. METODOLOGÍAS DE LA PLANIFICACIÓN

Las funciones de un buen método de planificación deberían recorrer cuatro momentos, a saber:

1. El *momento explicativo*, en el cual se identifica el problema, se lo explica y se eligen las causas críticas.
2. El *momento normativo*, en el cual se define que es lo que se quiere lograr.
3. El *momento estratégico*, en el cual se analizan las restricciones, se identifican los actores involucrados, los tiempos y la trayectoria del plan.
4. El *momento táctico operativo*, en el cual se operativizan los objetivos estratégicos y se especifican los pasos intermedios para llegar a ellos.

En esta última fase, se vinculan la función de planificación y la de presupuesto.

En el Presupuesto no van a quedar plasmados con el mismo nivel de rigurosidad las definiciones de la Planificación, sin embargo, recibe de la planificación los objetivos estratégicos, los resultados y los indicadores cuantitativos.

A continuación, analizaremos los métodos tradicionales de planificación:

La Planificación Estratégica Situacional (PES): Método desarrollado por el Profesor Carlos Matus, da cuenta de los cuatro momentos del plan.

El PES tiene en común con la rama buena de la planificación estratégica corporativa su consideración de varios actores en un juego de conflicto y cooperación. Pero se diferencia de ella en que los actores son partidos políticos, gobernantes o dirigentes de organizaciones públicas, empresariales y sindicales.

El PES es un método y una teoría de la *Planificación Estratégica Pública*, la más nueva de

las ramas de la planificación estratégica.

Está diseñado para servir a los dirigentes políticos en el gobierno o en la oposición.

Su tema son los problemas públicos y es también aplicable a cualquier organismo cuyo centro de juego no es exclusivamente el mercado, sino el juego político, económico y social.

En el PES se habla de *procesar problemas*, y ello significa cuatro cosas:

1. explicar como nace y se desarrolla el problema
2. hacer planes para atacar las causas del problema mediante operaciones
3. analizar la viabilidad política del plan o ver la manera de construirle viabilidad
4. atacar el problema en la práctica, realizando las operaciones planificadas.

El *Marco Lógico* y el *ZOOP* (*Planificación de Proyectos orientada a objetivos*), que son métodos similares, ponen el énfasis de proceso planificador desde el momento normativo porque presuponen que hay una línea estratégica de acción: quiero conseguir cierto resultado y partir de ahí eso implica una estrategia y explica la operación.

El *Marco Lógico* es el método más utilizado en la Argentina, se usa para la discusión y aprobación de los proyectos financiados con préstamos de los organismos internacionales, en general su utilización se agota en esa etapa sin que el mismo sirva como guía para la gestión del proyecto, transformándose en un documento de discusión para conseguir los fondos, que luego a la hora de la acción queda de lado.

El *SADCI* es un método mucho más vinculado a lo operativo. No hace hincapié en las explicaciones ni en el momento estratégico, supone esos momentos y va directamente a la acción.

Ha tenido mucha utilización y tiene una impronta con ciertas características interesantes por su fuerte vinculación con el proceso presupuestario.

Desde el punto de vista de la función de planificación y su relación con la administración financiera, entendemos que el desafío es encontrar la articulación entre la identificación de los objetivos estratégicos que deben guiar la acción de las organizaciones y el proceso de formulación de sus presupuestos.

Esta articulación es inexistente o débil. No sucede que las operaciones que demanda el plan de gobierno definan la asignación de recursos y que el presupuesto por programas sirva para estructurar estas relaciones.

Sin esta estructuración el proceso presupuestario corre el riesgo de convertirse en un proceso formal que no permite dar cuenta de la calidad de la producción de la gestión de gobierno.

6. EL PRESUPUESTO EN LA PLANIFICACIÓN

El Presupuesto, como sistema de administración pública, está conformado por un conjunto de normas, organismos, recursos y procedimientos, constituye una herramienta fundamental de la planificación, para el logro de los fines de la organización.

Siendo el Presupuesto, el proceso destinado a elaborar, expresar, aprobar, coordinar, ejecutar y evaluar específicamente las corrientes de gastos e ingreso, es considerado doctrinariamente como un instrumento polivalente de:

- **Gobierno**, al facilitar un adecuado y oportuno proceso de toma de decisiones sobre una base técnica consistente.
- **Administración**, al determinar responsabilidades en función del principio de división del trabajo, sirve de guía de acción para los diferentes niveles de la organización.
- **Planificación**, al vincular en el corto plazo las necesidades de asignaciones financieras presentes en relación a los programas y planes de go-

bierno.

• **Control**, a partir de la aprobación de lo que se va a hacer (presupuesto propiamente dicho), es posible el cotejo en función de lo hecho (ejecución), facilitando el control republicano por parte de los organismos, de los medios de comunicación y de los propios ciudadanos.

Para Martirene⁵ “El cumplimiento del fin del presupuesto, supone la exigencia de asignar en forma racional los recursos financieros entre los organismos gubernamentales (esto para el sector público, que puede extrapolarse a todo centro de costos de cualquier organización), posibilitando, e incluso, induciendo a que estos se cumplan, en situaciones cada vez más cercanas al óptimo, con los fines que le son óptimos”.

Un manejo correcto del presupuesto, permite a una organización obtener los fines perseguidos. Claro, que no es el único sistema dentro de la administración, ya que existen otros que se interrelacionan con el presupuesto y que requieren una visión en conjunto, para lograr un accionar exitoso.

Cuando de organismos públicos hablamos, el logro de sus objetivos requieren del manejo político del mismo, o sea, se tratará de buscar el bien común tratando de tomar las decisiones más acertadas, que permitan maximizar los recursos.

Resumiendo, podríamos decir que el presupuesto, es:

- Una herramienta básica del sistema de planificación.
- Un plan a corto plazo, que debe ser acorde al plan a largo plazo de la organización, compatibilizando las políticas a largo plazo con las coyunturales.
- Un instrumento de política económica.
- Un instrumento de administración, ya que su

formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación son procesos característicos de un sistema administrativo.

