

“Los dioses habían condenado a Sísifo a empujar sin cesar una roca hasta la cima de una montaña, desde donde la piedra volvería a caer por su propio peso. Habían pensado con algún fundamento que no hay castigo más terrible que el trabajo inútil y sin esperanza”.

Albert Camus

I. Introducción

¿Por qué los dioses del Olimpo obligan a Sísifo a semejante condena? Algunas de las versiones sindicadas que Sísifo habría revelado algunos secretos de los dioses con la condición de que Asopo proporcionase agua a la ciudad de Corinto. Un típico problema de política pública. “Prefirió la bendición del agua a los rayos celestes”, dice Camus. Sin embargo, fue el propio Mercurio –dios del comercio- el encargado de capturarlo y llevarlo al infierno: al trabajo inútil y sin esperanza de subir una roca que lo condenaba eternamente a volver a empujarla hasta la cima.

El sector público suele estar signado por un destino de Sísifo: las mejores intenciones de solución de los problemas de la sociedad, las ideas más creativas e innovadoras, suelen zozobrar y empantanarse en prácticas rutinarias, sin resultados y sin futuro.

Desde hace décadas nos preguntamos cuáles son las claves de este fracaso. Las ciencias políticas, el estudio de las políticas públicas y las teorías de la organización han intentado dar cuenta de este fenómeno. Frecuentemente se ha hecho foco en la eficacia y eficiencia de las organizaciones públicas y en sus modelos de gestión.

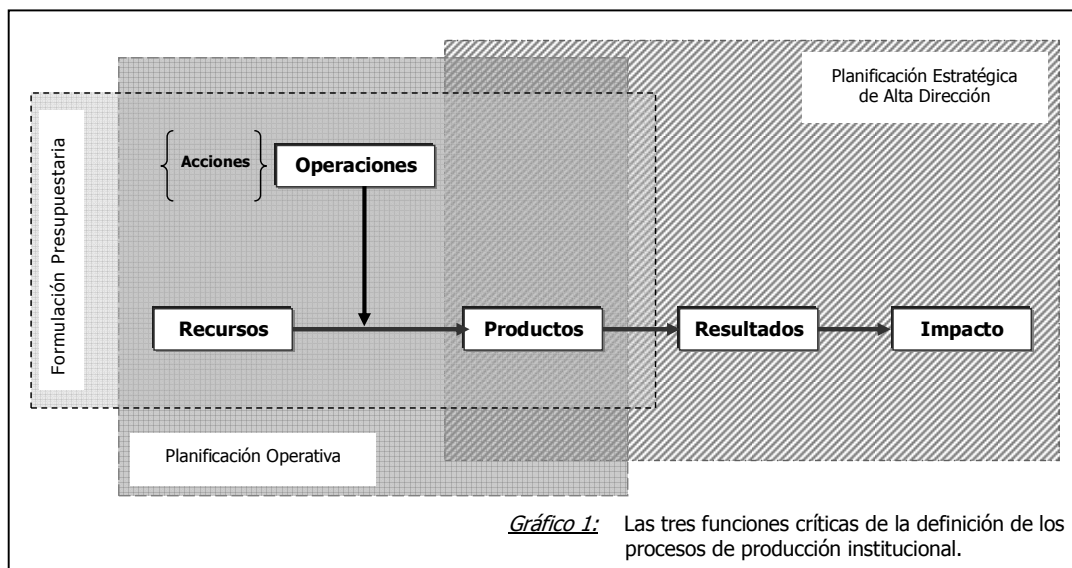
Por ejemplo, se ha advertido insistentemente sobre la necesidad de lograr un mayor alineamiento -correspondencia relativa o consistencia- entre la planificación, el diseño organizacional y el presupuesto institucional para mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones públicas. Asimismo, se ha postulado que una adecuada resolución de ese triángulo constituye una condición fundamental para la implantación de un modelo de gestión orientado a resultados, ya que posibilita la asignación de responsabilidades sobre resultados acompañada de la correspondiente delegación de autoridad sobre el uso de los recursos. Y se ha cifrado las esperanzas en que esto pueda sacarnos de esa trampa (MAKON, 2000).

Sin embargo, son numerosas las denuncias sobre frecuentes rupturas entre estos tres ámbitos. Incluso, en ocasiones, parecieran presentarse como dominios hostiles o refractarios, aun cuando explícitamente se apuesta a una interdependencia armónica.

El presente artículo, intentará concentrarse en uno de los lados del mencionado triángulo: el que une los polos de la Planificación y el Presupuesto.

En particular, se ha insistido en la importancia de la planificación en la constitución del vínculo planificación / presupuesto. De hecho, estamos convencidos de que en la definición de la cadena *insumos* → *productos* → *resultados* → *impactos* convergen tres funciones críticas: la Planificación Estratégica de Alta Dirección, la Planificación Operativa y la Formulación Presupuestaria. Estos tres campos cuentan con herramientas metodológicas, técnicas e instrumentos diferenciados, pero operan –o deberían operar- sobre un mismo y único proceso (SOTELO 2003).

La definición de los impactos y resultados esperados de una política e, incluso, la definición del perfil de producción de una organización pública para alcanzar dichos objetivos, es materia de la Planificación Estratégica de Alta Dirección: constituye, por tanto, un factor determinante de la relación. La Planificación Operativa es el proceso mediante el cual una organización diseña en detalle las acciones que permitirán transformar los insumos en los productos requeridos por la política en cuestión. En tanto que la Formulación Presupuestaria debe reflejar estos procesos productivos garantizando que los recursos financieros estén asignados adecuadamente y que se los pueda gestionar de manera ágil y efectiva durante la implementación.



Es en esta secuencia, no obstante, donde ocurren las principales disrupciones. Intentaremos examinar los posibles determinantes y condicionantes de este fenómeno. Para ello nos centraremos tanto en aspectos relacionados con los límites y debilidades más frecuentes de cada dominio en particular, así como en las relaciones que estos campos mantienen entre sí. Intentaremos finalmente explorar algunos caminos que permitan sortear estas desavenencias a partir de una reconfiguración conceptual del problema.

II. Planificación, Presupuesto y *Policy Cycle*

Un ejercicio interesante si se quiere examinar críticamente la exigencia de alineamiento entre planificación y presupuesto, consiste en analizar cómo juegan estos dominios en los distintos momentos del proceso de producción de políticas públicas.

Utilizaremos para ello el enfoque del *policy cycle* propuesto por Charles Jones (1970). Desde tal perspectiva, se aborda el análisis del proceso de producción de políticas públicas descomponiéndolo en etapas secuenciales de un ciclo ideal. A saber:

- a) en un inicio del itinerario se encuentra la fase de **configuración de la agenda pública** (*agenda setting*),
- b) los problemas que han logrado ingresar a la agenda demandan un procesamiento que da lugar a la etapa de **formulación de alternativas** (*policy formulation*),
- c) el examen de las alternativas y la selección de la respuesta al problema constituyen el momento de **toma de decisión** por parte de los actores e instituciones con autoridad para hacerlo (*binding decision*),
- d) esto da lugar a la etapa de **implementación** práctica que debe transformar las decisiones en realizaciones concretas (*implementation*)
- e) y, finalmente, resultados e impactos obtenidos deberán someterse a **evaluación** (*policy evaluation*), a efectos de generar elementos de juicio que retroalimenten el ciclo.

