

XLIV Congreso Argentino de Profesores Universitarios de Costos
Desafíos de la revolución 4.0 en la formación profesional en
Costos y Gestión post Covid - 19

Ideas e instrumentos para la buena gestión del estado

Categoría: Aportes a la disciplina

Autor
Alejandro Smolje (Socio activo)

Noviembre de 2021

Ideas e instrumentos para la buena gestión del estado

Índice

Índice

Resumen

Desarrollo

1. Objetivos, metodología, aportes, propuesta
 2. El rol del estado
 3. El control de la gestión pública: una condición indispensable
 4. El marco de la gestión pública
 5. Algunas técnicas útiles para la gestión del estado
 - 5.1. Presupuesto Base Cero
 - 5.2. Zero Line-Item Budgeting
 - 5.3. Service Level Budgeting
 - 5.4. Priority Budgeting
 - 5.5. Program Budgeting
 - 5.6. Program Review
 - 5.7. Target Based Budgeting
 - 5.8. Performance Budgeting
 - 5.9. El presupuesto participativo
 - 5.10. La metodología "Agile"
 - 5.11. Tableros de control
 - 5.12. Gestión financiera eficiente
 6. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Ideas e instrumentos para la buena gestión del estado

Categoría propuesta: Aportes a la disciplina

Resumen

El objetivo del presente trabajo es la presentación de algunas ideas e instrumentos que contribuyan a la mejora de la gestión del estado en sus cada vez más amplios roles. La eficacia y eficiencia de sus servicios deben crecer continuamente, en consonancia con la excelencia en su funcionamiento.

Independientemente de la ideología de cada gobierno y de su preferencia por las políticas públicas a aplicar, el management correcto, y el empleo de adecuadas técnicas y herramientas, incluyendo el uso de información para la decisión y la aplicación de la tecnología en la ejecución, son cualidades para alcanzar un buen desempeño.

Entre las múltiples técnicas e instrumentos de administración y gestión pública existentes, Zero Base Budgeting o Presupuesto base cero, junto con los modelos de él derivados como Zero Line-Item Budgeting y Service Level Budgeting, así como los alternativos Priority Budgeting, Program Budgeting, Program Review, Target-Based Budgeting y Performance Budgeting, la metodología "Agile", el presupuesto participativo, los tableros de comando, y la gestión financiera eficiente, constituyen un conjunto diverso y complementario, que esta ponencia caracteriza y analiza con un enfoque teórico y de estudio de casos que pretende dejar lineamientos para su implementación adaptada a cada caso.

El éxito de la gestión y el valor real de las herramientas y técnicas aplicadas depende de la visión, idoneidad, honestidad y buen gerenciamiento de parte de los funcionarios públicos. La existencia de mecanismos de control permanente más la sostenida demanda y la exigencia de resultados por parte de la sociedad, son factores vitales. La ciudadanía no puede ni debe ceder ni obviar su rol de seguimiento, monitoreo y control de la gestión pública que está a su servicio.

Palabras clave: estado, gestión, técnicas, control, gastos

Ideas e instrumentos para la buena gestión del estado.

1. Objetivos, metodología, aportes, propuesta.

El objetivo del presente trabajo es el aporte de ideas, conceptos e instrumentos de aplicación concreta en la gestión pública, con el objeto de mejorar continuamente el funcionamiento del estado a todo nivel, con la mira en un servicio público que genuinamente impacte positivamente en la vida diaria de los ciudadanos. Sobre la base del análisis de la literatura de la disciplina de la gestión y la administración pública, y el estudio de casos, se efectúan aportes específicos tratando de echar luz sobre la aplicación de ciertos instrumentos que permitan desarrollar planes y acciones que mejoren la prestación de servicios a través de la aplicación de recursos públicos en beneficio de todos. El foco se coloca sobre el presupuesto base cero y otros modelos alternativos y complementarios, el denominado “agilismo”, el presupuesto participativo, el empleo de indicadores y tableros de comando, y la gestión financiera eficiente del erario. La presentación de un marco teórico general sobre el rol del estado, la determinación de las condiciones necesarias para una gestión eficaz (que cumpla los objetivos) y eficiente (con adecuado uso de los recursos) y la necesidad de adaptación a las nuevas demandas sociales, contextualiza la hipótesis de la necesidad de funcionarios idóneos y capacitados que deben actuar cotidianamente decidiendo y gestionando en bien de la comunidad. Entre el arsenal de instrumentos que esos funcionarios pueden utilizar, la ponencia estudia particularmente las antedichas herramientas de gestión que, en conjunto con otras conocidas y aplicadas ampliamente hoy, pueden resultar claves para mejorar ese accionar. El presente trabajo trata de caracterizar y evaluar las técnicas estudiadas desde el ángulo teórico y práctico, a la vez que enfatiza lineamientos conceptuales básicos entre los que destacan la necesidad del control de gestión pública y la necesaria idoneidad profesional de los funcionarios públicos a cargo de la gestión del estado.

2. El rol del estado.

“¿Cómo debería cambiar el estado? Nosotros pensamos que cualquier respuesta debe involucrar dos cosas: una basada en el pragmatismo y la otra en principios políticos. La respuesta pragmática se fundamenta en mejorar el management y adoptar la tecnología de la información. La tecnología tiene todavía más potencial que el management. Defender la causa de una mejor gestión pública debería ser completamente apolítico. Pero hay más. La pregunta sobre si el estado de hoy es el tipo de estado adecuado confronta a todos. ¿Para qué existe el estado? La cuestión está en el centro de un viejo debate, que ha desaparecido durante la actual fase del “todo lo que se pueda” en la democracia moderna” (John Micklethwait y Adrian Wooldridge en “La cuarta revolución. La carrera global para reinventar el estado – 2014”). Micklethwait y Wooldridge proponen en su texto una revolución transformadora del estado con la libertad y el fortalecimiento de la democracia como ejes centrales, y la buena gestión, incorporación de información, tecnología, transparencia y eficiencia como factores de impulso.

El estado es un agente central en la sociedad. Hay ejemplos que lo confirman en diferentes lugares y épocas. En Estados Unidos, construyó un sistema de carreteras a lo largo y a lo ancho del país, puso seres humanos en la Luna, estableció los fundamentos de Internet, descubrió medicamentos que transformaron la vida de las personas. En Alemania, rescató al país del desastre generado por el nazismo, eliminó el extremismo político, ayudó a crear una industria competitiva, sólida y de calidad. Para estos logros, los gobiernos que administran los estados aplican los ingresos públicos para financiar el consumo de recursos. Con superávit o déficit. Y lo más habitual en el mundo, es que exista

déficit: el gobierno británico tuvo superávit sólo 6 veces desde 1975, mientras que el norteamericano sólo lo tuvo 5 de los 50 años entre 1960 y 2010.

¿Cuáles serían los objetivos de la gestión del estado? Sin duda, hay mucho que decir y teorizar sobre esto. No es el objetivo de esta ponencia. Una enumeración histórica puede dar pistas: para Thomas Hobbes, el fin era dar seguridad. Para John Stuart Mill, la respuesta era la libertad. Desde la Sociedad Fabiana se impulsó la idea del estado de bienestar, que ganó un espacio en el siglo XX. Siguiendo la línea de pensamiento de Micklethwait y Wooldridge, se puede sostener que todos estos pensadores antepusieron la respuesta conceptual a la implementación y ejecución de acciones prácticas y concretas. Los políticos modernos actúan de manera pragmática y atienden cuestiones operativas y de funcionamiento sin considerar la visión integral. Atienden demandas de la sociedad que son cada vez más grandes y llevan a su vez a estados de tamaño mayor, que muchas veces fracasan en su función y no cumplen sus finalidades. Y consiguen un enojo por parte de los ciudadanos y votantes. Debiera revisarse el diseño de toda la estructura del estado en todos los países, y pensar cuál es el rol necesario y las finalidades que éste debe cumplir frente a las necesidades de la sociedad, que además es cambiante y exigente. Sólo como puntapié inicial, se remarcan cuatro funciones esenciales del estado, fuera de toda discusión: proveer salud, educación, seguridad y vigencia plena de la ley.

