
GESTIÓN Y CONTROL EN EL SECTOR PÚBLICO

AREA VII SECTOR PÚBLICO

**TEMA 2 d. NUEVAS ESTRATEGIAS Y TÉCNICAS PARA
OPTIMIZAR LA GESTIÓN PÚBLICA. PLANIFICACIÓN
ESTRATÉGICA Y PRESUPUESTO**

**20 CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS
PROVINCIA DE SALTA
29,30 Y 31 DE OCTUBRE DE 2014**

AUTORES:

DRA. AGÜERA, LILIANA ISABEL

DR. CHABAN, RAUL OSCAR

SUMARIO

- 1. RESUMEN**
- 2. INTRODUCCIÓN**
- 3. DIFICULTADES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CAUSAS EXTERNAS E INTERNAS**
 - 3.1. Causas externas**
 - 3.1.1. Transformaciones demográficas
 - 3.1.2. Globalización
 - 3.1.3. Impactos tecnológicos acelerados
 - 3.1.4. Inestabilidad social
 - 3.1.5. Relaciones políticas y sociales cambiantes
 - 3.1.6. Impacto socio ambiental
 - 3.1.7. Cultura social
 - 3.1.8. Marginalidad de sectores sociales
 - 3.1.9. Retroceso educativo
 - 3.2. Causas internas**
 - 3.2.1. Cultura organizacional
 - 3.2.2. Falta de capacitación del Funcionario Público
 - 3.2.3. Falta de planificación, problemas de gerenciamiento y articulación de acciones
 - 3.2.4. Problemas de comunicación y deterioro de relaciones políticas
 - 3.2.5. Ineficiente gestión de recursos
 - 3.2.6. Falta de medios adecuados para realizar las tareas
 - 3.2.7. Grado de Compromiso de actores involucrados
 - 3.2.8. Déficit de la capacidad institucional
- 4. HERRAMIENTAS ESTRATÉGICAS PARA OPTIMIZAR LA GESTIÓN PÚBLICA**
- 5. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PRESUPUESTO**
 - 5.1. Planificación estratégica**
 - 5.2. Presupuesto Público**
- 6. HACIA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA. PROPUESTA**
 - 6.1. Presupuesto Participativo**
 - 6.1.1. Concepto y caracterización
 - 6.1.2. Principios del Presupuesto Participativo
 - 6.1.3. Objetivos del Presupuesto Participativo
 - 6.1.4. Metodología
 - 6.1.5. Presupuesto Participativo y Presupuesto Tradicional. Diferencia

6.2. Balance Social en el Sector Público

6.3. Estructura básica de Presupuesto Participativo y evaluación de resultados

7. CONCLUSIÓN

1. RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar sintéticamente la problemática actual de las administraciones públicas, las distintas acciones y reformas que se realizaron en el sector, algunas con mayor grado de acierto que otras, sobre todo en los Organismos Recaudadores, las causas externas e internas que provocan su estado de crisis, especialmente en las pequeñas unidades de gestión y/o reparticiones descentralizadas o autárquicas relativamente importantes, examinar las vinculaciones entre la planificación estratégica y los indicadores de desempeño de los organismos públicos en el marco del proceso presupuestario orientado a los resultados, insistiendo en una perspectiva a mediano y largo plazo y participativa que nos lleve a rescatar la importancia de la planificación en la gestión pública, y por ello es necesario el cambio de los actuales paradigmas que conduzca a una nueva filosofía de actuación pública, al surgimiento de una administración integralmente eficiente, eficaz y estratégica, que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible, favoreciendo para ello la implementación de mecanismos de elección y participación ciudadana en el desarrollo de servicios de mayor calidad, otorgando a los ciudadanos un papel más activo en el campo público; todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planificaciones y resultados que permitan contrastar la intervención del Estado con la función y responsabilidad asignada constitucionalmente para el mismo.

Una herramienta válida que debe agregarse a los sistemas de control es el Balance Social en el Sector Público.

2. INTRODUCCION

Intentar el análisis de la realidad actual de la administración pública requiere, antes que nada, tomar en cuenta que se trata de seguir un camino técnico, de imparcialidad política e ideológica, por lo que en este trabajo trataremos de señalar las distintas posiciones, o al menos las más conocidas por nosotros y lo que a nuestro criterio nos parezca más adecuado.

Debemos considerar que la tendencia de la que podríamos llamar nueva gestión pública se nutre de distintos enfoques teóricos, analiza sus características y aplica aquellas ideas que la optimizan y le permiten conseguir la intervención más adecuada al bienestar de la sociedad en general.

Sabemos que el tamaño óptimo del Sector Público sigue siendo, para muchos, un dilema como lo es también definir quién gestiona mejor los intereses de la gente, el Estado o el sector privado; a su vez la historia económica indica que la injusta distribución de los ingresos y la ineficiencia de los mercados hicieron y hacen necesaria la intervención activa del Estado aunque en ciertas épocas se cuestiona dicha intervención en la economía ante la ineficacia, parcial y/o total, en el cumplimiento de los programas y políticas públicas.

En los últimos tiempos, se intensificó, por lo menos en nuestro país, la actuación del sector privado en concordancia con el Estado, tanto en el diseño como en la aplicación de políticas públicas por medio de Organizaciones Sociales para afrontar los problemas de la comunidad y sus posibles soluciones.

También debemos lidiar con la pérdida de credibilidad del Sector Público como gestor del bienestar de la sociedad que viene acompañado de manifestaciones que exigen y obligan a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia. Estas nuevas demandas, cada vez más relevantes como consecuencia del déficit público en prácticamente la totalidad de los países, tuvieron en un primer momento un importante impacto en los procesos de construcción de políticas públicas, pero en la actualidad observamos que se circunscriben únicamente a la esfera política o ministerial sin que se amplíen a todas las actuaciones de la administración en sus diferentes ordenes territoriales, por lo que tanto las administraciones estatales, autónomas, provinciales y locales se ven o debieran verse envueltas en procesos de cambios como reingenierías y/o reestructuraciones.

A su vez deberíamos analizar las causas que ponen en crisis a la administración pública actual sobre los cuales los gobiernos no tienen control o por lo menos no es el suficiente, son factores comunes en todos los países pero que impactan de distintas maneras en cada uno de ellos y alteran los planes y presupuestos públicos, exigiendo en consecuencia, que las respuestas de las Administraciones públicas sean individualizadas o focalizadas a las características de cada país o región, creando valor social o público mediante el ofrecimiento de nuevos bienes o

servicios para satisfacer a las actuales y nuevas demandas de la comunidad con la que toque interactuar.

3. DIFICULTADES EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA. CAUSAS EXTERNAS E INTERNAS

Podemos decir que es conocido y palpable, desde lo cotidiano, que la Administración Pública se encuentra en crisis porque no está respondiendo a las exigencias de cada territorio; los países cambian, las sociedades y las expectativas de los ciudadanos lo hacen también por lo que demandan nuevos paradigmas de actuación y comportamiento, cambios comunes internacionalmente hablando que llevaron y llevan al rediseño de un nuevo sistema operativo público; en esto consiste el nuevo paradigma que explica las razones de las políticas o cambios que han tenido, tienen y tendrán lugar en las administraciones. La Administración también debe ser sensible a la evolución en las necesidades e inquietudes de los ciudadanos.

