

Llosas, Hernán Pablo

Documento de Trabajo N° 25

Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas

Reformas en el sistema presupuestario de los Estados Unidos de Norteamérica

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Llosas, H. P. (2008, junio). *Reformas en el sistema presupuestario de los Estados Unidos de Norteamérica* (Documento de trabajo No.25 del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Católica Argentina). Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/reformas-en-el-sistema-presupuestario-de-los-estados-unidos-de-norteamerica.pdf>

(Se recomienda indicar al finalizar la cita bibliográfica la fecha de consulta entre corchetes. Ej: [consulta: 19 de agosto, 2010]).



Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"

*Reformas en el Sistema
Presupuestario de los
Estados Unidos de
Norteamérica*

Por
Hernán Pablo Llosas

*Facultad de Ciencias Sociales y Económicas
Departamento de Economía
Documento de Trabajo N° 25*

Junio de 2008

REFORMAS EN EL SISTEMA PRESUPUESTARIO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

Hernán Pablo Llosas*

*Profesor titular e investigador en las Universidades Nacional de La Plata y Católica Argentina. Trabajo expuesto en las 39° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, septiembre de 2006 y actualizado en junio de 2008. El autor agradece los comentarios y el apoyo recibido del Contador Roberto Martirene.

RESUMEN

El sistema presupuestario en los EEUU experimentó un notable cambio a partir de 1993 con la sanción de la Ley de Desempeño Gubernamental y Resultados. A comienzos de este siglo se inició una mayor participación del Poder Ejecutivo en esa reforma. Este trabajo describe esa participación y la evaluación de la misma por parte del Legislativo. Compara esa reforma con la que se viene efectuando en nuestro país a partir también de 1993 con el dictado de la Ley 24.156. Sugiere aprender tanto de los éxitos como de las fallas de la primera de aquellas reformas.

SUMMARY

The budgetary process in the USA has experienced a sharp change with the approval in 1993 of the Government Performance and Results Act. Early this century the Executive increased its participation in the same reform. The paper describes that participation and its evaluation by the General Accounting Office (GAO) of the Congress. It compares the US reform with the same that took place in Argentina with the approval of Law 24.156, suggesting lessons to be learnt from both the successes and failures of the reforms.

Introducción

En la segunda mitad del siglo XX y hasta 1993 se realizaron en los Estados Unidos de Norteamérica (EEUU) numerosos intentos por mejorar el funcionamiento del proceso presupuestario. Los resultados obtenidos no respondieron a las expectativas. En 1993, el Congreso, tomando la iniciativa, dictó la Ley de Desempeño Gubernamental y Resultados¹ (LDGR) y utilizó a su Oficina General de Rendición de Cuentas (GAO) para auditar y evaluar el grado de cumplimiento de la misma. De esta forma presionó al Ejecutivo a brindar su apoyo y colaboración en el nuevo proceso presupuestario.

La LDGR produjo un cambio copernicano en el sistema presupuestario de los EEUU. Con ella se inicia la introducción en ese sistema de la cultura de la evaluación (Llosas, 1997, 2001).

Hacia fines del siglo XX se habían logrado algunos avances, pero se necesitaba mayor apoyo político de parte de ambos poderes. A partir de los primeros años del nuevo siglo, el Ejecutivo, a través de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OMB)², aportó algunas nuevas instituciones con el propósito de hacer avanzar el proceso de reformas, asumiendo así el liderazgo del mismo. El Congreso colaboró dictando algunas leyes complementarias con el fin de reforzar el marco legal del proceso presupuestario.

En el capítulo 1 se analizan las nuevas herramientas aportadas por la OMB en los primeros años del siglo presente³. En el capítulo 2 se estudian los informes de la GAO sobre estas nuevas herramientas y sobre la evolución de las reformas. Finalmente se extraen algunas conclusiones orientadas a servir como sugerencias para mejorar el proceso de reforma presupuestaria en curso en nuestro país.

¹ *Government Performance and Results Act*. En adelante citaremos en notas al pie de página, en el idioma original escrito en bastardilla, los trozos relevantes de los documentos consultados.

² *Office of Management and Budget*.

³ Para el análisis del periodo 1993-1999 el lector puede consultar Llosas (2000).

1. LOS CAMBIOS RECIENTES

Las nuevas instituciones creadas por la OMB son principalmente (a) la Herramienta para Evaluación y Medición de Programas (PART⁴) y (b) la Iniciativa para la Integración del Presupuesto y el Desempeño (IIPD), que es parte de la Agenda Gerencial del Presidente (AGP). En esa Agenda se explicitan las prioridades que propone el Presidente a la Nación. Nos detendremos en dos de los nuevos documentos, el Presupuesto de Desempeño (PD), que se supone abarca y amplía el plan anual de desempeño (PAD) creado por la LDGR, y el Informe Anual de Desempeño y Rendición de Cuentas (IADRC) que abarca y amplía el informe anual de desempeño (IAD).

El sistema presupuestario

(i) Una nueva concepción del presupuesto.

- El presupuesto es considerado como la propuesta financiera que formula el Presidente, propuesta en la que se efectúan recomendaciones acerca de la asignación de los recursos.

La OMB realizó varios esfuerzos para alinear los recursos con el desempeño.

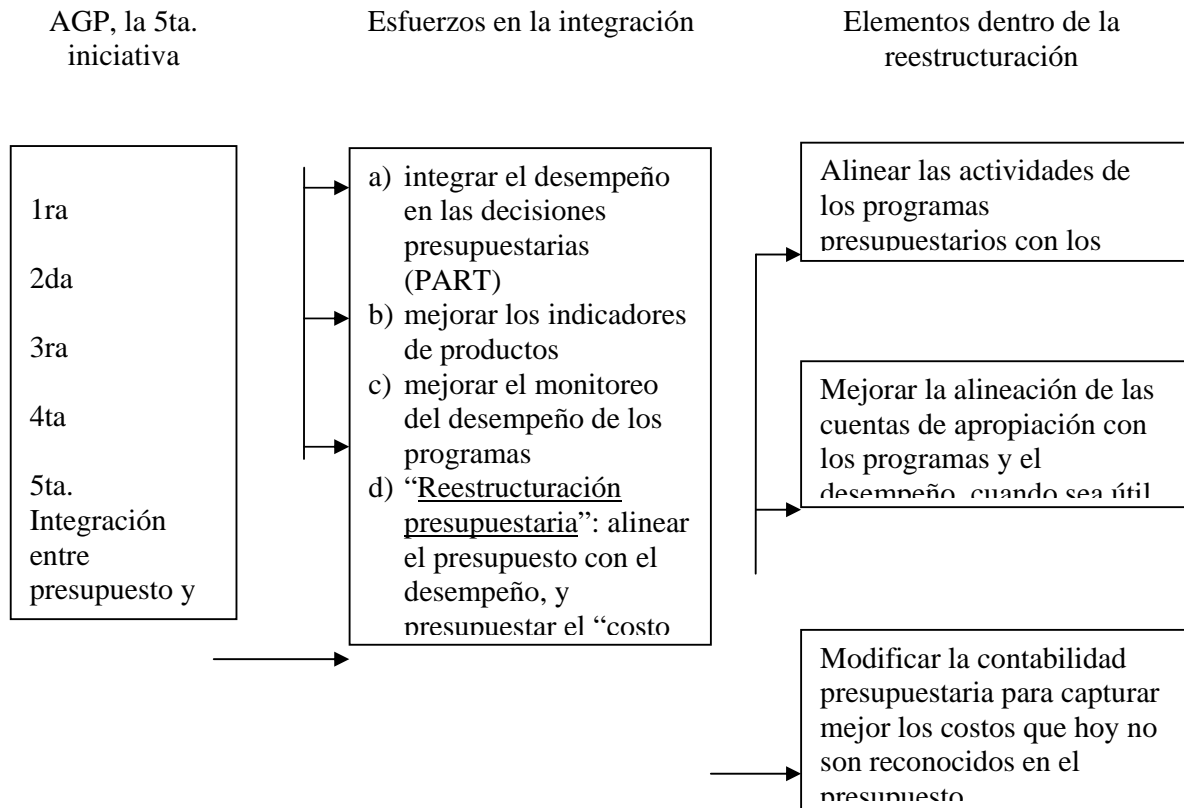
1. colocó entre los cinco puntos de la AGP la IIPD,
2. elaboró la Circular A -11 para 2004 ⁵, proveyendo guías a las agencias para la reestructuración de (a) sus cuentas y de (b) sus justificaciones legislativas
3. pidió a los organismos que preparasen un PD para el AF 2005 a ser sometido a la OMB y al Congreso.
4. creó una herramienta para la evaluación y medición de los programas, el PART.

(ii) La formulación del presupuesto.

⁴ *Program Assessment Rating Tool.*

⁵ Actualizada luego para 2005 y 2006.

Figura 1



(iii) La presentación presupuestaria por parte del organismo debe incluir, por ejemplo,

- Material de soporte y justificación.
- Justificación del presupuesto financiero gerencial.
- Informe sobre recursos para actividades gerenciales.
- Resumen de su plan financiero gerencial.

El material de soporte o justificación comprende, como elemento esencial, información sobre desempeño. Esto supone agregar las evaluaciones realizadas tanto

interna como externamente. Estas últimas son el producto del uso de la PART. Esta herramienta se ha constituido en un elemento central del proceso.

En el análisis de la presentación de los organismos se toma muy en cuenta en qué medida en la misma se han tenido en cuenta las prioridades establecidas en la AGP. En el caso de que algunos de los objetivos de la Agenda no puedan cumplirse en la medida deseada por insuficiencia de fondos, se procederá a recortar otros fondos, comenzando por aquellos asignados a programas que ya han cumplido su misión, y a programas con bajos niveles de eficiencia.

Después de que el Presidente ha estudiado las estimaciones y tomado sus decisiones, los organismos son notificados (devolución). El organismo podrá apelar las decisiones presidenciales. En ese caso deberá en primer lugar justificar su apelación en función de los objetivos estratégicos de la AGP. En segundo lugar deberá indicar qué partidas presupuestarias, correspondientes a qué programas dentro de su organismo, sugiere reducir a fin de financiar las partidas de los programas que considera prioritarios⁶.

(iv) Los organismos financieros centrales.

La OMB asiste al Presidente en la supervisión del proceso presupuestario, evalúa la efectividad de los programas⁷, políticas y procedimientos, estima las competencias entre agencias por fondos, y propone prioridades de financiamiento. Asegura que toda la documentación preparada por las agencias sea conforme a las normas presupuestarias y administrativas.

La GAO es el brazo de investigación del Congreso. Ayuda a mejorar el desempeño y la rendición de cuentas a la ciudadanía por parte del Ejecutivo.

⁶ Las reasignaciones sólo pueden ser hechas por el Ejecutivo respecto de partidas de gastos flexibles. Las partidas obligatorias requieren para su modificación de una ley del Congreso. Esto introduce un cierto grado de rigidez en el proceso presupuestario. Esa rigidez es común a la mayoría de los países, siendo máxima en algunos, como por ejemplo Brasil (Cf. Llosas, 2005 y el sitio del sistema presupuestario brasileño).

⁷ Empleando el PART.

Las instituciones creadas recientemente por la OMB.

(i) La Herramienta para Evaluación y Medición de Programas (PART).

Esta herramienta consiste en un cuestionario⁸ que deben responder los organismos, con el que se pretende evaluar el grado de cumplimiento por parte de los programas de cada una de las cinco iniciativas contenidas en la AGP.

Para determinar la efectividad integral del programa y del organismo, evalúa el propósito, el diseño, la planificación, el gerenciamiento, los resultados y las rendiciones de cuentas.