En realidad, la elaboración de políticas rara vez se parece a las discusiones que aparecen en los libros de texto sobre el ciclo de las políticas (NELSON 1996). Frecuentemente, las etapas de diseño e implementación se solapan durante períodos muy largos; otras veces son las soluciones las que construyen sus propios problemas; en otras ocasiones la propia inscripción de un asunto en la agenda ya comporta la alternativa a implementar; es común que ciertas políticas se desarrollen como producto de oportunidades aun cuando sus problemas no se encuentren en agenda; a lo largo de la implementación, la interacción política suele impedir o condicionar una política e incluso hasta cambiar por completo su sentido. Todo indica la plena vigencia de la aquella afirmación de Charles Lindblom (1991) que caracterizaba al proceso como complejo y confuso.

Si bien el *policy cycle* es un artilugio propio de la concepción clásica y racionalista de las políticas públicas -que pretende ingenuamente que éstas pueden desplegarse de manera ordenada y evidente- tiene la ventaja de poner el acento en el proceso más que en la consistencia lógica o sincrónica de sus componentes. Y si bien detrás del enfoque subsiste la temprana división wilsonianana entre política y administración, posee la virtud de advertir – quizá de manera sigilosa e involuntaria- que el proceso de producción de políticas públicas atraviesa por campos de naturaleza muy diferentes, que constituyen arenas en las que se dirimen conflictos distintos, que convocan a actores diversos y que se estructuran en torno a reglas de juegos específicas. Aun cuando entendamos estos campos como dimensiones traslapadas del proceso y no como etapas secuenciales.

Si se descompone el proceso de producción de políticas públicas en una serie de estadios sucesivos, como propone el enfoque del *policy cycle*, se puede conjeturar que la Planificación Estratégica de Alta Dirección, la Planificación Operativa y la Formulación Presupuestaria gravitan de diferente manera en las diversas fases del ciclo.

La Planificación Estratégica de Alta Dirección -entendida como el proceso mediante el cual llegan a definirse los impactos y resultados esperados de una política- marca fundamentalmente las etapas de *configuración de la agenda* (Etapa I), *formulación de alternativas* (Etapa II), y *toma de decisiones* (Etapa III) y, en menor medida, la etapa de *implementación* (Etapa IV), en tanto instrumento que guía y preside el desarrollo de una política. La Planificación Operativa y la Formulación Presupuestaria -entendidas como el proceso mediante el cual se diseñan en detalle operaciones que transformen recursos en productos (bienes y servicios) que las organizaciones públicas ponen al servicio de la población y que comprende tanto decisiones sobre la producción física como sobre recursos financieros- gravitan fundamentalmente en la etapa de *implementación* (Etapa IV).

La Planificación Estratégica de Alta Dirección enfrenta, entonces, tipos de desafíos marcadamente diferentes a los de la Planificación Operativa y la Formulación Presupuestaria. Sólo nos detendremos en dos: las exigencias propias de los procesos de *construcción de consenso* entre diversos actores –públicos y privados- vinculados directa e indirectamente con la política en cuestión y los requerimientos del *abordaje interinstitucional, sectorial y transectorial* que demanda el abordaje de cualquier problema de carácter social.

A su vez, la Planificación Operativa y el Presupuesto enfrentan desafíos propios del campo de la implementación, con apremios diferentes y reglas de juego distintas. Incluso, aun cuando en muchos casos un buen número de actores intervinientes pudieran ser los mismos que en las primeras etapas del ciclo, el juego que se juega es otro y sus resultados hasta pueden contradecir los consensos previos.

Profundizar este análisis arrojaría resultados interesantes con relación a la exigencia de alineamiento –correspondencia relativa o consistencia- entre estas funciones.

III. Alcance y funciones de la Planificación Estratégica

Una de las limitaciones más frecuente en este terreno es la concepción de planificación estratégica con la que se opera, particularmente en lo que hace a sus funciones y alcances.

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

El direccionamiento estratégico comporta dos elementos en tensión permanente: la definición anticipada de un rumbo y el manejo cotidiano en situaciones conflictivas que posibiliten la concreción de un camino que no necesariamente será el previsto. En esa tensión se originan

las estrategias, surgen por la existencia del otro, se definen de manera relacional. En este sentido, las estrategias emergen, se definen en el camino, se construyen: se forman, no se formulan. Es necesario redescubrir en el concepto original de estrategia (*στρατηγία*: dirección de ejércitos), dos aspectos esenciales: la existencia de conflictos y la presencia de actores. Esto permite rescatarlo del lugar más cómodo de la definición racional y previa.

En esa línea, se puede diferenciar una doble función de la planificación estratégica: a) la *función normativa*, que tiene como propósito la definición de la trayectoria, sus objetivos y metas, y b) la *función paragógica*¹, que refiere a la tarea de lidiar, en situaciones complejas, conflictivas e inciertas, con actores que representan intereses diversos e, incluso, contrapuestos, a efectos de hacer viable la trayectoria elegida.

Por otra parte, la planificación estratégica suele ser confinada al nivel institucional. La cuestión del alcance de la planificación no es un tema menor: su campo puede definirse según los límites de la política pública o circunscribirse al contorno de un organismo público. En el primer caso, se trata de un abordaje frecuentemente interinstitucional, que incluso puede involucrar a actores públicos y privados, directa o indirectamente relacionados con un sector, o hasta alcanzar desbordes transectoriales.

Entendida en esa extensión, la Planificación Estratégica de Alta Dirección puede ser para el sector público una poderosa herramienta que fortalezca su intervención en las primeras fases del ciclo de políticas. Un instrumento que permita lidiar con situaciones complejas vinculadas a la construcción de la agenda pública, la formulación de alternativas y al proceso de toma de decisiones fundamentales de las políticas.