Entre las causas, casi universales, cuyo impacto sufren actualmente las naciones, que colocan a la Administración pública en situación extrema y que al mismo tiempo significa una oportunidad o impulso del cambio, podemos clasificarlas en:

3.1 Causas externas

3.1.1 Transformaciones demográficas

Se están produciendo enormes cambios a largo plazo en la composición de las poblaciones, que varían de un país a otro, de una región a otra; podemos citar como ejemplos el aumento de promedio de edad en muchos países desarrollados, o su descenso en países en desarrollo, incluso en nuestro país se produjo, aparte de la recepción de inmigrantes desde los países fronterizos y de otras latitudes, una fuerte migración interna desde las provincias hacia la capital y a las capitales de provincias más industrializadas en busca de fuentes de trabajo y/o en busca de mejores condiciones de vida, y en las provincias desde su propio interior hacia sus ciudades capitales o desde el campo hacia las ciudades por más pequeñas que éstas sean, buscando al menos poder contar con servicios esenciales para la vida como el agua potable, la luz eléctrica y los servicios de salud y educación, que en su zona de nacimiento no existían.

Generalmente la esperanza que guiaba estos movimientos migratorios, terminaron en una constante frustración ya que lejos de conseguir lo que buscaban, salvo rarísimas excepciones, empeoraban su calidad de vida y las de su grupo familiar descendiendo una escala más en la pauperización de sus vidas, porque a su pobreza agregaban una situación de marginalidad y desesperación que el Estado, en todos sus niveles, no supo o no pudo hasta ahora resolver.

3.1.2 Globalización

Los países y sus sociedades dependen cada vez más de sus acuerdos sociales, políticos y culturales, sumando a ello las políticas públicas que están cada vez más globalizadas.

Es indudable que estos fenómenos abrieron la oportunidad de muchos beneficios para la humanidad cuando estos se utilizaron como herramientas del conocimiento y para la realización de acciones a favor de la comunidad, del ser humano y sobre todo de las masas más desprotegidas, pero también hay que tener en cuenta que el mal uso de ellas produjo “efectos no deseados” o “muy bien calculados”, de injusta distribución de la riqueza y exclusión de las grandes mayorías populares, y a veces con la destrucción irrecuperable o recuperable a muy largo plazo del medio ambiente. Esto, creemos que se produjo porque los Estados, en todas sus formas, no se encontraban preparados o no comprendieron los cambios que estaban sucediendo, y en consecuencia llegaron tarde con las medidas o simplemente no hicieron nada, salvo reuniones y/o formulación de planes y medidas que resultaban inocuas o ineficaces a la hora de aplicarlas.

3.1.3 Impactos tecnológicos acelerados

Los individuos y las instituciones públicas están adoptando una amplia variedad de tecnologías hasta el extremo de cambiar el real modo en que cada entidad funciona y se interrelaciona. En este punto cabe destacar que las reparticiones del Estado, por lo menos en nuestra provincia y municipios, salvo algunas excepciones, nunca se capacitó adecuadamente al personal para la utilización de las nuevas tecnologías y menos aún para el desarrollo de instrumentos tecnológicos que resulten adecuados a la realidad del organismo que se trate; eso se vive diariamente y entonces termina ocurriendo que programas concebidos de manera excelente, desde el punto de vista técnico, entre el profesional diseñador y un responsable del organismo, no siempre resultaron prácticos y realistas a la hora de su aplicación, pues faltó el conocimiento y el sentido común del empleado que día a día realiza las tareas o atiende al público solicitante.

3.1.4 Inestabilidad Social

Las sociedades se enfrentan cada vez más a acciones armadas y actos terroristas, incluidos los conflictos interculturales, más los desastres naturales o epidemias, resultando la acción de gobierno, en las emergencias, generalmente insuficiente, desorganizado y voluntarista. En algunos casos esta falta de planificación, de preparación y de asignación efectiva de recursos lo convierte en una víctima más al ser blanco de campañas que obedeciendo a distintos propósitos se desatan montados en la desgracia acontecida. Y entonces toda la acción y de todos los sectores se diluye o se convierte en acciones apuntadas más al carácter efectista y propagandístico que a la atención efectiva de los problemas generados por el evento.

3.1.5 Relaciones políticas y sociales cambiantes

Nos referimos, básicamente, a los vínculos ciudadanos–políticos-intermediarios o “punteros”, ciudadanos-políticos, políticos–intermediarios, relación inter-administraciones.

Las relaciones sociales son cambiantes y se redefinen continuamente porque cambian las expectativas de los ciudadanos y los empresarios respecto de sus gobiernos. Esto se nota y se produce constantemente en todos los rincones de nuestro país. La queja de la sociedad es constante: “vienen solo cuando necesitan los votos” es la frase más dicha o escrita por los ciudadanos cuando se presenta algún problema y requieren la presencia de algún funcionario y con esto señalan la desconexión entre el funcionario y el pueblo que eligió al gobierno que representan y entonces la conclusión es sencilla, NO SE PUEDE PLANIFICAR LO QUE NO SE CONOCE. Hay una buena conexión entre el político y los electores que se corta cuando el político asume su función, las razones pueden ser muchas y de variada naturaleza, mal o bien intencionadas pero que no pretendemos juzgar en este trabajo; simplemente señalamos la necesidad de establecer un vínculo permanente entre el funcionario y la sociedad, de manera CONTINUA Y SOSTENIDA EN EL TIEMPO, más allá de las ideologías y de las autoridades de turno, la participación del pueblo debe ser reconocida y organizada porque ésta es la mejor forma de fortalecer la democracia como un sistema de gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

3.1.6 Impacto socio ambiental

Hay una creciente preocupación por el medio ambiente, la sociedad civil y la administración pública son cada vez más conscientes de lo que el medio natural nos puede proporcionar y cuáles son sus límites. Es inconcebible, una barbaridad incalificable que en los tiempos que corren, la acción del estado, de los particulares, de la comunidad toda, actuando colectiva o individualmente, se realice sin respetar el medio ambiente, porque hoy ya todos sabemos los peligros de esta actitud, tanto para las generaciones presentes como futuras. La etapa de toma de conciencia, de información, debe ser recordada permanentemente para que la acción de los factores sea social y ambientalmente responsable. Se debe planificar la acción de gobierno y orientar la acción de las empresas y demás particulares en cumplimiento de estos fines. Organizar y planificar, presupuestar y ejecutar de tal manera que se pueda auditar los resultados en ese sentido y a través de un Balance Social y Ambiental.

3.1.7 Cultura social

Hay que tener en cuenta los parámetros culturales y sistemas de valores imperantes en cada país o región y estar atentos a los cambios, ello influye en la valoración de las necesidades en cada territorio y consecuentemente la respuesta de las administraciones a ellos serán diferentes en una u otra región.

3.1.8 Marginalidad de sectores sociales

Esta problemática, derivada de la pobreza cultural y/o económica de ciertos sectores de la población, produce necesidades y acciones nuevas que se desarrollan en escenarios complicados y que requieren su estudio y aplicación de nuevas políticas por ejemplo usurpaciones, hacinamientos, intolerancias, inconductas, promiscuidad sexual, explotación de menores, etc.

3.1.9 Retroceso educativo

Otro factor que colabora con la problemática de las administraciones públicas es la involución en materia educativa con pérdida de valores culturales, metodologías de enseñanza que afirman los conocimientos tecnológicos por encima de la formación humana y del conocimiento de las herramientas básicas para el desarrollo de la vida en comunidad como el lenguaje, la lectura y las cuentas básicas.

3.2 Causas internas

3.2.1 Cultura organizacional

Es importante conocer el comportamiento humano en las organizaciones, eso ayuda a los administradores a identificar medios para que las personas actúen más eficazmente. Muchas veces se observa cómo los integrantes de una unidad administrativa cualquiera poseen actitudes de indeferencia o desidia respecto de la misión, metas, objetivos y razón de ser la institución, desconocen no solo cómo está organizada la dependencia sino hasta cuál es el lugar que propiamente ocupa cada uno en la misma y esto diluye responsabilidades, fomenta la cultura del “segual”, término utilizado por el genial Minguito, personaje que encarnaba Juan Carlos Altavista y que significaba “da igual, no importa como se haga etc.....” Y si nos fijamos dentro de la estructura organizacional jerárquica, es común observar los llamados “punteos” de los directivos respecto a los mandos medios durante el proceso de toma de decisiones, comunicación de instrucciones o pedidos de información, actitudes que emanan de un serio déficit comunicacional que explica muchos de los problemas de gerenciamiento.