El PART fue diseñado para evaluar el desempeño y gerenciamiento individual de los programas. Se aplica tanto a los programas discrecionales como a los obligatorios. Las agencias deben usar sus resultados para informar y justificar sus pedidos presupuestarios. Las presentaciones de los organismos deben incluir los niveles de financiación y las acciones planeadas para resolver las debilidades identificadas en las evaluaciones PART,

Esta herramienta dista de ser perfecta. Se usó por primera vez en 2003 y ya se identificaron y corrigieron algunas deficiencias. Es un trabajo en progreso que sigue presentando fallas. Entre los temas a mejorar podemos citar la necesidad de mayor consistencia, de definir indicadores de desempeño “adecuados”, minimizar la subjetividad, medir el progreso logrado, institucionalizar las evaluaciones de programas, evaluar el contexto global [para solucionar problemas de transversalidad] y usar más la información proveniente de las evaluaciones.

El propósito es enriquecer el análisis del presupuesto, no reemplazarlo. Se apunta a lograr que también rindan cuenta los beneficiarios de los programas. Asegurar que la información más relevante sea accesible para los que elaboran las políticas⁹.

⁸ Cf Llosas (2006b).

⁹ Cf. www.whitehouse.gov/omb/part/challenges_strategies.html

Sólo deben sobrevivir los programas que muestren resultados. Esto plantea el problema de que hacer respecto de las necesidades que debieran cubrir los programas que no sobrevivan. ¿Deben ser abandonadas? ¿Se deben reformar [y no eliminar] esos programas deficientes? ¿Será necesario crear nuevos programas? Ni la OMB ni la GAO proporcionan respuestas a estos interrogantes.

Presentando información sobre cuentas presupuestarias para programas PART, que permita mostrar una.

- Mayor relación desempeño – recursos.
- Relacionar cuentas y sub-cuentas presupuestarias con programas, en particular aquellos evaluados por PART.
- Proveer información sobre las cuentas y niveles de financiamiento.

El organismo debe enviar electrónicamente a la OMB una planilla por cada programa que haya sido evaluado por PART para la agencia. Las planillas proveerán,

- niveles de financiamiento presentes y propuestos – año anterior, vigente y presupuestado – para todos los programas evaluados por PART, en cualquier ejercicio
- una lista de todas las cuentas de Tesorería que financian el programa
- recursos presupuestarios y compromisos asociados con el programa para cada cuenta; dato a ser usado para mostrar en qué medida los programas están relacionados con el presupuesto, e integrar la información presupuestaria con la de desempeño.

Para los programas a ser evaluados por PART se deberán alinear las actividades con el calendario de programación financiera.

Información para el público. La información debe hacerse pública luego de haber sido enviada al Congreso.

*Seguimiento de los programas analizados usando PART en los informes de ejecución presupuestaria*¹⁰. Es una parte importante de la planificación y de la determinación de los niveles futuros de financiación. La OMB estima que es esencial para saber si la agencia ha alcanzado sus objetivos de desempeño de largo plazo, y que esto se logra con el PART.

La información PART debe ser incluida en todos los informes que produzcan los organismos, en particular en los de ejecución presupuestaria y en los PD.

Seguimiento de las recomendaciones PART. La meta primaria de PART es mejorar el desempeño de los programas. Las evaluaciones sirven para

- Identificar fortalezas y debilidades de los programas
- Informar las medidas que apunten a mejorar el desempeño y lograr mejores resultados:
 - o Acciones gerenciales
 - o Recomendaciones de financiación
 - o Propuestas legislativas

Las evaluaciones PART se realizan anualmente para un subconjunto de los programas de cada agencia, antes de que ésta presente el PD a la OMB. Seguidamente la OMB usará las evaluaciones del año corriente y del anterior para ayudar en la toma de decisiones para la formulación del Presupuesto del Presidente. Las metas de desempeño incluidas en PART y en las justificaciones parlamentarias deberán ser actualizadas para reflejar los recursos presupuestarios y fines de desempeño asociados que fueron elegidas para el Presupuesto del Presidente.

¹⁰ En Argentina, Cuenta de Inversión.

La OMB insiste en que el seguimiento de las recomendaciones PART es esencial para mejorar el desempeño.

Los datos PART en los PD incluyen metas de desempeño (indicadores de desempeño con metas y calendarios) apoyados en PART. La información contenida en un PD debe cumplir los estándares establecidos en la guía PART¹¹. Un PD incluye datos de desempeño del ejercicio cubierto en el informe y los tres años anteriores. Esta información debe tomarse del PART.

Los datos PART en los IADRC. Los datos PART se incorporan también en los IADRC. La sección PART del IADRC debe ser actualizada para reflejar el desempeño en el ejercicio fiscal corriente, incluyendo las acciones encaradas en base a las recomendaciones PART. También puede incluir acciones ya decididas que tendrán efectos en sucesivos ejercicios.

PART y la Iniciativa para la Integración entre Presupuesto y Desempeño (IIPD). Esta última es mucho más amplia que el PART. La OMB ha formulado la AGP que establece cinco iniciativas que marcan las prioridades del gobierno:

1. Gerenciamiento estratégico del capital humano.
2. Abastecimiento competitivo.
3. Mejoras en el desempeño financiero.
4. Expansión del gobierno electrónico.
5. Integración del presupuesto con el desempeño.

Para cada iniciativa la AGP estableció objetivos claros que abarcan todo el Gobierno, denominados “estándares de éxito”. Los organismos deben desarrollar e implementar, sobre esta base, planes de acción agresivos y detallados. Esos organismos deberán rendir cuenta por sus decisiones.

El PART establece en qué medida cada programa y organismo contribuye al logro de estas iniciativas o fines. En el caso de la IIPD, los estándares de éxito incluyen

¹¹ Cf. http://www.omb.gov/part/2006_guidance.pdf)

(a) tener al menos un indicador de eficiencia para cada uno de los programas PART y
(b) usar la evaluación PART para dirigir las mejoras de los programas. Cada trimestre los organismos son evaluados en su estado de logro de fines generales para cada iniciativa y en el progreso en implementar sus propios planes de acción. La OMB publica trimestralmente un tablero que contiene las calificaciones de cada agencia respecto de cada una de esas iniciativas. Las calificaciones son: inefectivo (rojo), intermedio (amarillo) y efectivo (verde).

(ii) La iniciativa de Integración entre Presupuesto y Desempeño (IIPD)

En la metodología de la LDGR los tres documentos centrales son el PE, el PAD y el IAD. La OMB opinó que estos planes e informes aparecían paralelamente al presupuesto, sin una integración entre lo físico y lo financiero.

Como consecuencia, agregó como una de las prioridades del Presidente, contenida en su AGP, la Iniciativa de Integración entre Presupuesto y Desempeño (IIPD). A ese efecto la OMB construyó dos nuevos documentos centrales, que se supone no reemplazan sino que abarcan y amplían dos de los tres originales.

El PD abarca y amplía el PAD, mientras que el IADRC hace lo mismo respecto al IAD.

A las agencias se les pide no sólo cumplir los requisitos básicos, sino también describir los vínculos directos entre los resultados esperados y los recursos que están solicitando¹². Se vincula así lo financiero con lo físico. La presentación de la agencia a la OMB debe explicar las actividades planeadas para 2006, incluyendo las ya en curso, que justifican sus pedidos de financiación.

(iii) La Agenda Gerencial del Presidente (AGP).

La misma contiene las grandes líneas del Plan de Gobierno, sus “prioridades”, definidas por la máxima autoridad del Poder Ejecutivo. El contenido de esta Agenda

¹² OMB (2005), Circular A – 11, capítulo 26.3

tiene carácter público y por lo tanto es conocido por todos los gerentes públicos, de los que se espera alineen sus programas y actividades a la consecución de los objetivos estratégicos contenidos en ella.

(iv) La reestructuración del presupuesto¹³. Estructura operativa.

En el curso de las tareas realizadas por la OMB junto con los organismos, ésta parece haber comprobado que la estructura de la economía pública federal de los EEUU no es adecuada a los fines de la integración entre presupuesto y desempeño.

Como consecuencia, la OMB estimula a los organismos a que modifiquen su estructura de cuentas y su presentación presupuestaria al Congreso¹⁴. Considera que estas reformas permitirán una presentación más temática o funcional, facilitando la comprensión de los programas e indicadores del desempeño.

La OMB intenta lograr que cada programa sirva a un sólo fin, y que ningún fin necesite de más de un programa. En mi opinión esto es conceptualmente correcto, pero su cumplimiento sólo puede ser parcial. En economía la interdependencia entre sectores existe [transversalidad]. Sólo cabría intentar que el programa le cobre / pague a los otros a cuyos fines contribuye / que contribuyen a sus propios fines.

La estructura presupuestaria refleja elecciones fundamentales sobre cómo las decisiones de asignación de recursos son armadas y sobre los tipos de controles e incentivos considerados más importantes. Las reestructuraciones implican relaciones significativas de sustitución entre el tipo de información provista y los marcos de rendición de cuentas usados, y tiene implicancias para el equilibrio entre flexibilidad gerencial y control por el Congreso.

(v) Relación del PAD con el Presupuesto: el Presupuesto de Desempeño (PD).

¹³ Ver comentarios de la GAO en el próximo capítulo, ver GAO (2005b),

¹⁴ *Ídem*. Para comentarios críticos ver GAO, 2005a y Zapico-Goñi E. (1998).

El PAD es un plan anual y como tal es el elemento de la LDGR que puede y debe ser apareado con la Ley de Presupuesto, que también es un plan anual. A ese fin la OMB dispuso en 2004 que los organismos presentasen anualmente, a partir del AF 2005, el PD¹⁵, que abarca al PAD y pretende relacionarlo con el presupuesto anual. La Circular A -11 requiere que los organismos presenten al Congreso y a la OMB sus PD para el AF 2005. Con la presentación del PD el organismo cumple también con las exigencias de la LDGR. Algo similar ocurre respecto del IADRD respecto del IAD, también exigido por la LDGR.

Estos PD deben cumplir con todos los requisitos de la LDGR y además incluir los fines de desempeño usados para calcular PART. La expectativa es que los organismos reemplacen los fines que consideren inaceptables por nuevos fines.

¿Qué es un PD? La OMB lo considera un documento que vincula los fines estratégicos con los objetivos de desempeño de largo plazo y anuales, y con los costos de actividades específicas que contribuyen a lograr esos fines y objetivos. Para la OMB es el nexo entre la LDGR y el proceso presupuestario.

El PD debe estar alineado con el PE y debe incorporar todas las acciones identificadas en las evaluaciones de desempeño de los programas.

Comienza con un resumen de lo que la agencia intenta lograr en el ejercicio fiscal, estructurado según los fines del PE. Para cada fin estratégico ese resumen provee

- antecedentes de lo que ya fue logrado,
- análisis de las estrategias usadas por la agencia para influir sobre los resultados,
- explicación de cómo estas estrategias pueden ser mejoradas,
- análisis de los programas que contribuyen a esos objetivos, incluyendo los roles y efectividades relativas,

¹⁵ OMB, 2005a, Circular A -11. Parte 6, capítulos 200.1 y 220.

Todo esto lo debe hacer usando evaluaciones PART, en la medida en que estén disponibles.

El resumen debe asimismo incluir los resultados esperados para cada fin estratégico, y en el caso de los programas de apoyo, para cada fin de desempeño. Debe resumir cómo la agencia espera manejar su “portafolio” de programas para cada fin estratégico, en su conjunto, con vistas a maximizar el resultado estratégico.

Las tablas y el texto del resumen deben mostrar la “pirámide”, indicando cómo los resultados y metas de los programas sostienen los resultados para los fines y objetivos estratégicos. Las tablas deben mostrar el “costo total” pagado por la agencia para cada fin estratégico, abierto por cada programa.