Desde el año 2020, la pandemia del Covid-19 se transformó en un evento catastrófico transformador. También para el estado. Como cada tanto ocurre, la relación entre el estado y los individuos se modifica en medio de diferentes crisis que sufren las personas y los países, como ocurrió cuando después de la Segunda Guerra Mundial apareció el keynesianismo y la expansión del estado de bienestar con gobiernos que garantizaron el pleno empleo y la cobertura social de los individuos y en la década del 80 Ronald Reagan y Margaret Thatcher derrotaron a la “estanflación” y el estatismo con una filosofía de individualismo y disciplina económica, que luego generó la “tercera vía” en la política. Pero en el siglo XXI aparecieron nuevos eventos: el ascenso de China, los avances tecnológicos y la crisis financiera de 2007/2009. El avance de la globalización y las ganancias derivadas de las altas tasas de crecimiento, la productividad y la tecnología no “derramaron” a todos por igual. En realidad, generaron mayor desigualdad entre países y entre personas dentro de un mismo territorio. Los gobiernos no supieron cómo responder a las demandas de quienes se vieron afectados económica y socialmente por estos grandes cambios y quedaron afuera del sistema o sufrieron grandes desventajas. Políticas fiscales y monetarias rígidas por parte de muchos gobiernos sólo acentuaron estas situaciones. La percepción de la gente de que los políticos actúan como una verdadera “elite” alejada de ella y sin contacto con la problemática cotidiana, se expandió en muchos países. El resultado de todo ello fue el enojo, principalmente de quienes sufrieron pérdidas importantes de su calidad de vida y bienestar, así como de los que notaron la falta de oportunidades futuras para ellos y las generaciones siguientes. Muchos se volvieron nostálgicos de un pasado que ya no volverá. La desigualdad de ingreso, riqueza y oportunidades se fue instalando incluso en las sociedades más ricas. Sobre esa base, en 2020 el virus SARS-CoV-2 provocó el Covid-19 que se convirtió en una pandemia mundial. A la par, una tendencia preexistente de intervención del estado como regulador cada vez más fuerte se fue acentuando para convertirlo en actor cada vez más protagonista directo en la economía, no sólo para resolver la crisis sanitaria en la emergencia. El estado decidió en muchos países pagar los salarios de empleados de empresas sin o con poca actividad, emitió moneda y otorgó subsidios y créditos directos a empresas e individuos, regulando infinidad de actividades de las personas, desde sus desplazamientos físicos y transporte hasta el ejercicio de actividades cotidianas como trabajar, estudiar o entretenerse.

Más allá de la pandemia, existe una dinámica propia de la evolución económica y social derivada de los cambios en los sistemas productivos y de consumo que implicó la digitalización en los procesos, el rediseño de productos y servicios y nuevos modos de interacción con los clientes, aplicando máquinas inteligentes e interconectadas que utilizan tecnologías digitales: la denominada “cuarta revolución industrial”.

El rol del estado hoy está cambiando. Las políticas macroeconómicas debieran apuntar a manejar los ciclos económicos, la resolución de las crisis financieras, la no intervención politizada o ideológica sino mediante herramientas que mejoren la calidad de vida, y, esencialmente la generación de empleo. Los instrumentos para lograr estos fines son debatidos fuertemente, como lo prueban las diferentes escuelas que hoy están en el candilero: el aumento de emisión monetaria y la compra de activos, el ejercicio de política fiscal con aumento de gasto público y una posición más radical que propone tasas de interés negativas. En este contexto, el presente trabajo busca exponer qué herramientas de gestión pueden resultar útiles y eficaces como instrumentos concretos para gestionar los recursos públicos y sus costos, en un marco político dado y dentro de políticas públicas establecidas.

3. El control de la gestión pública: una condición indispensable.

Antes de llegar al estudio de las herramientas para la gestión y los costos del estado, es necesario establecer algunas condiciones mínimas requeridas para que las propias políticas públicas que sirven de marco al uso de dichos instrumentos resulten exitosas.

Tres primeros requisitos son esenciales:

- Establecer objetivos claros y concretos para la gestión pública.
- Evitar la corrupción en la gestión del estado, la que no sólo deteriora moralmente a la sociedad toda, sino que provoca pérdidas económicas y financieras.
- Implementar un sistema de control de la gestión pública que garantice no sólo la falta de corrupción, sino la medición de resultados específicos que permitan evaluar el grado en que se alcanzan aquellos fines definidos y los objetivos específicos.

Se dejan de lado los temas de fijación de objetivos (por ser objeto de análisis de la ciencia política). En cuanto a la corrupción, se citan conceptos del periodista y abogado Hugo Alconada Mon, respetado especialista que declaró en una entrevista (La Nación, 2 de agosto de 2015: “La sociedad argentina es la gran responsable de la corrupción que padece. ¿Creés que es lo mismo, para quien duda entre manotear o no una coima, saber si la sociedad lo considerará un tipo piola o lo repudiará? En países como Argentina, donde los corruptos no van presos, lo que más le teme un corrupto es al escrache social. Todos los países tienen corrupción. Pero en algunos, como hoy Brasil, grandes empresarios desfilan por tribunales y son detenidos. Hay que potenciar los organismos de control, garantizar la estabilidad de los jueces, darles herramientas como la ley del arrepentido. Y dejarlos trabajar”.

Los funcionarios públicos deberían rendir cuentas por lo que realizaron con los fondos que se les confiaron, y no sólo por su administración no corrupta. Este debiera ser un principio básico irrenunciable que los ciudadanos de todos los países están moral y éticamente obligados a hacer cumplir. Es la única manera de imponer el mandato del pueblo para obligar a quienes son meros administradores temporarios para actuar con honestidad y perseguir las metas de manera adecuada.

No es el enfoque de esta ponencia asimilar la gestión pública a la privada, puesto que son diferentes. Pero ambas deben utilizar herramientas e instrumentos útiles. El presupuesto de gastos en la administración pública es un concepto diferente del empleado en el ámbito privado: se trata aquí de una autorización máxima a gastar con la obligación del funcionario público de lograr ciertas metas fijadas en las políticas del gobierno elegido. El presupuesto público es un detalle analítico de partidas con indicación clara del rubro en que se autoriza el gasto y su tope por periodo anual, y es una herramienta central de la administración pública, reconocido como tal en la legislación de la mayoría de los países. Y como parte de ese proceso de gestión pública, la etapa del control verdadero (no sólo formal o legal) presenta tres objetivos:

- Producir la información para conocimiento y manejo del pueblo en general, que debe saber qué se hace a nivel del estado, tanto nacional como provincial y municipal.
- Controlar el uso de los fondos públicos y la conducta de los funcionarios.
- Realizar evaluaciones de proyectos y programas públicos.

A nivel del estado, la existencia de una auditoría de gestión de políticas públicas por resultados es también un capítulo necesario. No basta con el control formal para evitar desvíos de fondos y corrupción; debe revisarse qué hicieron los funcionarios con los recursos que se les asignaron, y cuál es el nivel de eficacia (logro de resultados) y eficiencia (cantidad de recursos para cada resultado) con que actuaron. ¿Por qué no se cumple habitualmente dicha auditoría de gestión en Argentina?

- Falta capacitación en temas de control de gestión por parte del personal que trabaja en los organismos de control tanto internos como externos, lo que impide un ejercicio profesionalizado de la función de medición y evaluación de desempeño aplicando las técnicas, herramientas y modelos adecuados.
- Falta de vocación por parte de las administraciones públicas que manejan los gobernantes para que el proceso de control de gestión se lleve a la práctica, punto que se verifica de manera extensa y que tiene su correlato en un doble interés propio: la posibilidad de sacar provecho económico personal a través de actos corruptos y la posibilidad de disfrazar la realidad para lograr conservar el favor popular a través del voto (cuando se trate de gobiernos democráticamente elegidos) y mantenerse en el poder (no mencionamos por obvio el caso de gobiernos que no tengan legitimidad democrática).

Guillermo O'Donnell (1994) elaboró un análisis muy valioso sobre los tipos de democracia, que permite entender cómo y porqué el control muchas veces se debilita o desaparece. O'Donnell sostiene que, a diferencia de la democracia representativa tradicional, funciona desde principios de los años noventa un nuevo tipo de democracia que en realidad no constituye una etapa embrionaria o no suficientemente desarrollada de la representativa, sino que corporiza otro tipo de democracia, que él denominó "delegativa". Según este enfoque, se trata de una concepción y práctica del poder político que es democrática porque surge de elecciones razonablemente libres y competitivas, y también lo es porque mantiene ("aunque sea a regañadientes" en palabras del autor) ciertas importantes libertades como las de expresión, asociación, reunión y acceso a medios de información no censurados por el estado o monopolizados. No obstante, ese tipo de democracia tiene una característica diferente de la representativa: en la democracia delegativa, quienes son elegidos creen tener el derecho y la obligación de decidir como mejor les parezca qué es bueno para el país, sujetos sólo al juicio de los votantes en las siguientes elecciones. Ellos entienden que los votantes les delegan plenamente la

autoridad durante ese periodo y por ello todo tipo de control institucional es considerado una injustificada traba en el camino hacia el logro de esas metas. En función de ello, todas las instituciones de control tratan de ser subordinadas, suprimidas o cooptadas. Resulta así inviable el verdadero control de gestión pública.