3.2.2 Falta de capacitación del Funcionario Público¹

Es cierto que, en democracia, el gobierno elegido por el pueblo asume las funciones y designa a los funcionarios de menor jerarquía a cargo de las unidades administrativas como responsables

¹ Adoptamos el término Funcionario Público tanto para referirnos al Funcionario Político, de los Poderes del Estado, los de Alta Dirección y/o cualquier empleado que trabaja en la Administración Pública.

de las tareas concretas de gobierno a favor de la gente. Es lógico que esto así sea, pero muchas veces la persona que tiene a su cargo tanta responsabilidad no está preparada adecuadamente y entonces fracasa en su gestión. Se trata entonces, hablando siempre de una acción de gobierno con buenas intenciones y sin desviaciones cuestionables, de capacitar rápidamente a los funcionarios “A TRAVES DE ESCUELA DE GOBIERNO” y que éstos a su vez requieran opiniones profesionales o no pero calificadas. No hay nada mejor para un funcionario que escuchar, en consulta, a los trabajadores de la repartición y a los vecinos para quienes estará dirigida su acción antes de planificar y presupuestar las actividades a realizar. Necesitamos una administración pública profesionalizada o bien que actúe con requerido profesionalismo.

3.2.3 Falta de planificación, problemas de gerenciamiento y articulación de acciones

Es evidente la falta de planificación o bien una planificación en el mediano y largo plazo inadecuada o desconectada a la hora de satisfacer o resolver las necesidades de la gente; esto se ve, por ejemplo, en las superposiciones o existencia de varios organismos con un mismo objetivo y campo de acción frente a una misma problemática social a resolver, actuando desarticuladamente entre si por la propia falta de comunicación, incurriendo el Estado en mayores costos operativos con el agravante que en la actualidad sigan sin resolverse problemáticas o necesidades básicas y hasta vitales con la eficiencia, eficacia y economicidad que el ciudadano requiere.

3.2.4 Problemas de comunicación y deterioro en las relaciones políticas, administrativas y operativas

Aquí hablamos de las restricciones que influyen en la capacidad de gestión del funcionario, señalando en primer lugar a la importancia que tiene la gestión política de las jefaturas jerárquicas, incluso la de los mandos medios donde radica, a nuestro criterio, el punto de conflicto más crítico, y a las dificultades de la alta dirección cuando tiene nula o mala relación política con el Poder Ejecutivo, dicho de otra manera cuando los directivos públicos no tienen un contacto fluido con el nivel político afecta la capacidad de respuesta del ente a las necesidades de la sociedad. Las instituciones políticas otorgan a los directivos los recursos que necesitan para realizar sus propios objetivos incluyendo el dinero y la autoridad sobre sus propias organizaciones y a través de la deliberación política los directivos deben rendir cuenta de sus actos, por tanto podemos señalar que no se puede lograr una gestión operativa eficaz sin tener una gestión política eficaz.

Si a esto le sumamos los problemas de comunicación interna o de fluidez, la falta de trabajo en red tanto hacia fuera como hacia adentro en las distintas áreas de los organismos y los problemas de gestión administrativa de los directivos cuando vemos que en la generalidad se sigue gestionando sin la cuota de creatividad necesaria en el ámbito público, con estricto apego

a los procedimientos y normas o a los productos de gestión, priorizando lo urgente y coyuntural por sobre lo estratégico y los resultados, la capacidad de dar respuesta a las necesidades sociales se complica aún más y la gestión operativa se dificulta o directamente fracasa en el intento de implementar la anhelada gestión por resultados en el Sector público.

3.2.5 Ineficiente gestión de recursos

Otras de las causas que influyen en la gestión pública y su impacto en el cumplimiento de las políticas públicas está relacionada con la gestión estratégica de los recursos, su uso ineficiente, ineficaz, no económica y su desarticulación o mala distribución, no solo de los recursos económicos–financieros sino también los recursos humanos. Se observa una gran desconexión de los recursos respecto a los programas o planes, organización de las tareas, el empleo, el rendimiento, sistema de compensaciones y promociones, capacitación, relaciones humanas y sociales, y baja capacidad de la administración pública impregnadas de egoísmo humano para compartir información a través del diseño e implementación de servicios electrónicos coordinados a partir de la colaboración entre entes públicos, independientemente de su nivel, intercambiando o compartiendo información vía digital.

3.2.6 Falta de medios adecuados para realizar las tareas (oficinas, informática etc.).

3.2.7 Grado de compromiso de los actores involucrados (funcionarios, jefes y empleados)

Se observa, en las organizaciones, la cultura del más o menos, el referido “da igual” o el “para qué”, donde vemos que las personas no se sienten identificados con los objetivos y metas organizacionales que les permita contribuir a los resultados del organismo.

3.2.8 Déficit de la capacidad institucional.

Podríamos definir esta causa como el conjunto de diversos obstáculos o condicionamientos contextuales que por distintos motivos impiden o entorpecen la realización de las distintas tareas o acciones, y que los organismos públicos deben superar para poder cumplir con los objetivos organizacionales; entre ellos tenemos déficits relacionados con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”, con relaciones interinstitucionales, con la estructura organizacional interna y distribución de funciones, con la capacidad financiera y física de los entes ejecutores, con las políticas de personal y sistemas de recompensas, con la capacidad individual de las personas encargadas de la implementación de tareas, restricciones que en definitiva hacen a la capacidad técnico-administrativa, política y relacional de las instituciones públicas.

Al analizar este factor de crisis nos animamos a decir que el mismo resume o contiene las causas descriptas anteriormente.

4. HERRAMIENTAS ESTRATEGICAS PARA OPTIMIZAR LA GESTION PÚBLICA

Partiendo de este escenario crítico del Sector Público, teniendo en cuenta los factores de crisis, entre los cuales mencionamos la falta de planificación estratégica, problemas de comunicación y de relación política-ciudadano, y las deficiencias de los actuales presupuestos públicos que no reflejan adecuadamente la realidad en cuanto a las necesidades de la sociedad, tanto en términos cuantitativos o económicos y cualitativos, los administradores públicos, como impulsores del cambio, deberíamos usar o instrumentar herramientas adecuadas de gestión y de la forma correcta en cuanto a planificación, presupuestación, evaluación y control de gestión, aplicando nuevas estrategias de optimización de la gestión pública y/o mejorando las ya existentes.

Habiéndonos referido a las causas que complican y desestabilizan el buen funcionamiento de las administraciones públicas e incluso mencionado los desafíos que el funcionario debe enfrentar y superar durante su gestión en pos de proteger y satisfacer los intereses colectivos, y lograr exitosamente los resultados previstos en materia pública, dentro de sus respectivos entes a los cuales pertenecen, a continuación nos referiremos resumidamente a definiciones y caracterizaciones sobre planificación estratégica y presupuesto para abocarnos luego, a modo de propuesta y dentro de estos conceptos, a dos herramientas de gestión que, si bien se viene hablando de ellas desde hace muchos años, a nuestro análisis, constituyen novedosas estrategias para optimizar la gestión y lograr una administración pública estratégica.

5. PLANIFICACION ESTRATEGICA Y PRESUPUESTO

5.1 Planificación estratégica

Hablar de un Sector Público estratégico significa dar la debida importancia a la existencia de planificación en la administración pública, dejando atrás la planeación tradicional y pasar a elaborar y ejecutar una planificación estratégica, con capacidad de gestión administrativa, política y operativa, con un estilo de gestión orientada a resultados concretos y medibles.