• Un acto legislativo, por lo que debe ser aprobado por el órgano superior de la conducción del organismo.

7. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE GOBIERNO

Siguiendo el pensamiento de Carlos Matus, gobernar es el proceso por el cual se articulan tres variables: el proyecto de gobierno, la capacidad de gobierno y la gobernabilidad.

O sea que en palabras de Matus, “gobernar exige articular tres variables”:

A. proyecto de gobierno, entendido como la *propuesta* de medios y objetivos que compromete un cambio hacia la situación esperada; es una propuesta que establece un *patrón de satisfacciones* a la población, el cual genera una *intercambio de problemas* que encierra un grado calculado de conflictividad;

B. capacidad de gobierno, que expresa la *pericia* para conducir, maniobrar y superar las dificultades del cambio propuesto; y

C. gobernabilidad del sistema, que sintetiza el *grado de dificultad de la propuesta* y del camino que debe recorrerse, verificable por el grado de aceptación o rechazo del proyecto y la capacidad de los actores sociales para respaldar sus motivaciones favorables, adversas o indiferentes.

La Planificación es la herramienta a la que le pedimos que de respuesta a la articulación entre estas tres variables. Una definición de planificación es la de “*sustituir la casualidad por el error*”, esta es la síntesis del acto de planificar.

Por otra parte, gobernar es transformar la realidad, la acción social de gobernar nos en-

⁵ MARTIRENE, Roberto – Lecturas sobre administración Financiera del Sector Público. (UBA-CTIAF – OEA)

frenta a un mundo sumamente complejo, incierto, nebuloso en donde las probabilidades y posibilidades no se pueden predecir, apenas podemos preverlas. En este sentido, planificar es analizar variantes, posibilidades, probabilidades, planes de contingencia, o sea que si todo falla y aún fracasé, haber planificado me permite analizar por qué fracasé y no asignarlo a la "casualidad", a la "mala suerte" o "a las condiciones adversas".

Por eso, es que planificar brinda la posibilidad de analizar por qué los proyectos de gobierno fracasan, y ser capaz de analizar y reflexionar sobre la gestión de gobierno, permite aprender para mejorar y no volver a repetir los mismos errores.

Se entiende que un correcto proceso de planificación debe dar respuesta por lo menos a las siguientes cuestiones:

- Identificar, seleccionar y priorizar los problemas seleccionados en el proyecto de gobierno.
- Lograr una precisa explicación de los problemas que se pretenden enfrentar en el plan de gobierno.
- Ser capaz de identificar las causas críticas, es decir aquellas causas sobre las cuales podemos intervenir para revertir el problema identificado.
- Analizar el comportamiento de los actores involucrados en el proceso de intervención.
- Analizar el intercambio de problemas que la intervención origina (valores)
- Realizar el análisis de viabilidad del plan de gobierno, análisis estratégico.

La acción de gobierno reconoce que los recursos son escasos. No sólo los recursos financieros, que en una visión más economicista son los únicos que se tienen presentes para valorar, sino también los recursos de conocimiento, los recursos humanos y el tiempo para poner en marcha nuevas gestiones.

La escasez es un principio de la gestión, y

reconocer esto nos permite decir que podemos atacar el problema en la causa crítica, no en todas las causas, por lo cual la acción de gobernar va a tener que ver con la capacidad de elegir aquellas causas con mayor impacto, y sobre las cuales se tenga mayor capacidad de gobierno.

Siguiendo este orden de ideas, podemos decir que planificar significa entender a los distintos actores que están involucrados en el juego, ya que generalmente cuando planificamos, muchas veces lo hacemos técnicamente, porque no entendemos que en el juego social hay actores que cooperan y otros que se oponen a nuestra acción, por eso cada vez más la acción de gobernar es una acción de conjunto, de interrelación.

Cada vez menos, la acción pública es de personas solas, sino que requiere personas en relación. Y no todas las personas y organizaciones que se relacionan a la acción pública tienen los mismos objetivos.

Con lo cual, explicamos el problema y tenemos que entender o ponernos en el lugar de los actores que van a enfrentar o que van a cooperar con nuestro proyecto, porque es la única posibilidad de tener ciertos criterios de éxito.

Planificar significa también poder hacer un análisis de intercambio de problemas. La visión técnica nos da la sensación de que hay soluciones limpias en la gestión de gobierno. Y la gestión de gobierno siempre determina intercambio de problemas, que a su vez define valores que están por detrás e implica que no hay métodos exactos para decir cuál es la mejor solución.

Si se ataca un problema, se enfrenta necesariamente a otro. Ya sea que ataque la inflación o el desempleo, o el problema de pago de deuda o de inversiones, hay siempre un costo que pagamos por nuestras políticas. El análisis de ese intercambio es necesariamente un acto

valorativo.

Por último, y no porque cumpla todas las funciones de una herramienta potente de planificación pero sí de las principales, la planificación tiene que identificar operaciones claves, debe llegar al punto que nos de la capacidad de operar esas ideas, si no, nos quedamos en el análisis.

Pero la planificación entendida como lo estamos presentando, es un método que precede, porque pensamos antes, pero también preside la acción. Es un método para actuar, para transformar. En este marco situamos la planificación.

8. GESTIÓN POR RESULTADOS Y CONTROL PÚBLICO

El presupuesto tiene que formularse y expresarse de manera que permita a los gobernantes, responsables del cumplimiento de los objetivos en él propuestos, ver una verdadera "guía de acción" que permita obtener el resultado esperado, minimizando las acciones deliberadas, no contempladas en el presupuesto, para así lograr acercar lo programado a lo finalmente ejecutado.

Atendiendo a eso, resulta más que importante orientar la gestión a los resultados, analizando los desvíos que se vayan produciendo.

Debe existir una relación directa entre lo planificado, o sea la meta u objetivo al que nos disponemos llegar, con los recursos financieros utilizados, específicamente para garantizar la transparencia en los actos de gobierno.

