

GESTIÓN PÚBLICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Capítulo 13

CARLOS ALZA BARCO
(EDITOR)



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Gestión pública: balance y perspectivas
Carlos Alza Barco (editor)

© Carlos Alza Barco, 2012

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: diciembre de 2012

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-15080

ISBN: 978-612-4146-23-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361200869

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Prescripción internacional para el planeamiento presupuestal a nivel sectorial

Michel Filion

El planeamiento a largo plazo y las demandas sociales inmediatas ilustran bien el dilema que todos los estados del mundo enfrentan: la voluntad de contestar a demandas sociales inmediatas presentes en la mayor parte de los gobiernos. Sin embargo, no todos estos gobiernos hacen una evaluación con respecto a estas demandas, lo que trae consigo un desconocimiento de cuáles son los costos y los impactos de esa respuesta estatal. De este modo, el que se atiendan de inmediato las demandas sociales legítimas puede impedir a los gobiernos el brindar una solución a las mismas en el largo plazo. Asimismo, hay muy poca presión social que demande la construcción de una sostenibilidad presupuestal de los programas propuestos. Si bien la política plantea soluciones ilusorias a problemas insolubles, la búsqueda de esas soluciones se refleja en el presupuesto, por lo que generalmente este representa una selección de soluciones parciales e incompletas a problemas muy difíciles de tratar.

A continuación, se estudiarán las tácticas internacionales que permiten resolver los dilemas en juego dentro del presupuesto de la nación. Para lograr este objetivo se presenta, en primer lugar, la importancia del presupuesto nacional. En segundo lugar, se explica cuál es la relevancia de las decisiones de los distintos actores involucrados y el método incremental en esta toma de decisión. En tercer lugar, se explica cuál es la prescripción internacional con respecto al tema del presupuesto. Y, finalmente, se establecen las dificultades y desafíos que se presentan en torno al tema.

PRESUPUESTO NACIONAL: DECISIÓN INCREMENTAL PARA UNA MEJOR REDISTRIBUCIÓN

Según los informes del FMI, el peso del gasto público de la economía peruana llega a casi el 20%. Esto se vuelve significativo cuando se reconoce la importancia que posee el gasto público en una economía principalmente extractiva. De este modo, las economías que están basadas en la extracción de materias primas tienen muchas dificultades en distribuir el ingreso. Esta tarea, realizada por medio de la intervención estatal, es necesaria para compensar la debilidad estructural existente en la economía. Por ello, son las decisiones que los gestores públicos realizan sobre sus propios programas las que determinan la eficacia y la eficiencia del rol redistributivo del Estado. Entonces, de allí viene la importancia de la calidad del gasto y del presupuesto que le antecede.

Los gestores de los programas públicos intervienen de diferentes formas en el proceso de decisión. En algunos casos, estos actores son independientes y deciden sobre la entrega de servicios directamente. En otros casos, asesoran a los actores de nivel superior para la toma de decisiones dentro de un programa determinado. En relación con el presupuesto, los gerentes públicos intervienen en la preparación de propuestas de gastos, en la evaluación de la eficiencia y eficacia de los programas existentes y, en algunas ocasiones, en la valoración de las nuevas alternativas presupuestales. Es este conjunto de operaciones el que otorga bastante poder al funcionario sobre la determinación de los programas y, por ende, sobre la redistribución de la riqueza en el país. Asimismo, considerando el nivel de descentralización del manejo público en el Perú, el desafío de la dirección estratégica del país es brindar a miles de gerentes las herramientas que les ayuden a tomar decisiones adecuadas y acordes con el planeamiento estratégico a largo plazo.

La forma normal de tomar decisiones es poco a poco, en donde a partir de los problemas nacionales los gerentes dan atención a aquellos que son sensibles y visibles en un horizonte a corto plazo. Según varios autores, los responsables de los programas públicos, buscarían su comodidad al tomar decisiones que consoliden su nivel de aceptación en su entorno, a la par que reducen las decisiones contrarias al interés de su equipo de trabajo y de sus clientes habituales; es decir, existiría una propensión al mantenimiento de los programas vigentes sin importar los resultados reales alcanzados por estos. De esta manera, si le preguntamos a un gerente sobre cuál debería

ser el presupuesto del siguiente año para el programa existente, este contesterá que se basará en el presupuesto actual más el presupuesto de iniciativas nuevas, más el porcentaje correspondiente a la inflación y más los acuerdos a tomar en esa índole. Por lo tanto, la tendencia será incrementar año tras año el presupuesto por cada programa, siendo esta una de las razones que juega en contra de la calidad del gasto. De este modo, es debido a este funcionamiento que muchos programas se mantienen dentro de un tiempo mayor al planificado. Sin embargo, hay una posible solución a esto que se presenta de la mano del incrementalismo, uno simple y uno complejo: por un lado, el incrementalismo simple es aquel que hace que los gerentes decidan agregar un gasto en base al año precedente; mientras que, por otro lado, el incrementalismo complejo, implica comparar un número restringido de opciones sabiendo que el análisis será incompleto, pero esperando que sea suficiente para mejorar la calidad de la decisión.

La prescripción de las grandes organizaciones internacionales para la preparación del presupuesto público favorece el análisis estratégico, a la vez que reconoce que la tendencia a un incrementalismo simple es fuerte y que es difícil ir contra las características propias de la burocracia del Estado. Con respecto a esto, los actores internacionales sugieren la definición de una política presupuestal que obligue a los componentes del Estado a presentar una programación de gastos acorde con la estrategia de desarrollo del país. Cabe resaltar que esta programación nacional debe estar basada en resultados cuantificables. De este modo, la prescripción internacional se puede presentar en cuatro puntos:

1. Establecer los límites presupuestales.
2. Solicitar a los ministerios la proposición de programas dentro de esos límites.
3. Pedir a los ministerios establecer las estimaciones presupuestarias finales.
4. Preparar la Ley Presupuestaria.

El rol de los ministerios en esas prescripciones internacionales es el de diagnosticar su sector, definir una estrategia sectorial acorde con las prioridades gubernamentales, evaluar las alternativas precedentes y las nuevas iniciativas, presupuestar en base al sistema ABC (*activity based costing*), establecer prioridades y consolidar el conjunto de un escenario.

DIFICULTADES Y DESAFÍOS

El escenario descrito no funciona de esa manera en la mayoría de países del mundo, siendo el incrementalismo simple la razón principal de ello. Existen tres dificultades y un desafío para poder implementar esas reformas. Por el lado de las dificultades, en primer lugar, hay gastos irreductibles, como los sueldos y beneficios laborales que representan compromisos del Estado. En segundo lugar, la descentralización, la cual ofrece independencia a gobiernos regionales y locales, pero a la vez dificulta la velocidad a la cual se pueden hacer reformas presupuestarias. Por último, existe una resistencia al cambio en todas las organizaciones que van a ser transformadas. Por otro lado, el mayor desafío existente es el pasar de una lógica de insumos a una de resultados con valor para los ciudadanos; es decir, lograr un cambio cultural.

De este modo y a manera de conclusión, hay que decir que las grandes ideas a recordar son, primeramente, la viabilidad presupuestal de los programas sociales, teniendo en cuenta que al momento de implementar se debe lograr hacer de este un programa sostenible a nivel presupuestal. Además, los programas sociales son temporales e imperfectos, por lo que deben ser evaluados de vez en cuando. Finalmente, para la solución de los dilemas a largo plazo de las demandas inmediatas, existe el método que ofrecen los grandes actores internacionales.