Analizando diferentes definiciones de planificación estratégica en Sector Público nos quedamos con la definición del escritor y economista Alfredo Acle Tomasini que la define como *“el conjunto de acciones que deben ser desarrolladas para lograr los objetivos estratégicos, lo que implica definir y priorizar los problemas a resolver, plantear soluciones, determinar los responsables para realizarlos, asignar recursos para llevarlos a cabo y establecer la forma y periodicidad para medir los avances”*.

La Planeación Estratégica es un proceso continuo cuyas modificaciones van en función directa de los cambios observados en el contexto ambiental y están estrechamente relacionados a la sensibilidad de externos que afectan a su organización.

Es un proceso acucioso de recopilación de información, de analizarla, de escudriñar el futuro, complejo y cambiante, de producir ideas y de formalizar planes.

Es un recorrido oportuno que sigue una metodología, aplica variadas técnicas y cuenta con la capacidad analítica creativa de quienes participan en la formulación de planes estratégicos.

Comprende varias etapas aunque en la práctica el proceso de la Planeación Estratégica no se divide con tanta nitidez ni se ejecuta con tanta claridad como lo sugiere el modelo, y aunque el concepto de planeación estratégica y su aplicación han cambiado con el paso del tiempo, en contraposición a la planificación tradicional la idea de "Organización y Negocio" como parte inicial del proceso de planeación, se transformó en "Misión", se orienta a la construcción de un sistema de planeación a mediano y largo plazo y no a la simple elaboración de un documento llamado plan; los conceptos de "Objetivos, Estrategias y Tácticas" se observan ahora como las consecuencias operativas de la "Misión" considerando que las variables del entorno cambian continuamente, donde la evaluación es continua mediante sistemas de monitoreo y por tanto la formulación del plan estratégico se ha hecho cada vez más complejo.

Dentro de los instrumentos que usamos para la ejecución de la planificación estratégica en su etapa operativa, podemos mencionar a programas anuales, presupuestos, convenios y acuerdos.

5.2 Presupuesto público

La formulación de estrategias y las opciones estratégicas deberán convertirse en planes de acción concretos, con definición de responsables. Para ello es indispensable proyectar en el tiempo cada uno de los proyectos estratégicos, definir los objetivos y las estrategias de cada área funcional dentro de estos proyectos, así como diseñar planes de acción concretos.

Los proyectos estratégicos y los planes de acción deben reflejarse en el Presupuesto Estratégico, el cual en definitiva es el verdadero Plan Estratégico que debe ejecutarse dentro de las normas de la organización. Además, se deberá monitorear y auditar la ejecución del plan como parte importante del proceso de planeación estratégica.

El desempeño de la organización debe ser controlado y auditado. Para ello, con base en los objetivos, en los planes de acción y en el presupuesto estratégico, se definirán unos índices que permitan medir el desempeño de la organización. Esta medición se debe realizar periódicamente de tal manera que retroalimente oportunamente el proceso de planeación estratégica y puedan, por tanto, introducirse los ajustes o modificaciones que la situación requiera.

6. HACIA UNA ADMINISTRACION PÚBLICA ESTRATEGICA. PROPUESTA

Es notorio las falencias que tienen las administraciones públicas a nivel nacional y local en materia de planificación y presupuestación, ya sea por que directamente carecen de

planificación estratégica o bien porque su diseño no es el que mejor se adecua a cubrir las necesidades reales y actuales de la sociedad, hay una desconexión o desarticulación entre los organismos estatales entre si, entre estos y los ciudadanos, sumado a ello, y en el medio, la existencia de relaciones políticas y sociales negativas(internas y externas) que atentan contra el cumplimiento del objetivo de la administración pública ya caracterizado durante el desarrollo de este trabajo.

También señalamos que actualmente los presupuestos son elaborados bajo inadecuadas pautas de confección, resultan insuficientes o subestimados que no responden a la realidad demandante, y también usados solo con fines recopilatorios de datos para consolidar con administración central o como impulsores de respectivos pedidos de recursos por parte de los entes estatales, cuando deberían ser elaborados con enfoque a resultados y concebirse como herramientas de gestión para la toma de decisiones y contemplar partidas de recursos y gastos que tiendan a dar respuestas acordes a las necesidades reales de la sociedad en todos sus aspectos o ejes.

Nuestra propuesta apunta a sugerir, en el marco de la planificación estratégica, el uso de herramientas de optimización de gestión como Presupuesto Participativo y el Balance Social para el monitoreo y evaluación de resultados, acompañados de sistemas de rendición de cuentas que satisfagan a todas las partes interesadas, lo que contribuiría al logro de una Administración pública estratégica que responda a las nuevas demandas de la gente con creación de valor público, con beneficio social.

6.1 Presupuesto Participativo

6.1.1 Concepto y caracterización

El Presupuesto Participativo es un instrumento de política y a la vez de gestión a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto cómo y a qué se van a orientar los recursos, teniendo en cuenta los objetivos del Plan de Desarrollo Estratégico o Institucional, según corresponda, los cuáles están directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.

La idea es que la Administración pública, instrumentando este tipo de presupuesto contribuya al deseado cambio en el estilo de su gestión hacia una nueva gestión pública por objetivos y resultados, que impulse la transformación de patrones culturales, se oriente al desarrollo de un país, región o territorio, considerando las potencialidades y no las limitaciones, mejore la eficiencia y eficacia en la asignación del recurso y del gasto, promueva la equidad acercando la toma de decisiones sobre inversión pública a los ciudadanos, y de esa manera los gobiernos fortalezcan la gobernabilidad a través de un mayor involucramiento de la población y generando compromisos y responsabilidades compartidas entre el Estado y la Sociedad Civil.

Un aspecto fundamental para el adecuado uso de los recursos es que éstos se orienten a la solución de problemas, entendiéndose un problema como la ausencia o carencia de servicios básicos que afectan a un sector de la población y que se desea resolver de manera integral y conjunta para que la población pueda desarrollarse de manera óptima.

Para ello se debería realizar un diagnóstico social territorial, un análisis de las necesidades, problemas, capacidades y potencialidades, relacionadas con los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales, lo que permitirá formular una propuesta de desarrollo integral de acuerdo a cada realidad, por ejemplo en un diagnóstico del territorio y medio ambiente hacer un análisis del estado situacional de las vías de comunicación, energía, medio ambiente, riesgos o amenazas, análisis de vulnerabilidad frente a desastres y problemas ambientales, lo cual respondería a las preguntas que siempre nos hacemos como ¿Estamos expuestos a desastres naturales como inundaciones, sequías, aludes? Ubicar dónde exactamente ¿Son éstos originados por la naturaleza o por la acción humana? ¿son manejables estos riesgos? ¿Hay inadecuado manejo de conceptos? o no se consideran mecanismos de saneamientos y riesgos de desastres.

6.1.2 Principios del Presupuesto Participativo

- **Participación:** Los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven la participación de la sociedad civil en sus planes de desarrollo y en el presupuesto participativo, como espacios de participación, debates y acuerdos.
- **Transparencia:** Permite que toda la comunidad tenga información suficiente acerca de los asuntos públicos y colectivos que se decidan y ejecuten.
- **Igualdad de oportunidades:** Este principio se refiere a que la sociedad, debidamente organizada, participe en el ámbito público sin discriminación de carácter político, ideológico, religioso, racial, género o de otra naturaleza.
- **Tolerancia, garantía de reconocimiento y respeto a la diversidad de opiniones, visiones y posturas de quienes conforman la sociedad:** Son elementos esenciales para la construcción de consensos.
- **Eficiencia y Eficacia:** Los gobiernos regionales y gobiernos locales, a través del proceso participativo, optimizan los recursos presupuestarios orientados al logro de metas y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado, los cuales significan soluciones a los problemas más relevantes de la jurisdicción que se trate.
- **Equidad:** Este principio significa igual acceso a las oportunidades e inclusión de grupos y sectores sociales que requieren ser atendidos de manera especial.
- **Competitividad:** Los gobiernos en todos y cada uno de sus niveles orientan su gestión hacia la competitividad, promoviendo la inversión privada y orientando las acciones públicas hacia la promoción del desarrollo del territorio.