Principios generales: Las finalidades físicas deben ser consistentes con los insumos financieros, y éstos deben ser congruentes con los requerimientos financieros del presupuesto¹⁶. El vínculo se produce en los esquemas de programa y financiación (P&F) contenidos en el presupuesto del Presidente. Cada esquema lista las actividades específicas del programa, a ser financiadas por el crédito presupuestario. La estructura de actividades programáticas es la base para definir las finalidades e indicadores de desempeño.

El PD es un documento que, según la OMB, vincula las metas de desempeño (físicas) con los costos de alcanzar esos niveles (financieros).

Cuando se necesitan varios programas para lograr un mismo fin, el organismo deberá confeccionar tablas que muestren el costo total pagado por cada agencia para cada fin estratégico y por cada programa¹⁷.

¹⁶ Con esto se integra la planificación física con el presupuesto financiero.

¹⁷ La GAO considera también el caso en que los programas necesarios pertenecen a más de un organismo. En este caso las tablas deben incluir esos otros organismos y los programas correspondientes.

*El Presupuesto del Presidente*¹⁸. La suma de los PD de los diversos organismos integra lo que se denomina el “Presupuesto del Presidente”. El mismo fija las estrategias a utilizar a nivel macroeconómico. Para 2006 éstas incluyen la reducción del déficit fiscal hasta 2009 y la reducción de los impuestos, pero en menor medida que el gasto público. Los criterios para las reducciones del gasto a nivel programa serán las prioridades nacionales, los principios del Presidente sobre cual es el uso apropiado del dinero del contribuyente, la vigencia de los fines del programa y los resultados obtenidos.

Se instruyó a los organismos para que (a) provean un panorama de sus fines estratégicos, indicando resultados obtenidos y esperados para cada uno de ellos, (b) expliquen cómo los programas de apoyo trabajarán juntos para el logro de esos fines, y (c) listen las insuficiencias pasadas indicando cómo piensan remediarlas. Cada oficina y organización debe estudiar su contribución al fin estratégico y analizar detalladamente los programas de apoyo.

Los organismos debieran consultar con los comités legislativos “antes” de presentar sus anteproyectos, para informar al Congreso los cambios que se producirán en la estructura del presupuesto.

La OMB emitió la Circular A -11 para los AF 2005 y 2006 sugiriendo a los organismos que reestructuren sus presupuestos para alinear las cuentas y las actividades programáticas con los “programas o componentes de los programas que contribuyan a un fin u objetivo estratégico”¹⁹.

*El concepto de “costo pleno” y su relación con los resultados obtenidos. Costos directos e indirectos. El cálculo de los costos en el caso de programas transversales*²⁰.

¹⁸ Cf. Executive Office of the President, Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2006*, Washington, D.C., cap. 2, Overview of the President’s 2006 Budget. www.whitehouse.gov/omb

¹⁹ OMB, 2004, pp. 51-53

²⁰ Aquellos que “atravesan” dos o más organismos, generando costos en cada uno de ellos, los que en el presupuesto aparecen separados.

Los organismos deben alinear sus actividades programáticas con los programas PART, incluyendo en el PD los “costos plenos” de un programa. Cada organismo deberá armar cuadros donde se muestre el “costo pleno”²¹ pagado por el organismo para cada fin estratégico y programa. Los problemas se presentan cuando son varios los organismos que concurren a un mismo fin estratégico.

Cada entidad debe comenzar por analizar sus contribuciones a los fines estratégicos, seguidas por un análisis detallado de los programas de apoyo, basados en lo posible en información PART. Su solicitud presupuestaria debiera justificarse en base a los recursos necesarios para realizar el progreso planeado hacia los fines estratégicos.

Los recursos solicitados para cada programa debieran ser el monto necesario para lograr los niveles objetivo para los fines de desempeño del programa. Como mínimo los recursos deben alinearse a nivel programa dentro de este marco. Se recomienda a las agencias alinear los recursos a nivel del fin de desempeño. Los recursos debieran ser costeados plenamente, asignando para ello tanto los servicios financiados centralmente, como los costos de apoyo (recursos financiados por terceros programas).

La OMB informa que en el ejercicio anterior (2005) las justificaciones bien organizadas y bien escritas obtuvieron una mejor recepción. Con esto incentiva a los organismos a mejorar sus presentaciones.

Datos de desempeño a ser incluidos en el PD. El PD incluye objetivos de desempeño (indicadores de desempeño con metas y calendarios) apoyados en PART. La información contenida en un PD debe cumplir los estándares establecidos en la evaluación PART. El PD muestra datos de seis años para cada meta de desempeño: año presupuestado, año corriente, año anterior y tres años anteriores. Deben incluirse también todos los medios y estrategias que la agencia pretende usar para lograr sus objetivos de desempeño.

²¹ La OMB define como “costo pleno” la suma de todos los recursos del presupuesto usados por un organismo para lograr los productos del programa. Los mismos incluyen no sólo los salarios, insumos y transferencias, sino también el costo de los servicios de apoyo y bienes usados y provistos centralmente. La GAO sugiere agregar los costos financiados por otros organismos.

Relaciones entre el PD y el PE. El PD está organizado como una estructura jerárquica de fines, del mismo modo que el PE. En la punta de la pirámide están los fines estratégicos (declaraciones de propósitos establecidos en el PE de la agencia). Estos se sostienen sobre los objetivos estratégicos, los fines de desempeño y así sucesivamente, como fue explicado.

Por cada objetivo estratégico habitualmente hay varios objetivos de resultado, y por cada uno de éstos hay varias metas de producto. Los objetivos de resultados y de producto de los programas son los indicadores y objetivos de desempeño validadas durante el proceso PART, e incluidas en el PD.

(vi) *El Informe Anual de Desempeño y Rendición de Cuentas. (IADRC)*²²

Comenzando con el informe AF 2004, las agencias preparan un IADRC, más amplio que el IAD de la LDGR, que presentaba información sobre qué bien la agencia ha alcanzado los niveles para los objetivos del pasado ejercicio.

Las agencias deben combinar sus PD con sus IADRC, incluyendo los datos de objetivos e indicadores de desempeño de los programas, y transmitir los informes combinados para cada AF antes del 15 de noviembre de ese año. Esto clarifica los requisitos de integralidad y confiabilidad de los datos de desempeño.

La legislación presupuestaria²³ exige que las agencias presenten un informe financiero auditado. La OMB²⁴ exige que las agencias combinen el informe de PD con el informe financiero y el informe de rendición de cuentas (OMB, 2001).

Los PART para 2004 debieron ser transmitidos al Presidente, al Congreso y a la OMB hasta el 15/11/04, y así sucesivamente. Las agencias debieron presentar a la OMB un borrador con no menos de 10 días de anticipación.

²² Cf. OMB (2004), Circular A-11, Capítulos 26 y 230.

²³ Chief Financial Officers Act, and Accountability of the Tax Dollars Act.

²⁴ OMB (2001), Bulletin No. 01-09, Sept. 25, 2001.

Cobertura de los programas evaluados por PART. La sección PART del IADRC debe ser actualizada para reflejar el desempeño en el ejercicio fiscal corriente, incluyendo las acciones encaradas en base a las recomendaciones PART. También puede incluir acciones ya decididas que tendrán efectos en sucesivos ejercicios.

Contenido del Informe Anual de Desempeño y Rendición de Cuentas (IADRC).
Elementos requeridos.

a) Comparación del desempeño efectivo con los niveles fijados a las metas de desempeño en el PD anual. Ejecutado vs. presupuestado, o sea efectividad.

b) Explicación de la falta de cumplimiento de un objetivo de desempeño. Se da una *explicación específica* cuando el desvío es significativo y substancial. Debe mostrar *porqué* ocurrió y las *consecuencias*.

c) Planes y calendarios para corregir desvíos. Debe incluirse un calendario. Excepto cuando el desvío es debido exclusivamente a *factores externos*²⁵.

d) Evaluación de los niveles de los objetivos futuros de desempeño en relación con el desempeño efectivo.

e) Evaluación de la integralidad y confiabilidad de los datos de desempeño.

La *integralidad* se considerará completa si se informa en el PD la ejecución de cada objetivo, incluyendo datos preliminares, y la agencia identifica en el PART los objetivos e indicadores para los cuales no hay datos disponibles, o éstos son preliminares o estimados.

²⁵ Cuando se considera que *el objetivo no es alcanzable* debe explicarse porqué y recomendar otras acciones tendientes a satisfacer la necesidad detectada.

Los datos se considerarán *confiables* si, como mínimo, los gerentes y quienes toman decisiones usan la información contenida en el IADRC en el curso normal de sus tareas, y si los datos que sustentan los indicadores de desempeño informados están adecuadamente registrados, procesados y resumidos para permitir la preparación de información sobre desempeño de acuerdo a criterios establecidos por gerencia.

Esa misma ley requiere que el PART incluya un resumen de los principales desafíos gerenciales y de desempeño de la agencia, y el progreso de la agencia en encararlos, según identificación por el Inspector General.

Esta decisión ha sido cuestionada por el personal y autoridades de los organismos y por el personal de los comités presupuestarios del Congreso. A raíz de ello la GAO fue encargada de investigar las acciones emprendidas por los organismos en cumplimiento del mandato de la OMB.

A ese efecto, la GAO partió del marco de reformas gerenciales compuesto por las leyes de DGR, de OFJ y de RGG²⁶. Estas reformas apuntan a ilustrar la *supervisión legislativa y la toma de decisiones ejecutivas*, mediante la provisión de información objetiva sobre la efectividad y eficiencia relativas de los programas y el gasto federal. Como consecuencia se ha avanzado en la creación de organismos federales con elevado desempeño.

²⁶ Reforma de la Gerencia Gubernamental.

2. INFORMES DE LA GAO SOBRE LAS REFORMAS PRESUPUESTARIAS INTRODUCIDAS POR EL EJECUTIVO²⁷.

A diez años de la sanción de la LDGR el Congreso solicitó a la GAO una evaluación de la efectividad de la misma para la creación de un enfoque sobre resultados en el gobierno federal²⁸.

Este informe discute

1. El efecto de la LDGR en la creación de un enfoque sobre resultados y en la habilidad del gobierno de producir resultados en beneficio del ciudadano norteamericano. Esto incluye la evaluación de cambios en la calidad de los planes estratégicos (PE), o sea los presupuestos plurianuales (PPL), de los PAD y de los IAD.
2. Los desafíos que enfrentan los organismos al medir desempeño y usar información sobre desempeño en la toma de decisiones de gerencia
3. Cómo puede el gobierno continuar el avance hacia enfoques más orientados a resultados.

Porqué (y cómo) hizo la GAO este estudio. El Ejecutivo había llamado la atención sobre la IIPD al incluirla en la Agenda del Presidente en 2001. Para supervisar los diversos esfuerzos de reestructuración realizados, la GAO (1) resumió lo realizado por la OMB y nueve organismos para alinear sus presupuestos con el desempeño y capturar mejor los costos de desempeño en los presupuestos, (2) analizó las implicancias potenciales de esos esfuerzos para la supervisión por el Congreso y para la flexibilidad y rendición de cuentas de la gerencia ejecutiva departamental, (3) describió las experiencias y los desafíos de implementación, e (4) identificó lecciones que pueden arrojar luz sobre la consideración de esfuerzos de reestructuración corrientes y futuros.

²⁷ La GAO produce numerosos documentos por año. De entre ellos hemos elegido aquellos que estimamos tienen mayor relación con el presupuesto y en particular con las reformas introducidas en este área por la OMB y el Ejecutivo.

²⁸ GAO, 2004b.

Comentarios de la GAO sobre aspectos diversos de las reformas del sistema presupuestario.