El control de gestión no sólo mejora el funcionamiento del estado y la administración, sino que garantiza una mejor calidad de vida de los ciudadanos, se debe pasar ahora al capítulo de la implementación de dichos controles. ¿Cómo debiera funcionar un modelo de control de gestión pública? Los funcionarios, en particular los administradores a cargo de la ejecución del presupuesto (como en Argentina serían el jefe del gabinete de ministros, y los responsables del área de Economía) debieran ser quienes encabecen la rendición de cuentas (mínimamente anual) ante el Congreso, que según la legislación de la mayoría de los países es el encargado de aprobar el presupuesto mediante una ley especial, fundamental para el ejercicio del gobierno. Así como fue quien autorizó los límites del gasto y aprobó estimaciones de ingresos, ese poder del estado debe recibir informes y explicaciones no sólo por las diferencias eventuales entre lo que se aprobó y lo que se hizo, sino para entender qué se hizo y qué metas se cumplieron de aquéllas señaladas como objetivos de la administración. Se trata de un aspecto esencial. Ese proceso se ejecuta mediante la presentación de un informe base de resultados que el Gobierno (Poder Ejecutivo) debe ofrecer como rendición de cuentas. Existen diferentes regulaciones y legislaciones en los diferentes países, pero se presentará aquí a modo ilustrativo el ejemplo del estado nacional argentino. Un informe modelo para la medición de la gestión del estado es el "Estado ahorro-inversión-financiamiento", que muestra el resultado real del estado, basado en un sistema "mixto" que evalúa las diferencias entre los recursos percibidos (los corrientes y los de capital) y los gastos devengados (corrientes y de capital). Esta "cuenta" debe ser aprobada por el Congreso y así validar la gestión. Presenta los resultados del estado separando los movimientos operativos ("arriba de la línea") de aquellos financieros ("debajo de la línea") que se utilizan para resolver un déficit o aplicar un superávit generado por el resultado financiero del estado.

ESTADO AHORRO-INVERSION-FINANCIAMIENTO	
	Total
<i>Movimientos "arriba de la línea"</i>	
A - Cuenta corriente	
Ingresos corrientes	100
Menos	
Gastos corrientes excluyendo intereses de deuda	90
Igual Resultado económico primario	10
menos Intereses de deuda	2
igual II: Resultado económico (ahorro o desahorro)	8
B- Cuenta de capital	
Recursos de capital	3
menos Gastos de capital	12
igual III: Resultado financiero (superávit o déficit)	-1
<i>Movimientos "debajo de la línea"</i>	
C- Cuenta de financiamiento	
Fuentes financieras	9
menos Aplicaciones financieras	8
igual IV: Necesidades de financiamiento	0

Cuadro I. Fuente: De los resultados en el Estado (2009), autor J.M. Las Heras

Más allá de esta revisión general de la actuación y desempeño de la administración, se requieren otros controles específicos sobre los manejos de fondos públicos que realiza

el gobierno, considerando que se trata de dinero de la sociedad que los funcionarios están utilizando. En esa línea es clave la existencia de instituciones formales que deben ejercer un control permanente sobre la gestión pública. Debe existir un organismo de control interno y otro de control externo, como en Argentina lo son la Sindicatura General y la Auditoría General de la Nación, respectivamente, complementadas con una Oficina Anticorrupción, encargada de monitorear actos ilícitos de los funcionarios públicos, incluyendo desvíos de fondos, coimas y otras formas de corrupción y una Fiscalía General de Investigaciones Administrativas en la órbita de la justicia.

4. El marco de la gestión pública.

Dice el filósofo político Norberto Bobbio (2009) que se entiende al estado como el ordenamiento político de una comunidad, definiéndolo por los tres elementos constitutivos: pueblo, territorio y soberanía. Así, sostiene que el estado, “en cuanto ordenamiento coactivo es una técnica de organización social: en cuanto técnica, o conjunto de medios para lograr un objetivo, puede ser empleado para los objetivos más diversos”.

El profesor Alfredo Le Pera en su obra sobre Administración Financiera Pública (2007) define que el estado, para procurar la consecución de sus fines, debe organizarse, y así surgen las áreas legislativa, ejecutiva y judicial, como tres poderes integrantes de un todo. Pero también existen los niveles político y administrativo. El político está constituido por el gobierno que ejerce la dirección superior de los poderes del estado, con un alto grado de discrecionalidad dentro de la Constitución y las leyes; el nivel administrativo constituye un mecanismo instrumental de gestión de las decisiones del gobierno, caracterizado por su subordinación al poder político. Dice Le Pera: “El rol del gobierno es definir los objetivos nacionales, trabajar en equipo con los diferentes poderes y conducir el sector público de la economía. La administración pública es la actividad que desarrolla el estado para satisfacer sus fines, y tiene lugar especialmente en los niveles medios o inferiores de la rama ejecutiva”.

En el brillante texto “La moneda en el aire” de Pablo Gerchunoff y Roy Hora (2021) un exquisito análisis de la historia económica argentina escrito a modo de conversación entre ambos autores, Gerchunoff plantea una definición muy precisa sobre la gestión pública: “Si yo tuviera que resumir en tres palabras lo que está en juego en la política, diría: visión, secuencia y velocidad. Siempre y en cualquier lugar. Una visión que proporcione un horizonte; de esa visión se desprende una secuencia de iniciativas y la velocidad para llevarlas a cabo. En la Argentina de estos años hay distintas visiones sobre problemas de fondo. Conviven y entran en juego tres visiones: un conservadurismo popular anacrónico, nostálgico de las viejas buenas épocas, de los cuarenta, los cincuenta; una segunda visión que está haciendo los primeros palotes de un reformismo socialmente sostenible, y finalmente un liberalismo conservador”.

Lo que Gerchunoff denomina “visión” determina los objetivos definidos por quien gobierne y administre el estado, y políticas públicas a seguir para alcanzarlos, con una serie de acciones (la secuencia) en diferentes tiempos de ejecución (la velocidad). Es una definición muy nítida de cómo se desenvuelve la administración y la gestión pública.

De estos lineamientos conceptuales, se desprende entonces una política de estado en relación con la fijación de fines y objetivos, y la asignación de recursos para alcanzarlos, de manera combinada con los ingresos que financien esos consumos. En este esquema, aparece entonces un determinado nivel de gasto público y las partidas y rubros que lo componen.

Los niveles de gasto público son crecientes en la gran mayoría de los países del mundo. Se trata de una tendencia que se verifica al menos desde el inicio del siglo XXI en la mayoría de las naciones desarrolladas, pero también en Latinoamérica. Así entre 2007 y 2019, los países de la OCDE elevaron su gasto público como porcentaje del Producto Bruto Interno entre 4 y 5 puntos porcentuales en promedio. El siguiente cuadro muestra los niveles de gasto público de un grupo seleccionado de países a nivel de 2019, para tener una referencia cuantificada sobre este aspecto, y se agrega la comparativa del año 2020 que para enfrentar la pandemia del Covid, generó un gasto mucho mayor.

Gasto público (% PBI)			
Países	2019	2020	Variación
Alemania	45,20%	51,10%	5,90%
Reino Unido	41,10%	50,30%	9,20%
Francia	55,60%	62,10%	6,50%
Italia	48,60%	57,30%	8,70%
España	42,10%	52,30%	10,20%

Cuadro II. Elaboración propia

Solo a título de referencia, las cifras de USA (36% del PBI) y Japón (37%) completan el panorama de países centrales, mientras que los datos de China no resultan confiables aún. ¿Cuál es la situación de Argentina en este terreno? Se deja de lado el análisis del gasto público durante la pandemia, para no distorsionar los valores en un contexto de mediciones complejas por la caída abrupta del PBI que se generó en 2020 (-10% del PBI). Excluyendo la situación excepcional de la pandemia, en Argentina se generó un crecimiento acelerado y violento del gasto público durante los últimos veinte años. Sostiene el economista Marcos Buscaglia en La Nación (13 de septiembre de 2020) que ello es coincidente con un deterioro de la justicia y la seguridad, la infraestructura, la educación y la salud pública, acaecido en años recientes”. Esto ha pasado bajo gobiernos de todo color. Entre 1980 y 2002, el gasto público total fue en promedio de 25% del PBI, consolidando el gasto de los gobiernos nacional, provincias y municipios, y luego se redujo puntualmente por la crisis económica y social hasta caer a 23% del PBI en 2003 para crecer de manera sostenida llegando a 41% del PBI en 2015. Si bien ese nivel no es incompatible con países desarrollados, la calidad del gasto y la sostenibilidad de su financiamiento, son los aspectos críticos que ponen hoy al estado argentino en una situación de fragilidad económica y financiera, a nivel de solvencia y liquidez. De los 18 puntos porcentuales de aumento del gasto público, más de la mitad, o sea alrededor de un 10,5% corresponde al gobierno nacional. En los primeros años de ese aumento, el gobierno exhibió resultados fiscales positivos, con superávits primarios de más de 2% del PBI desde 2004 hasta 2008. Pero el gasto público pasó a ser rígido, aun cuando el nivel de ingresos no fue sostenido ante la desmejora de los precios internacionales de las exportaciones argentinas (soja, principalmente) y la desaceleración de la recuperación económica posterior a la crisis del año 2002. Al no generarse fondos de reservas (como ocurrió en Chile, por ejemplo), la expansión del gasto derivó en déficit fiscal sostenido y creciente, que demandó financiamiento con emisión monetaria, deuda pública local o externa, políticas seguidas por los gobiernos argentinos desde 2008 hasta la actualidad, con las consecuentes situaciones de crisis y “crash” económico de alto impacto en la actividad, el empleo y la inestabilidad de precios (alta inflación) y debilidad de la moneda (devaluaciones continuas, ya sea graduales o de shock).