Podríamos definir al término transparencia, como el acceso fácil y oportuno a información confiable, entendible, comparable, de la totalidad de los actos públicos.

También debemos relacionar la transparencia en los actos públicos, con la necesidad de poner un freno a ese mal tan enquistado en los Estados Latinoamericanos, como es la corrupción. La sociedad clama por gobiernos no corruptos, necesita confiar en los gobernantes y que ellos se comprometan a responder por sus actos de gobierno.

Aquellos países, en los que se han puesto en práctica ciertas normas relacionadas con la transparencia, hoy son considerados los países menos corruptos. Pero si se analiza la historia social y política de esos países, rápido se entiende el por qué, ya que existe una gran cultura ética dentro de dichas poblaciones.

Es el caso de Nueva Zelanda, que en 1994, promulgó la Fiscal Responsibility Act, convertido en un modelo mundial de transparencia y responsabilidad gubernamental. Ello contribuyó a su disciplina fiscal a través de tres áreas: contabilidad transparente, obligación de informar al público y obligación periódica de rendir cuentas de los actos.⁶

La sociedad en su conjunto tiene el derecho de saber primero, cuáles son los objetivos que el gobernante de turno persigue, o sea cuál es su política y en segundo lugar, y posteriormente, en qué medida esos objetivos fueron cumplidos.

El término anglosajón de *accountability*, o su acepción al español de *responsabilización* o *responsabilidad*, como lo definen algunos autores⁷, asocia el buen uso de los recursos públicos con la participación directa de la ciudadanía en la evaluación de los niveles de calidad de la provisión de bienes y servicios públicos, el acceso a los mismos, etc, todo ello como herramienta fundamental para mejorar la gestión.

⁶ Las Heras, José María - "Estado Eficaz" - 2da. Edición - Pág.49

⁷ Ozlak, Oscar - "¿Responsabilización o responsabilidad?: El sujeto y el objeto de un estado responsable" - ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD - Panamá - 28 al 31 de octubre de 2003.

Entonces, podríamos decir que resulta indispensable solventar la consolidación de una cultura de la evaluación que garantice la responsabilización (accountability) en la gestión de lo público, en los términos más convenientes para que se haga efectivo el control social democrático.⁸

No sólo hay que tener en cuenta el cuánto, o sea cuánto se gasta, o cuánto se recauda, sino que en el modelo de gestión por resultados se tiene en cuenta en qué se gasta, para de esa forma analizar la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos prestados por el Estado.

Aquí es donde la evaluación de la gestión pública, debe entenderse como un medio para optimizar la gobernabilidad y la gobernanza, y la forma de llevarse a cabo debe ser a través de las acciones que desarrolla el Estado y su consecuente control por parte de los distintos actores de la sociedad.

Esto resulta muy interesante y muy conveniente desde el punto de vista teórico o del deber ser, pero qué pasa en la realidad. Porque los funcionarios públicos bien podrían desarrollar estos temas, crear indicadores de desempeño y trabajar sobre ellos, para una evaluación y control posterior, pero a los distintos actores de la sociedad o sea a la ciudadanía que es quién paga los impuestos y a quienes en definitiva se orientan las políticas públicas, ¿les interesa?

Adelantándonos a nuestras conclusiones, podríamos decir que una reforma administrativa, sí o sí debe ir de la mano de una reforma a nivel educacional de la sociedad civil, donde la sociedad en su conjunto se encuentre obligada a realizar el control que por derecho le corresponde, evaluando si fueron o no cumplidos los objetivos o sea si se han alcanzado los resultados esperados por esa gestión. Sin lugar a dudas, esto

repercutirá en una mayor confianza en la relación gobernante-gobernado.

Asimismo, los órganos rectores del presupuesto se encuentran desarrollando, con definitoria y clara voluntad política, diseños y pruebas pilotos de sistemas que posibiliten, en coordinación con la Subsecretaría de Gestión Pública, vincular el proceso de programación presupuestaria con los planes estratégicos y operativos de modo tal de llevar el modelo de gestión por resultados al conjunto de la Administración Pública, para lo cual se desarrollaron acciones conjuntas con algunos organismos.

Específicamente, se realizó la prueba piloto en el Ministerio de Desarrollo Social, Gendarmería Nacional y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En este sentido, resulta imprescindible la profundización de la acción conjunta e integrada con las áreas de Presupuesto, de modo tal de poder relacionar el plan con el presupuesto y también establecer mecanismos asociados de medición del plan con la formulación presupuestaria.

Recordemos, que esta experiencia se inició con cinco programas para el Presupuesto 2007, continuó para el Presupuesto 2008 con la incorporación de otros cuatro programas al grupo original y la mayoría de los mismos mantienen su participación para el Presupuesto 2009, agregándose dos programas de dos nuevos participantes institucionales: Gendarmería Nacional y Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica.

Los programas e instituciones que forman parte de esta experiencia en este ejercicio, son los siguientes:

- Ministerio de Educación: *Programa Integral para la Igualdad Educativa*

⁸ Koldo Echeberría y otros – “Responsabilización y evaluación de la gestión pública”, CLAD 2005

- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria con el Ministerio de Desarrollo Social: *Pro Huerta*
- Ministerio de Salud: *Atención Médica a los Beneficiarios de las Pensiones no Contributivas*
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: *Plan Jefes de Hogar junto con el Seguro de Capacitación y Empleo*
- Instituto Nacional de Teatro: *Fomento, Producción y Difusión del Teatro*
- Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación: *Fomento y Apoyo Económico a Bibliotecas Populares*
- Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos – Prefectura Naval Argentina: *Formación y Capacitación Profesional de la PNA*
- Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos – Gendarmería Nacional: *Formación y Capacitación de la GN*
- Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica: *Control y fiscalización de medicamentos, alimentos y productos médicos*

Coincidimos con Makón⁹, cuando dice que *“esto implica un primer paso para iniciar el proceso de identificación de indicadores de resultado y su vinculación con indicadores de producción y recursos financieros requeridos, base fundamental para la introducción de la gestión orientada a resultados”*.

