

PRESUPUESTO, AUDITORÍA Y EVALUACIÓN: Herramientas para la Reforma del Estado

Hernán Pablo Llosas

Resumen

Los Estados se están achicando. Esto significa descentralización de actividades y servicios, y la necesidad de asegurar una eficaz y eficiente prestación de los mismos. El Presupuesto, la Auditoría y la Evaluación constituyen herramientas poderosas para esta tarea. La explosión de las comunicaciones, unida a la auditoría política que realizan los buenos periodistas, ha dado al ciudadano común un poder que antes no tenía. Esto debe ser tenido en cuenta por los políticos en general y por los que ocupan cargos en el gobierno en particular. Se describen los arreglos institucionales y su funcionamiento en Argentina

Abstract

States are reducing in size. This means decentralization of public services, which in turn asks for more and better control of their efficient and effective supply. Budgeting, Auditing and Evaluation are powerful tools for this task. Accountability is a must. The explosion of communications, plus the political auditing performed by responsible journalists, has given the average man in the street a power which he lacked hitherto. Now he has a role to play in the design of projects and programmes. This has to be considered by politicians. Institutional arrangements and their functioning in Argentina are described and commented.

CODIGO JEL: H1

INTRODUCCIÓN

Si se preguntase a una persona más o menos informada cuáles son los principales temas económicos en este fin de milenio, probablemente contestaría *globalización* y desempleo.

El fenómeno de la *globalización* abarca muchos temas, incluido el desempleo. Entre los otros temas que abarca podemos mencionar la *pérdida de grados de libertad de las autoridades económicas nacionales*, la explosión de las comunicaciones, el cambio tecnológico ahorrador de mano de obra. Estos temas, a su vez, están relacionados entre sí y con otros temas.

La *pérdida de grados de libertad* en política económica ha producido una situación de *penuria fiscal generalizada*. Ésta, por su parte, llevó a la idea de que es necesario *repensar el rol del Estado* en las modernas sociedades.

Vinculado con ambos temas está la reformulación del *proceso presupuestario*, el papel de los controles sobre el gasto, o *auditoría*, y la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia en el accionar del estado, o *evaluación* en un sentido muy amplio.

En este trabajo se realizarán algunas reflexiones sobre estos tres temas. Las mismas pretenden suscitar un debate al respecto, como un aporte de los economistas hacia una tarea *interdisciplinaria*. La meta fijada es muy ambiciosa, tanto cuan crucial es el logro de respuestas a estos temas para que la vida humana en el siglo XXI sea no menos humana que en el siglo que se va.

En la sección I se analizará el rol del Estado en las nuevas circunstancias de la economía mundial. En la sección II se verá cómo lo anterior se interrelaciona con el proceso presupuestario, la auditoría y la evaluación en sentido amplio. En la sección III se realiza una descripción del proceso presupuestario en Argentina, y de las tareas que se realizan en materia de auditoría y evaluación. La sección IV resume lo visto y pretende aportar algunas conclusiones.

I. EL ROL DEL ESTADO HACIA FINES DEL MILENIO.

EL DILEMA DEL GOBERNANTE.

El gobernante hoy se enfrenta con un serio dilema fiscal (Llosas, 1997b). Las demandas por mayor gasto público están en constante aumento como consecuencia de la creciente necesidad de complementar por la vía de la provisión de bienes y servicios públicos lo que el mercado no puede proveer en materia de igualdad de oportunidades. Al mismo tiempo, la globalización quita grados de libertad a las autoridades tributarias. La ausencia de armonización de las estructuras tributarias pone límites a la recaudación posible. Violar esos límites ahuyentaría factores de la producción que los países necesitan y les restaría competitividad en el comercio internacional, presionando sobre el balance de pagos y afectando negativamente el crecimiento económico y el nivel de empleo.

Tampoco puede el Gobierno recurrir a la emisión de deuda pública más allá de ciertos límites puesto que hacerlo desplazaría a los tomadores privados, con perjuicio para la competitividad internacional de la producción local. En algunos países el endeudamiento público está limitado, además, por normas impuestas por las autoridades supranacionales (Maastrich).

LA DESCENTRALIZACIÓN.

La creciente penuria fiscal, ya comentada, unida a la elevada ineficiencia de los Estados, ha dado lugar a presiones hacia una reducción en el *tamaño* de los mismos. Como consecuencia, en las últimas décadas se ha producido una ola de *privatizaciones de Empresas y Organismos del Estado*. Este proceso privatizador, para quienes han vivido hace casi medio siglo el simétrico proceso estatizador, resulta tan enfervorizado y tan vacío de contenido teórico como aquél. En ambos casos ha sido la desconfianza hacia quienes manejaban las empresas, el Estado ayer, los empresarios privados antes de ayer, la que impulsó el cambio.