Planificación Estratégica de Alta Dirección		ALCANCE	
		Política Pública -interinstitucional, sectorial, transectorial-	Organismo Público
FUNCIÓN	I. Normativa	Definición del rumbo, formulación de objetivos y metas de la política	Definición del rumbo, formulación de objetivos y metas de una institución
	II. Paragógica	Manejo de situaciones complejas, conflictivas e inciertas en contexto ampliado	Manejo de situaciones complejas, conflictivas e inciertas en el entorno institucional

Gráfico 2: Alcance y funciones de la Planificación Estratégica

Sin embargo, en las experiencias que se verifican en la región, aun prevalece la concepción que restringe el alcance de la planificación estratégica a su función normativa aplicada exclusivamente a los organismos públicos aislados. Esta idea es claramente deudora de un

¹ Paragógico: ADJ. relativo a la *paragoge* (RAE). Si bien el único significado que se recuperó del vocablo *paragoge* en las lenguas modernas es el de alteración del lenguaje (adición de un sonido al fin de un vocablo), es conveniente destacar la riqueza de un sentido olvidado de esta palabra. El término proviene del verbo griego ΠΑΡΑΓΩΓΩ (ΠΑΡΑ ΠΡΕΡ. junto a, cerca de, en, entre y ΑΓΩ ΤΡ. conducir, guiar, persuadir, educar, juzgar, considerar), cuyo sentido etimológico es: conducir, navegar silenciosamente, desviar, seducir, inducir, alterar.

enfoque racionalista clásico. En ese sentido, resulta interesante atender al movimiento de las ciencias políticas respecto del accionar público, de principios del siglo XX a la actualidad.

Dicho movimiento se caracteriza por el tránsito del paradigma racionalista primigenio hacia enfoques que destacan el carácter multiactoral, la interdependencia y la complejidad del proceso de producción de políticas públicas, hasta llegar a los estudios recientes sobre redes de políticas públicas.

Podemos identificar dos líneas de desarrollo de ese tránsito. La primera parte del enfoque centrado en el **actor racional**, y en las condiciones y procedimientos que posibilitan la toma fundamentada de decisiones correctas. Las críticas tempranas de los años cuarenta y cincuenta, por su carácter fundamentalmente prescriptivo y su excesiva confianza en la potencialidad ilimitada de la razón humana, dieron lugar al enfoque de la **racionalidad limitada** que plantea que el análisis completo de los problemas no es posible ni deseable (SIMON, LINDBLOM). El interés luego se centra en los **problemas de implementación** más que en la toma de decisiones previas (PRESSMAN y WILDAVSKY, 1973), para finalmente concentrarse en la **política pública como proceso** (ALLISON, 1971, COBB y ELDER, 1983, LINDBLOM, 1991). En estos nuevos enfoques, el centro está en la complejidad de dicho proceso, ocasionada por la gran cantidad de factores intervinientes: la diversidad de actores que intentan influir en las políticas, las interacciones complejas de diferentes formas de acción estratégica, la imprecisión y ambigüedad en el terreno de las preferencias, las cambiantes percepciones acerca de los problemas y soluciones a lo largo del tiempo, entre otras. La política pública es el resultado de un complejo proceso de interacción.

La segunda línea de desarrollo es la que parte del debate entre **pluralistas** (DAHL, TRUMAN) y **elitistas**, en los años cincuenta, sobre la distribución / concentración del poder en las decisiones de carácter público. Da lugar a los estudios sobre **conformación de la agenda gubernamental** (BACHRACH y BARATZ, COBB y ELDER, LOWI) y la relación entre los grupos de presión y las agencias gubernamentales, en Norteamérica. En tanto que, en Europa, se concentra en la discusión entre el pluralismo y los planteos del **corporativismo** (SCHMITTER, LEHMBRUCH, CAWSON), sobre el papel especial de los actores mejor organizados, el rol del estado y el carácter relativamente cerrado de la arena política. Y se orientan posteriormente en la profundización de los conceptos de **subsistema**, **subgobiernos** y **comunidades de políticas** (FREEMAN, REPLEY y FRANKLIN, JORDAN; RHODES). En estas perspectivas de análisis el centro está puesto en los modos de relacionamiento de los actores que participan en el proceso de producción de políticas públicas, las reglas de juego que los rigen, el carácter restringido o abierto de las tramas interorganizacionales. El proceso de interacción del que resultan las políticas públicas tiene lugar en sistemas de actores que configuran un modo de distribución del poder.

Ambas líneas de desarrollo convergen en los estudios recientes sobre **redes de políticas públicas**. La importancia asignada actualmente al concepto de redes subraya el valor del contexto institucional en el que tal proceso ocurre. El proceso complejo de producción de políticas públicas ocurre en ciertas redes interorganizacionales de naturaleza más o menos duradera. La puja por los problemas, la diversidad de actores e intereses, las cambiantes percepciones, el desarrollo de los conflictos, la construcción de consensos no ocurren de

manera fortuita, sino en el marco de un entramado institucional público-privado que los configura, condiciona y regula.

Resulta, cuanto menos, curiosa la pervivencia del paradigma racionalista en las concepciones actuales de planificación estratégica, si se tiene en cuenta este recorrido de los estudios sobre las políticas públicas. Esta evolución muestra la necesidad de potenciar la función paragógica de la planificación estratégica y ampliar su campo de aplicación. Pero también evidencia la necesidad de extraerla de la herencia racionalista que aun subsiste en sus planteos. La función paragógica no debe entenderse como una práctica signada por el análisis exhaustivo de los actores intervinientes, sus matrices de intereses y su vector de peso, para poder anticipárseles (MATUS, 1983). Debe incorporarse como desafío la creación de marcos de referencia y dispositivos que permitan la creación de rumbos de políticas resultantes de la interacción, que podrán ser más o menos concordantes con la direccionalidad del actor gubernamental.

La producción de políticas públicas está atravesada por una dimensión que es de la misma naturaleza que la política. En sus distintas fases hay aspectos que son materia de debate público, de puja entre actores, que coexisten con el dominio, más previsible y ordenado, de la administración. Sin embargo, insistentemente se ha criticado la polisemia del término *política* en los idiomas latinos, que refiere tanto a *la política* como a *las políticas públicas*, en contraposición al inglés, que se vale de dos términos diferentes -*politics* y *policy*- los que posibilitan distinguir claramente estas dos acepciones. A nuestro entender, en este terreno, los idiomas latinos develan más de lo que encubren: la doble acepción no hace más que evidenciar que se trata de dos fenómenos constituidos por una misma materia.

Los intentos de establecer límites marcados entre ambos terrenos no han hecho más que renovar la distinción entre política y administración, reforzar las tendencias a reducir la política pública a su naturaleza administrativa y promover las interpretaciones que acusan a la *politics* de deformar radicalmente a las *policy*.

No parece acertado ni fructífero insistir en esta distinción. Es preferible admitir que la política es parte constitutiva de las políticas públicas y que, al interior de las políticas públicas, se mantiene una tensión entre su naturaleza de interacción política y su dimensión de administración.

Esto nos lleva a cuestionarnos la posibilidad de una correspondencia automática o lineal entre los resultados de la planificación estratégica y los resultados de la planificación operativa y el presupuesto.

IV. Limitaciones de la Planificación Operativa y Formulación Presupuestaria

En términos del ciclo de políticas, la planificación operativa y la formulación presupuestaria gravitan fundamentalmente en la etapa de *implementación* (Etapa IV). Este señalamiento sirve, como se ha planteado más arriba, para poner de relieve que estos procesos enfrentan desafíos y apremios diferentes a los de las primeras etapas del ciclo y reglas de juego

distintas. No obstante, la fase de implementación y sus organismos ejecutores, conservan una dimensión política significativa que es importante no perder de vista y que muestra los límites del enfoque del *policy cycle*. Esto se expresa tanto en la interacción de los organismos con actores externos, como en los procesos de interacción del propio sector público, ya sea al interior de una organización o de carácter interinstitucional.