Por otro lado, en 2001 se creó la Oficina de Ética Pública. Lo que se buscó es que la publicidad de los actos de gobierno, el control de legalidad y de desempeño, el derecho de información al ciudadano, el libre acceso del público a los archivos gubernamentales, la inexistencia de secretos de Estado, la participación ciudadana en la gestión gubernamental, la

realización de audiencias públicas, la confección periódica de encuestas de opinión, la igualdad de oportunidad de los proveedores y contratistas y la publicidad de los actos de gobierno, constituyen un amplio espectro que se multiplican y potencian con gran sinergia cuando operan en su totalidad.¹⁰

Entonces, debemos decir, que un modelo de gestión basado en resultados, sirve tanto para el control de los actos públicos como para acortar la brecha existente en la relación de confianza entre gobernante-gobernado, permitiendo esto reflejar la transparencia de los actos, con el fin de terminar con la corrupción y con el uso indebido de los recursos públicos.

9. CONCLUSIÓN

La gestión pública se desarrolla en un bajo nivel en términos de responsabilidad o de rendición de cuentas por resultados. Y esto lo atribuimos a una falta de definición de la función de planificación.

La formulación, el seguimiento y la evaluación de la gestión presupuestaria se transforman entonces en elementos valiosos para mejorar el desempeño de la gestión pública. Se plantea, así, la necesidad de concebir el presupuesto como un instrumento de gestión a través de la conexión fluida entre objetivos propuestos, planes de acción y resultados previstos.

Pero resulta sumamente necesario, que se modifique el modelo de gestión actual, basado en el cumplimiento de normas, procedimientos y rutinas, vale decir, mejorarlo, modernizarlo y complementarlo con un modelo de gestión cuyo eje esté puesto en la obtención de resultados.

Es así que debemos pensar en una

⁹ Makón, Marcos Pedro – “La gestión orientada a resultado, el presupuesto público y los sistemas administrativos de apoyo”. Trabajo presentado en el XX seminarios Nacional de Presupuesto Público. – CABA – Noviembre 2006.

¹⁰ Las Heras, José María – op.citado – Pág.27

reforma administrativa, que debe concretarse con una toma de conciencia de la sociedad civil, donde la sociedad en su conjunto se encuentre obligada a realizar el control que por derecho le corresponde, evaluando si fueron o no cumplidos los objetivos o sea si se han alcanzado los resultados esperados por esa gestión.

Sabemos que se está yendo en ese camino desde la administración, pero aún falta, ya que también será imprescindible que la sociedad tome conciencia del poder que tiene y en definitiva se involucre en la evaluación de los resultados.

Para lograrlo, debe existir una reforma educacional de la sociedad civil, con el fin de que la sociedad en su conjunto se encuentre obligada a controlar y así evaluar si se cumplieron o no los objetivos propuestos por los gobernantes. Esto generará, sin lugar a dudas una mejor relación gobernante-gobernado, donde aparecerá la confianza como cualidad fundamental, que permita respaldar los actos de gobierno.

Sabemos que un cambio de modelo implica mucho esfuerzo y dedicación constante, pero habiendo analizado las ventajas, podemos decir que debería encararse de forma tal que en un mediano plazo, podamos contar con estas herramientas que permitirán un mejor control sobre las políticas públicas, por quienes son sus beneficiarios directos, o sea todos nosotros.

La autora es Licenciada en Recursos Humanos y se desempeña como asistente en el Área de Presupuesto del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), desde el año 2006.

BIBLIOGRAFÍA

- **Ley 24.156** de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional
- “El Sistema Presupuestario Público en Argentina” – Tomo 1 y 2 - Ministerio de Economía – 1996
- **Bonnefoy, Juan Cristobal** – “¿Hacia dónde va la acción pública orientada a los resultados en América Latina?: La transición de un presupuesto por resultados a una gestión por desempeño” Boletín del ILPES – Noviembre 2003
- **Cunill, Sonia y Ospina, Nuria** - “Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas” CLAD, 2004
- **Koldo Echeberria y otros** – “Responsabilidad y Evaluación de la Gestión Pública” – CLAD 2005
- **Lamberto, Oscar** – Gestión por Resultados “Rol del Poder Legislativo en la Gestión por Resultados” .XIX Seminario ASAP, 2005
- **Las Heras, Jose María** – “Estado Eficiente”. Editorial Osmar Buyatti.
- **Las Heras, Jose María** – “Estado Eficaz”. Editorial Osmar Buyatti.
- **Makon, Marcos Pedro** – “La gestión orientada a resultado, el presupuesto público y los sistemas administrativos de apoyo”. XX Seminario ASAP, 2006
- **Martner, Ricardo** – “Gestión por Resultados – Las nuevas ideas a nivel internacional”. XIX

Seminario ASAP, 2005

- **Martirene, Roberto** – “Modelo de integración de un Plan Estratégico Institucional al Presupuesto Público orientado a Resultados” – XXI Seminario Nacional de Presupuesto Público, Mendoza, 26 al 29/06/07.
- **Martirene, Roberto** – Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público” – (UBA-CITAF-OEA)
- **Matus, Carlos** – “Planificación de situaciones”.
- **Oslak, Oscar** – “¿Responsabilización o responsabilidad? El sujeto y el objeto de un estado responsable” - VIII Congreso Internacional del CLAD – 2003
- **Ossorio, Alfredo** – “Planeamiento Estratégico” – Dirección de Planeamiento y Reingeniería Organizacional, Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete.
- **Petrei, Humberto y otros** – “Presupuesto y Control. Las mejores prácticas para América Latina”. Editorial Osmar Buyatti.
- **Porqueres De Syez, Carmen María** – XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública – Guatemala – Noviembre 2006.
- **Porter, Luis** - Manual para la elaboración de un plan estratégico - México 1992.
- **Piotti Lopez, Hernan** – “Indicadores de Desempeño” XIX Seminario ASAP, 2005
- **Schweinheim, Guillermo** – “Gestión por Resultados y Sistemas de Control, Auditoría y