- **Corresponsabilidad entre el Estado (gobiernos nacionales, provinciales y locales, universidades, otros) y la ciudadanía (organizaciones de base, Colegios profesionales, asociaciones civiles, empresariales, juveniles y otros)**

Las dos partes comparten la responsabilidad en la identificación de oportunidades, solución de los problemas de la comunidad; ambos relacionados a la priorización de proyectos de desarrollo, respetando los contenidos y alcances de los Planes de desarrollo concertados y del Presupuesto Participativo.

- **Solidaridad:** Todo proceso de Presupuesto Participativo fomenta la disposición de todo agente participante para asumir los problemas de otros como propios sin intereses particulares.
- **Respeto a los Acuerdos:** La participación ciudadana en los asuntos públicos se fundamenta en el compromiso de llevar adelante, por parte de todos los actores, las decisiones concertadas. Estas decisiones no pueden ser modificadas unilateralmente.

6.1.3 Objetivos del presupuesto participativo

- Promover la creación de condiciones económicas, sociales, ambientales y culturales que mejoren los niveles de vida de la población y fortalezcan sus capacidades.
- Mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos.
- Reforzar la relación entre el Estado y la sociedad, generando compromisos y responsabilidades compartidas.
- Fijar prioridades del gasto público, en materia de gastos de inversión, garantizando la sostenibilidad de la inversión ya ejecutada y estableciendo un orden de prelación para la ejecución de los proyectos.
- Involucrar y comprometer a la sociedad civil y al sector privado en las acciones a desarrollar
- Crear y desarrollar políticas públicas y condiciones institucionales que promuevan la generación y ejecución de la inversión privada.
- Buscar el aumento de la competitividad nacional, regional y local, así como la superación de la pobreza.
- Reforzar la transparencia, el seguimiento, la rendición de cuentas y la ejecución de las acciones concertadas en el proceso del Presupuesto Participativo.

6.1.4 Metodología

El Presupuesto Participativo es un proceso de consulta y diálogo entre la comunidad y las autoridades sobre cuáles son las prioridades de inversión de un país, región o municipio.

Se trata de dividir el territorio en el que se va a realizar la consulta sobre los presupuestos, englobando a todas las personas que se vean afectados en ellos y formar diferentes secciones de

pequeño tamaño para que en cada una de ellas se puedan realizar propuestas y debatirlas con argumentos válidos y deliberando, que es el fin de la democracia.

La división puede hacerse a partir de criterios geográficos, sociales y organizativos.

Luego cada una de las divisiones o jurisdicciones eligen al azar ciertas personas para que lleven las propuestas a unas asambleas conjuntas en las que se reúnen todos los delegados y deciden de nuevo qué solución van a tomar, debatiendo de nuevo qué va a ser lo mejor para la mayoría, siempre dentro de unas normas estipuladas, tomando una decisión acorde con los derechos de las personas e intentando no perjudicar sobremanera a nadie.

Si en la primera asamblea no se llega a un acuerdo se realizan más asambleas hasta que se consigue la solución preferida por la mayoría y finalmente, si no se llega a una conclusión, se decide por votación. Una vez decidido el qué se va a hacer y cómo se va a hacer, se procede a presentar un borrador al Gobierno que esté al mando de la región o jurisdicción involucrada en el proceso, con los presupuestos teniendo en cuenta las necesidades, la población de la región o jurisdicción y las prioridades.

Llevar a cabo este proceso significa realizar una tarea titánica, en un comienzo, con mucha responsabilidad y convencimiento. No se puede ni se debe realizar un diagnóstico ni fomentar la participación de la comunidad si no es de esta manera. La participación de la sociedad debe ser seria, estructurada, sistemática y permanente, no demagógica ni desvirtuada por intereses políticos personales ni grupales. La representación debe ser auténtica y los representantes deben conocer los problemas de sus vecinos, la gravedad y urgencia de los mismos. Hay que preparar a la comunidad y a los funcionarios para que aprendan a diferenciar las necesidades sentidas de las necesidades reales y cómo privilegiar la atención de las mismas cuando los recursos económicos, humanos y de tiempo son escasos. Si hay conciencia de la importancia de lo que se hace se pueden lograr acuerdos, si no, esto será imposible y solo se logrará profundizar los enfrentamientos entre los distintos sectores de la comunidad, cada uno aquejado por sus propios problemas.

Imaginémonos por un momento la mecánica de funcionamiento de una planificación y presupuesto participativo. Detectadas las necesidades, analizados detenidamente los problemas y los recursos de todo tipo con que cuenta el organismo, y por funcionarios del mismo (Ejecutivo y legislativo), se convocan a una reunión a los representantes de la comunidad y se consulta el anteproyecto elaborado. Los representantes comunitarios harán conocer sus posiciones, apoyarán u objetarán las obras y las partidas presupuestadas y solicitarán las modificaciones que crean oportunas y convenientes. Discutirán entre ellos y con los funcionarios responsables de cada área la tarea necesaria, los recursos con que se cuenta y el orden de prioridad frente a los otros requerimientos y necesidades, y de esta discusión ordenada, bien intencionada y responsable saldrán las directrices para confeccionar el presupuesto o bien el propio presupuesto conformado de manera definitiva. Algunas veces,

serán necesarias más reuniones hasta lograr un consenso y en este punto es necesario recalcar que la actuación de los responsables de cada área debe ser muy criteriosa y basarse siempre en la verdad, no mentir a la comunidad. Si los recursos son realmente escasos, hay que discutir adecuadamente el asunto y encontrar soluciones razonables para las partes involucradas. Si se trata de imponer una determinada política, por ejemplo de salud, educación o seguridad por sobre otras necesidades, se tendrá que hacer, pero si la comunidad la conoce, la acepta aunque sea logrando la incorporación de su pedido con una partida simbólica, servirá como un disparador y recordatorio para el presupuesto siguiente. Como el Órgano legislativo también estará presente, se disminuyen las dificultades para su aprobación y posterior promulgación.

6.1.5 Presupuesto Participativo y Presupuesto Tradicional. Diferencia

Todo plan estratégico y todo presupuesto debe ser un instrumento de gestión que oriente la toma de decisiones de los gobernantes y contribuyan a optimizar la gestión pública haciéndola asertiva, eficaz y eficiente, es decir ir más allá de lo técnico en donde pone énfasis los planes y presupuestos tradicionales que a lo sumo orientan el tipo de gasto que se realizará durante el año y señalan los límites de la acción pública.

El presupuesto participativo rompe con el concepto tradicional de presupuesto que se refiere a un instrumento meramente técnico que solo puede ser abordado por profesionales, estableciéndolo como una concepción más dinámica, no solo técnica, sino también política, educativa y participativa porque es un proceso que abarca el ámbito no solo de lo deseable sino también de lo posible, porque tiene relación con los recursos y las factibilidades técnicas, genera voluntades y compromisos de los funcionarios y la comunidad, valora las necesidades, opiniones de la gente y las decisiones que ésta toma generando un cambio en su mentalidad y actitudes hacia lo público, planteando también una transformación en el modo en que funcionan las instituciones, impulsando de alguna manera un cultura orientada a resultados, lo que necesitamos esencialmente para construir un nuevo Estado.

6.2 Balance Social en el Sector Público

La población sufre diferentes problemáticas relacionadas con las diversas necesidades de bienes y servicios que afectan su bienestar y calidad de vida, y que deben ser identificadas y satisfechas por parte del Estado.