Mucho se ha avanzado en el las últimas décadas en el terreno presupuestario. Son numerosos los países que han tomado la reforma presupuestal como punta de lanza de reformas mas integrales de la administración pública, con la concepción de que modificaciones profundas en el sistema de presupuesto ocasionan cambios en otros sistemas institucionales (MAKON, 2000). Esto se debe a que, en el marco de una administración financiera integrada es el presupuesto el que establece el nexo con la función de direccionamiento estratégico del Estado. Es decir que se caracteriza por un doble rol: es un sistema de administración y, a su vez, una herramienta estratégica.

Sin embargo, uno de los déficits más habituales es la desvinculación entre el proceso presupuestario y las prácticas de planificación. Esta fractura constituye uno de los riesgos más serios de los procesos de reforma, ya que quita potencialidad a las nuevas propuestas y refuerza la conducta presupuestaria inercial e incrementalista, a la vez que convierte la planificación en una práctica estéril, en tanto, no se encuentra ligada a los criterios de factibilidad basados en la asignación de recursos.

Esto no sólo impide un efectivo control de la calidad del gasto, sino que al desalentar la programación operativa dificulta la fijación de metas efectivas. El riesgo que esto comporta es que, aun cuando el sector público restrinja o amplíe su gasto a un límite concordante con los objetivos macroeconómicos, no conoce específicamente qué resultados se propone alcanzar. Es, por tanto, imposible valorar la eficiencia con la que se usan los recursos así como el impacto de la acción de gobierno.

Otra de las deficiencias que se verifican es este campo es que el proceso de descentralización operativa, postulado por los procesos de reforma de la administración financiera, se ha encontrado, en los hechos, con numerosos obstáculos que hacen que, al interior de las organizaciones, el presupuesto no se haya transformado aun en una verdadera herramienta de gestión. Las áreas sustantivas no participan activamente de los procesos de administración financiera, lo que termina desvinculando el manejo de los recursos de los resultados previstos en la formulación de las políticas. De esa manera, las áreas administrativas de las instituciones y los órganos rectores de la administración financiera, terminan finalmente condicionando el desarrollo operativo de la acción de gobierno de una manera no prevista en los propósitos originales de las reformas.

Estas deficiencias señaladas se expresan en una gran cantidad de problemas particulares en todas las fases del proceso presupuestario y de la planificación operativa, pero se los pueden sintetizar en tres afirmaciones generales:

- La planificación operativa se transformado en una práctica superficial, esporádica o fragmentaria.

- El presupuesto ha perdido su dimensión estratégica.
- El presupuesto presenta serias deficiencias en tanto herramienta de gestión

La mayor limitación es el carácter litúrgico que han adquirido. La inercia parece haberse instalado definitivamente en estas prácticas. Al fin y al cabo, las instituciones están preparadas para hacer lo que hacen y saben hacerlo de la manera en que lo hacen. Salvo que haya una fuerte voluntad transformadora en las instituciones, el diseño operativo y la formulación presupuestaria, como prácticas de planeamiento, se vuelven insustanciales.

Entre los múltiples aspectos que esta situación encierra, hay tres cuestiones sobre las que queremos reflexionar en el marco de esta ponencia: la producción institucional, las relaciones interinstitucionales y la eficiencia asignativa.

IV.1. Acerca del producto

Aunque, caracterizada por la interacción, el campo de la política se torna intangible, la definición del rumbo y de objetivos, inherente a ella, constituye una demanda de producción al sector público. Sin embargo, es frecuente toparnos con un cierto desconocimiento o una comprensión vaga de lo que nuestros organismos públicos producen.

“La producción de resultados es lo que justifica la existencia de las instituciones y, por lo tanto, debiera ser el punto de partida de cualquier análisis sobre ellas y el fundamento de cualquier planificación estratégica. Sin embargo, para las instituciones públicas, en la práctica, suele no resultar tan obvio cuáles son o debieran ser sus productos, usuarios, resultados o beneficiarios. Incluso las definiciones mismas de estos conceptos suelen ser objeto de interminables controversias” (HINTZE, 2001).

Si interrogáramos a las máximas autoridades de una institución pública acerca de la producción terminal del organismo, probablemente escucharíamos una mezcla de productos intermedios, prioridades políticas, formulaciones generales de la misión, impactos esperados, comportamiento del gasto institucional y, quizá, sólo quizá, intercalados, aparezcan algunos bienes o servicios que la institución ofrece a la población.

El olvido del producto no es sólo un fenómeno de la práctica de las organizaciones, es también un descuido de las propuestas conceptuales y metodológicas con relación al sector público. El énfasis puesto, en los últimos años, en los resultados (Gestión por Resultados, Presupuesto por Resultados), evidencia ese abandono. En los países de América Latina, al menos, donde frecuentemente no hay claridad sobre cuál es la producción terminal de la organización, qué productos son los más importantes, qué usuarios de esos productos se consideran prioritarios, cuál es el gasto por producto y, por tanto, tampoco se puede dar cuenta, a ciencia cierta, sobre cuál es la misión efectiva de una organización, no parece viable –y quizá ni siquiera recomendable- la implantación de modelos o herramientas orientados a resultados.

El concepto de *producto* llega a ser, incluso, a nuestro entender, más relevante que el concepto de *resultado*, ya que constituye el eslabón que enlaza las tres funciones críticas que convergen en la cadena *insumos* → *productos* → *resultados* → *impactos*: la planificación estratégica de alta dirección, la planificación operativa y la formulación presupuestaria.

Parece, a todas luces, necesario reinstalar en el sector público primordialmente la cultura de la producción institucional.

IV.2. Acerca de las relaciones interinstitucionales

La planificación operativa y el presupuesto son prácticas confinadas a los límites de organizaciones individuales aisladas. El sistema presupuestario, en rigor de verdad, reconoce dos niveles, el global y el institucional, pero está estructurado en torno a un modelo de relación de tipo radial: el órgano rector se vincula de manera separada con cada organismo. No hallamos relaciones horizontales entre organizaciones en este terreno.

El órgano rector del presupuesto cumple, durante la fase de formulación, dos funciones clave entre otras, a efectos de garantizar la viabilidad macroeconómica del presupuesto; a saber: elaboración de los límites financieros por institución (techos presupuestarios) y consolidación y ajuste de los anteproyectos de presupuesto institucional. Sin embargo, esto no supone relaciones horizontales entre organismos.