Evaluación” XIX Seminario ASAP, 2005

- **Subsecretaría de La Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete** – “Qué es gestión por resultados?” y “Sugerencias metodológicas para la formulación del Plan Operativo” – Programa de Modernización de la Gestión.
-

METODOLOGÍA PARA LOGRAR UNA MAYOR REGULARIZACIÓN DE LAS OBSERVACIONES DE AUDITORÍA FORMULADAS

Por Paola Mariana Abbiendi

1. PRESENTACIÓN DEL CONTEXTO Y ANTECEDENTES GENERALES

La Ley N° 24.156/92, en su artículo N° 100 dispone que el Sistema de Control Interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, la cual será el órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las Unidades de Auditoría Interna (UAI) que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependen del Poder Ejecutivo Nacional, que en la Universidad de Buenos Aires se denominó Auditoría General UBA.

Estas unidades dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo, en nuestro caso del Sr. Rector, y actúan coordinadas técnicamente por la Sindicatura General. (Ver Cuadro N°1: *Normativa que rige la formación de la Unidad de Auditoría Interna de la Universidad de Buenos Aires (AG-UBA)*, que forma parte del anexo del presente trabajo).

Asimismo, la mencionada Ley impone la creación de los cargos de Auditores Internos, los que deberán contar con el consiguiente respaldo presupuestario, por lo que mediante el Decreto N° 971/93, se crea en cada una de las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional comprendidas en una nómina que forma parte integrante de dicho decreto, el cargo de Auditor Interno.

Es entonces cuando, mediante la Resolución del Sr. Rector N° 395/93 se da origen a la Unidad de Auditoría Interna de la UBA, denominada Auditoría General UBA (AG-UBA).

El objetivo de la misma, sujeto a los recursos humanos y materiales disponibles, es brindar un **servicio de apoyo** a la conducción de la Universidad de Buenos Aires, proporcionando **información oportuna, confiable e independiente**, sobre el estado de situación de los sistemas de control interno en particular y sobre la confiabilidad del ambiente de control en general, recomendando la implantación de medidas para su permanente mejora.

El universo de control de la AG-UBA está compuesto por 23 dependencias, conformadas por 13 unidades académicas, el Rectorado, 2 colegios secundarios, 3 hospitales, el Ciclo Básico Común (CBC), DOSUBA, EUDEBA y UBATEC. Dicha composición puede observarse en detalle en el Cuadro N°2: *Universo de Control de la Unidad de Auditoría Interna de la Universidad de Buenos Aires (AG-UBA)*, que forma parte del anexo del presente trabajo.

2. PLANTEO DE LA PROBLEMÁTICA A SOLUCIONAR

La Unidad de Auditoría Interna de la UBA, además de otros proyectos especiales, efectúa Auditorías Integrales y Seguimientos de Recomendaciones de las mismas en las distintas dependencias de la Universidad (CBC, Facultades, Hospitales, Colegios, etc.) en forma periódica, en función de los lineamientos establecidos en el Planeamiento oportunamente remitido en

forma anual a la SIGEN.

Dichos procedimientos se efectúan de acuerdo a un proceso establecido para los mismos, que va desde el análisis de la Dependencia a auditar, hasta la emisión del correspondiente Informe de Auditoría, y el posterior seguimiento de las medidas correctivas. (Ver Cuadro N°3: *Fases y Etapas de los operativos aplicados por la AG-UBA*), que forma parte del anexo del presente trabajo).

En la etapa de **Planeamiento** de las tareas de auditoría, se efectúa el análisis de la dependencia a auditar, teniéndose presente, entre otros aspectos lo siguiente:

- Importancia relativa de la unidad académica o dependencia a auditar
- Impacto del desempeño del auditado sobre la comunidad
- Asignaciones presupuestarias del auditado
- El riesgo inherente generado por las características y naturaleza propia de la dependencia a auditar
- El riesgo de control respecto a las deficiencias del sistema de control interno del auditado
- Resultado de auditorías anteriores

Una vez terminada la etapa del planeamiento, sigue la **Ejecución**, en donde se ponen en marcha los procedimientos planeados, con el fin de:

- Verificar el cumplimiento de las funciones del auditado en relación a las normas legales que le sean aplicables
- Verificar la capacidad de gestión y la suficiencia del sistema de control interno del organismo auditado
- Comprobar la eficacia de los sistemas de información del auditado
- Recopilar evidencias suficientes que sustenten debidamente las recomendaciones a efectuar

- Determinar deficiencias y realizar recomendaciones razonables y oportunas
- Verificar que la recomendación que efectúa la AG-UBA sea útil para subsanar la observación detectada y sea aplicable por el auditado

Con toda la información obtenida durante la ejecución de los procedimientos se procede a **confeccionar el informe**, en el cual se exponen las observaciones detectadas, indicando las consecuencias que dicho desvío ocasiona para el auditado y exponiendo las recomendaciones a implementar, tendientes a subsanar la observación.

Una vez realizado el informe, el mismo es remitido al auditado, para que en el plazo de 20 días efectúe su descargo, indicando si está de acuerdo o no con las observaciones efectuadas, haciendo todas las aclaraciones que considere necesarias.

Posteriormente, se hace el **seguimiento** de las recomendaciones efectuadas, a fin de analizar el grado de implementación de las mismas.

Como se vio precedentemente, durante la ejecución de una Auditoría Integral, surgen observaciones para las cuales la UAI realiza las recomendaciones correspondientes, orientadas a que la dependencia subsane los errores detectados.

En este sentido, es frecuente encontrar observaciones que son reiterativas de informes de auditorías integrales anteriores, relevadas como No Cumplimentadas en el correspondiente seguimiento de recomendaciones, y vueltas a formular cuando se realiza una nueva auditoría integral.

Lo expuesto, produce en nuestra UAI un stock de observaciones que período a período se repiten, sin que exista por parte del auditado acción alguna orientada a regularizar las mismas.