(i) Sobre la reestructuración presupuestaria²⁹.

La GAO investigó el avance de los organismos en esa reestructuración, encontrando que la misma consiste en cambios en la estructura de (a) los pedidos ante el Congreso de justificación presupuestaria, y (b) las cuentas de créditos (“appropriations”) para alinear mejor los recursos presupuestarios con los programas y el desempeño.

Para lograr esa aproximación, los planes anuales deben mostrar por separado los montos destinados a lograr cada uno de los fines e indicadores de desempeño. La OMB considera conveniente que los organismos modifiquen la estructura financiera de sus presupuestos, para hacerla consistente con la estructura física de los fines e indicadores del plan. Los organismos deberán consultar con el representante de la OMB sobre el nivel de detalle a proporcionar en materia financiera.

En opinión de la GAO la primer pregunta a formular es si realmente es necesario reestructurar. En caso afirmativo, ¿hay que reestructurar las cuentas de apropiación, las justificaciones presupuestarias al Congreso, o ambas?. Y ¿en qué medida?

El plan final puede o no estar integrado con el requerimiento presupuestario. Se aconseja a los organismos coordinar con los comités del Congreso sobre el formato de estos documentos. Si se presenta información integrada, es necesario resaltar qué parte de la misma es el PAD, el lado físico del PD, y qué parte el requerimiento de fondos.

²⁹ En lo que sigue el análisis se basa principalmente en el documento GAO, 2005c.

En caso de introducir cambios en la estructura presupuestaria del organismo, será necesario presentar la información sobre fines e indicadores de acuerdo a ambas estructuras, la anterior y la nueva.

En forma consistente con la LDGR, la OMB buscó forjar vínculos más fuertes entre los planes y los presupuestos y otorgar mayor atención a los resultados en el proceso de asignación de recursos. Durante los últimos 10 años la OMB ha insistido en la necesidad de reexaminar las estructuras de cuentas de información para alinear mejor con los productos y resultados de los programas, y debitar la cuenta apropiada con los costos significativos usados para lograr esos resultados. La OMB dice que cuentas múltiples que financian un mismo producto o resultado puede impedir a un gerente lograr esos mismos productos y resultados. Una cuenta para cada resultado sería el ideal.

La tarea realizada por la GAO revela opiniones diversas sobre los beneficios potenciales y las debilidades de la reestructuración presupuestaria. La OMB y los funcionarios de los organismos acreditan a la reestructuración el apoyo a una gerencia más orientada hacia resultados, a través de una atención creciente a la planeación estratégica, desempeño y resultados, proveyendo información más completa sobre los recursos presupuestarios asociados con el desempeño y, en algunos casos, con aumentar la eficiencia y la efectividad.

No obstante, los cambios en el presupuesto no cumplen con las necesidades de algunos gerentes, ejecutivos y empleados de subcomités de partidas presupuestarias del Congreso. Funcionarios de dos organismos elegidos para el estudio de casos dijeron que la reestructuración puede complicar la gestión de los recursos. Esto puede ocurrir cuando se asignan gastos administrativos entre programas. También cuando dos o más programas concurren al logro de un mismo fin (transversalidad). En ese caso, la reestructuración reduce potencialmente la capacidad de los gerentes para desviar recursos entre programas para encarar necesidades no anticipadas.

Del mismo modo, el personal de los subcomités de créditos presupuestarios manifestó su apoyo a la integración entre presupuesto y desempeño, pero objetó los

cambios que reemplazan en lugar de complementar la información usada tradicionalmente para los créditos presupuestarios y para supervisión, tales como información sobre clase de objeto y cantidad de mano de obra.

Se han formulado cuestionamientos, incluso sobre la capacidad de los sistemas de gerenciamiento de los organismos para sostener las nuevas estructuras presupuestarias.

Las opiniones recogidas parecen sugerir que, cuando la información de base sea más creíble, aceptada y usada por los principales tomadores de decisiones, será posible introducir una perspectiva de desempeño en las decisiones presupuestarias. Eventualmente, cuando los objetivos y la información básica sean más fuertes y sean usadas por el Congreso, la reestructuración presupuestaria podrá constituir un instrumento más fuerte para avanzar hacia la integración del presupuesto con el desempeño³⁰. El Congreso debe ser considerado un socio.

El gobierno federal está en un periodo de transición y enfrenta muchos desafíos y oportunidades para mejorar el desempeño, asegurar la rendición de cuentas y posicionar la nación en el futuro. La GAO trata de asistir al Congreso y al Ejecutivo en la identificación de las acciones necesarias para lograr la transición hacia un gobierno con alto desempeño, orientado hacia resultados y que rinde cuentas.

Mejorar las conexiones entre presupuesto y desempeño no es fácil³¹. Como se explicó en el texto, desde mediados del siglo XX se hicieron intentos. Las experiencias con presupuesto base cero y presupuesto por programas fallaron, en opinión de la GAO³², porque las estructuras de desempeño no estaban vinculadas con el presupuesto. La LDGR buscó solucionar esto requiriendo que los planes de desempeño cubriesen todas las actividades programáticas³³.

³⁰ Ver la Iniciativa para la Integración del presupuesto con el desempeño (IIPD) en la AGP.

³¹ Recientemente el Banco Mundial ha creado secciones destinadas a mejorar el monitoreo y evaluación para mejorar la gestión del sector público. Ver www.worldbank.org/ieg/ecd

³² Para otras opiniones ver capítulos 1 y 2 arriba.

³³ El término “actividad programática” se refiere a las actividades que se desarrollan dentro de cada programa

La OMB opina, sin embargo, que esa vinculación entre los documentos de la LDGR y el presupuesto no se había logrado hacia fines del siglo pasado, por lo cual realizó las reformas analizadas en el capítulo precedente.

Del trabajo de la GAO se desprende que la actual estructura de cuentas puede satisfacer los objetivos (formales) de control y supervisión del Congreso, pero que no se alinea bien con los objetivos de desempeño, ni captura los costos plenos de los programas, obstaculizando la tarea de monitoreo y supervisión..

Resulta evidente la disparidad de diagnósticos entre la GAO y la OMB. Estas discrepancias reflejan asimismo las dificultades que surgen cuando se intentan cambios en la cultura presupuestaria. Algunos países, como por ejemplo Suecia, parecen haber sido más exitosos en esa tarea (Llosas, 2005). Otros, en cambio, como Brasil, encuentran difícil lograr avances³⁴.

Las estructuras de planeamiento presupuestario sirven propósitos diferentes y los intentos por conectarlas crean tensiones entre los objetivos. La cuestión es si, cambiando la estructura de cuentas no se satisfará a los usuarios del Ejecutivo (OMB, organismos), a costa de crear insatisfacción en el Congreso. La GAO considera que el consenso entre ambos poderes y la acción mancomunada entre ellos es condición para la obtención de las mejoras presupuestarias buscadas.

(ii) La iniciativa de integración entre presupuesto y desempeño.

El presupuesto es la base para las decisiones sobre asignación de recursos. La OMB opina que alineando las partidas presupuestarias (*authority*) con la contabilidad, o asignando créditos presupuestarios (*budget authority*³⁵) por programa y producto, se provee la información y los incentivos para asignar los recursos, y la flexibilidad para ejecutar el presupuesto focalizando en la efectividad.

³⁴ Podría ser interesante investigar la posible relación entre el tipo de organización política de los países, federales o unitarios, y la dificultad de introducir reformas presupuestarias. De hecho los países que enfrentan más dificultades, los EEUU de NA, Brasil y Argentina son países federales, mientras que Suecia y el Reino Unido son países unitarios. El capital social (instituciones y su funcionamiento) constituyen otra diferencia importante.

³⁵ El crédito presupuestario es la autorización legal para contraer obligaciones financieras que resultarán en pagos mediante el uso de fondos gubernamentales.

Los nueve organismos analizados (GAO, 2005a) adoptaron enfoques diferentes en la reestructuración de sus presupuestos. La mayoría de los organismos asociaron los recursos con los programas, o colecciones de programas, que se proponen lograr fines estratégicos comunes

(iii) El cálculo de los costos³⁶.

Generalmente se considera costo el valor de los recursos necesarios para lograr un fin. No obstante su significado varía según

- Cuándo (en qué momento) el costo es tomado en cuenta.

Para tomar una decisión de inversión necesitamos conocer el costo total “antes”. Esto implica conocer los costos que se producirán durante toda la vida útil del proyecto. En otros casos, lo que necesitamos son los costos de los recursos que están siendo utilizados “ahora” para producir resultados. Los costos pueden ser los devengados pero no pagados.

- Qué unidad de costo (que nivel de agregación) está siendo medida – un fin estratégico, un programa.
- En qué medida los varios componentes del costo son incluidos – como por ejemplo las amortizaciones de planta y equipo, gastos generales, gastos financieros³⁷.

Como ya se anotó arriba, los gastos administrativos centrales y los correspondientes a la Oficina del Inspector General recibieron tratamientos diferentes. Según el organismo o programa, fueron (a) distribuidos entre programas, (b) fueron ignorados, o (c) recibieron tratos intermedios. Nuevamente, la falta de consistencia

³⁶ GAO, 2005a, p.9.

³⁷ En general el sistema de contabilidad en los EEUU no incluye lo patrimonial y por tanto no es posible calcular las amortizaciones.

complica la comparación entre lo que se designa como “costo total”, y como “recursos presupuestarios totales”.

Distintos usuarios de información sobre desempeño, presupuesto y costos ven a ésta desde diferentes perspectivas, todas ellas válidas.

En resumen, desde la teoría se entiende como “costo total” la suma de todos los costos directos e indirectos. Pueden existir criterios diversos para imputar estos últimos, distribuyéndolos entre diversos productos o resultados.

Por el otro lado, desde la práctica presupuestaria, ocurre que en una cuenta no se debitan todos los costos asociados, sino que se los debita en varias cuentas distintas, a menudo mezclados con costos correspondientes a otros resultados. Otras veces se pone énfasis en los insumos, o no se muestran los costos anuales totales de los recursos usados. Como consecuencia, se pierde de vista el costo pleno de cada resultado.

***Los problemas de la transversalidad*³⁸. Una misma finalidad puede ser financiada con fondos provenientes de diversas partidas presupuestarias. Debe desalentarse la práctica de que una misma partida financie más de un fin. Los organismos deben esforzarse en *distribuir los costos fijos*³⁹ *entre los diversos fines*. Hasta tanto esto sea posible, podrá ser conveniente asignar los costos fijos a una actividad “libre”.**

*(iv) Los Objetivos Inter-agencia. Coordinación. Los problemas que genera la transversalidad*⁴⁰.

La metodología establecida por la OMB que se describió en párrafos anteriores, funciona adecuadamente cuando cada programa genera un único producto o resultado, y cuando ese programa es el único que interviene en esa generación. Es habitual, sin embargo, que se presente alguna de las siguientes situaciones.

³⁸ GAO, 2004b.

³⁹ Allí donde existe una contabilidad patrimonial que incorpora un inventario de los bienes del estado, es posible incluir las amortizaciones de esos bienes.

⁴⁰ Este punto se desarrollará más a fondo en el Capítulo 4, Informes de la GAO.

1. Un programa genera más de un producto o resultado.
2. En la generación de uno o más productos o resultados intervienen dos o más programas.
3. Combinaciones de 1. y 2.

El caso 1. equivale a las situaciones que se conocen como de producción conjunta en la economía privada. El problema consiste en que el costo total debe ser imputados a diferentes productos o resultados. Esto requiere alguna dosis de discrecionalidad, pero siempre es posible encontrar un método satisfactorio. Un ejemplo es la fijación de los precios de los subproductos de la destilación del petróleo.