Quizás la verdadera discusión no sea entonces sobre la existencia o no de déficit y la importancia del gasto. Lo que debe discutirse es la sostenibilidad del financiamiento del

déficit (imprescindible para operar con déficit, que, en caso contrario, es inviable en el tiempo) y sobre las prioridades y asignaciones de gastos, más que el monto absoluto o relativo (cuya definición depende de la cuestión del financiamiento, claramente). Esa parece ser la verdadera discusión, más allá de la ideología. La presente ponencia no se ocupa de las orientaciones políticas, ideas o modelos económicos y sociales ni de la consecuente fijación de prioridades en las políticas públicas, así como tampoco de los criterios de asignación de recursos que de ellas deriven.

Presentado el marco general el estado, su situación y rol, la necesidad del control de la gestión, la importancia de la transparencia y honestidad, y la criticidad de la sostenibilidad económica y financiera, se pasa ahora al corazón de la ponencia. El objetivo de este trabajo es la realización de aportes para, dado un marco político que establezca las finalidades, prioridades y políticas, poder emplear herramientas y técnicas de gestión y costos que contribuyan a una adecuada ejecución facilitando el logro de los fines políticamente elegidos. De eso se trata el capítulo siguiente, en el que se presenta un conjunto de instrumentos útiles para la gestión eficaz y eficiente de los recursos y costos del sector público.

5. Algunas técnicas útiles para la gestión del estado

Se ha elegido una serie de técnicas que se proponen como medios útiles para implementar en una gestión pública profesional que apunte a un buen management. Si bien existen muchos otros instrumentos, la selección aquí presentada obedece a dos criterios: el impacto positivo y relevante que estas herramientas pueden generar en la administración pública, y lo novedoso que algunas de ellas (total o parcialmente) representan como aporte de valor agregado a la gestión del estado. Se trata de enfatizar la aplicación de la herramienta dentro de un marco político definido previamente, y que debe servir como contexto para su aplicación. El siguiente cuadro resume las técnicas que se proponen para su aplicación de manera conjunta, complementaria o alternativa, siempre según el caso específico y el ámbito público en particular que se esté gestionando

Técnicas de gestión en ámbito público
<i>Presupuesto base cero</i>
<i>Zero Line-Item Budgeting</i>
<i>Service Level Budgeting</i>
<i>Priority Budgeting</i>
<i>Program Budgeting</i>
<i>Priority Budgeting</i>
<i>Target-Based Budgeting</i>
<i>Performance Budgeting</i>
<i>Presupuesto participativo</i>
<i>Metodología "Agile"</i>
<i>Tableros de control</i>
<i>Gestión financiera eficiente</i>

Cuadro III. Elaboración propia

5.1. Presupuesto Base Cero.

Refiriéndose al presupuesto del estado en Argentina, escribe el economista Juan Carlos De Pablo en su columna en el Diario La Nación el 19 de septiembre de 2021: "El Presupuesto Base Cero es una muy buena idea, pero lamentablemente no se aplica. Por

lo cual, en la práctica, se toma el nivel y la estructura de gastos del periodo anterior y se los ajusta sobre la base de hipótesis referidas a la tasa de inflación, el tipo de cambio, los salarios públicos, las tarifas – y por consiguiente los subsidios – la tasa de interés y el PBI en términos reales. Salvo la última variable, todas dependen de la tasa de inflación”.

El “Presupuesto Base Cero” o “Zero Base Budgeting” es una técnica de que se basa en el armado de presupuestos sin considerar los datos históricos, dejando de lado el enfoque “incremental” y utilizando un modelo de “paquetes de decisión” consistente en definir, para cada unidad, diferentes bloques de objetivos y recursos asociados (usualmente tres o cuatro), para, posteriormente, elegir el más conveniente de cada uno de ellos en función de una revisión general de toda la organización. Esta herramienta ha sido objeto de mucho análisis y discusión desde su irrupción en el mundo del management a fines de la década del 60 cuando fue implementada por la empresa Texas Instruments impulsada por Peter Pyhrr, y luego aplicada en el gobierno del estado de Georgia y en el de USA cuando James Carter fue el primer mandatario de ambos.

Utilizado por muchas empresas privadas, el PBC tuvo aplicación también en el ámbito público como técnica en el proceso presupuestario del estado. Si bien luego de su aplicación en el gobierno federal en el periodo de Carter (1977-1980), fue abandonado al arribar Ronald Reagan a la presidencia, aplicaciones de Presupuesto Base Cero (PBC) se encuentran en diferentes estados y ciudades norteamericanos y de otros países del mundo, como la provincia de Hubei en China y múltiples ciudades, aunque con éxito dispar.

Entre los problemas más remarcados del PBC se citan tres cuestiones esenciales:

- El cortoplacismo de la herramienta y la dificultad para usarla en planes a largo plazo.
- La existencia de conflictos entre áreas que compiten entre sí por los recursos disponibles
- Las posiciones políticas del Poder Ejecutivo a cargo de formular el presupuesto y del Poder Legislativo a cargo de aprobarlo, que pueden echar por tierra con el análisis integral de los paquetes de decisión y niveles de servicio de cada una de las áreas del estado.

Claro que también podrían realizarse estas mismas críticas a todos los modelos presupuestarios que existen y se utilizan en el ámbito público (el clásico modelo de base incremental, por ejemplo) y no sólo al PBC. Esta técnica, no obstante, puede ser criticada por su proceso engorroso, largo y burocrático, que muchas veces disuade a políticos de su aplicación. Adicionalmente, desde el punto de vista del uso en el ámbito del estado, el presupuesto base cero presenta algunos inconvenientes específicos evidenciados en su uso:

- No permite analizar si un servicio es realmente necesario, más allá de los niveles de gasto que puedan asignársele.
- No resuelve cuestiones de eficiencia operativa ya que los propios directivos presentan sus planes asumiendo que son eficientes, y se suelen limitar a ofrecer otras alternativas sin validar la relación entre input (recursos consumidos) y output (resultados generados).
- Lleva a una visión detallada de los costos y recursos de una cierta área, pero no fomenta un enfoque general de la estrategia de cada área, función, sector, departamento o unidad.

Entre los beneficios del PBC claramente está su enfoque de abandono del incrementalismo, la capacidad para racionalizar las reducciones de costos con un esquema

mucho más objetivo que los clásicos porcentajes generalizados, la transparencia de la vinculación entre gastos y resultados de cada área, la utilidad práctica que presenta para asignar recursos con un enfoque más global que el estudio individual de costos de cada área. En la realidad, como toda herramienta o técnica de gestión, el PBC no es una panacea en sí mismo y no puede ser considerado el elemento que solucione todo en la gestión, aunque claramente es un instrumento que puede ser mucho más conveniente que no tener ningún análisis serio (tener sólo un esquema formal de presupuestación basado en datos históricos que se proyectan hacia adelante sobre premisas de variables que evolucionarán según la tendencia de hoy y no necesariamente la futura) o modelos que no midan ningún nivel de servicio o relación entre costos y resultados.

A continuación se analizan brevemente las herramientas de presupuestación en el ámbito del estado sobre la base de investigación propia a través de entrevistas a diversos funcionarios públicos argentinos y extranjeros, y a partir de un cuidadoso y fundado trabajo de investigación realizado por el Government Finance Officers Association y la ciudad de Calgary, redactado por Shayne Kavanagh, para luego profundizar en otros instrumentos útiles para la gestión pública como el presupuesto participativo, el Agilismo, los tableros de comando y la gestión financiera eficiente, empleando como metodología el análisis de la literatura y las entrevistas a funcionarios y expertos en administración pública.

5.2. Zero Line-Item Budgeting

Se arma un presupuesto por línea o concepto (rubro, naturaleza del gasto) partiendo desde cero, sin considerar datos históricos ni aplicar el incrementalismo sobre datos actuales. Por eso se lo denomina “Presupuestación desde cero por línea”, y las áreas preparan sus presupuestos justificando el gasto de cada renglón partiendo desde “cero” incluyendo detalles de costos en cantidades físicas y valores, aunque no se usan paquetes de decisión. Se enfocan así las discusiones sobre los costos en sí mismos, buscando reasignar los costos entre departamentos y tratando de empujar a los directivos a profundizar sobre los presupuestos y búsquedas de eficiencia. La técnica no se enfoca en realidad en los niveles de eficiencia de cada unidad, y tampoco crea un proceso de planeamiento específico y con perfil autónomo, sino que es una etapa dentro de un modelo de presupuestación general. Algunas ciudades de USA lo aplican con éxito, como O’Fallon en Missouri, Frederick en Maryland, Johnson City en Tennessee.