Las privatizaciones recientes constituyen una forma de *descentralización de actividades públicas*, en este caso hacia el sector privado. Las descentralizaciones, más aún que las centralizaciones, necesitan un Estado central fuerte, flexible y ágil. En el caso de las estatizaciones era necesario para controlar la gestión de los administradores públicos, en el caso de las privatizaciones lo es para controlar la gestión de los administradores privados. Cuando no se dan estas condiciones, como no se dieron en el caso de la nacionalización de empresas, o se dieron en algunos casos al principio, sólo para ir diluyéndose con el tiempo, el resultado es el abuso por parte de esas empresas del poder monopólico que detentan. Ni la nacionalización antes, ni la privatización ahora son panaceas que todo lo solucionan.

En nuestro país, a esta descentralización hacia el sector privado se ha sumado una fuerte descentralización del gasto público nacional hacia las provincias y las municipalidades. La educación y la salud públicas son brindadas hoy casi en su totalidad en esos niveles jurisdiccionales.

LA BUROCRACIA Y LOS POLÍTICOS.

El Estado que *descentraliza*, que delega la *prestación y provisión* de bienes y servicios públicos, desde las comunicaciones y la provisión de agua potable, hasta la educación y la salud públicas, no puede delegar la *responsabilidad* por las condiciones en que los mismos se prestan y proveen. Esto significa que ese Estado más pequeño y más delgado necesita ser *más fuerte, más ágil y más flexible* que antes, dado que ahora debe ser capaz de monitorear y auditar la eficiencia, la eficacia, la calidad, la cantidad y el precio con que esos servicios descentralizados se prestan.

Para lograr estos objetivos, el Estado necesita construir una organización integrada por personas capaces y honestas. Necesita contar con funcionarios delgados (pocos), fuertes (capaces), ágiles y flexibles (con mucho sentido común). Necesita reemplazar la figura del funcionario que cumple con la letra de la ley (1), por la del *gerente*, que administra una realidad caracterizada por la *incertidumbre* y el *cambio* permanente. Esos funcionarios, para transformarse en gerentes, necesitan en la gran mayoría de los casos ser re-entrenados, capacitados técnicamente, y también iniciados en la *nueva cultura de la evaluación permanente*.

Ese grupo gerencial necesita disponer de libertad de decisión y, como consecuencia, hacerse responsable de los resultados de esa decisión. Como veremos luego, la *nueva cultura de la evaluación* es una poderosa herramienta para lograr estas metas. Esta cultura está íntimamente asociada, a su vez, al proceso presupuestario y de control de gestión.

Para que la burocracia (3) que hemos esbozado pueda funcionar correctamente, se necesita una *clase política* también capacitada, eficiente y honesta. Una clase política que esté informada sobre las nefastas consecuencias sobre sí misma que derivan de la existencia de una administración ineficiente (¿y corrupta?), que comprenda que los votantes independientes, como porcentaje del total de votantes, están creciendo en todos los países. Que en la Argentina cada vez el electorado nacional se parece más al de Capital Federal y menos al de las provincias feudales. Es suficiente ver lo que ha ocurrido recientemente en el Reino Unido y en Francia para comprobar cómo el voto

independiente puede voltear un gobierno al que considera que no cumplió con sus demandas y sus expectativas.

Al día siguiente de la fecha en que ha resultado electo, cada político debiera ponerse a pensar cuidadosamente qué es lo que los votantes van a tener en cuenta en la próxima elección. Esto es lo que debió haber ocurrido siempre, puesto que los legisladores y funcionarios no son sino representantes de los votantes. Si bien este *desideratum* no se dio en el pasado, se tendrá que dar en el futuro inmediato, ya que los políticos que no lo comprendan quedarán rápidamente eliminados como tales. Es evidente que la explosión de las comunicaciones, unida a la labor de auditoría política que realizan los buenos periodistas, ha dado al ciudadano común un poder que antes no tenía. Esto debe ser tenido en cuenta por los políticos en general y por los que ocupan cargos gubernamentales en particular (4).

II. PRESUPUESTO, AUDITORÍA Y EVALUACIÓN

Resulta entonces necesario aumentar la eficacia y eficiencia del gasto público, de modo de lograr, sin transgredir los límites establecidos por la globalización al nivel de la presión fiscal y al tamaño de la deuda pública, un aumento importante en la *cantidad* y *calidad* de los bienes y servicios públicos, sean éstos prestados por el Estado Nacional en forma directa, o indirectamente a través de otras jurisdicciones (provincias y municipalidades), o de empresas privadas.