Casos típicos de la situación 2. son los gastos indirectos y las externalidades. Mientras resulta relativamente sencillo calcular e imputar los costos directos – cantidad de horas hombre insumidas, kilogramos de bronce utilizados – no ocurre lo mismo con otros elementos tales como los gastos administrativos y de comercialización, o el costo de la gerencia general. Lo mismo ocurre con los costos soportados y no cobrados por otros organismos, empresas o familias. En todo caso, las ciencias de la contabilidad de costos y de la economía pública cuentan con una enorme riqueza de estudios de casos a los que puede recurrirse como referencia.

A los tres puntos anteriores es necesario agregar, en el caso de las economías públicas, el tratamiento que se da, o que no se da, a las amortizaciones de plantas, equipos e inmuebles. Recién en los últimos años se ha iniciado una tendencia, propiciada por los organismos financieros internacionales, que pretende que cada país incorpore en su contabilidad pública datos sobre su patrimonio. Esto es necesario, entre otras cosas, para poder completar el estudio de los costos de producción pública, incorporando en ellos las amortizaciones de los bienes de capital empleados.

La GAO observa que la metodología de la OMB no contempla adecuadamente estas varias situaciones.

Resultados detectados.

El presupuesto es la base para la toma de decisiones sobre asignación de recursos. En las *justificaciones al legislativo* se fortalece el vínculo entre recursos y desempeño. La *estructura de cuentas* intenta proveer a los gerentes incentivos para gestionar más eficientemente los recursos.

Dada la multiplicidad de actores, los cambios en las estructuras de cuentas poseen el potencial para cambiar la naturaleza de la gerencia, la supervisión y las relaciones ente los tomadores de decisiones.

(i) Cambios en las estructuras de cuentas y en las justificaciones legislativas.

No al reemplazo de información. Algunos funcionarios de los organismos, y personal de los comités y subcomités del Congreso opinan que los cambios en el presupuesto no satisfacen sus necesidades. No faltaron incluso los que sostuvieron que la reestructuración puede complicar la gestión de los recursos (GAO, 2005a). Solicitaron que la información sobre desempeño se agregue a la que era producida y distribuida con anterioridad, en lugar de pretender que la nueva información reemplace a la anterior.

Se formularon asimismo objeciones a la *credibilidad* de la nueva información, siendo esto un obstáculo para su uso y aceptación por quienes toman las decisiones presupuestarias.

En dos de los organismos los funcionarios alegaron que la reestructuración presupuestaria había ya complicado la gerencia de los recursos (GAO, 2005a). En general la mayoría del personal prefería los métodos anteriores. Los nuevos métodos, opinaron, desviaban el interés de los ítem y programas.

La GAO opina que se necesita el apoyo de lo tomadores de decisión, tanto del legislativo como el ejecutivo. La reestructuración del presupuesto es sólo una de las

herramientas que pueden ayudar a avanzar hacia una gestión orientada a resultados. (íd. p.8).

Que el Congreso “compre” esta herramienta es crucial para sostener cualquier iniciativa gerencial, dado el rol que la Constitución le asigna en cuanto a establecer prioridades nacionales y asignación de recursos para alcanzarlas⁴¹. Para que ello ocurra la OMB y los organismos, cuando crean “presupuestos de desempeño”⁴², deben encontrar formas de complementar, más que de reemplazar, la información clave utilizada por los comités en la toma de decisiones

El desafío mayor a la reestructuración presupuestaria es descubrir formas de reflejar las perspectivas de planificación más amplias, que puedan añadir valor a las deliberaciones presupuestarias e impulsar la rendición de cuentas en formas que el Congreso considere adecuadas para lograr sus objetivos de apropiación y de supervisión.

Avanzar sin acuerdos sobre si y cómo reestructurar los presupuestos, sin consenso acerca de cómo medir e informar los costos de información, y la información sobre desempeño, y sin la habilidad de efectuar un seguimiento y explicar cómo se gastan los recursos, puede resultar tanto en trabajo excesivo – a medida que las agencias preparan presupuestos en formas varias – como en estructuras que no llegan a alcanzar sus objetivos.

El importante objetivo de infundir una perspectiva de desempeño en las decisiones podrá ser logrado solo cuando ,en las decisiones de presupuesto, la oferta de información se haga más creíble, obligatoria, adaptada, y usada por todos los que toman decisiones en el sistema. En realidad, si las decisiones presupuestarias deben basarse en

⁴¹ La Constitución Argentina, en su Segunda Parte, Título Primero, Sección Primera, Capítulo Cuarto, Atribuciones del Congreso, en particular en el artículo 75, si bien asigna al Congreso numerosas atribuciones, no figura entre ellas la de establecer prioridades nacionales y asignar los recursos para alcanzarlas. En el inciso 8 del citado artículo dice que corresponde al Congreso “Fijar anualmente ... el presupuesto general de gastos y recursos de la Administración Nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas, ...”. La elaboración de ese “programa general” parece ser atribución del Ejecutivo, aunque la Constitución tampoco lo establece explícitamente en los capítulos tercero y cuarto de la Sección Segunda. El tema de quien asigna las prioridades no parece haber sido tomado en cuenta por nuestros constituyentes.

⁴² La GAO coloca entre comillas aquellos conceptos que en su opinión pueden tener más de una interpretación.

esta información de costos y desempeño, existirá una mayor necesidad de mejorar la integridad de la información.

La reestructuración del presupuesto puede ser un proceso de largo plazo, iterativo. (GAO,2005a, p.99). Se necesita flexibilidad para explorar y experimentar diversas aproximaciones. La intención de la OMB no sería dictar normas específicas, sino dejar que los organismos experimenten con cambios en las justificaciones parlamentarias, y en las estructuras de cuentas, buscando aquellas que mejor sirven a las necesidades propias y ajenas. Es necesario que descubran cuáles son las relaciones de sustitución entre recursos, con vistas a mejorar los resultados. Es lo que hacen en Suecia cuando otorgan mayor discrecionalidad a los gerentes, sujeto a rendición de cuenta por resultados (Llosas, 2005a).

(ii) *Resultados de la encuesta encarada por la GAO*⁴³.

Los gerentes de organismos tienen visiones variadas sobre los efectos de informar a la ciudadanía sobre resultados. Sólo el 23% de ellos considera que la LDGR mejoró la capacidad de su organismo de proveer esa información.

Los políticos de alto nivel en cambio, citaron varios ejemplos de cómo la estructura de la LDGR profundizó el enfoque sobre resultados.

Los participantes en los grupos de análisis en profundidad (de enfoque) manifestaron opiniones mezcladas. Algunos opinaron que desviar el foco desde las actividades y procesos hacia los resultados había sido positivo. En el mismo sentido habría operado la mayor transparencia sobre los resultados del gobierno. Otros en cambio tuvieron dificultades en atribuir los resultados a la Ley.

Por otro lado se detectaron avances. *Los gerentes* consultados opinaron que entre 1997 y 2003 se habían producido avances en los varios tipos de indicadores, de producto, de eficiencia, de servicio al consumidor, de calidad y de resultados, todos los cuales eran estadísticamente significativas.

⁴³ GAO,2004b, Resumen Ejecutivo.

Los participantes en los grupos comentaron asimismo acerca de cambios culturales que se habrían producido en los organismos desde la LDGR. El “vocabulario” asociado con planificación del desempeño es ahora más utilizado. También declinó la cantidad de denuncias sobre factores que dificultan la medición del desempeño, o el uso de la información sobre desempeño.

Más *gerentes* estiman que la OMB está prestando atención a los esfuerzos de los organismos sin que eso suponga que estén preocupados porque la OMB intente gerenciar los programas de los organismos

Los organismos han comenzado a establecer vínculos entre resultados y recursos⁴⁴. Mientras en 1999 hallamos que los organismos no identificaban cómo los recursos para los programas se asignaban a fines de desempeño, en los estudios posteriores de PAD los objetivos de desempeño se relacionan con las actividades de los programas en el presupuesto.

La revisión que hizo GAO de los seis organismos utilizados como muestra indica que ellos reflejan mejoras en sus PE. Mientras que en 1997 quedaba mucho por hacer, en 2003 se observan mejoras. No obstante persisten debilidades, en particular en lo que hace a evaluación

*(iii) Limitaciones y preocupaciones*⁴⁵

Los organismos. Algunos funcionarios declaran que la reestructuración complica la gerencia de los recursos debido a que reduce la flexibilidad ante necesidades cambiantes, crea dificultades en la ejecución del presupuesto y afecta el equilibrio entre la capacidad institucional y la eficiencia operacional.

El Congreso. Aunque en general apoya los esfuerzos para ligar los recursos con el desempeño, los informes de los comités de apropiaciones muestran preocupación o

⁴⁴ Relacionar con los informes de GAO en 2005 sobre la iniciativa del Presidente de vincular el presupuesto con los resultados.

⁴⁵ GAO, 2004b, p.14.

desacuerdo con las reestructuraciones, se sienten poco cómodos con las propuestas específicas de cambios y algunos funcionarios afirman que los marcos organizacionales usados por los organismos no están en línea con la forma en que el organismo opera, se apoyan en unidades que los organismos luego no pueden seguir, y no proveen la información que ellos necesitan, no se alinean con el enfoque de los comités de apropiaciones del Congreso.

Agregan que las justificaciones introducen nuevas perspectivas pero omiten información que ellos (los asesores) acostumbraban usar. Se quejan de que las justificaciones son muy voluminosas, pesadas y difíciles de usar⁴⁶.

En general, la mayoría de los consultados por GAO sugieren que la mejora en la información financiera y de desempeño subyacente debiera ser un prerrequisito a las reestructuraciones. Otros anotaron que mucho más importantes son las mejoras en los indicadores del desempeño.

DESAFÍOS⁴⁷. (a) Los desafíos institucionales.

Las estructuras del presupuesto reflejan decisiones fundamentales sobre cómo colocar un marco a las prioridades presupuestarias e influir en los controles e incentivos.

Se ha cuestionado la capacidad de los organismos para asignar recursos y para hacer el seguimiento de los costos dentro de los nuevos marcos. Tanto la GAO como el Inspector General han informado sobre debilidades en varios de los sistemas gerenciales para proveer información – incluyendo datos sobre costos – que sea a la vez confiable, útil y esté disponible a tiempo (puntual).

Se necesita emitir juicios de valor, como por ejemplo, cuando se pondera la contribución de varios programas en el logro de un producto o resultado, o cuando se distribuyen los recursos entre esos varios programas.

⁴⁶ En todo esto se observa una resistencia al cambio que es común en todas las organizaciones y países – lo difícil es separar la paja del trigo.

⁴⁷ GAO, 2005a, p.91, Sección 4.

Los principales desafíos institucionales serían,

- a) falta de consenso entre los legisladores y los otros tomadores de decisiones,
- b) necesidad de un compromiso sostenido,
- c) capacidad de los organismos para vincular recursos con desempeño, y para detectar los costos en las nuevas estructuras presupuestarias.

(i) Falta de consenso entre quienes toman decisiones.

Ninguna estructura puede satisfacer a todos. Esto hace difícil arribar al consenso. Pero a veces ha faltado el diálogo entre los actores. Esto crea frustración y desafíos a los esfuerzos de reestructuración.

La OMB pide a los organismos que consulten con los comités legislativos antes de presentar el anteproyecto de presupuesto y reconoce que los cambios en la estructura de cuentas deben ser negociados con el Congreso. Parece haber habido pocos avances.

Las experiencias de los organismos han mostrado que reestructurar presupuestos sin el acuerdo, o aceptación de los comités legislativos puede conducir a gastar recursos en construir estructuras que luego serán rechazadas. Esto incrementa el trabajo de ambas partes sin producir resultados positivos. En algunos casos los comités consideraron necesario pedir información adicional a los organismos.