5.3. Service Level Budgeting

Se confeccionan paquetes de decisión por cada unidad, para que el nivel superior finalmente elija entre los diferentes niveles de servicio y sus costos asociados, con menos énfasis en el detalle de gastos por rubro. Justamente por ello se pueden medir los resultados de todas las acciones de recorte de costos sobre los servicios, a la vez que se puede elegir con más claridad cuál sería el paquete “resultados-costos” más adecuado en cada caso, e incluso tener un ranking general de todos los de todas las áreas. Tiene un ADN similar al modelo PBC “puro”, aunque sin llegar al nivel de detalle y análisis de gastos por rubro que caracteriza a éste. Es un modelo complejo de implementar, que a su vez no se enfoca en los niveles de eficiencia y no posee una conexión tan alta entre la presupuestación en sí misma y la estrategia o política general. Este modelo ha sido aplicado con éxito en Hillsborough County en Florida, así como en Windsor y Orangesville en Ontario

5.4. Priority Budgeting

Es un proceso de planeamiento empleado para identificar los objetivos prioritarios de la organización para asignar luego los recursos a los programas que se dirigen a esas

metas. Deja de lado el enfoque incremental ya que los gastos se presupuestan sin considerar los datos históricos a la vez que se enfoca en los gastos específicos considerando el valor de cada programa que encara el estado en relación con las necesidades de las comunidades. Es menos trabajoso y detallado que el PBC, aunque no se focaliza en los diferentes niveles de servicio de cada unidad, lo cual lo limita en cuanto a la capacidad de evaluación de alternativas.

5.5. Program Budgeting.

Se elabora una serie de “mini-presupuestos”, que exhiben el costo de las actividades de ciudades o municipio. Por ejemplo, en un departamento de aguas, se arman presupuestos para la producción y distribución, para reparación y mantenimiento del sistema de provisión de aguas y para la medición de consumo. El modelo de presupuestación por programas permite identificar el costo de cada servicio y establecer niveles de resultado fijando prioridades con un enfoque integral, aunque es un esquema demandante de tiempos y recursos para la elaboración y funcionamiento del modelo, debiéndose tener sumo cuidado en evitar superposiciones entre programas y departamentos, al margen de que existe un monto de gastos de funcionamiento básicos del estado, que se deben presupuestar de manera general ya que se trata de actividades de soporte de toda la estructura del estado. Es una técnica conocida y ya casi clásica, aplicada en muchos lugares y con relativo éxito en función de su capacidad de seguimiento y control de actividades a nivel individual; se la conoce como “presupuesto por programas”, y es empleada también en el ámbito privado, especialmente por firmas que desarrollan iniciativas individualizadas con asignaciones de recursos específicos e ingresos para cada una de ellas, como contratistas de servicios públicos, por ejemplo

5.6. Program Review

Es un método de evaluación de los programas de gobierno utilizado por fuera del proceso de presupuestación para analizar los gastos de las unidades del estado. Se concentra en los niveles de servicio, buscando revisar la eficiencia y eficacia, midiendo los gastos en función de los resultados, y los programas según los resultados que traen para resolver las necesidades de las comunidades. El inconveniente del modelo es que no tiene una conexión explícita y clara con el proceso general de presupuestación y demanda un esfuerzo adicional muy grande. Es aplicado en varias ciudades como complemento de las técnicas de presupuestación (por ejemplo, Ontario en Toronto).

5.7. Target-Based Budgeting

Se otorga a cada unidad un monto determinado de gastos calculado como un porcentaje de los gastos del periodo anterior (por ejemplo 80%) dejando a cada departamento o sector la opción de generar paquetes de decisión justificando los gastos adicionales que solicite, siguiendo un criterio similar al PBC, pero solamente para una parte de sus erogaciones. El modelo aplica un criterio racional para las reducciones y reasignaciones de costos, y también resulta menos complicado que el PBC “puro”, puesto que se aplica su enfoque sólo para una porción de los gastos. Claro que justamente por ello, hay una evaluación parcial de costos que provoca menos opciones de análisis de niveles de servicio y de resultados por unidad.

5.8. Performance Budgeting

En este modelo, los presupuestos de gastos se basan en la determinación de valores por rubro o naturaleza del costo, calculando para cada línea la cantidad de unidades a consumir de cada recurso por el costo unitario o “precios de adquisición” individual para el periodo El

presupuesto total es finalmente la suma de los valores individuales de cada rubro. El modelo es útil en algunos casos, aunque requiere un proceso más flexible cuando no se cuenta con información tan detallada a nivel de cada rubro, y se debe utilizar un esquema de presupuesto para el conjunto de actividades o niveles de servicio de cada departamento o área.

El modelo de “performance budgeting” resulta efectivo porque permite evaluar con detalle cada “outcome”, y puede incluir una descripción de cada programa o actividades armados de tal forma. El modelo resulta más factible de implementar cuando las actividades o procesos son más rutinarios o repetitivos y pueden estimarse los valores individuales por línea, como sucede en áreas de mantenimiento, reparación, procesos transaccionales administrativos, etc. Se aplica en múltiples ciudades y condados en USA.

Como síntesis de los modelos presupuestarios se puede definir que entre las herramientas más modernas de presupuestación que presentan una alternativa al modelo de presupuesto incremental, el presupuesto base cero trajo un enfoque muy útil como revisor de los niveles de gastos y su relación con los niveles de servicio, así como para abandonar el incrementalismo; no obstante, el PBC ha resultado complejo de aplicar. Como consecuencia de ello, en muchos lugares se han aplicado herramientas complementarias como “Zero Line-Item Budgeting” y “Service Level Budgeting” que se enfocan, respectivamente, en el análisis de rubros de gastos y de paquetes de decisión para buscar mejores opciones de gestión. Otras ciudades han empleado herramientas alternativas: “Priority Budgeting” (enfocado en establecer los objetivos prioritarios y asignar recursos a los programas que los alcancen), “Target Based Budgeting” (asignando una parte de los gastos por la técnica incremental y dejando los paquetes de decisión y la justificación individual para una porción menor). “Program Budgeting” y “Program Review” generan asignaciones y controles identificados por programas fomentando la colocación del eje de gestión en esas iniciativas. Finalmente, “Performance Budgeting”, aún con dificultades de implementación, brinda una base de medición de desempeño para las mejoras de eficiencia y controles de costos de la gestión pública.

5.9. Presupuesto participativo

Es un instrumento útil para gestionar una parte del presupuesto público con un anclaje y aterrizaje en las necesidades de la comunidad que permite mejorar el desempeño del estado a nivel de prestación de servicio. Se trata de una herramienta de gestión pública que permite a los ciudadanos intervenir, aunque sea de manera parcial en la generación de propuestas de presupuesto público a ser luego definidas y aprobadas por los organismos de gobierno que gestionan el estado. El beneficio está dado justamente por la vinculación concreta de la gestión pública con las necesidades y la posibilidad de plantear problemas concretos y su solución, acercando a los funcionarios a la gente, y evitando no sólo el distanciamiento sino el encierro que éstos suelen crearse, en el que carecen de nexos con la problemática social verdadera.

El PP es un instrumento que forma parte de un modelo de democracia participativa, ya que, a través de diferentes modalidades, permite que los ciudadanos hagan propuestas directas para la generación de programas y actividades y el uso de fondos públicos en ellos, según prioridades propias. Se trata siempre de un enfoque acotado a una parte de los gastos públicos y no al total de los recursos utilizados por el estado, cuya proporción mayoritaria sigue siendo decidida por los funcionarios y aprobada por los órganos legislativos de los distintos estratos del estado.

El PP es una política pública cuyo origen y aplicación paradigmática se puede rastrear en Porto Alegre, Brasil en 1989. Esa ciudad de Rio Grande do Sul tiene una sociedad civil fuertemente organizada en un entorno de fuertes desigualdades sociales y recursos limitados. Se diseñó un sistema de asambleas en el que la ciudadanía pudo ejercer influencia en las decisiones de parte del gasto municipal; se llegó a que entre el 15% y el 25% del presupuesto total se asignara de manera participativa. El modelo original fue aplicado por el Partido dos Trabalhadores (PT) a través de Tarso Genro y Joao Verle, quienes instalaron este mecanismo de participación, planeamiento y control popular. Un texto explicativo del propio Genro y De Souza (1998) exhiben el funcionamiento del PP con los lineamientos que se desarrollan ahora aquí. Para la implementación del Presupuesto Participativo se dividió a la ciudad en 16 regiones, a través de las cuales se organizó la participación de la población. Dentro de cada una de ellas, la población definió en las asambleas zonales un orden de prioridades de la región. Como ejemplo de estas prioridades se anotaron el alcantarillado, la limpieza y la pavimentación, etc. Al mismo tiempo se decidió que sean las asambleas regionales quienes eligieran autónomamente a sus representantes y definieran sus plenarias temáticas, por tema, para iniciar la discusión de prioridades e iniciativas. El proceso del Presupuesto Participativo comienza con una serie de reuniones preparatorias a la par que los delegados de las organizaciones comunitarias y los funcionarios del Gobierno se ponen de acuerdo sobre los temas a tratar en reuniones llamadas "rondas", donde los funcionarios del municipio presentan un informe detallado de la ejecución del plan de inversiones del año anterior, el grado de avance del plan de inversiones del año en curso y el nivel esperado de recursos a destinarse para inversiones del municipio en el año próximo, mientras los ciudadanos definen las prioridades de cada región y de cada temática y eligen a sus representantes. Conocido el monto de recursos disponibles para invertir el año siguiente, comienza una ronda de negociación y logro de acuerdos en materia de prioridades y demandas, que lleva al consenso o votación. Se deciden las prioridades de inversión y se elabora un borrador que los organismos del Poder Ejecutivo discuten para armar propuesta de presupuesto que el poder legislativo finalmente aprueba. En materia económica el presupuesto participativo ha permitido que el Gobierno de Porto Alegre destine un porcentaje que varía entre el 15 y el 25 % de sus ingresos a inversiones. Además, su aplicación permitió mejorar las obras de saneamiento básicas como el incremento del suministro de agua, que llegó al 98% de las familias de la ciudad, como evidencia de la eficacia del modelo.