Vale la pena repasar el recorrido de la sociología de las organizaciones sobre algunos temas que pueden aportar a la mirada sobre esta situación. Los estudios en esta área se han desplazado del primer enfoque de la **organización racional** (TAYLOR, FAYOL, WEBER) de principios del siglo XX -entendida como unidad coherente con propósitos claros, procesos racionales y decisiones estratégicas tomadas desde arriba por la autoridad central- hacia perspectivas que fueron gradualmente abriendo el campo de la organización. En los años cuarenta y cincuenta, aparece la preocupación por el entorno y se comienza a aplicar el concepto de sistema al campo de las organizaciones. La **teoría de la contingencia** (BURNS, STALKER, LAWRENCE y LORSCH, MINTZBERG) de los años 60, postula que una organización es dependiente de su entorno y qué sólo puede sobrevivir adaptándose a él, así el entorno determina las características de la institución, su organización interna y sus procesos.

Sin embargo, el entorno no es una variable única y homogénea, el entorno contiene otras organizaciones: la teoría **interorganizacional** (LEVINE y WHITE, ALDRICH, PFEFFER, BENSON y CROISIER) entonces, se aboca a estudiar las relaciones entre las organizaciones, la dependencia mutua en torno a los recursos, los compromisos interinstitucionales que aseguran la coordinación entre organizaciones. La interdependencia de los recursos es un concepto clave de este enfoque. Cada organización, para adquirir los recursos necesarios para lograr sus objetivos, tiene que interactuar con otras, ya que ninguna puede generar todos los recursos necesarios por sí misma. Estas interdependencias crean redes de organizaciones que interactúan entre sí con distinta frecuencia e intensidad. Las organizaciones, a su vez, pueden tratar de evitar la interdependencia o influir sobre ella

adquiriendo recursos críticos, procurando recursos alternativos, estableciendo alianzas con otros actores o modificando el alcance de sus metas. El poder es un concepto central en el modelo de dependencia de recursos y está conectado con la posesión de recursos o con la asimetría de las relaciones de dependencia entre los actores.

El enfoque interorganizacional ha influido de manera significativa en los estudios sobre **redes de políticas públicas**. La preocupación por precisar el concepto de *red* ha dirigido el análisis hacia los patrones de relación entre actores, sus interdependencias y la manera en que estas configuraciones influyen en el proceso político. Este enfoque insiste en la naturaleza altamente interactiva de los procesos políticos pero enfatiza, al mismo tiempo, el contexto institucional en el que estos procesos tienen lugar. Los contextos institucionalizados se caracterizan por relaciones relativamente estables entre organizaciones que se sustentan en un continuo flujo de recursos entre esas organizaciones.

Sin embargo, a pesar de los avances que ha habido en la teoría de las organizaciones, la concepción dominante que subyace en las prácticas de planificación operativa y presupuesto sigue siendo la del primer enfoque de la organización racional. Las pocas prácticas de coordinación institucional existentes en nuestros países no interpelan a la planificación operativa y el presupuesto, que permanecen encerrados en los límites de organizaciones individuales.

La impronta racionalista en la concepción vigente de la organización, el débil reconocimiento del entorno y sus organizaciones como un factor crítico, cimienta una flaqueza de la planificación operativa y el presupuesto: sus sistemas, procedimientos y herramientas no se encuentran preparadas para los nuevos y futuros desafíos de la gestión pública.

La interacción que caracteriza al proceso de políticas públicas no se da solamente entre los actores que participan de las primeras etapas del ciclo (agenda, formulación, decisión), si no también entre organizaciones en la fase de implementación.

IV.3. La eficiencia asignativa

Los estudios realizados desde la perspectiva de la economía institucional, plantean tres niveles de resultados en la gestión del gasto público: *disciplina fiscal, eficiencia asignativa y eficiencia técnica*.

Las iniciativas de reforma, en general, han estado llamativamente concentradas en el primero y en el último de los niveles. Es decir, las propuestas de mejora ligadas a la asignación de recursos en base a prioridades estratégicas han sido débiles, cuando no, inexistentes.

Por ejemplo, en Argentina ni el proceso de transformación de la Administración Financiera, iniciado en 1991, caracterizado por su claridad, método y liderazgo para llevar adelante

cambios impensados en décadas anteriores²; ni el intento de introducir un nuevo modelo de gestión pública, orientado a resultados, en el marco de una propuesta de tipo gerencialista desarrollada desde la Secretaría de Modernización del Estado durante los años 2000 y 2001; ni la introducción de las distintas reglas macrofiscales adoptadas en años anteriores³, abordaron de manera directa el proceso de asignación estratégica de recursos como objeto explícito de los procesos de reforma.

Esto se explica por dos razones:

- a) De los tres niveles de resultados presupuestales, el de la asignación de recursos en base a prioridades estratégicas es el que reviste un carácter más político y conflictivo, podría decirse, incluso, menos racional o, mejor, menos abordable desde una perspectiva racionalista.
- b) De los tres niveles de resultados presupuestales, el de la asignación de recursos en base a prioridades estratégicas es el que demanda estrategias menos técnicas, menos normativas, menos prescriptivas.

En realidad, los procesos de reforma han operado sobre *supuestos* que, de verificarse en la realidad, garantizarían la consistencia del sistema y la excelencia de sus resultados, pero, si no ocurren, comprometen seriamente la calidad de los mismos. Estos supuestos son (SOTELO, 2003):

i. El comportamiento racional del aparato público.

La producción de políticas públicas puede ser un proceso secuencial, claro, ordenado, en el que la acción estatal se subordina a la técnica administrativa y el comportamiento organizacional se dirige al logro de resultados e impactos bien determinados, eligiendo para ello los medios más racionales.

ii. La existencia de una función de direccionamiento estratégico

La definición del rumbo estratégico de las políticas, la valoración y elección de alternativas, la definición de resultados monitoreables, tanto en el máximo nivel del ejecutivo como en las jurisdicciones y entidades es una práctica corriente.

iii. La posibilidad de resolver los problemas de elección de políticas –y por tanto de asignación de recursos- sobre la base de criterios técnicos.

Existen siempre criterios racionales que permiten resolver los problemas de prioridades sobre una base relativamente objetiva que tienda al bien común.

El hecho de que estos supuestos no se cumplan (o *no siempre* se cumplan, o *rara vez* se cumplan) explican por qué reformas caracterizadas por una alta consistencia y calidad técnica

² Presupuestos aprobado en fecha, reintroducción de la técnica de presupuesto por programa, integración de los sistemas, información fidedigna e integral sobre la gestión económica financiera, desarrollo de indicadores de físicos y financiero, entre otros logros.

³ Por ejemplo la Ley de Solvencia Fiscal, 25152/99, modificada por la Ley de Presupuesto 2001, que establece límites al déficit, a la deuda y al gasto corriente.

-que han logrado incluso ciertos cambios culturales importantes en la administración pública- no han podido garantizar buenos resultados en el gasto público en los tres niveles especificados.