Además de crear trabajo inútil, esas reestructuraciones pueden no estar enmarcando correctamente las elecciones presupuestarias. Personal de los comités informa que ellos por lo general no usaron el presupuesto basado en desempeño en su trabajo, sino que usaron la información basada en los programas⁴⁸.

(ii) Necesidad de compromiso y liderazgo.

⁴⁸ Parecen referirse a la información financiera. No habrían utilizado la información física, en detrimento de la Iniciativa presidencial de integración entre presupuesto (aspectos financieros) y desempeño (físico).

La reestructuración del presupuesto necesita, como todas las reformas de “realidades socialmente construidas” (Zapico-Goñi, 1997) de un compromiso y un liderazgo sostenidos de parte de quienes toman las decisiones clave.

El proceso es lento. Los gerentes tardan en adquirir experiencia en gestionar a “costo pleno” y los funcionarios estiman que pueden pasar algunos años más antes de que los beneficios se logren.

Algunos organismos dijeron que el compromiso de sus líderes y personal, la temprana asistencia de la OMB y la *integración del personal de presupuesto y planificación* fueron muy útiles en el esfuerzo de largo plazo de vinculación entre recursos y desempeño. La participación de personal de la OMB en grupos de trabajo o decisiones vinculadas al diseño es otra forma de lograr consenso. Todo esto no es, sin embargo, suficiente.

(iii) Capacidad de los organismos para vincular recursos con desempeño, y para detectar los costos en las nuevas estructuras presupuestarias.

La imputación de los costos supone la realización de juicios de valor. En la medida en que las bases que sostienen esos juicios sean arbitrarias o engañosas, las nuevas estructuras no proveerán una mejor información.

Se cuestiona la capacidad de los organismos para, dentro de los nuevos marcos presupuestarios, (a) asignar recursos a programas y a desempeño (eficiencia), (b) detectar y medir correctamente los costos, y (c) estimar correctamente la contribución de cada programa a los fines y objetivos (eficacia).

El informe de la GAO revela dudas sobre la capacidad de los organismos para llevar una contabilidad de costos por producto y desempeño, para imputar cada costo.

Las evaluaciones PART sugieren que hay mucho por hacer para mejorar la información de punto de partida, las evaluaciones y los sistemas internos de los organismos para sostener las metas de desempeño.

(b) los desafíos técnicos

El *primer desafío* está en asignar, entre los diversos productos o resultados, los costos de programas multipropósito. Para esto hace falta establecer vínculos entre programas y fines.

El *segundo desafío* está en la imputación de los gastos indirectos, generales. Esto demanda en muchos casos estimar cuanto tiempo destina cada empleado a cada meta. Una herramienta es el uso del “equivalente a tiempo completo”. Resulta necesario evaluar las ventajas y los costos de lograr una más exacta distribución de los gastos indirectos.

En la etapa de ejecución a menudo no se hace un seguimiento estricto de los costos para detectar desvíos respecto de lo planeado. Esto quita sentido al esfuerzo realizado en la etapa de planeamiento. Es por esto que algunos sostienen que lo primero debe ser mejorar la información sobre costos y desempeño. Otros, en cambio, argumentan que el requisito de que los presupuestos se estructuren en base a los programas y al desempeño provee los incentivos para que los organismos encaren los temas de la gerencia financiera.

El; tercer desafío. La transversalidad. La GAO estima que la metodología impuesta por la OMB, que puede ser adecuada a las necesidades del Presidente, repite sin embargo el enfoque programa-por-programa del presupuesto, y desconoce la posible importancia de las relaciones transversales, donde un programa puede generar más de un producto, y un fin puede requerir de la asistencia de dos o más programas, incluso correspondientes a más de un organismo. Esta limitación metodológica ha dado lugar a muchas críticas por parte de los actores del drama presupuestario.

No está claro en qué medida los fines y mediciones de PART compiten con los fines de largo plazo, estratégicos, de la LDGR, los que fueron establecidos en consulta con el Congreso y otros grupos de interés. Esto muestra veladamente un conflicto de intereses entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Las opiniones sobre el PART son ambiguas. Ventajas: uso de criterios y metas uniformes. Debilidades: evaluaciones incompletas, pocos niveles, sólo 3.

Lecciones aprendidas. (GAO, 2005a, p.101)⁴⁹

La reestructuración presupuestaria es una herramienta que puede hacer avanzar la gerencia orientada a resultados.

Por otro lado, implica tasas de sustitución importantes entre la información que se provee y el marco de rendición de cuentas usado. El Congreso, la OMB y los organismos sostienen opiniones distintas sobre la información y los incentivos necesarios para sostener la toma de decisiones eficiente y la supervisión.

La reestructuración presupuestaria tiene implicancias para el equilibrio entre flexibilidad gerencial y supervisión y control por el Congreso, y por último para la relación entre los diversos tomadores de decisiones presupuestarios primarios – el Congreso, la OMB y los organismos. Por lo tanto, el Congreso debe ser considerado como un socio en este esfuerzo. Para el éxito de cualquier iniciativa importante de gerencia es necesario que el Congreso la “compre”. Más aún cuando se trata de establecer prioridades nacionales y de asignar recursos para alcanzarlas.

“En la elaboración de ‘presupuestos de desempeño’, la OMB y los organismos debieran ajustar la información sobre desempeño de los organismos para que satisfagan esas necesidades, complementando y no reemplazando la información clave utilizada por los comités de apropiaciones para tomar decisiones” Las lecciones aprendidas en anteriores iniciativas y la experiencia reciente de los organismos sugieren que “el Congreso debe sentirse cómodo con la propiedad y utilidad de las nuevas estructuras del presupuesto, puesto que ellas dan forma al enfoque de las decisiones de apropiación y a la naturaleza de los controles mediante los cuales el Congreso supervisa el gasto de los organismos ejecutivos⁵⁰. Por lo tanto, si los fines e indicadores de desempeño van a convertirse en la base para las nuevas estructuras del presupuesto, el Congreso debe verlas como el marco impulsor a través del cual lograr sus propios objetivos de apropiación y supervisión. La LDGR toma como premisa la existencia de un ciclo donde los indicadores y fines han de ser establecidos y validados durante un periodo de

⁴⁹ Sección 5

⁵⁰ *Ministerios del gasto* es la denominación en la literatura internacional.

desarrollo *antes de ser sometidos a los rigores del proceso presupuestario* (GAO, 2005a)^{51, 52}.

Dado que en los EEUU es el Congreso quien fija las prioridades nacionales, y quien asigna los recursos para lograrlas, su aprobación es crítica para cualquier iniciativa sobre gerencia. Más aún lo es cuando se trata del PD. Esto sugiere (p.102) que la meta de fortalecer el uso de la información sobre desempeño en el proceso presupuestario es un desafío con muchas caras. Para lograrlo es necesario construir cimientos sólidos en lo referente a fines aceptados, indicadores creíbles, costos confiables y datos sobre desempeño, modelos probados que vinculen los recursos con los resultados, y sistemas de gerencia de desempeño que hagan a los gerentes y a los organismos rendir cuentas por el desempeño. La reestructuración de las cuentas de apropiación y de las presentaciones que capturen mejor los “costos plenos” de los desempeños es parte de la agenda.

“Yendo más allá, el importante objetivo de infundir una perspectiva de desempeño en las decisiones presupuestarias sólo puede lograrse cuando la oferta subyacente de información se hace más creíble, necesaria, aceptada y usada por todos los tomadores de decisiones significativos en el sistema. Si las decisiones presupuestarias habrán de basarse en esta información sobre costos y desempeño, existirá una necesidad más fuerte de mejorar la integridad de los datos. Las evaluaciones PART realizadas por la OMB sugieren que queda mucho por hacer para mejorar la información subyacente, las evaluaciones y los sistemas dentro de las agencias para sostener los objetivos de desempeño. Mejorar la oferta de información creíble sobre costos y desempeño, así como generar consenso sobre los objetivos mismos son partes esenciales de la estrategia de largo plazo de infundir el desempeño en las decisiones presupuestarias” (GAO, 2005a).

El Congreso, la OMB y los organismos ven en forma diferente la información y los incentivos necesarios para sostener tomas de decisiones y supervisión que sean

⁵¹ La bastardilla es del autor.

⁵² Esto es muy importante – parece sugerir la separación entre el presupuesto físico, que se haría antes, y el financiero, que tomaría al físico como dato

efectivos. La historia de la reforma presupuestaria sugiere que las estructuras presupuestarias reflejan perspectivas múltiples sobre asignación de recursos. Una lección es que *ninguna definición o estructura puede incluir todas las necesidades y todos los intereses de los tomadores de decisiones.*

Los problemas que quedan por resolver. (GAO, 2005c)

Algunos de los principales son los gastos tributarios y los programas de regulación. Las reestructuraciones presupuestarias y la necesidad de reexaminar las metodologías y prácticas existentes.

Necesidad de una acción mancomunada de los poderes.

La GAO pone mucho énfasis en la necesidad de una acción coordinada y combinada entre el Ejecutivo y el Congreso. Denuncia que la OMB no ha emitido un plan a nivel nacional – requerido por la LDGR – desde 1999. En cambio ha creado la AGP y la PART, instrumentos proveedores de información que, aunque útil, no es suficiente para proporcionar una perspectiva amplia e integrada del desempeño planeado por el gobierno en término de resultados (GAO, 2004b).

(i) Un plan estratégico (de mediano plazo) para toda la economía pública.

La GAO ha recomendado al Congreso la reforma de la LDGR para que requiera al Presidente desarrollar un plan estratégico (de mediano plazo) para toda la economía pública, a efectos de proveer un marco para identificar fines y estrategias de largo plazo para encarar temas que interesan a varios organismos federales (GAO, 2005c, p.16)

Un plan estratégico para el gobierno federal, apoyado sobre indicadores clave de producto nacional, para evaluar el desempeño del gobierno, su posición y progreso, podría ser una herramienta valiosa para el reexamen de los programas existentes, como así de las propuestas de nuevos programas. Desarrollar un plan estratégico podría ayudar a clarificar las prioridades y a unificar a los sectores interesados en la búsqueda de fines compartidos.

Desarrollar un plan estratégico para el gobierno podría ser un importante primer paso en la articulación del rol, fines y objetivos del gobierno. Si se lo desarrollase plenamente, podría proveer una perspectiva coherente sobre los fines de largo plazo y proveer una base muy necesaria para *integrar* plenamente, *más que meramente coordinar*, un grupo amplio de actividades federales.

El desarrollo de un conjunto de indicadores nacionales clave podría ser usado como base para informar el desarrollo de los planes estratégicos (PE) y planes anuales de desempeño (PAD). Esos indicadores podrían también vincular a, y proveer información para sostener, metas orientadas a resultados y objetivos en planes anuales de desempeño a nivel organismo. Una planificación estratégica exitosa requiere el compromiso de los principales interesados. Podría servir como mecanismo para construir un consenso. Más aún, podría proveer un vehículo para que el Presidente articule los fines de largo plazo, y un mapa carretero para lograrlos. Finalmente, un plan estratégico puede proveer un marco más integral para considerar cambios organizacionales y tomar decisiones sobre recursos.

(ii) El rol del gobierno federal en el siglo XXI.

Los múltiples desafíos que enfrenta el gobierno federal de los EEUU (GAO, 2005c, pp.17-18) llevan a la necesidad de reconsiderar el rol del gobierno federal en el siglo XXI incluyendo lo que hace, quién lo hace y cómo se lo financia. Todo esto reclama el uso de una variedad de instrumentos y métodos.