Para aumentar la eficacia y eficiencia del gasto público los gobiernos cuentan con tres poderosas herramientas, el Presupuesto, la Auditoría y la Evaluación. Las dos primeras, gestión presupuestaria y auditoría o sindicatura, han caído tradicionalmente dentro de una o dos profesiones, las del contador público nacional y abogado, y consisten en el registro y control formales de las consecuencias financieras de la actividad estatal. Ninguna de ambas implica un *juicio* sobre la razonabilidad de las políticas públicas, ni sobre la eficacia y eficiencia con que fueron ejecutadas. Se trata de determinar si ha habido o no *corrupción formal* en el manejo de la cosa pública.

La tercer área, de *evaluación*, en particular la evaluación *ex-post* y la evaluación de impacto, *sí* implican un *juicio* sobre la razonabilidad, eficacia y eficiencia con que las políticas fueron ejecutadas. Profesionalmente cae dentro de diversas profesiones, todas ellas en el ámbito de las ciencias sociales: economistas, sociólogos, politicólogos.

EL PROCESO PRESUPUESTARIO.

El presupuesto tiene principalmente una FUNCIÓN POLÍTICA, la de realizar OPCIONES POLÍTICAS, de acuerdo con una RACIONALIDAD POLÍTICA (no económica), para construir y sostener apoyo político. Cumple además una FUNCIÓN FINANCIERA, de control del gasto y de los mecanismos de restricción, una FUNCIÓN ADMINISTRATIVA Y GERENCIAL, de autorización de las acciones, y una FUNCIÓN CONSTITUCIONAL de control de los funcionarios y de facilitar la rendición de cuentas del Ejecutivo al Parlamento.

Algunos países, como Alemania, se manejan con el sistema incrementalista. No hay prioridades, el sistema institucional domina el Presupuesto (no es funcional). Este sistema es bueno para las comunicaciones, que se complicarían en un sistema funcional. Como se verá luego, presenta otras deficiencias.

Otros países como el Canadá y la Argentina, han aplicado el sistema de presupuestos por programas. Para optimizar los resultados de este sistema es necesario desarrollar una capacidad gerencial que permita crear sistemas de medición del desempeño. El centro debiera determinar las prioridades, y establecer los techos de gasto. Los departamentos, a su vez, debieran realizar la auditoría interna y aplicar las políticas de evaluación. Se necesitarían *incentivos* para que los directores de los organismos cooperasen con las autoridades centrales. Si los ahorros generados por los departamentos cuando actúan **Económicamente**, y aumentan su **Eficiencia** y **Eficacia**, no quedan en los organismos, éstos no tienen aliciente para seguir actuando así.

El presupuesto por programas.

En las décadas de los años sesenta y setenta, la introducción *del presupuesto por programas* prometía grandes éxitos en la programación y el control del gasto público. Hoy resulta evidente que los logros no respondieron a las expectativas. Como se verá luego, se necesita complementar esa reforma con otras.

Entre las razones de este inesperado resultado podemos citar el aumento en la *incertidumbre* respecto del futuro, los avances en la *descentralización* de actividades, la creciente rapidez con que se producen los *cambios* de contexto, la falta de adecuación de las estructuras orgánicas a la naturaleza *funcional* de los programas, la diversidad de *intereses* entre los diversos actores del proceso presupuestario, la *interdependencia* entre esos actores y la fuerte restricción presupuestaria.

Otros obstáculos han sido la falta de apoyo político, la falta de liderazgo por parte de los reformadores, la ausencia de una estrategia sistemática e integral de implantación, la actitud negativa y la falta de motivación de los funcionarios públicos, y algunas limitaciones conceptuales del mismo modelo racional o por programas.

La principal limitación conceptual del presupuesto por programas es haber ignorado la *naturaleza negociada* del proceso presupuestario. Este proceso es pluralista, conflictivo y complejo. Esa misma complejidad lleva a que los funcionarios se basen en simplificaciones de cálculo y técnicas de negociación a la hora de defender sus solicitudes de crédito. Esos funcionarios actúan según una estrategia incrementalista, o decrementalista. En base a esa estrategia organizan la táctica con el fin de mejorar sus resultados individuales en la negociación.

La introducción del presupuesto por programas suponía que las actitudes de los funcionarios cambiarían automáticamente, convirtiéndolos en *gerentes* de la noche a la mañana. A partir de los 80, ante la evidencia de que se trataba de un supuesto erróneo, se comienza a pensar en la introducción de *incentivos* que permitan modificar los comportamientos y llevar a una *nueva cultura del gasto*. Se busca lograr que los actores desarrollen una mayor conciencia del costo y un mayor compromiso por la obtención de un resultado o valor, a cambio del gasto.