Asimismo, esta situación genera el requerimiento de una mayor asignación de horas de trabajo de los profesionales, que podrían ser utilizadas más eficientemente en otros proyectos, como por ejemplo en acortar los plazos que obran desde que se emite el informe de auditoría, hasta que se realiza el correspondiente seguimiento de las recomendaciones, que en la actualidad es de tres años aproximadamente.

Para reflejar más claramente la problemática que se quiere solucionar, a continuación se exponen dos ejemplos de Seguímentos de Recomendaciones realizados durante el ejercicio 2007, correspondientes a Informes de Auditoría emitidos en el año 2004:

Dependencia A

Auditoría Integral año 2004:

Total de observaciones: 153

Seguímento de Recomendaciones

Ejercicio 2007:

Observaciones Regularizadas: 94

Observaciones No Regularizadas: 59

Cantidad de horas empleadas en el Seguímento de Recomendaciones: 1.400

Dependencia B

Auditoría Integral año 2004:

Total de observaciones: 172

Seguímento de Recomendaciones

Ejercicio 2007:

Observaciones Regularizadas: 109

Observaciones No Regularizadas: 63

Cantidad de horas empleadas en el Seguímento de Recomendaciones: 1.600

● La gestión realizada por las dependencias en pos de la regularización de los errores detectados se puede medir a través de los siguientes *Indicadores de Eficacia*:

- Porcentaje de Regularización de observaciones en el año 2007, respecto del total de observaciones pendientes de regularización según

informe auditoría 2004:

$$\frac{\text{Observaciones Regularizadas año 2007}}{\text{Total observaciones a regularizar año 2004}}$$

$$\text{Dependencia A: } \frac{94}{153} = 0,6143 = 61,43\%$$

$$\text{Dependencia B: } \frac{109}{172} = 0,6337 = 63,37\%$$

- Porcentaje de observaciones No Regularizadas en el año 2007, respecto del total de observaciones pendientes de regularización según informe auditoría 2004:

$$\frac{\text{Observaciones No Regularizadas año 2007}}{\text{Total observaciones a regularizar año 2004}}$$

$$\text{Dependencia A: } \frac{59}{153} = 0,3856 = 38,56\%$$

$$\text{Dependencia B: } \frac{63}{172} = 0,3663 = 36,62\%$$

Tal como lo expresa el Dr. Luis Bulit Goñi, Auditor Interno del ANSES, acumular recomendaciones pendientes no es realmente la función de una UAI, y no es un indicador de éxito, sino de fracaso. Su función es ayudar a que la Dirección tome conciencia de que hay problemas, y emita las instrucciones y directivas tendientes a su resolución.

El proceso de control interno involucra a todos los integrantes de una organización pública y es responsabilidad indelegable de su máxima autoridad.

De acuerdo a lo expresado en las Normas de Auditoría Interna Gubernamental, es incumbencia de las autoridades superiores el establecimiento y mantenimiento de un adecuado sistema de control interno, que procure:

- Que sean alcanzadas las políticas, objetivos y metas establecidos por el organismo.

- La producción y emisión de información financiera, administrativa y operativa para uso interno y externo, y que la misma sea confiable, oportuna e íntegra.
- El establecimiento de adecuados instrumentos para la protección de los activos.
- La vigilancia de cumplimiento de políticas, planes, procedimientos, leyes, normas, contratos y demás disposiciones que puedan tener un impacto significativo en las operaciones e informes.
- La utilización de los recursos conforme a principios de eficacia, economía y eficiencia, procurando evitar su empleo en forma innecesaria o antieconómica.
- La vigilancia de los sistemas, programas y operaciones, a efectos de determinar si los productos y resultados están en consonancia con las metas y objetivos establecidos, y si los procesos y actividades se llevan a cabo en la forma prevista.
- La minimización de la ocurrencia de errores y otras prácticas deshonestas, como los hechos irregulares o ilícitos.

En función de lo expuesto, el procedimiento a esbozar en el presente trabajo debe comprender acciones tanto para el auditado, ya que el control que efectúa la auditoría no servirá si no hay voluntad firme de las autoridades de controlar la propia área que está gestionando, como también para nosotros como organismo de control, ya que las características de cada dependencia a auditar son muy heterogéneas, por lo que resulta de vital importancia el acercamiento y el diálogo con el auditado.

3. SOLUCIÓN PROPUESTA

Se propone elaborar un procedimiento o metodología de trabajo que implementada tanto

por el auditado, como en nuestra modalidad de trabajo, contribuya a lograr que los responsables del Control Interno del Organismo den mayor relevancia a los Informes efectuados por la AG-UBA y se comprometan a regularizar las observaciones obrantes en los mismos, ya sea implementando las recomendaciones propuestas por la UAI en los informes, o cualquier otra solución viable que el Organismo haya encontrado para subsanar la observación.

Asimismo, analizar de qué manera nuestra UAI puede evaluar las dificultades para instrumentar las observaciones no regularizadas y contribuir con el auditado a su implementación.

4. DESARROLLO

Las tareas a realizar son:

A. Entrevistar a los responsables de las diferentes áreas de las Dependencias, a fin de determinar cuales son los problemas más frecuentes que impiden la regularización de los errores detectados en los informes de auditoría.

B. Consultar la normativa vigente en la materia y publicaciones que al respecto se hayan efectuado.

C. Dado que algunas dependencias de la UBA cuentan con Unidades de Control Interno, se analizará su actual función y la posibilidad de incluir dentro del procedimiento a elaborar la creación de unidades similares en el resto de las dependencias de la UBA, con el fin de conformar una red de control interno, mejorando la comunicación entre la AG-UBA y los sectores auditados.

D. Con la información obtenida en el desarrollo de los puntos precedentes, se procederá a elaborar un procedimiento o metodología orientada a lograr una mayor regularización de las observa-

ciones de auditoría formuladas.