Porque en la práctica el proceso de producción de políticas públicas es complejo y confuso, plagado de conflictos y tensiones, intervienen en él actores con lógicas, racionalidades e intereses diversos y los instrumentos técnicos se manifiestan frecuentemente impotentes para encauzarlo. La función de direccionamiento estratégico suele ser muy débil, frecuentemente las organizaciones no tienen rumbos claros ni definen resultados (o lo hacen de manera meramente formal) y la asignación de recursos está signada por un juego de conflictos de suma cero. Finalmente, tal complejidad suele redundar en desaliento e inhibir la petición y rendición de cuenta al interior del Poder Ejecutivo, desde el Poder Legislativo y desde la sociedad civil.

Esto no constituye una mirada escéptica, sino una observación realista de la situación que enfrentamos que debe permitirnos nuevas apuestas para lograr una mejor gestión del gasto público. Para esto es necesario cuestionar aquellos supuestos y transformarlos en objeto de nuestras estrategias.

V. Síntesis

V.1. Los problemas

Volviendo a la relación planificación estratégica / planificación operativa / presupuesto, podríamos esquematizar las observaciones del siguiente modo:

- La planificación estratégica se encuentra usualmente restringida a su función normativa y acotada a su alcance institucional. El hecho de no asumir la función paragógica de la planificación y de no contextualizar su función normativa en el campo más general de las políticas que contienen a los organismos, frecuentemente debilita su práctica y la torna superficial. Esto hace que incluso muchos organismos ni siquiera la practiquen.
- Esto constituye uno de los factores que desalienta la planificación operativa, consolida una doble ruptura, posibilitando la preeminencia de un proceso presupuestario



rutinario e inercial. Características estas que alcanza a la propia planificación operativa cuando se la practica.

- De esta manera el presupuesto pierde su dimensión estratégica y pierde su potencialidad como herramienta de gestión.
- La planificación operativa se encuentra relegada al ámbito institucional y el presupuesto institucional no está preparado para abordar relaciones interinstitucionales
- La planificación operativa y el presupuesto son prácticas pensadas para organizaciones recluidas en sus propios límites. Esto les dificulta la posibilidad de jugar en el terreno de lo paragógico. Ese campo común con la planificación estratégica podría restablecer la preeminencia de la direccionalidad de la política por sobre el comportamiento inercial del presupuesto y ayudar a restablecer una cultura de resultado y productos institucionales.

V.2. Los supuestos

Los supuestos que estructuran la concepción del campo de las políticas públicas que se encuentra en la base de estos problemas, o en muchas de las alternativas que hemos concebidos para revertirlos, son todos de corte racionalista y se hallan estrechamente vinculados entre sí.

El primero y más general de ellos es que el proceso de producción de políticas es claro, ordenado y racional. Este supuesto se sustenta en la celebre distinción entre política y administración que establecen los primeros estudios sobre el tema. Estos axiomas presumen garantizada la existencia de una función de direccionamiento estratégica del estado y la presencia de un actor que se dirige a fines y toma decisiones sobre la base de criterios técnicos e información suficiente. Supone además que, si el proceso ha de desarrollarse de este modo, también las cuestiones de preferencia de políticas y, por consiguiente, de asignación de recursos, pueden dirimirse a través de criterios técnicos o racionales. Por otra parte, de los primeros supuestos se deriva que los organismos públicos son meramente ejecutores, su dominio exclusivo es la implementación, la administración, las decisiones fundamentales se toma en otro lado. Se piensa entonces en instituciones organizadas racionalmente que conocen perfectamente qué producen y para las que el reconocimiento del entorno, entendido este como la red de organizaciones con la que se interactúa, no resulta determinante.

VI. Caminos

Visto así el problema, ante la encrucijada, se abren sólo tres caminos. El primero: reducir las expectativas y volver más modesto el proyecto. Es decir, no exigirle al presupuesto una dimensión estratégica, aceptar que refleja de manera muy imperfecta el campo de las

políticas públicas, aceptar que un gran número de los objetivos y metas, y consecuentemente de posibles indicadores de resultado y producción, de los que podemos disponer son -en el mejor de los casos- frutos de procesos de planificación mecánicos y rutinarios.

El segundo: insistir en el perfeccionamiento de los instrumentos y mantener la pretensión de un sistema único y consistente, de fuerte alineamiento de los tres campos en cuestión, que partiendo de las definiciones fundamentales de políticas, encomiende sus objetivos y metas desagregados a los organismos públicos a la luz de los cuales éstos definirán su estructura programática presupuestaria y su organización interna, desarrollarán su planificación operativa y formularán su presupuesto, posibilitando de esta manera la formulación de indicadores de resultado y de producción pertinentes y efectivos.

El tercero: reconocer que no es posible un alineamiento fuerte entre planificación estratégica, planificación operativa y presupuesto, ya que son dominios de naturaleza diferente y concentrar la atención en la relación entre estos campos, tratando de imaginar dispositivos que permitan establecer diálogos fructíferos entre ellos. Esto no implica renunciar a la lógica del modelo, sino aceptar que el camino no pasa por perfeccionar los instrumentos existentes tanto como por complementarlos con herramientas que permitan gestionar los aspectos más políticos y conflictivos (o, dicho de otro modo, menos abordables desde una perspectiva racionalista) que inciden en un proceso complejo y confuso como es la producción de políticas públicas.

Nuestra sugerencia es tomar el tercer sendero. El primer desafío pasa por combatir la rutina instalada en estas prácticas. Según Hannah Arendt, todos los procesos tienden a volverse automáticos y rara vez ocurren disrupciones que cambien dichos procesos. Ahora bien, esas interrupciones de la inercia son una suerte de "milagro" humano que se origina en la libertad como cualidad de la existencia humana, que caracteriza la acción política y posibilita el advenimiento de lo imposible o inesperado. Todo cambio en este terreno no provendrá del refinamiento de los instrumentos, sino de la arena de la política.

La exigencia de alineación entre Presupuesto, Planificación Operativa y Planificación Estratégica de Alta Dirección es un intento de arrancar a los primeros de la soñolencia de la rutina. Pero ese reclamo tiene la pretensión de ordenar linealmente esferas que son de naturaleza diversa. La producción pública y la política constituyen terrenos muy diferentes. Por eso proponemos pensar en cómo hacer dialogar estos campos más que en cómo alinearlos.

Para estos creemos necesario ensanchar la Planificación Estratégica de Alta Dirección. Su papel más importante se da cuando su aplicación se define según los límites de una política en cuestión y no queda circunscripta a los límites de los organismos individuales relacionados con dicha política. Su función más relevante es la de *conducir entre* (otros), la función paragógica.

Por otra parte, creemos necesario preparar los procesos de planificación operativa y formulación presupuestaria para que puedan abrirse al campo de la política, al terreno de lo paragógico. Para ello es fundamental que puedan acompañar el abordaje interinstitucional,

sectorial o transectorial que proponemos para la planificación estratégica, no sólo en una etapa inicial, sino a lo largo de todo el proceso de implementación.