Del relevamiento de tales problemáticas, información que podríamos obtener durante el proceso de presupuesto participativo, surge la necesidad de formular e implementar políticas públicas adecuadas, orientadas a solucionar tales problemas sociales, dado que todas las entidades estatales tienen una responsabilidad social directa o indirecta ya sea en la minimización de tales problemas o en la prestación de servicios necesarios para el desarrollo de la Sociedad.

Siguiendo en la línea de optimización de la gestión pública, de promover y favorecer mecanismos de transparencia de la administración pública, el Estado en todos sus niveles cuenta con una nueva herramienta de control y evaluación de gestión, útil para la planificación estratégica, la toma de decisiones, la gestión de la cosa pública y la medición de las acciones de gobierno, que complementa a las ya existentes.

A través de este instrumento se definen indicadores cualitativos y cuantitativos a nivel social, económico, ambiental y de desarrollo humano de las políticas públicas, de tal manera que permita verificar el real impacto, tanto positivos como negativos, de los proyectos y el alcance o no de las metas postuladas para saber si se necesita trabajar elevando los estándares de calidad institucional y generar canales de comunicación fluidos y transparentes entre todos los actores.

Como ya señalábamos en el inicio de nuestra propuesta, es imperioso realizar el monitoreo y evaluación de resultados, de las acciones presupuestadas y realizadas con sistemas de rendición de cuentas que satisfagan a todas las partes interesadas y esto se logra a través de una herramienta conocida por los profesionales en ciencias económicas llamada Balance Social, sobre la cual existe ya una Resolución Técnica, la N° 36 emitida por la FACPCE.

La información contenida en el Balance Social debe ser preparada por el Sector Público con el objeto de rendir cuentas a los terceros interesados sobre la satisfacción de sus expectativas.

Cabe señalar que las normas que soportan el balance social se basan en la premisa constitucional que establece como función primordial del Estado velar por las condiciones de vida de la población y podríamos decir que el Balance Social en el Sector Público, además de ser una herramienta de evaluación de la gestión constituye, como proceso de retroalimentación, una metodología para identificar nuevos problemas o necesidades sociales, lo que por consiguiente daría lugar a la formulación y ejecución de nuevas políticas públicas y sociales.

El tema Balance social en el Sector público abarca aspectos muy amplios, por lo cual su profundización y análisis lo dejamos como tema de desarrollo en otros y futuros trabajos.

6.3 Estructura básica del Presupuesto Participativo y Evaluación de resultados

A continuación se presentan gráficos que responden a esquemas básicos, solo con fines didácticos y para mostrar de algún modo el proceso de elaboración de un presupuesto participativo y su vinculación con el balance Social mediante la definición de indicadores de desempeño público que permitan medir los objetivos estratégicos reflejados en el presupuesto participativo y acordes a la misión y visión de gobierno.

El Gráfico 1 muestra el Esquema secuencial del trabajo propuesto.

El Gráfico 2 es un esquema global del Presupuesto Participativo de un ente gubernamental en donde la población no solo participa en la definición y priorización de sus necesidades y por ende en la estructura de gastos sino también lo hace respecto a los recursos en cuya estructura el

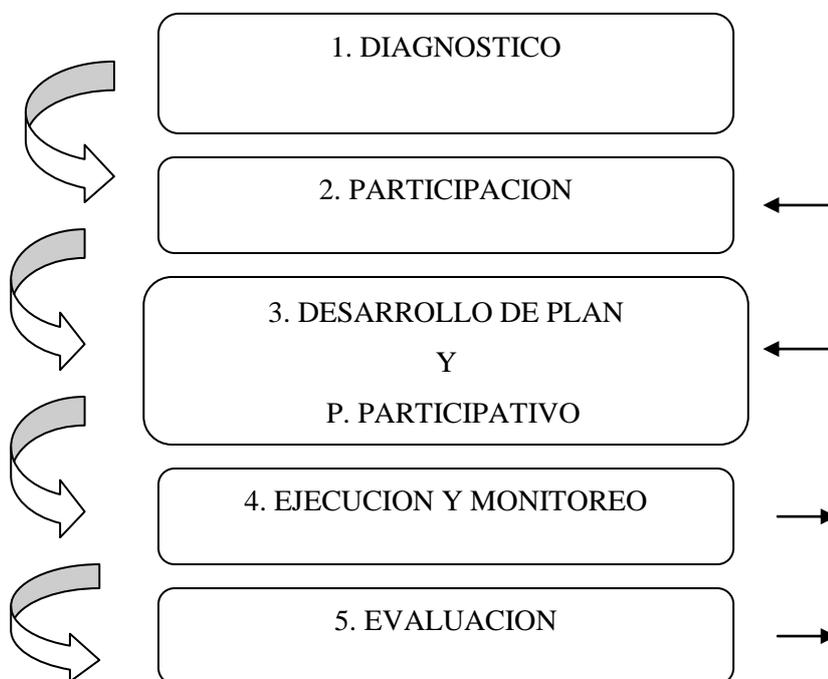
gobierno asigna un determinado porcentaje para ser aplicado al presupuesto participativo, es decir sujeto al poder y control de la comunidad.

La riqueza participativa de todo presupuesto participativo radica en el pertinente diseño territorial; en el ejemplo propuesto las zonas surgen de dividir a la provincia en cuatro cuadrantes teniendo como parámetro la ubicación geográfica. También se la podría dividir en forma piramidal teniendo en cuenta otros parámetros como cantidad de población, nivel de ingresos, educación, actividad económica, etc.

Luego en el Gráfico 3 y 4 mostramos esquemáticamente la conexión del presupuesto participativo con el balance social en relación con la respectiva estructura de Recursos y Gastos respectivamente, y citando como ejemplos algunos indicadores para medir y evaluar los resultados de la gestión respecto a la ejecución de las políticas públicas establecidas previamente y que debieran estar reflejadas en el mencionado presupuesto, aunque en realidad, se debe tener en cuenta que el Balance Social no se debe hacer en función de la ejecución presupuestaria, sino de los bienes o servicios entregados efectivamente y de los problemas atendidos.