En Argentina Rosario fue la primera ciudad en emplear esta herramienta a partir de mayo de 2002; el presupuesto participativo tuvo aplicación incipiente luego de la crisis del 2001, en el marco de profunda crisis económica y política, empleado como instrumento para reconstruir el lazo entre gobernantes y ciudadanos. Pero como la aplicación práctica resulta evidentemente compleja, se aplicó en el ámbito de las ciudades y no a nivel provincial o nacional. Así, hubo varias ciudades del país que utilizaron la herramienta, incluyendo Río Grande en Tierra del Fuego, Bariloche en Río Negro y La Plata, Morón, San Miguel y Quequén en la provincia de Buenos Aires.

Comunas españolas como Málaga y Córdoba, así como las brasileñas Belem do Para, Santo Andre, Sao Jose dos Campos y Recife entre muchas otras, son otros ejemplos de aplicación, al igual que Portland en USA y Yokohama en Japón.

Como síntesis, la finalidad del presupuesto participativo es fomentar la participación ciudadana en la gestión pública, para asegurar que las inversiones del gobierno estén vinculadas con las necesidades de la gente a través de un proceso transparente, que genere confianza en las autoridades y disminuya la brecha entre los ciudadanos y los funcionarios públicos. El PP debe tener un proceso claro, transparente y abierto a todos,

contando con una asignación de recursos que sea parte de los fondos totales del estado, generando proyectos priorizados sobre los que exista luego un mecanismo de control y seguimiento que informe a la comunidad sobre la ejecución de manera permanente, para cerrar el círculo de la gestión participativa.

5.10. La metodología “Agile”.

El experto en administración y gestión pública Oscar Oszlak escribe en el diario La Nación (14 de marzo de 2019): “Agile es una modalidad de trabajo o metodología que pronto se puede convertir en una manera de concebir la gestión gubernamental”.

“Agile” (vocablo en idioma inglés) o su traducción vernácula “Agilismo” o “Metodología ágil” es en verdad una forma de gestionar basada en un desarrollo por fases, entregas incrementales y reevaluación continua del proceso o producto, basada en una idea clara del “outcome” (por ejemplo, el servicio) y su espacio de mercado (por ejemplo, los usuarios en el caso de un servicio generado por el estado) enfocada en recursos de alto valor, tratando de producir resultados tangibles y concretos. Se basa en un rechazo a la burocracia y en el trabajo en equipos pequeños y rápidos, con nivel alto de autonomía y comunicación directa entre sus miembros, con los beneficios de velocidad de acción, “quick wins” o ganancias rápidas en mejoras, útil para “turnarounds” o modificaciones organizacionales profundas, y con la posibilidad de dar “empowerment” a los miembros de esos teams autoorganizados. Con gente altamente comprometida, Agile busca transformar actividades, procesos, áreas o sectores. Si bien el modelo también tiene riesgos asociados a la pérdida de foco por falta de procesos más formalizados, ciertas dudas sobre su efectividad en proyectos de más largo plazo y algunas cuestiones no resueltas en cuanto a niveles de colaboración (originadas en la autonomía necesaria para funcionar), tiene aplicación cada vez más extendida. Es una metodología o modelo de gestión basado en cuatro “valores” que la inspiran y que fueron ideados en 2001 por un grupo de 17 programadores frustrados con los enfoques tradicionales para el desarrollo tradicional de software. Como reacción, redactaron el conocido “Manifiesto Ágil” planteado como solución conceptual al problema operativo y conceptual que identificaron. Los autores del Manifiesto se inspiraron en el Sistema de producción de Toyota para definir ciertos principios esenciales, originalmente pensados para el desarrollo de software, pero luego generalizados como metodología de trabajo. El Manifiesto Ágil enfatiza cuatro valores clave: “individuos e interacciones”, “software de trabajo”, “colaboración con el cliente” y “respuesta al cambio”, que se pueden explicar como que los “Individuos e interacciones” están sobre procesos y herramientas, el “software” funcionando está sobre la documentación exhaustiva, “la colaboración con el cliente” está sobre negociación contractual y “la respuesta ante el cambio” está sobre el seguimiento estricto del plan. Si bien no se trata de contraposiciones entre elementos, la idea es que se deben priorizar estos cuatro valores clave, aun integrándolos en el trabajo con el resto de los componentes para, entre todos, armar conjuntamente el proyecto de manera adecuada. El Manifiesto Ágil también establece 12 “principios rectores”, que resaltan la importancia de trabajar con foco en cliente/usuario, el uso de tiempos breves, la atención continua a los detalles, la formación de equipos motivados, integrados, autoorganizados y autogestionados, el empleo de la comunicación cara a cara, la simplificación y el ajuste y revisión permanentes.

Del uso original en compañías privadas (John Deere para desarrollar maquinaria o General Electric para transformarse a la industria digital), la metodología Agile ha comenzado a ser aplicada en el ámbito público, si bien algo más lentamente y con obstáculos propios de la cultura de las estructuras organizacionales del estado (desde sindicatos hasta los horarios rígidos). Sin embargo, hay casos exitosos de implementación

de metodologías ágiles documentados. Se pueden enumerar como ejemplos: Finlandia (un proyecto de desarrollo de *software* para gestionar los permisos de conducir); Andalucía (proyectos de desarrollo de sistema para el uso del diario oficial regional, y de infraestructura para la gestión de los sistemas del ministerio regional); Estados Unidos (la página web healthcare.gov se rediseñó utilizando esta metodología, y el Departamento de Defensa ha reconocido la metodología Agile para la adquisición de sistemas); Reino Unido (la Driver and Vehicle Standards Agency que es un servicio estatal de conducción, implementó un sistema de gestión usando el modelo Agile). Cataluña es otro sitio que ha aplicado la herramienta, con auge creciente.

Las conclusiones de estos proyectos indican que la implementación de esta metodología se hizo con éxito, pero con desafíos complejos para las entidades públicas que lideraron las iniciativas. El enfoque facilitó la colaboración entre los miembros de los equipos y el diseño y ajuste de los proyectos según sus resultados parciales, en fases iterativas y de mejora continua. También Agile ofreció tableros de indicadores para el monitoreo del proyecto de forma permanente, gracias a sus tablas “Scrum”, por ejemplo, que brindan un semáforo de lo hecho, lo pendiente, lo próximo, etc., de manera simplificada. Se trata de una metodología que aporta un mecanismo colaborativo y participativo, con autonomía y mejoramiento en el gerenciamiento de proyectos, abandonando el enfoque vertical tradicional, típico en la empresa privada, y mucho más en el estado.

En el terreno del ámbito público, se trata de una metodología de trabajo esencialmente útil para la generación e implementación de proyectos que luego emplearán en su ejecución otras herramientas y técnicas específicas para su implementación concreta (desde los propios modelos de presupuestación descritos en este mismo trabajo hasta otras técnicas de gestión y administración) dentro de su contexto, a través de modos de operación que se deben instalar en las estructuras del estado. El resultado de esta metodología dependerá fuertemente de enfoque cultural adecuado que deben tener los miembros de los equipos y organizaciones que lo apliquen, pero, fundamentalmente de la decisión política de los funcionarios a cargo de las áreas que la implementen.

5.11. Tablero de control

No se hará aquí un análisis teórico ni conceptual de la herramienta del tablero de comando o control, en sus distintos modelos, desde el clásico o tradicional hasta el Balanced Scorecard. Simplemente se lo define como un conjunto de indicadores útiles, confiables y oportunos que miden el desempeño de la gestión de una organización o sus partes, a diferentes grados de detalle y análisis con el objeto de evaluarla y tomar decisiones para la mejora continua. El tablero de comando forma parte de las herramientas del proceso de control de gestión, el cual es diferente según la ciudad, municipio, provincia o ámbito de gobierno. Existen experiencias relevantes que muestran la existencia de sistemas de monitoreo de la gestión que en general están a cargo de áreas ejecutivas de los Ministerios de Economía, Planificación o similares.