Es imprescindible en este nivel recuperar la labor rigurosa en el campo de la producción institucional, ya que la materia fundamental de trabajo en el terreno de la coordinación interinstitucional se vincula al modo en que la producción de diversos organismos colabora en la consecución de resultados de políticas y la manera más efectiva de articular recursos presupuestarios. Esto tanto con actores público como privados.

Tales desafíos hacen necesario pensar en nuevas herramientas, o mejor, cómo aplicar, en los particulares contextos de nuestros países, herramientas ya conocidas que puedan ser apropiadas para la situación problema descripta. En ese sentido, identificamos instrumentos de dos tipos:

- a. Dispositivos institucionales que permitan arreglos entre actores diversos, directa e indirectamente vinculados con los problemas, para la toma de decisiones, en el marco de reglas de juego simples y claras que regulen instancias de conflicto/negociación y que posibiliten procesos de construcción parcial de consensos y tiendan a la construcción de visiones compartidas.

Estos dispositivos pueden ser de dos tipos:

- i. *Espacios de política:* Marcos de referencia para el relacionamiento de actores, públicos y privados, directamente o indirectamente involucrados con políticas públicas específicas o con problemas particulares de políticas públicas.
 - ii. *Ámbitos de gestión estratégica del gasto:* Ámbitos que articulan actores del sector público, bajo reglas de juego explícitas, para la toma de decisiones vinculadas a la calidad del gasto -en el marco de restricciones de recursos, objetivos de políticas y prioridades- a través de un cálculo estratégico sobre el intercambio de problemas que suponen dichas decisiones.
- b. Instrumentos centrados en la producción institucional que posibiliten una discusión reglada de la asignación estratégica del gasto en el sector público y constituya la base de instancias de coordinación institucional entre organismos públicos y entre éstos y actores privados.

VII. Algunas experiencias

Resulta interesante prestar atención a algunas experiencias recientes, en países de la región, que pueden verificar en el futuro algunos aportes en el sentido descripto. Mencionaremos dos.

El primer caso se refiere al Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública de República Dominicana, recientemente creado por Ley del Congreso Nacional. En él se definen cuatro tipos de dispositivos institucionales, dos de ellos vinculados a Espacios de Políticas y dos

internos del sector público. Los primeros se conciben como ámbitos basados en la interacción de actores y la construcción de consenso:

- Los Consejos Sectoriales que prevén la participación de actores públicos y privados en cada sector de política pública y que, entre otras funciones, tiene la responsabilidad de elaborar Planes Estratégicos Sectoriales que contendrán: agenda estratégica del sector, problemas prioritarios, objetivos de mediano plazo, estrategias recomendadas, estrategia de financiamiento sectorial, roles y compromisos de los principales actores del sector, compromisos relativos a la movilización de recursos de los actores involucrados. Se prevé que dichos planes tomen como marco de referencia la estrategia de desarrollo a largo plazo a nivel país y orienten la actualización de los planes estratégicos y operativos de los organismos públicos.
- Los Consejos Territoriales de Desarrollo que prevén la participación de actores del sector público, agentes económico y sociales del territorio y que, entre otras funciones, tiene la responsabilidad de la elaboración de estrategias territoriales de desarrollo conteniendo: análisis de base territorial, problemas prioritarios, estrategias, dispositivos para la coordinación de recursos (del nivel central, de los gobiernos locales y del sector privado), matriz de interrelación territorial / sectorial.

Tanto la planificación sectorial como la territorial constituyen procesos participativos que involucran a actores no gubernamentales, tanto corporativos como de la sociedad civil. La planificación sectorial y la territorial pueden estar vinculadas por confluencias parciales o intersecciones. A su vez, estos procesos impactan necesariamente en la planificación de carácter institucional. Es deseable, pero no siempre se puede asegurar, que las estrategias que deriven de dichos procesos sean consistentes con la planificación global (o de orden nacional).

Los otros dispositivos constituyen ámbitos de pleno gobierno del sector público, si bien suponen procesos de interacción, conflictos y negociaciones entre sus actores internos:

- El Consejo de Gobierno, pleno de todos los Secretarios de Estado y el Presidente, que entiende en todos los temas de planificación y presupuesto del sector público nacional y que, entre otros temas, discute y aprueba las prioridades estratégicas y los límites financieros institucionales que sirven de parámetro para la planificación y presupuestación institucional.
- La Comisión Técnica Delegada, espacio de consenso entre los Subsecretarios de Estado y los Órganos Rectores que realiza el procesamiento técnico-político previo de los temas que trata el Consejo de Gobierno.

El segundo caso se refiere a la aplicación en el ámbito del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de la República de Guatemala de un instrumento denominado Programación Preliminar Institucional. Se trata de una herramienta que le permite al organismo participar de la fijación del techo presupuestario sobre la base de la producción institucional, elevando la discusión de la asignación estratégica al ámbito del Gabinete Nacional. El propósito es

participar con argumentos sólidos de la discusión sobre definiciones que deberá tomar el gobierno (prioridades de políticas y límites financieros) que oficiarán de parámetros para continuar el proceso de planificación.

Una de las frecuentes amenazas a la legitimidad del proceso de planificación / presupuesto entendido como un *continuum*, es la práctica habitual de fijación de límites financieros (techos presupuestarios) por parte del órgano rector de manera completamente desvinculada de los requerimientos de las instituciones. Esta metodología, si bien garantiza cierta consistencia macroeconómica del presupuesto agregado, tiene fuertes limitaciones para recoger, expresar o tener en cuenta las prioridades de las instituciones y las capacidades operativas para instrumentarlas.

Resulta atractivo, entonces, un instrumento que apuesta a compatibilizar las restricciones económicas macro con las prioridades institucionales, participando del proceso de fijación de los techos a través de una discusión reglada en la que cualquier demanda adicional de recursos esté fundamentada en incrementos de producción y prioridades estratégicas y cualquier recorte presupuestario especifique en detrimento de qué segmento de la producción institucional se realiza.

El proceso exige a los cuadros de alta dirección del organismo –su máxima autoridad junto con la dirección superior- y a los niveles técnicos de los programas de salud y de las áreas de planeamiento / presupuesto:}

- Determinar la producción terminal de la institución, para lo cual deben identificar todos sus productos finales.
- Diferenciar productos finales de productos intermedios, lo cual implica relacionarlos y, por tanto, realizar una primera aproximación a los procesos de producción institucional.
- Fundamentar los bienes y servicios producidos en función de resultados a lograr y éstos, a su vez, en posibles impactos esperados.
- Determinar indicadores cuantitativos de los bienes y servicios a generar que permitan medir el volumen de producción institucional.
- Determinar indicadores de logro de los resultados y del impacto esperado.
- Definir claramente los usuarios de los bienes y servicios producidos o a producir.
- Realizar una primera vinculación entre productos y recursos presupuestarios.
- Realizar una priorización de los productos terminales y de sus destinatarios.
- Explicitar con precisión las decisiones de la Alta Dirección del organismo sobre el perfil y volumen de producción institucional para el ejercicio fiscal siguiente.