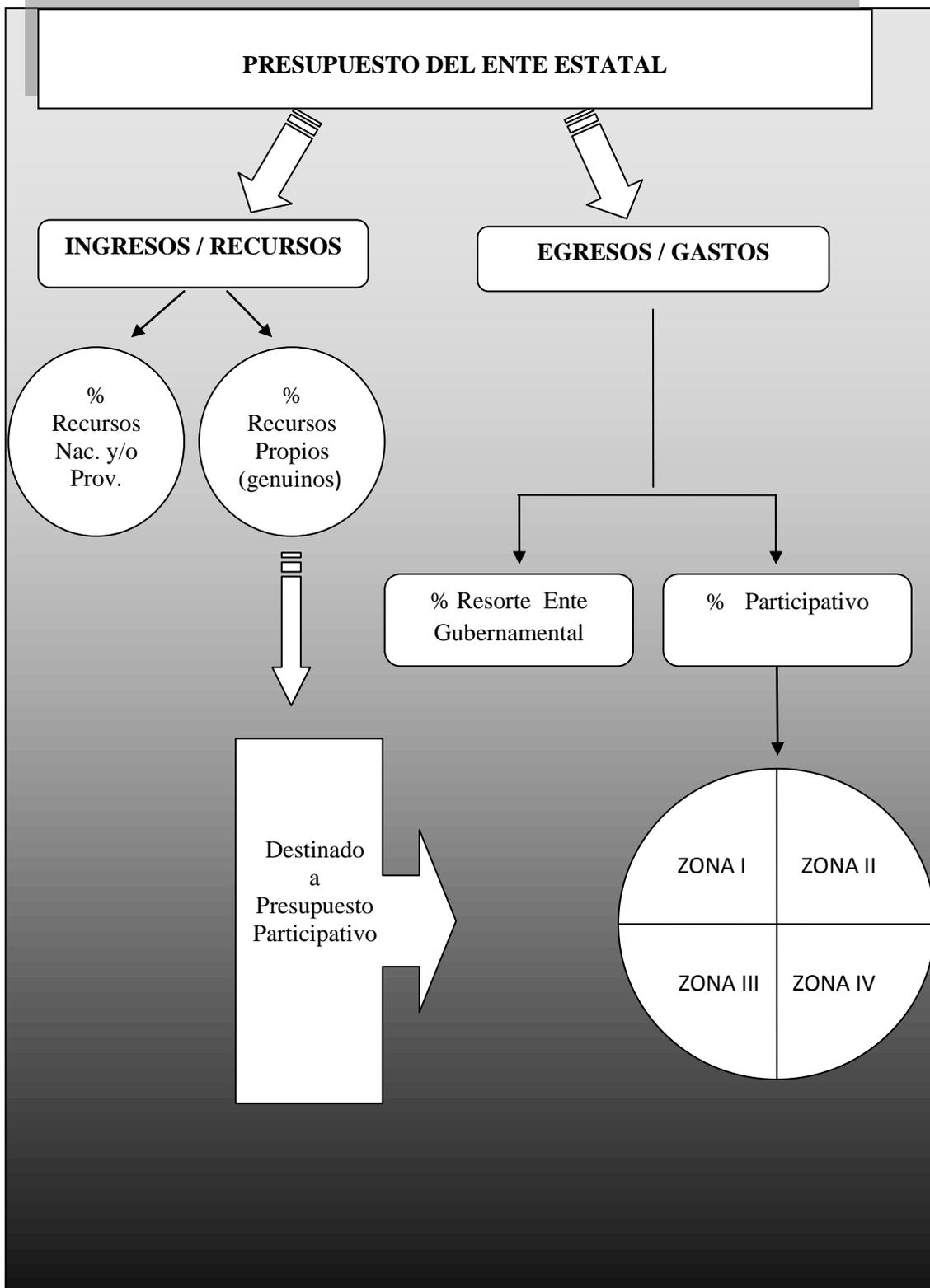
La evaluación de la gestión debe convertirse en una herramienta prioritaria para la toma de decisiones y no solo en un proceso de recolección de datos sin una orientación definida.