Es esencial definir conceptualmente que, en el ámbito público, el tablero de control como herramienta tiene dos enfoques: como modelo de control presupuestario o como modelo de gestión estratégica. En el segundo caso, el foco se coloca en los proyectos del gobierno y su relacionamiento con los planes de gobierno, mientras que el primero es un sistema analítico de control del gasto. Ambos enfoques son válidos y pueden ser perfectamente complementarios. Un breve listado de ciudades que cuentan con tablero de control incluye:

- Miami-Dade, USA
- Christchurch, Nueva Zelanda
- Barking and Dagenham, Reino Unido
- Junta de Andalucía aplicando Cuadro de Mando Integral para ayuntamientos con menos de 50.000 habitantes
- Brisbane, Australia
- Charlotte, USA

Brisbane implementó un tablero de control para monitorear el resultado de la gestión de transición del municipio al pasar de ser una ciudad grande y conservadora a una más joven y dinámica, con una modificación en su estructura productiva.

Charlotte aplicó el tablero e identificó temas prioritarios como la seguridad urbana, el transporte y la prestación de servicios en general, implicando un modelo de subdivisión de la gran ciudad entre partes más pequeñas.

En Argentina destacan los casos de Córdoba y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires (CABA), desde 2007 en la búsqueda de orientación de la administración hacia un modelo de gestión por resultados, el gobierno implementó una iniciativa para monitorear los resultados de los proyectos en curso y nuevos a través de un tablero de control. Un informe del CIPPEC realizado en 2009, que consiste en una investigación de campo sobre esta implementación específica, aporta luz y valiosos elementos de análisis para obtener conclusiones prácticas sobre la herramienta, las que son input del estudio de este caso. El tablero de control se institucionalizó con bastante velocidad en CABA, apoyado en la decisión política de ejercer un modelo de gestión orientado a resultados, evidenciada en la creación de un Dirección General dentro de la Subsecretaría de Control de Gestión, encargada de la herramienta. El tablero de control generó información completa sobre la evolución de cada uno de los proyectos de la administración de gobierno a través de indicadores para medir el desempeño cuantificado de los resultados de los proyectos, incluyendo datos de encuestas, mapas, informes de gestión, evolución de obras, agenda de gobierno y ejecución presupuestaria, por ejemplo. La mayor parte de la información se hizo disponible "online" y contó con actualización diaria, lo que habilitó un gran nivel de seguimiento por dependencia, así como la rendición de cuentas a la ciudadanía. El tablero de control se estableció como eje de las reuniones semanales del Gabinete en las que se revisan las actividades de las áreas y el gobierno, espacios de toma de decisiones y reasignaciones de presupuesto. Esto evidencia la utilidad efectiva del tablero en la gestión concreta. Un dato muy importante a nivel pragmático es que el modelo funcionó sobre la base de un software específico con acceso diferenciado y puntual para cada funcionario según su incumbencia y responsabilidad.

Resulta interesante la experiencia durante la presidencia de Néstor Kirchner entre 2003 y 2007, que utilizaba un tablero de comando sencillo e informal. El ejemplo ilustra sobre el uso de indicadores al nivel máximo del estado. Kirchner recibía diariamente un "paquete" de información en soporte físico (papel) provisto por el Ministerio de Economía, y se ocupaba de revisar detenidamente su "tablero" en persona, con preguntas, pedidos de explicaciones, y búsqueda de detalles. El contenido del tablero de dos "hojas" era:

- Indicadores macroeconómicos y de la economía internacional:
 - Tipos de cambio principales: dólar y euro, con la cotización al cierre del día anterior y datos de la apertura del día (recordemos que la planilla se entrega al mediodía).

- Tasas de interés vigentes en el país al día: mayorista y minorista, activa y pasiva.
- Datos de evolución de la inflación, precios al consumidor y mayorista.
- Situación financiera del Estado nacional.
 - Ingresos, incluyendo la recaudación del día y acumulada en el mes, pero además comparada con el presupuesto para el periodo.
 - Egresos, incluyendo todos los pagos con una breve descripción y agrupados por rubros, también comparados con lo que estaba presupuestado.
 - Monto de reservas del Banco Central de la República Argentina: detalle del monto diario de reservas que posee el BCRA.

Sin entrar a discutir conceptualmente las virtudes o defectos de estos modelos, queda claro que, en la realidad de la gestión pública, la utilización de instrumentos como los conjuntos de indicadores brinda información clave para la decisión y la acción. Lo importante es el adecuado diseño de las variables que lo componen, la medición confiable y oportuna de sus valores, la accesibilidad de los datos para los funcionarios que corresponda en cada caso, la “customización” de los indicadores que deben ser diferentes para cada área o responsable, e incluso la habilitación al público del acceso para transparentar los aspectos de la gestión que sea necesario, como modo de mejor vinculación del gobierno con la sociedad.

5.12. Gestión financiera eficiente

Antes de llegar al punto de la gestión financiera en sí, es menester analizar la composición del gasto público, para validar su importancia. Por una cuestión de “normalización de los costos” y para evitar la fuerte distorsión derivada de la pandemia en 2020 y 2021, se analiza el gasto público argentino real del año 2019:

GASTO PÚBLICO CON SOLIDADO (2019)

Por jurisdicción y finalidad - \$ M - Datos estimados

Categorías	Nación	Provincias	Municipios	Total	Proporción
Personal	536.937	1.489.793	260.686	2.287.416	26,1%
Jubilaciones y Pensiones	1.866.686	471.130	0	2.337.817	26,7%
Bienes y Servicios	168.399	322.560	139.037	629.995	7,2%
Gastos de Capital	236.362	392.752	78.221	707.334	8,1%
Intereses de la Deuda (netos)	619.856	122.737	1.000	743.593	8,5%
Transferencias y otros	1.502.468	513.268	31.746	2.047.482	23,4%
Universidades y S. Público	284.727				
Sector Privado	836.764				
Sector externo y otros (org/gob)	380.977				
Gastos Propios	4.930.708	3.312.239	510.689	8.753.636	100,0%
PIB en \$ M	21.650.351	→		40,4%	En % del PIB

Fuente: OJF & Asociados

Cuadro IV. Fuente: consultora OJF & Asociados

Prescindiendo de cuestiones ideológicas referidas al monto total y su composición, que evidentemente siempre expresa la preferencia de cada gobierno en cuanto a políticas públicas y decisiones de asignaciones de recursos que las validan, el objeto del presente

acápites es el análisis del quinto rubro de este gasto, renglón llamado “Intereses de la deuda”, que equivale al 8,5% del gasto total y al 3,4 % del PBI.

Se trata de un rubro de alto impacto en Argentina, y en algunos otros países del mundo. Dado que el endeudamiento público (en todas sus formas) es el elemento generador de este gasto, la gestión financiera moderna y eficiente de este rubro, implica tres conceptos esenciales:

- Definición del monto de la deuda que financia el déficit
- Selección de la fuente de financiamiento que se emplea para cubrir dicho monto
- Negociación de la tasa de interés o costo del endeudamiento

Va de suyo que el costo financiero de la deuda sólo es aceptable cuando se cumplen dos condiciones:

- El financiamiento está referido a gastos que contribuyen de manera concreta a cumplir los fines del estado y las políticas que los viabilizan.
- El endeudamiento y su costo financiero resultan sostenibles en el tiempo, evitando el cortoplacismo electoralista en función de un equilibrio entre el hoy y el largo plazo.

No se harán comentarios ni valoraciones sobre la gestión efectiva de este rubro en Argentina. Lo que se propone en este capítulo es un modelo prescriptivo, alineado con aquellos objetivos del estado que las políticas públicas deben satisfacer.

En esa línea, queda claro que la gestión financiera, para ser eficiente debe ser primordialmente profesional. Seguramente más que en ninguna otra función del estado, los funcionarios encargados de llevar adelante estas tareas deben ser expertos en temas específicos de administración y mercados financieros, dada la sofisticación actual que alcanza esta área en el mundo globalizado de hoy. Obviamente que las decisiones políticas finales sobre montos, tipos y costos de endeudamiento quedan habilitadas a los políticos a cargo de la gestión, elegidos (en Argentina) por el voto de los ciudadanos; sin embargo, éstos deben ser asesorados técnicamente de manera sólida a un nivel máximo de excelencia, para optar por las alternativas más adecuadas. Es imprescindible.

Como lineamientos generales sobre el tema, se pueden dejar algunos apuntes útiles como guía para la gestión financiera del estado, entendida en su acepción restrictiva, como el gerenciamiento de los fondos necesarios para el funcionamiento del aparato estatal y el desarrollo de las políticas públicas.