Es mucho lo que hay en juego en el desarrollo de un proceso presupuestario para desempeño que sea cooperativo. Este es el momento para que el Legislativo y el Ejecutivo consideren cómo deben aprovechar los comités y los organismos la información nueva y las perspectivas que surgen de la agenda de reformas.

El Ejecutivo ha dado pasos importantes como la Agenda Gerencial de Presidente y la PART. Algunas de las mejoras en los programas pueden originarse sólo en el Ejecutivo, pero para que la PART alcance su pleno potencial, las evaluaciones que genera deben ser significativas para el Congreso y usadas por éste y otros interesados.

La GAO propone la integración exitosa de procesos de planificación estratégica y de desempeño, inherentemente separados pero interrelacionados, para (p.18)

(a) asegurar que la creciente *oferta de información* sobre desempeño sea creíble, útil, confiable y utilizada,

(b) que exista una creciente *demanda* de esa información, desarrollando fines y mediciones relevantes para la amplia y diversa comunidad de interesados en el presupuesto federal y en los procesos de planificación,

(c) que se adopte una *metodología “transversal”* e integral.

Sólo mediante la atención continuada del Ejecutivo y del Congreso será posible sostener y acelerar ese progreso. Este esfuerzo fortalecerá al presupuesto y proporcionará una valiosa herramienta para reexaminar las bases del gobierno. “Para lograr un reexamen integral de los programas y políticas del gobierno se necesitan procesos claros y transparentes *que comprometan al público en el debate*”⁵³.

Recomendaciones de la GAO a la OMB y al Congreso.

Sugiere (GAO, 2004b) que el Director de la OMB,

1. implemente plenamente un plan de desempeño para todo el sector público,
2. articule, integre e implemente una relación de complementariedad entre la LDGR y la PART;
3. provea a los organismos guías de acción más claras y consistentes sobre cómo implementar la LDGR,
4. continúe manteniendo un diálogo con los organismos sobre sus mediciones del desempeño,
5. trabaje con los organismos para identificar las barreras a la obtención de información sobre progreso, y cómo actuar cuando existen desfazajes inevitables en la disponibilidad de datos,

⁵³ GAO, 2005c, p.18. Bastardilla agregada por el autor.

6. trabaje con los organismos para asegurarse de que estén invirtiendo bien en capacitación, en planificación para el desempeño y en indicadores, de modo de facilitar la transformación de la cultura de los organismos.

Al Congreso le recomienda que,

1. los cambios en los PE se realicen cada cuatro años, entre 12 y 18 meses después de la asunción de cada nuevo gobierno,

2. requiera al Presidente el desarrollo de un PE a nivel gobierno, para proveer un marco para identificar los fines de largo plazo y estrategias, para encarar temas que abarcan varios organismos; para ello la LDGR debiera ser enmendada de modo de requerir al Presidente que desarrolle un plan estratégico nacional.

CONCLUSIONES

Los hechos.

Los esfuerzos realizados en los EEUU por mejorar la eficiencia en el gasto público se remontan a mediados del siglo XX. Las primeras metodologías adoptadas fracasaron y tuvieron que ser abandonadas. A partir de la sanción de la LDGR (1993), y a pesar de varios cambios que fueron necesarios, parece haberse logrado la persistencia necesaria para alcanzar el éxito. A tres lustros de su comienzo, se han logrado avances y habría constancia de que los responsables de la toma de decisiones presupuestarias han comprendido la necesidad de los cambios.

La principal dificultad se presenta en las distintas finalidades para las que se usa una misma información presupuestaria. Es por ello que urge avanzar en las negociaciones tendientes a lograr consenso entre los diversos actores presupuestarios.

En los EEUU el Congreso cumple un papel muy importante en el proceso presupuestario y fue quien tomó la iniciativa tanto para la sanción de la LDGR como durante los primeros años de su aplicación. En esos primeros años se vivieron varias etapas.

En la primera, la aplicación de la ley se hizo en forma piloto, abarcando sólo una parte del total de los organismos federales. Terminado ese primer periodo estaba previsto que el Ejecutivo diagramaría anualmente un plan abarcativo de todo el sector público.

En la segunda etapa (a) la GAO advirtió que el Ejecutivo no diseñaba los planes abarcativos requeridos por la LDGR, y (b) la OMB opinó que había un divorcio entre el presupuesto y los PAD.

Entretanto, la GAO realizaba periódicamente estudios de los avances en la aplicación de la LDGR, y de otras leyes vinculadas con el presupuesto. Esto le permitió identificar varios desafíos que necesitan ser encarados y resueltos.

Del análisis de la información recogida de los informes de la OMB y de la GAO, pareciera desprenderse que en algunos aspectos el Poder Ejecutivo ha intentado en estos últimos años tomar la iniciativa. Esto por un lado ha favorecido la reforma presupuestaria gracias al mayor apoyo político que significó. Por el otro lado, se han producido choques entre las estrategias de la LDGR (iniciativa del Congreso), y las implícitas en los varios nuevos instrumentos que agregó el Ejecutivo. Como por ejemplo, cuando la OMB tiende a manejar el proceso de evaluación de programas (PART) ateniéndose a la estructura existente de organismos y programas, descuidando por ejemplo los efectos de la acción de unos programas sobre los fines de otros (transversalidad).

El Ejecutivo, consciente de estas dificultades, propuso realizar una vasta reprogramación de la economía pública federal (GAO, 2005c). Esto no será fácil, dado el número de programas y temas; repensar el gobierno llevará una generación. Para ello será necesario un liderazgo sostenido en las diversas etapas del proceso. Para un re examen de los programas y de las políticas se necesitarán asimismo procesos claros y transparentes que involucren al público en el debate (GAO, 2005b, p.18).

Aspectos positivos y negativos de la evolución reciente del sistema presupuestario en los EEUU:

1. Algunos de los principales problemas que obstaculizan la reforma presupuestaria son:

- a. los programas que rinden más de un producto / resultado, o sea la existencia de programas multipropósito;
- b. la presencia de fines “transversales”, cuyo cumplimiento requiere de la acción conjunta de dos o más programas; se suele encarar usando tablas de doble entrada,
- c. combinaciones de a. y b.

2. La herramienta PART sirve para los programas mono propósito y no para los multipropósito y los transversales.

3. Como consecuencia de 1. y 2., la GAO aconseja que la OMB reforme la PART para que la misma pueda tomar en consideración los efectos externos a cada programa, y evaluar las metas multiprogramáticas.

4. Con el mismo propósito, la GAO insiste en la necesidad de que el Ejecutivo elabore un plan estratégico (de mediano plazo) abarcativo de todo el sector público federal. Esto permitiría,

- a. aprovechar más eficientemente las posibilidades de acciones conjuntas,
- b. tener más claras las prioridades del gobierno, tanto por parte del Ejecutivo como del Congreso y del público.

5. Parece existir disenso entre el Congreso y el Ejecutivo respecto de las medidas a tomar para lograr las mejoras en el proceso presupuestario, previstas en la LDGR. En opinión de la GAO, la OMB intentaría reemplazar esa ley con los nuevos instrumentos diseñados por ella. Pero éstos no contemplan adecuadamente los problemas de la transversalidad.

6. La persistencia de los organismos presupuestarios, en particular la GAO y la OMB, unida al apoyo brindado por las máximas autoridades del Ejecutivo, y a la colaboración del Congreso, han permitido realizar un importante avance en la instalación de una cultura de la evaluación, de una economía pública orientada a producir resultados en beneficio de la ciudadanía en general, y de los contribuyentes en particular. Entre los logros alcanzados podemos citar,

- a. La evaluación del desempeño se realiza en forma rotativa, cada cinco ejercicios fiscales.
- b. La rendición de cuentas por los gerentes.
- c. El Interés demostrado por los legisladores, manifestado en sus solicitudes de informes a la GAO.

7. Los desafíos que persisten parecen consistir en diversos tipos de inercias administrativas que demoran las reformas. En particular,

a. Por parte del Ejecutivo, demora en la descentralización de las decisiones hacia los gerentes, unida a un sistema de rendición de cuentas por resultados, asociado con un efectivo sistema de premios y castigos.

b. Por parte del Congreso, resistencia a adoptar las nuevas formas de tomar la iniciativa presupuestaria, y de controlar a los organismos en la implementación del presupuesto, asociados con un sistema presupuestario reformado que une lo financiero (presupuesto tradicional), con lo físico (indicadores y evaluación del desempeño).

Comparaciones con el proceso presupuestario en Argentina.

1. En los EEUU el Congreso es mucho más activo que en Argentina en el dictado de leyes que afectan el funcionamiento del sistema presupuestario. Esto proporciona una base institucional muy útil para que los cambios se vayan produciendo. Debe observarse que los cambios son muy lentos, de modo que cuanto más presión ponga el Congreso, mejor.

2. Lo anotado en 1. es debido en parte a que el Congreso de los EEUU cuenta con varios comités y subcomités, dotados de personal idóneo, para el análisis del presupuesto y para intervenir activamente en el proceso presupuestario, tanto antes como durante su ejecución. Es cierto que pareciera existir un divorcio entre el Legislativo y el Ejecutivo, y que esto perjudica las reformas. Podría hacer necesario que, al menos por un tiempo, los reformadores se conformen con “agregar” más información a la que ya existe, hasta que los usuarios se acostumbren (o no) a usar la nueva y dejar de lado la vieja. En comparación, en Argentina existen sólo dos comisiones, las de Presupuesto y Hacienda de cada una de las Cámaras.

3. En nuestro país, además de las limitaciones citadas, el Congreso muestra poco entusiasmo en involucrarse en el análisis del proyecto de ley de presupuesto nacional. En los últimos años se observa una peligrosa tendencia a delegar en el Ejecutivo la reasignación de los recursos presupuestarios.

4. La Auditoría General de la Nación (AGN) analiza las Cuentas de Inversión, en las que el Ejecutivo rinde cuentas de la ejecución del presupuesto, con varios años de demora.

5. La experiencia demuestra que la reforma presupuestaria llevada a cabo en los EEUU ha tropezado con muchos de los mismos obstáculos que encontramos en el camino en nuestro país. Sin embargo, la *persistencia* y el *apoyo de las autoridades políticas* y de los gerentes públicos aseguraron un avance en el sentido correcto. En nuestro país faltan ese apoyo y persistencia.

6. La creación de una contabilidad de costos, que posibilite el cálculo del “costo total” de cada producto y resultado, se muestra en ambos países como uno de los requisitos centrales para lograr que la cultura de la evaluación produzca los resultados deseados, permitiendo calcular la eficiencia de cada actividad y programa.

7. Al mismo tiempo, las dificultades con que han tropezado los reformadores tanto en los EEUU como en Argentina, así como los desafíos que persisten, parecen confirmar la necesidad de considerar al proceso presupuestario como un fenómeno social, donde la búsqueda de consenso y de apoyo es un aspecto vital que necesita ser encarado.

8. Otro aspecto que queda claro en el análisis de la experiencia en los EEUU, es el de la importancia de la calidad de la información sobre desempeño. Producir, recolectar y validar esa información son requisitos clave para hacer posible una gerencia orientada hacia resultados. En Argentina, la SIGEN audita los aspectos formales y contables de la información financiera presupuestaria, pero no toma en cuenta aquellos otros aspectos referidos al lado físico del presupuesto. Si bien la AGN asegura tomar en cuenta esos aspectos, la demora con que analiza las Cuentas de Inversión y lo anodino de sus informes, reduce considerablemente la utilidad de sus análisis.

9. La disponibilidad de información sobre desempeño es sólo un paso necesario para que la gerencia para resultados se combine con una rendición de cuentas y un sistema de premios y castigos que alinee los intereses de los gerentes y del personal, con los de la ciudadanía⁵⁴. En los EEUU el avance en este terreno aparece como irregular y escaso. En Argentina es inexistente.