Gráfico 1 .Esquema de Trabajo



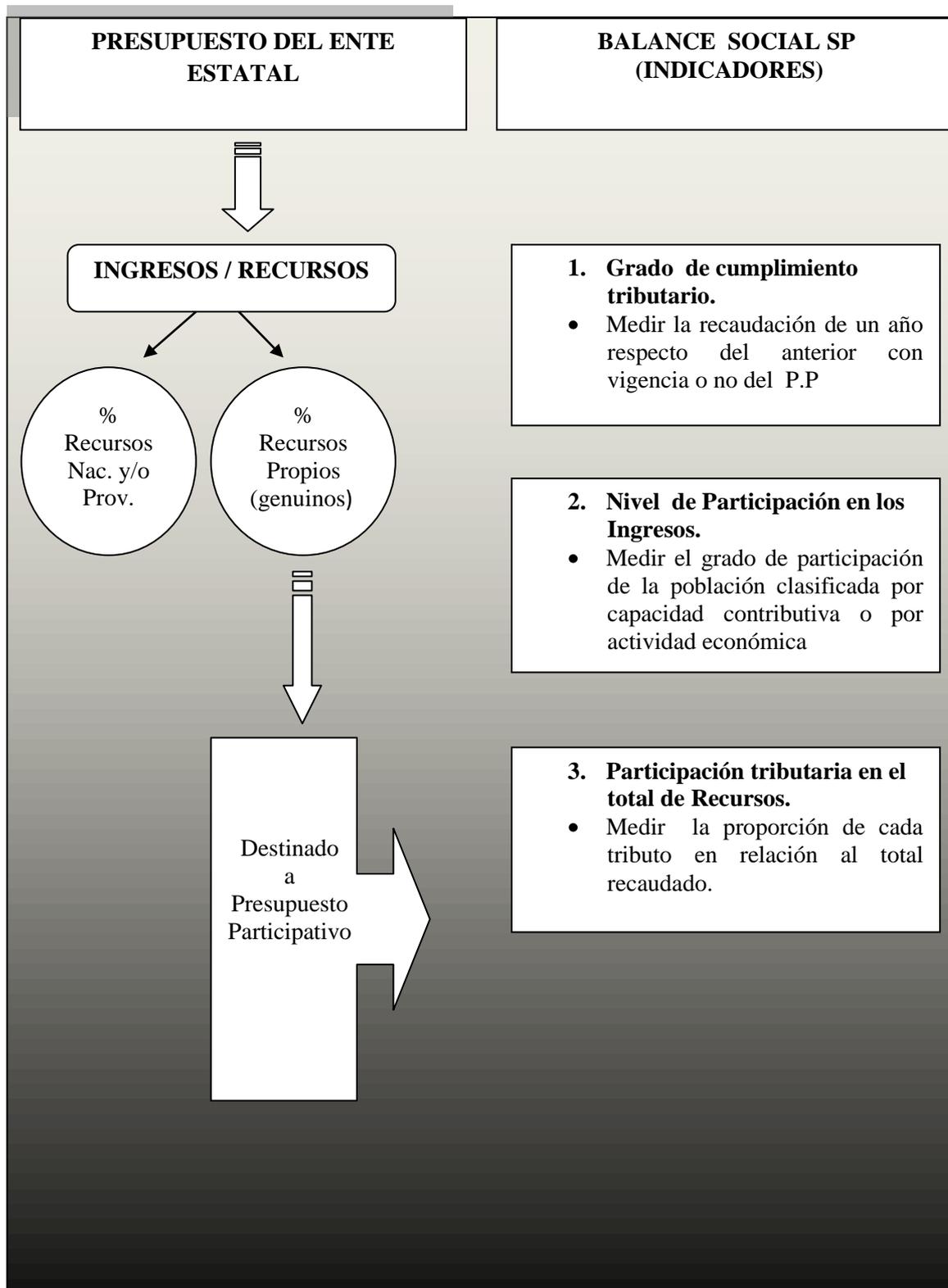
Fuente: Elaboración propia

Gráfico 2. Estructura de Presupuesto de un Ente Estatal



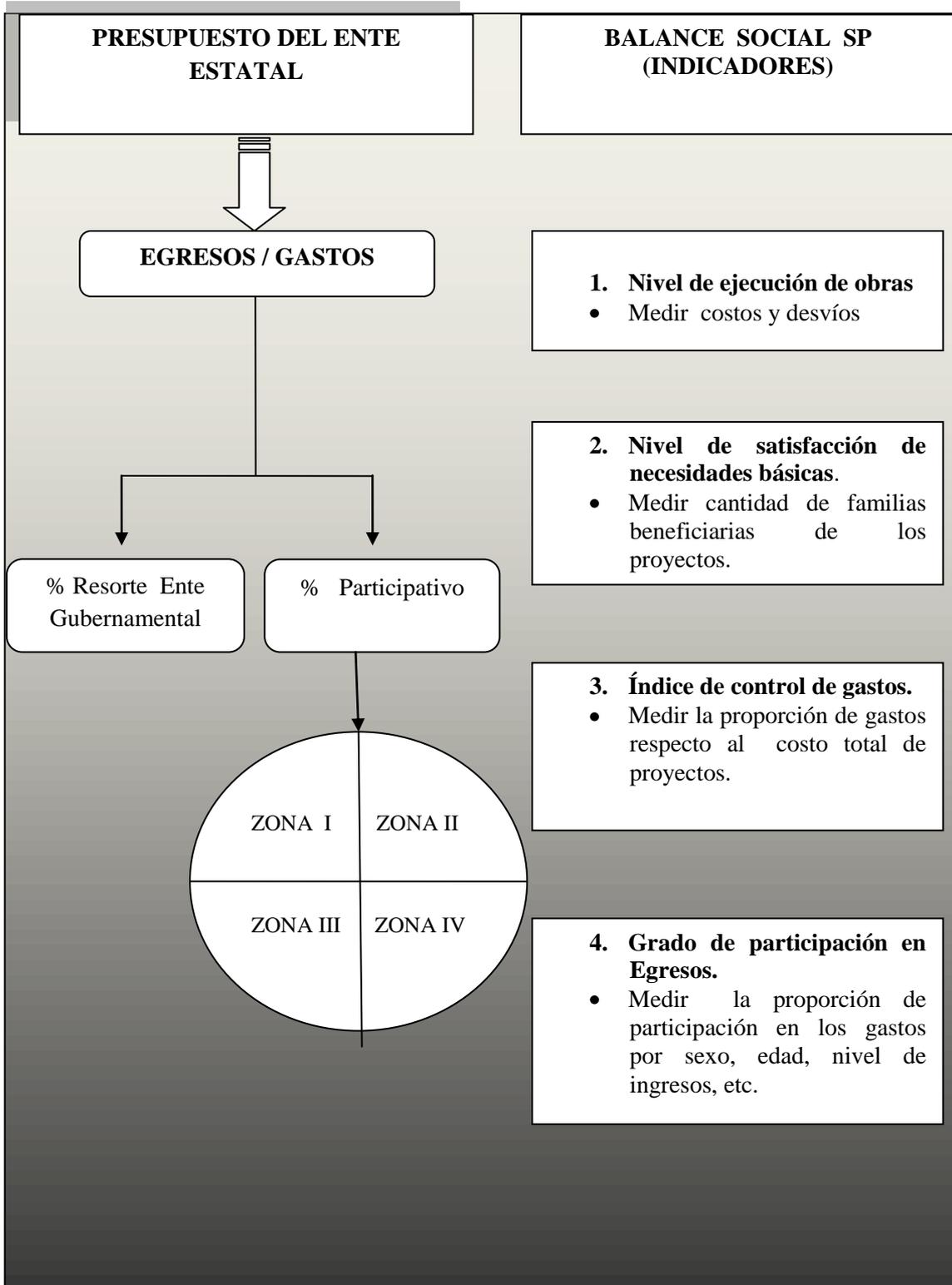
Fuente: Elaboración propia

Grafico 3. Estructura de Ingresos vinculada con Balance Social



Fuente: Elaboración propia

GRAFICO 4. ESTRUCTURA DE EGRESOS VINCULADA CON BALANCE SOCIAL



Fuente: Elaboración propia

7. CONCLUSION

Durante el desarrollo del trabajo hemos caracterizado a una administración pública actual en crisis, manifestado que es necesaria una transformación hacia una nueva gestión pública que requiere un cambio de actitud del funcionario, mejorar la colaboración entre organizaciones, capacitar la alta dirección, cumplir con los objetivos organizacionales respetando las respectivas normas, estatutos y reglamentaciones que le caben pero sin perder de vista los resultados en pos del bienestar general, y en su caso "humanizar" las leyes vigentes que hacen también a la capacidad de dar respuesta del Funcionario público.

Asimismo, hablar de una nueva administración pública en el largo plazo, además del análisis de los aspectos referidos, implica impulsar un cambio en la cultura social y organizacional que sabemos es un proceso lento y difícil, lo que, a nuestro modo de ver, el tema roza indefectiblemente con un necesario y nuevo perfil del funcionario público.

La administración pública más que probar la calidad, la eficacia y la eficiencia en términos económicos, deberían hacerlo en términos de beneficio social; es decir, que efectivamente la administración pública sea la garante de los fines del Estado, con énfasis en la estabilidad económica, política y social. A su vez, también debe responder a otras exigencias de la sociedad, como lo son la transparencia y rendición de cuentas, así como el combate a la corrupción, males que han aquejado desde hace muchos años a la administración pública como al sector privado, en Argentina.

También es importante señalar que la recuperación de los presupuestos participativos llevaría a que las administraciones no realicen gastos innecesarios, que se aproveche el capital destinado a mejorar la vida de la población y que se evite la corrupción del poder.

Por otro lado, de acuerdo a numerosas publicaciones por distintos medios, sucedieron varias experiencias de aplicación de presupuesto participativo en el Sector Público y también de balance social, de manera tal que la realidad indica que estos instrumentos constituyen espacios y mecanismos de participación que incorpora el debate, el acuerdo y el voto ciudadano como herramientas que permiten destinar una parte del Presupuesto gubernamental a la realización de propuestas y proyectos que las personas consideren necesarios para su territorio.

Es preciso asumir que vivimos en un mundo globalizado, que los mercados están interconectados y que el sistema necesita recurrir al crédito para seguir funcionando. Teniendo en cuenta estas premisas, no se puede obviar la importancia de una Administración bien articulada, que utilice correctamente lo que se le preste, que administre de manera adecuada los fondos que reciba, que garantice la seguridad jurídica y que informe con transparencia.

Una sociedad sin Administración Pública es una sociedad desarticulada y sin capacidad de gestionar la voluntad de sus ciudadanos. La Administración Pública es imprescindible y debemos aspirar a la mejor posible.

Necesitamos una Administración Pública avanzada, eficiente, ágil, profesionalizada y sin injerencias o intereses mezquinos, y que solucione los problemas de los ciudadanos.

Para lograrlo, es preciso que el sector público se transforme, se adapte y se convierta en un verdadero catalizador del desarrollo de ciudadanos, grupos, asociaciones y empresas.

Para conseguir que el sector público se transforme y juegue el papel que le corresponde, se necesita voluntad política, visión y consenso, que la función pública debe estar libre de ataduras políticas, económicas y de cualquier tipo para que realmente sirva a los intereses de los ciudadanos y de la sociedad, no de los partidos.

Además resulta necesario que el sector público y el privado se entiendan y colaboren para abordar retos comunes, fórmulas que compartan el esfuerzo o el riesgo y complementen los esfuerzos destinados a optimizar costos.

Finalmente podemos concluir diciendo que el uso de las herramientas de gestión descritas en el desarrollo de este trabajo coadyuvaría a una Administración pública estratégica necesaria para lograr implementar el anhelado y nuevo modelo de gestión pública: El modelo orientado a resultados, incorporando en su planificación estratégica instrumentos como planes de desarrollo, presupuestos públicos participativos, y el Balance social como mecanismos no solo de evaluación del cumplimiento de objetivos, políticas y gestión sino también como oportunidad para detectar nuevas problemáticas y establecer políticas públicas que las resuelva; todo ello redundará en el fortalecimiento del sistema de relaciones con los vecinos que les permita pasar de ser simples lectores o receptores de información a ser ciudadanos cada vez más activos y críticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Elaboraciones propias de autores del presente trabajo.
2. Oszlak O. y Orellana E. “El análisis de la Capacidad Institucional: aplicación de la metodología SADCI”, Biblioteca virtual www.top.org.ar ,1991.
3. Acle Tomasini A. “Planeación estratégica y Control Total de Calidad”, 1989.
4. Red Argentina de Presupuestos Participativos, página Web www.rapp.gov.ar, Novedades 2014.
5. Cortada J.W., Dijkstra S., Mooney G.M y Ramsey T. -IBM Institute for Business Value “Administración Pública 2020: hacia un entorno de continua colaboración”, 2008.
6. Página Web www.presupuestosparticipativos.com