- Identificar posibles ahorros por mejoras en la eficiencia.
- Fundamentar la posible demanda adicional de recursos presupuestarios sobre la base de volúmenes de producción y prioridades.
- Prever, a partir de las priorizaciones efectuadas, posibles escenarios diversos de producción / asignación financiera.

La confección de esta suerte de matriz de producción no implica un proceso de cálculo presupuestario en detalle, pero sí exige la toma de decisiones de carácter estratégico sobre qué se produce, cuánto se produce, para qué se produce y para quién se produce. Lo que permite, a su vez, un ejercicio de priorización que prepara a la organización para escenarios diferentes en relación con los recursos. Se trata de un instrumento breve que expresa con lógica sencilla una variedad de información para la toma de decisiones.

La pretensión es que la experiencia del Ministerio de Salud funcione como experiencia piloto que posibilite en un futuro que un ámbito de alta definición política funcione como dispositivo institucional de gestión estratégica del gasto que opere con reglas de juego del tipo:

- Como toda demanda de recursos presupuestarios se fundamenta siempre en la producción institucional, cualquier modificación en el nivel de recursos solicitado para el ejercicio fiscal próximo respecto del actual, debe estar fundamentada en un cambio en el perfil de producción del organismo, ya sea por la incorporación de nuevos productos, por un incremento en los volúmenes de producción o una combinación de ambos, consistente con los objetivos de políticas del Gobierno.*
- No se definirán límites financieros superiores a los que, una vez consolidadas, permitan sostener el objetivo de factibilidad macroeconómica del presupuesto en el mediano plazo.*
- La definición de techos presupuestarios que favorezcan a una producción en detrimento de otras se justificará únicamente en prioridades establecidas en objetivos de políticas explícitos.*

El valor de la apuesta es alto porque eleva a la discusión de los techos presupuestarios a un nivel que devuelve la preeminencia a la política por sobre factores vinculados a la inercia o a criterios de corte meramente tecnocrático.

Si bien son experiencias parciales presentan aspectos interesantes para estudiar y seguir en la búsqueda de caminos alternativos que complementen los esfuerzos que venimos realizando.

BIBLIOGRAFÍA

- Allison, Graham (1992), "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos", en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) *La Hechura de las Políticas*, México, Miguel Angel Porrúa.
- BACHRACH, P y BARATZ, M. *Las dos caras del poder*. Mendoza, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, trad. mimeo.

- Cobb, R.W. y Elder, C.D. (1983), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Hintze, Jorge (2001), *Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados*, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.
- Jones, Charles (1970), "Introduction to the Study of Public Policy", en Paul y Sabatier. ed., *Theories of the Policy Process*, Colorado, Westview Press.
- Klijn, E. (1998), "Policy Networks: An Overview", en Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F. (eds), *Managing Complex Networks*, Sage, London.
- Lindblom, Charles (1991), *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*, Madrid, MAP/INAP.
- Lindblom, Charles (1992), "La ciencia de 'salir del paso'", en Aguilar Villanueva, Luís (comp.) *La Hechura de las Políticas*, México, Miguel Angel Porrúa.
- Makón, Marcos Pedro (2000), El Modelo de Gestión por Resultados en los Organismos de la Administración Pública Nacional, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana.
- Makón, Marcos Pedro (2000), Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, en *Serie Gestión Pública Nro 3*, ILPES/CEPAL, Santiago de Chile.
- Makón, Marcos Pedro (2005), La Gestión Orientada a Resultados, el Presupuesto y los Sistemas de Apoyo, Subsecretaría de la Gestión Pública, mimeo.
- Matus, Carlos (1983), *Política, Planificación y Gobierno*, Caracas, Fundación Altadir
- Nelson, Bárbara (2001), "Políticas públicas y administración: una visión general" en Robert - Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Nuevo Manual de Ciencias Políticas*, Madrid, Ediciones Istmo.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aarón (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sotelo Maciel, Aníbal Jorge (2003), El Proceso Presupuestario, Santo Domingo, Programa de Administración Financiera Integrada, mimeo.
- Sotelo Maciel, Aníbal Jorge (2003), Módulo Organizacional, Análisis y Propuestas, Buenos Aires, Subsecretaría de Presupuesto, mimeo.
- Sotelo Maciel, Aníbal Jorge (2002), Orientaciones para la adecuación de la estructura organizativa al plan estratégico y a la red programática, Santo Domingo, Secretaria de Finanzas, mimeo.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Aníbal Jorge Sotelo Maciel es egresado de la carrera de Filosofía de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), se ha especializado en Gerencia Pública para el Desarrollo Social en el Instituto Nacional para las Administraciones Públicas (INAP) de España y en Planificación Estratégica y Presupuesto en la Asociación Argentina de Presupuesto Público y Administración Financiera. En la última década, ha profundizado su desempeño profesional en los sectores salud, educación y trabajo, así como en temas vinculados a nuevos modelos de gestión pública y modernización del estado.

En el ámbito de la administración pública, se ha desempeñado como Director Nacional de Educación Técnico-Profesional y como Director Nacional del Sistema Federal de Empleo.

Realiza consultorías en el ámbito nacional e internacional (República de Panamá, República Dominicana, Bolivia y República de Guatemala).

Se desempeña, desde hace 18 años, como docente universitario, ejerciendo actualmente como titular de la Cátedra Administración y Planificación en Trabajo Social en la UNLP.

Ha asistido a diversos encuentros, seminarios y congresos tanto de carácter nacional como internacional. Ha dictado cursos y seminarios, dentro y fuera del país. Ha realizado publicaciones de carácter institucional y en revistas especializadas.

RESUMEN

Se ha advertido insistentemente sobre la necesidad de lograr un mayor alineamiento entre la planificación, el diseño organizacional y el presupuesto institucional para mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones públicas y generar condiciones para la implantación de un modelo de gestión orientado a resultados. Esto posibilitaría la asignación de responsabilidades sobre resultados acompañada de la correspondiente delegación de autoridad sobre el uso de los recursos. Sin embargo, son numerosas las denuncias sobre frecuentes rupturas entre estos tres ámbitos. Incluso, en ocasiones, parecieran presentarse como dominios hostiles o refractarios, aun cuando explícitamente se apuesta a una interdependencia armónica. La ponencia examina los factores que determinan si es posible una correspondencia automática y lineal entre planificación y presupuesto. Para ello identifica las debilidades más frecuentes de la Planificación Estratégica de Alta Dirección, la Planificación Operativa y la Formulación Presupuestaria, así como en las relaciones que mantienen estos ámbitos entre sí. Enfatiza la necesidad de lograr dispositivos de diálogo entre estos dominios más que en procurar un fuerte alineamiento, ya que se trata de territorios estructurados en torno a desafíos de naturaleza diferente. Presenta algunas experiencias de países de la región que pueden arrojar a futuro algunas enseñanzas en tal sentido.