⁵⁴ Teoría del “principal-agente”.

10. La ciudadanía, en ambos países, debe tomar conciencia de que, si quiere disfrutar de los beneficios de un estado eficiente y eficaz, debe dedicar tiempo y esfuerzo a auditar la calidad y los costos de los bienes y servicios provistos por ese estado, y a efectuar las investigaciones que permitan efectuar las denuncias y reclamos necesarios. Estos serán necesarios como complemento de las rendiciones de cuentas por parte de los gerentes.

Algunas sugerencias para nuestro país.

(a) Instruir a los legisladores en la ventajas-para-ellos de asumir un rol más activo en el proceso presupuestario.

(b) Como consecuencia de lo anterior, crear en el ámbito del Congreso subcomités dentro de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras, para el análisis de aspectos particulares del proyecto de ley de presupuesto, y para el seguimiento en la ejecución de la Ley. Los legisladores que los integren deben contar con asesoramiento idóneo no partidario.

(c) La AGN debe encarar la realización de estudios en profundidad, similares a los que realiza la GAO, con la finalidad de que el Congreso tenga una visión políticamente independiente y técnicamente sólida para basar en ella su supervisión de la tarea presupuestaria del Ejecutivo y sus decisiones sobre prioridades y asignación del gasto público.

(d) Capacitar también a las altas autoridades del Ejecutivo. Ellas deben conocer la importancia-para-ellas de introducir una “cultura de la evaluación” en el proceso presupuestario. Esto es una condición necesaria para conseguir su apoyo y compromiso, elementos indispensables para avanzar con las reformas presupuestarias.

(e) La Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) debe ampliar la capacidad de análisis de su Dirección de Evaluación Presupuestaria (DEP) para permitir que la misma efectúe los cálculos de efectividad del gasto público, posible con los datos disponibles (Llosas, 2003a y 2003b).

(f) Esa misma ONP debe liderar el proceso de cálculo de costos por unidad de producto, por parte de los organismos. En una primera etapa utilizar los costos directos ya disponibles. En una segunda, luego de haberse inventariado y valuado los bienes de uso del sector público, agregar las amortizaciones de esos bienes de

uso para calcular el costo total. Estos costos son necesarios para poder agregar a los cálculos de efectividad, los de eficiencia y eficacia (ver Glosario).

(g) Como parte de lo anterior, debe introducirse la gerencia por resultados, combinando una mayor flexibilidad con la exigencia de rendir cuentas y con un efectivo sistema de premios y castigos.

(h) Resumiendo, conseguir un compromiso por parte tanto del Congreso como del Ejecutivo, que permita,

- Identificar, consensuar y difundir las prioridades nacionales.
- Traducirlas en presupuestos plurianuales.
- Basar los presupuestos anuales, físico-financieros, en aquellos presupuestos plurianuales.
- Otorgar flexibilidad a los gerentes públicos, y simultáneamente exigir de ellos rendiciones de cuentas por resultados.
- Crear y administrar un sistema de premios y castigos.

(i) Los gerentes (y los empleados públicos) deben imitar a sus pares de los EEUU, tomando conciencia de su carácter de “servidores públicos” y consiguientemente de su obligación de maximizar los resultados de su accionar.

(j) Tomar en cuenta los aspectos socio-políticos del proceso presupuestario, los intereses de los diversos actores y la importancia de la negociación, y encararlos de forma de mejorar la efectividad del gasto.

(k) Usar la información ya disponible sobre la “transversalidad”. Eso permitirá implementar metodologías que permitan el cálculo de los costos totales, y por ende de la eficiencia y eficacia. (por ejemplo, precios de referencia).

(l) Mejorar la disponibilidad de información en cantidad, calidad y puntualidad, la que debe ser debidamente validada, como elemento imprescindible para un gobierno orientado a resultados.

(m) Difundir todo lo anterior para que la ciudadanía (la sociedad civil) tome conciencia de la necesidad de involucrarse en el conocimiento de la gestión pública, de las rendiciones de cuentas producidas por gerentes y empleados, y en la exigencia de mejoras en los resultados.

Bibliografía:

- GAO (2004a), *Performance budgeting: observation on the use of OMB's program assessment rating tool (PART) for the fiscal year 2004 budget*, GAO-05-174, Washington, D.C. Jan 30.
 - GAO (2004b), *Results oriented government: GPRA has established a solid foundation for achieving greater results*, GAO-04-38, Washington, D.C., March 10.
 - ----- (2004c), *Performance and accountability report, Fiscal Year 2004*, Washington, D.C. Ver en www.gao.gov/newitems/0562.pdf
 - GAO (2005a), *Performance budgeting. Efforts to restructure budgets to better align resources with performance*, GAO-05-117SP, Washington, D.C. pp. 103
 - GAO (2005b), *21st Century challenge. Reexamining the base of the Federal Government*, GAO-05-325SP, Washington, D.C.
 - GAO (2005c), *Desafíos siglo XXI: Presupuestar el desempeño puede ayudar en el necesario reexamen*, GAO-05-709T, Washington, D.C.
 - Llosas H.P.(1997), “Presupuesto, auditoria y evaluación: Herramientas para la reforma del ⁵⁵estado”, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, U.N. de Cuyo, Mendoza.
 - ----- (1999) *La evaluación en el proceso presupuestario: desarrollos recientes con aplicación a la Argentina*, 32 *Jornadas de Finanzas Públicas*, Córdoba
 - ----- (2000), “El proceso de ‘reinvención del estado’ en los Estados Unidos de Norteamérica. Luces y sombras, de las que la Argentina puede extraer enseñanzas”, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*. U.N. de Córdoba, Córdoba.
 - ----- (2001), “Evaluación presupuestaria en tres países, Argentina, Australia Y Los Estados Unidos de Norteamérica. Enseñanzas para la modernización del Estado Argentino”, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*. Buenos Aires.
 - ----- (2001a), *La evaluación presupuestaria*, en *Anales de las XXXIV Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Córdoba
 - ----- (2003), *El proceso de “reinvención del Estado” en los Estados Unidos de Norteamérica*, *Cuestiones Sociales y Económicas*, UCA, año 1, nro.1
 - ----- (2005), “La experiencia internacional en presupuesto plurianual”, *Anales de las 38° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Córdoba
-

- ----- (2006b), *Reformas presupuestarias en los Estados Unidos de Norteamérica*, No publicado.
- Llosas H.P. y Oliver H (2003a), “La cultura de la evaluación en la ley argentina de administración financiera. El caso de la Prefectura Naval Argentina”, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Mendoza.
- OMB, (2004), *Preparación y presentación de estimaciones presupuestarias*, Circular No. 11-A, Washington, D.C.
- -----, (2005a), *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2006. Analytical Perspectives*, Supplemental Materials, Washington, D.C.
- -----, (2005b), *Circular A – 11*, Washington, D.C.
- -----, (2005c), Guidance for completing the Program Assessment Rating Tool (PART), en
www.whitehouse.gov/omb/part/fy2005/2005_guidance.doc#_toc98562580
- -----, (2005d), Part assessments, Department of Education, ver en Internet, dirección: www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2006/pma/education.pdf NOTA: para “PART assessments” de otros Departamentos basta con cambiar la última palabra en la dirección anotada.
- -----, (2005e), Ejemplos de mediciones de desempeño. Ver dos sitios en Internet:
 - a) http://www.whitehouse.gov/omb/part/performance_measure_database.xls
 - www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2006/sheets/part.xls
- Zapico-Goñi E. (1998), *Presupuesto por programas y adaptación del estilo de gestión del gasto público: dos pilares para la reforma presupuestaria*, Madrid.



Pontificia Universidad Católica Argentina
“Santa María de los Buenos Aires”
Facultad de Ciencias Sociales y Económicas
Departamento de Economía

Ediciones Documentos de Trabajo:

- Nº 1: Millán Smitmans, Patricio, “*Panorama del Sector de Transportes en América Latina y Caribe*”, Noviembre de 2005.
- Nº 2: Dagnino Pastore, José María; Servente, Ángeles y Casares Bledel, Soledad, “*La Tendencia y las Fluctuaciones de la Economía Argentina*”, Diciembre de 2005.
- Nº 3: González Fraga, Javier A., “*La Visión del Hombre y del Mundo en John M. Keynes y en Raúl Prebisch*”, Marzo de 2006.
- Nº 4: Saporiti de Baldrich, Patricia A., “*Turismo y Desarrollo Económico*”, Abril de 2006
- Nº 5: Kyska, Helga, y Marengo, Fernando, “*Efectos de la Devaluación sobre los Patrimonios Sectoriales de la Economía Argentina*”, Mayo de 2006
- Nº 6: Ciocchini, Francisco, “*Search Theory and Unemployment*”, Junio de 2006
- Nº 7: Ciocchini, Francisco, “*Dynamic Panel Data. A Brief Survey of Estimation Methods*”, Junio de 2006.
- Nº 8: Molteni, Gabriel, “*Desempleo y Políticas del Mercado Laboral. Análisis internacional de políticas públicas: Algunos casos exitosos*”, Julio de 2006.
- Nº 9: Gentico, Fernando, “*Duración de los Sistemas de Tipo de Cambio: Bretton Woods, un punto de inflexión*”, Agosto de 2006.
- Nº 10: O’Connor, Ernesto, “*Algunas Consideraciones acerca de la Eficiencia del IVA en la Argentina*”, Septiembre de 2006.
- Nº 11: Millán Smitmans, Patricio, “*Modernización del Estado e Indicadores de Desempeño del Sector Público*”, Octubre de 2006.

- Nº 12: Resico, Marcelo, *“Las Reformas Económicas y la Modernización del Estado”*, Noviembre de 2006.
- Nº 13: Díaz, Cecilia, *“Universidades Indianas del Período Colonial”*, Noviembre de 2006.
- Nº 14: Dagnino Pastore, José M., *“Los Efectos Económicos de la Promoción Regional”*, Marzo de 2007.
- Nº 15: Valsecchi, Francisco, *“La Reconstrucción de la Ciencia Económica sobre el Fundamento Ético-Cristiano”*. *“El Sentido de la Escuela de Economía de la Universidad Católica Argentina”*. Prólogo de Patricio Millán, Junio de 2007.
- Nº 16: Ciocchini, Francisco y Molteni, Gabriel, *“Medidas alternativas de la pobreza en el Gran Buenos Aires 1995-2006”*, Julio de 2007
- Nº 17: Sabater, Javier , *“ El financiamiento de la Educación Superior. Propuestas para Argentina”*, Julio de 2007
- Nº 18: Rodríguez Penelas, Horacio, *“Aportes del Cardenal Wyszynski en la gestación de Laborem Exercens. El tema de la espiritualidad del trabajo”*, Agosto de 2007
- Nº 19: Giordano, Osvaldo, *“La Reforma de los seguros sociales en la Argentina”*, Septiembre de 2007
- Nº 20: Saporosi, Claudia, *“Paralelo entre la crisis de 1890 y la de 2001 en Argentina”*, Octubre de 2007
- Nº 21: Millán Smitmans, Patricio, *“La necesidad de nuevas Políticas Públicas para disminuir las desigualdades regionales de la Argentina”*, Diciembre de 2007
- Nº 22: Rubio, Alberto, *“La trama del presente”*, Febrero de 2008
- Nº 23: García Bossio, Horacio, *“Génesis del Estado desarrollista latinoamericano: el pensamiento y la praxis política de Helio Jaguaribe (Brasil) y de Rogelio Frigerio (Argentina)”*, Abril de 2008
- Nº 24: Carballo, Carlos Alberto, *“La política monetaria en los tiempos de la Caja de Conversión”*, Mayo de 2008