- La definición del monto del endeudamiento es el resultado de los niveles de recursos y gastos establecidos, más el saldo de deuda anterior. Esto significa que la gestión de un ejercicio puede generar un resultado cierto, pero el monto de la deuda total dependerá del saldo de arrastre, consideración trascendental que abreva en la línea de que ningún gobierno “parte desde cero” y empieza la vida pública. El pasado no será obra de ese nuevo gobierno, pero sí constituye una carga para el estado que administra, y, por ende, de los ciudadanos.
- La selección de las fuentes de financiamiento es esencial y puede presentar dos situaciones:
 - El acceso al financiamiento libre e “irrestringido” (al menos en un sentido genérico, puesto que en sentido específico este concepto no existe como tal). Las opciones aquí son más amplias (diferentes bonos vendidos al “mercado” local o externo, préstamos de organismos

internacionales, financiamiento específico para ciertos proyectos o deuda general universal, etc.). En este caso, costo y plazo son factores claves para la selección de la opción.

- Acceso significativamente restringido (como es el caso actual de Argentina). Las posibilidades de elección se reducen obviamente al mínimo y se cae en la necesidad de contar con fondos a costos (altos) y plazos (cortos) aún no deseables en condiciones normales. En estas instancias suele llegarse a prestamistas de última instancia como organismos internacionales de crédito (Fondo Monetario Internacional es el ejemplo paradigmático) o “prestamistas forzosos” (bancos locales a quienes se obliga a adquirir títulos públicos colocados de manera obligatoria o incluso ciudadanos a quienes se grava con impuestos adicionales o alícuotas incrementales de gravámenes existentes – como el denominado “impuesto a la riqueza” o aumentos en el impuesto a los bienes personales –. Se aplican aumentos de tasa, nuevos agregados o a la base imponible, eliminaciones de exenciones y no aumento/ajuste monetario de los montos básicos exentos o deducibles en épocas de alta inflación, como medios (muchas veces disfrazados) de aumentos de impuestos.
- El costo. Diferentes opciones de financiamiento pueden tener costos muy distintos, influenciados por la moneda en que se obtenga (pesos o dólares, por ejemplo) y por la tasa a pagar en sí, que incluye la tasa de riesgo país que se agrega a la “normal” o “libre de riesgo”. Ambos componentes de la tasa son determinantes del costo total. Préstamos de organismos internacionales suelen tener tasas más bajas que las que cobran los inversores privados, locales e internacionales. El análisis del costo debe necesariamente ser parte del análisis profesional y técnico de las alternativas, aunque después haya un alto componente político en la decisión final. Sin embargo, debe remarcar que el factor numérico y cuantitativo debe tener un peso importante en las decisiones de monto, fuente y costo. La negociación de la deuda, en su toma original o en las eventuales renegociaciones y renovaciones, demanda “expertise” y capacidad política. No se trata de ejercer posturas de enfrentamiento o amenaza de no pago a acreedores, que, si bien pueden brindar algún alivio en el corto plazo, dejan secuelas imborrables y generan perfiles de deudor de baja calidad para los estados que se atrasen o caigan en todo tipo default. Estos antecedentes implican tener un mal historial y, por ende, un riesgo mayor que, a futuro, inevitablemente derivan en tasas mayores a pagar. En definitiva, cuanto más alto sea el costo financiero de intereses pagados por la deuda, más gasto se destinará a un rubro que abulta el gasto. Y, cuantos menores sean los intereses, menor será el gasto total, y menor el déficit o eventualmente, menores los ingresos (p.ej.: impuestos) que el estado deba percibir (cobrar a los ciudadanos) como medio de financiar sus actividades. Esta eficiencia en la gestión financiera aportará así a una mejora de los ingresos de los ciudadanos, que tendrán mayores fondos disponibles para mejorar su consumo o bien generar ahorros que a su vez se canalizarán hacia la inversión en el mismo sistema económico, fomentando actividad, empleo, bienestar, calidad de vida...

6. Conclusiones

El objetivo del presente trabajo es brindar ideas y aportes concretos para la buena gestión del estado, consistente en decisiones y herramientas para la implementación de

políticas, planes, iniciativas y acciones para el manejo eficaz y eficiente de recursos (y, por ende, sus costos), sin pretender un abordaje integral más allá de ciertos lineamientos específicos, pero considerados trascendentes.

La definición de políticas es resorte de los gobiernos que lideran los estados. La visión, secuencia y velocidad resultan los factores esenciales para su implementación. La no corrupción es una condición necesaria pero no suficiente para el buen resultado: la eficacia en el logro de objetivos que sirvan mejorar las condiciones en que los ciudadanos desarrollan sus vidas y desempeñan sus actividades y la eficiencia en el manejo de los recursos y sus costos son dos atributos vitales.

Desde aquí se propone el empleo de instrumentos con la mira en la elevación de la calidad de los servicios prestados por el estado. Modelos con mentalidad de verdadero análisis y ajuste continuo, tales como Presupuesto Base Cero, y sus derivados Zero Line-Item Budgeting y Service Level Budgeting, así como esquemas alternativos como Priority Budgeting, Program Budgeting, Program Review, Target-Based Budgeting y Performance Budgeting agregan valor a la gestión pública. Con diferentes matices, estas técnicas priorizan el proceso presupuestario por su valor agregado a la gestión y proveen inputs analíticos. Las metodologías del tipo “Agile” permiten simplificaciones de diseño y mejora continua, abriendo el camino para autonomías operativas. La participación ciudadana en la definición de prioridades de acción, junto con la asignación de una parte del presupuesto público para ejecutar esas iniciativas - muy especialmente en ámbitos municipales y de ciudades – acercan la gestión a las reales necesidades de la gente. El buen management y la profesionalización de la gestión son cruciales, así como la insoslayable aplicación amplia de la tecnología. Los conjuntos de indicadores agrupados en tableros de comando y control clásicos o más “modernos” (como el Balanced Scorecard o Cuadro de Mando Integral) permiten el monitoreo y seguimiento de proyectos específicos y resultados del estado en general. Así como en la empresa privada la maquinaria y los equipos en sus distintas generaciones mejoraron la productividad y la calidad de los bienes producidos por el agro y la industria, en el sector de servicios la tecnología informática cumple un rol similar. En este ámbito se mueve gran parte de la gestión del estado; de allí los beneficios mayúsculos de la aplicación creciente de la tecnología como vector para estos cambios en la gestión.

El manejo del financiamiento del estado debe ser especializado y basado en mediciones económico-financieras de costos, fuentes y plazos, utilizando técnicas y herramientas de gestión “financiera pura” para optimizar esa gestión. El ejercicio de una buena capacidad de negociación con acreedores es otro factor crítico; la mirada política puede y debe estar presente, pero el componente técnico debe ser la base fundamental de las decisiones. Los políticos deben escuchar, aprender y dejarse asesorar por los expertos en la materia, para que sus políticas sean exitosas.

El control de la gestión de gobierno debe ser una prioridad permanente a través del Poder Legislativo y de agencias públicas especiales. Es menester la publicidad de los actos y los resultados para que la ciudadanía tenga acceso a revisar las conductas de sus representantes. Es el ciudadano quien debe velar porque sus funcionarios actúen con eficacia y eficiencia, con honestidad y transparencia, sin corrupción y con castigo severo a quien caiga en ese delito. La buena gestión del estado - cuyos roles esenciales se han venido ampliando significativamente en las últimas décadas– demanda un management de excelencia. La responsabilidad es conjunta: de los funcionarios públicos que gestionan y de los ciudadanos que deben exigir resultados y ejercer un control continuo, no solamente votando y delegando, sino monitoreando y evaluando la gestión.

Referencias bibliográficas

- Beck, K., Beedle, M. van Bennekum, A., Cockburn, A., Cunningham, W., Fowler, M., Grenning, J., Highsmith, J., Hunt, A., Jeffries, R., Kern, J., Marick, B., Martin, R., Mellor, S., Schwaber, K., Sutherland, J. y Thomas, D. (2001) “**Manifiesto Ágil**”.
- Bobbio, N. (2012) **Estado, gobierno y sociedad**, Fondo de cultura Económica, México D.F.
- Genro, T y de Souza, U (1998) **Presupuesto participativo**, Eudeba, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. y Hora, R. (2021) **La moneda en el aire**, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Groisman, D., Bustelo, C y Arrieta D. (2009) **Implementación del tablero de control en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, Documento de Trabajo N° 34 del CIPPEC
- Kavanagh, S. (2015) **Zero Base Budgeting. Modern experiences and current perspectives**, paper sponsored by Government Finance Officers Association and The City of Calgary
- Las Heras, J.M. (2009) **De resultados en el Estado**, Osmar Buyatti, Buenos Aires
- Le Pera, A. (2007) **Estudio de la Administración Financiera Pública**, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires
- Micklethwait, J. y Wooldridge, A. (2014) **The Fourth Revolution. The Global Race to Reinvent the State**, Penguin Books, U.S.A.
- O’Donnell, G. (1994) “Delegative democracy”, **Journal of Democracy, National Endowment for Democracy and The John Hopkins University Press**, N° 1, January 1994, 55-69.