1. Como primer paso se investigó sobre los factores más relevantes que ocasionan que la dependencia auditada mantenga a lo largo del tiempo observaciones pendientes de regularización, sin tomar medidas al respecto tendientes a su subsanación.

Al efecto, se realizaron entrevistas a responsables de las distintas áreas de algunas dependencias de la UBA (Dto. Contable, Tesorería, Patrimonio, Dto. de Compras, Dto. de Alumnos, Dto. Jurídico, etc.), preguntando cuales eran, a su juicio, los problemas más comunes con los que se encontraban a la hora de implementar las recomendaciones efectuadas oportunamente por la auditoría.

Como resultado del relevamiento, se pudo obtener la siguiente información:

a. Cuando el informe de auditoría llega a manos de las autoridades, estas no "bajan" la información recibida a los responsables de las distintas áreas para su análisis y propuesta de soluciones.

Como se expuso anteriormente, una vez emitido el informe de auditoría y recepcionado por el auditado, éste tiene un plazo de 20 días para hacer el descargo al mismo. De acuerdo a lo manifestado por los entrevistados, en la mayoría de los casos los descargos al informe de auditoría son realizados por las mismas autoridades, sin participación de los responsables de las áreas a las que corresponden las observaciones expuestas.

b. Escasez de recursos humanos capacitados para la realización de tareas operativas y de control. En muchos casos se verificó la concentración de tareas en una sola persona encargada de las mismas.

c. Inexistencia de manuales de procedimientos.

d. El auditado ve a la UAI como un organismo que viene a resaltar los errores.

2. Se consultó la normativa vigente en la materia, manuales de procedimientos de auditoría y

publicaciones efectuadas, que dieron las bases teóricas necesarias para el desarrollo del presente trabajo. Las mismas se exponen en el punto 6. "Bibliografía".

3. Se verificó que algunas dependencias de la UBA cuentan con una Unidad de Control Interno.

Son oficinas propias de cada dependencia y su función es realizar procedimientos de auditoría periódicos (arqueos, relevamiento de inventario, control de documentación, etc.)

Por el momento son un área más dentro de la dependencia y no tienen relación ni trabajan en coordinación con la AG-UBA.

4. Elaboración del procedimiento o metodología tendiente a lograr una mayor regularización de las observaciones de auditoría formuladas:

a. **Conformación de una red de control:** Tal como puede apreciarse en el Cuadro N°2: "Universo de Control de la Unidad de Auditoría Interna de la Universidad de Buenos Aires (AG-UBA)", el universo de control de la AG-UBA es muy amplio y heterogéneo. Se encuentra conformado por Dependencias con características y naturaleza propias, tales como colegios secundarios, hospitales y facultades.

En este sentido, será de suma utilidad la creación de una red de control interno compuesta por la AG-UBA y Unidades de Control de Gestión establecidas dentro de cada dependencia de la UBA, que trabajen en forma coordinada y que actúen como nexo entre nosotros y los responsables de los distintos sectores auditados, a fin de lograr un acercamiento, mejorar la comunicación y darle agilidad al proceso de regularización de observaciones.

Actualmente es objetivo de la AG-UBA promover en las dependencias la utilización de un sistema de auto-control de la gestión con las siguientes características: (ver cuadro siguiente) Asimismo, será función de la Unidad de Control de Gestión de la dependencia, el apoyo a los res-



Fuente: Elaboración propia.

ponsables de cada sector en la confección de los manuales de procedimientos para cada área, y la propuesta de capacitación del personal.

b. Ejecución de los procedimientos de auditoría: Al momento de iniciarse los procedimientos de auditoría por parte de la AG-UBA debe ponerse énfasis en una amplia participación de los responsables de las distintas áreas de la dependencia, especialmente en el proceso de relevamiento de información.

Para ello, será de importancia el rol de la Unidad de Control de Gestión de la dependencia, ya que trabajará en coordinación con la AG-UBA, ac-

tuando como nexo entre nosotros y los responsables de los distintos sectores auditados, a fin de lograr un acercamiento y mejorar la comunicación.

c. Confección del informe y descargo del auditado: Una vez finalizada la ejecución de los procedimientos de auditoría, la AG-UBA elaborará el informe correspondiente y lo remitirá al auditado para que efectúe el correspondiente descargo.

Cuando la autoridad superior de la dependencia auditada recibe el informe de auditoría, deberá remitirlo a todos los responsables de las áreas

auditadas del organismo, a fin de que cada uno tome conocimiento de las observaciones detectadas en su área y de las recomendaciones propuestas.

Dentro de los 20 días de recibido el informe, la dependencia deberá remitir el correspondiente descargo, haciendo todas las aclaraciones que considere pertinentes. El mismo deberá ser suscripto por la autoridad superior y por todos los responsables de las áreas auditadas como constancia de su participación.

d. Plan de Acción: Junto con el descargo mencionado en el punto anterior, la dependencia deberá remitir a la AG-UBA un Plan de Acción tendiente a subsanar los errores detectados.

En el mismo deberá especificar vencimientos para la implementación de las acciones correctivas, ya sea las indicadas por la AG-UBA u otras que pueda proponer el auditado.

La AG-UBA en coordinación con la Unidad de Control de Gestión de la dependencia efectuará el monitoreo periódico del estado de implementación de las recomendaciones y evaluará las dificultades para instrumentar las no aplicadas. De esta manera, podrán realizarse informes trimestrales o cuatrimestrales sobre el estado de las observaciones y recomendaciones, acotando considerablemente el tiempo de demora actual en emitir el informe de seguimiento, que como vimos anteriormente es de aproximadamente tres años.

e. Asignación Presupuestaria: Tal como expone la Lic. Emilia Lerner, Ex – Auditora General de la Nación, otra herramienta de utilidad para que las dependencias comprendan la importancia de los informes emitidos por la Unidad de Auditoría Interna como organismo de control, y a la vez sirva como incentivo para mejorar la gestión, es el establecimiento por parte de la autoridad superior de la UBA de un mecanismo, en el cual el grado de implementación de las recomendaciones sirva como indicador de los esfuerzos que cada dependencia realiza a fin de mejorar su

gestión, y que el mismo sea un factor de peso a tener en cuenta al momento de efectuar la asignación presupuestaria.

5. CONCLUSIONES

La realización de este trabajo ha permitido elaborar un procedimiento o metodología que, en caso de ser implementado, generará por un lado un acercamiento de la AG-UBA a las dependencias auditadas, y por otro un mayor compromiso por parte de los responsables del control interno del organismo, a fin de favorecer la consecución de los objetivos del mismo, procurar el mejoramiento continuo del sistema de control interno y constituir una herramienta útil para la gestión. Son sus características:

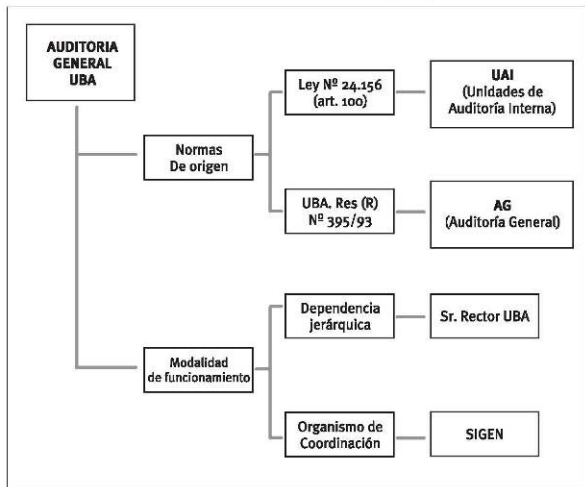
- **La conformación de una red de control** compuesta por la AG-UBA y Unidades de Control de Gestión establecidas dentro de cada dependencia de la UBA, trabajando en forma coordinada y actuando como nexo entre la AG-UBA y los responsables de los distintos sectores auditados, a fin de lograr un acercamiento, mejorar la comunicación y darle agilidad al proceso de regularización de observaciones.
- **Ejecución de los procedimientos de auditoría** poniendo énfasis en una amplia participación de los responsables de las distintas áreas de la dependencia, especialmente en el proceso de relevamiento de información.
- **Que el auditado tome conocimiento del informe y realice su descargo**, para lo cual se deberá contar con la intervención todos los responsables de las áreas auditadas del organismo, a fin de que cada uno tome conocimiento de las observaciones detectadas en su área y de las recomendaciones efectuadas para subsanar las mismas, y tenga oportunidad de realizar todas las aclaraciones que crea pertinentes.

- **Plan de Acción** remitido por el auditado junto al descargo, tendiente a subsanar las observaciones, especificando los vencimientos para la implementación de las acciones correctivas.
- **Monitoreo periódico** que realizará la AG-UBA en coordinación con la Unidad de Control de Gestión de la dependencia a fin de evaluar el estado de implementación de las recomendaciones.
- Que el grado de implementación de las recomendaciones sirva como indicador de los esfuerzos que cada dependencia realiza a fin de mejorar su gestión, y que el mismo sea un factor de peso a tener en cuenta al momento de efectuar la *asignación presupuestaria*.

BIBLIOGRAFÍA

- **Auditoría General** Universidad de Buenos Aires, *Manual de Procedimientos de Auditoría Interna*.
 - **Bulit Goñi, Luis**. 2006. *Un enfoque de Auditoría Contributiva*. En Revista de la Asociación de Auditores Internos del Estado (Audit.ar) N° 2, Septiembre 2006.
 - **Decreto N° 971/93**, *Creación del cargo de Auditor Interno en las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional*.
 - **Decreto N° 1344/07**, *Reglamento de la Ley N° 24.156 –Aprobación*.
 - **Lerner, Emilia R.** 2005. *Organismos de Control Externo. Condiciones para las auditorías de gestión. Un análisis comparado entre EE.UU. y Argentina*. En publicación de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) N° 40, Noviembre 2005.
 - **Ley N° 24.156**, *Ley de Administración Financiera y de los Sistemas del Sector Público*.
 - **Ley N° 24.521**, *Ley de Educación Superior*.
 - **Manual** *“El Sistema Presupuestario Público en la Administración Nacional de la Republica Argentina”* - Título I, Capítulo III, Apartado E: *“Aspectos Teóricos y Conceptuales del Presupuesto por Programas”* - Punto 8) *“Medición e Indicadores de la Gestión Pública”*.
 - **SIGEN**, Poder Ejecutivo Nacional, *“Normas de Auditoría Interna Gubernamental”* (Res. 152/02).
 - **Universidad de Buenos Aires**, Resolución (R) N° 395/93.
-

6. ANEXO

Cuadro Nro. 1: Normativa que rige la formación de la Unidad de Auditoría Interna de la Universidad de Buenos Aires (AG-UBA).

Cuadro Nro. 2: Universo de Control de la Unidad de Auditoría Interna de la Universidad de Buenos Aires (AG-UBA).

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES	13 UNIDADES ACADÉMICAS	Facultad de Ciencias Económicas
		Facultad de Odontología
		Facultad de Farmacia y Bioquímica
		Facultad de Medicina
		Facultad de Ciencias Sociales
		Facultad de Derecho
		Facultad de Psicología
		Facultad de Filosofía y Letras
		Facultad de Ingeniería
		Facultad de Ciencias Exactas y Naturales
		Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
		Facultad de Ciencias Veterinarias
		Facultad de Agronomía
2 COLEGIOS SECUNDARIOS	Escuela Superior de Comercio "Carlos Pellegrini"	
	Colegio Nacional Buenos Aires	
3 HOSPITALES	Hospital de Clínicas "José de San Martín"	
	Instituto de Invest. Médicas "Dr. Alfredo Lanari"	
	Instituto de Oncología "Dr. Angel Roffo"	
CBC (Ciclo Básico Común)		
RECTORADO		
DOSUBA (Obra Social)		
EUDEBA (Editorial Universitaria)		
UBATEC (Organismo de Cooperación Técnica)		