En alguna medida todo esto no es sino la aplicación al área gubernamental de lo que en la década de los sesenta se desarrolló en microeconomía, dando lugar a la *nueva teoría de la firma*.

El presupuesto es una realidad construída socialmente (4). Que esa construcción sea pluralista no significa renunciar a la búsqueda de sinergias positivas y negativas. Por eso es importante prestar atención a todos los componentes de la negociación presupuestaria. Esa negociación tiene lugar en un contexto eminentemente competitivo. La fuente de recursos es una sóla y los intereses y los criterios son múltiples. El conflicto es inevitable. Sin embargo, el problema no es el conflicto, sino las disfunciones que acarrea ignorarlo, o tratarlo inadecuadamente. La *competencia* debiera coexistir con la *cooperación* en la integración de valores e intereses complementarios, con la reestructuración

de las reglas del juego presupuestario, y con la preparación interna de las posiciones de negociación de cada unidad o grupo.

La autoridad presupuestaria debe ir más allá de la mera formulación de las reglas y del marco reglamentario del presupuesto. Debe ocuparse de la reestructuración del *comportamiento* y de las actitudes de *negociación*, y de fomentar entre los funcionarios (gerentes) públicos actitudes integradoras, tales como el intercambio de información, la búsqueda de intereses comunes, la consulta, la confrontación, la acción conjunta y la resolución transparente de los conflictos.

Se debe buscar *transparencia* para poder identificar las tareas y proyectos potencialmente complementarios. Debe buscarse que los funcionarios tomen conciencia de las interdependencias. La unidad central debe ofrecer su *mediación* para la resolución conjunta de los problemas entre organismos interrelacionados. Para lograr ésta colaboración es muy importante crear un sistema de *incentivos* y utilizar los métodos de *evaluación* de resultados y de desempeño. La cooperación debe añadirse a la competencia por los recursos escasos para lograr una reducción del gasto público. Ambos son una *oportunidad* y un *desafío* para la unidad central. Para lograr el equilibrio entre cooperación y competencia no basta apelar a la buena voluntad de los actores. Se debe lograr que esos actores consideren a la asignación de recursos como un ejercicio de gestión de un *proceso de negociaciones presupuestarias complejas*. La reestructuración de las reglas del juego presupuestario, la mejora en la preparación de las posturas de negociación dentro de cada organismo para participar en el proceso presupuestario y el uso de la lógica estratégica en las negociaciones presupuestarias, son precondiciones para el equilibrio.

La negociación eficaz a nivel *intraministerial* necesita que todos los intereses relevantes hayan sido tenidos en cuenta, sea mediante incorporación o mediante compensación. Este esfuerzo debe preceder a las negociaciones de cooperación *interministerial*.

El *dilema* presupuesto por programas vs. incrementalismo presupuestario queda *superado* en la medida en que el primero considere *variables de comportamiento*, y que el segundo acepte el tratamiento de *otros componentes* de la negociación, más allá de lo puramente competitivo.

LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y DE DESEMPEÑO: una herramienta útil.

Cuando se menciona el término evaluación se tiende a pensar en el análisis de proyectos de inversión a efectos de decidir si la misma se realiza o no. Este fué ciertamente el origen de la actividad evaluativa.

Desde esos orígenes, no tan antiguos, se ha producido una fenomenal evolución del concepto de evaluación (6). Además de aquel tipo de evaluación, que hoy es denominada *evaluación ex-ante* para diferenciarla de las otras, se ha añadido la idea de que la evaluación comienza en el mismo momento en que la *idea* de realizar un gasto es concebida, pasando por el *diseño* del proyecto, su *evaluación ex-ante*, el *monitoreo*, la *evaluación ex-post*, hasta llegar a la *evaluación de impacto* o de *resultados*.

Se habla de una *cultura de la evaluación* para explicar el cambio de mentalidad necesario para pasar de metas formales, de índole legal y contable, a metas económicas y sociales. Las dificultades inherentes a ese cambio se presentan en todos los países, tal como lo describe la literatura respectiva (Gray, 1993).

Más recientemente se han encontrado otras formas de evaluación, y otros usos a la evaluación. Se llega así a la idea de la *evaluación permanente*, de la *evaluación del desempeño* (Mayne, 1997), al

uso de la evaluación como complemento de la auditoría y como herramienta para el aprendizaje de las instituciones (Leeuw, 1994). En cuanto al área de cobertura, se ha pasado primero del nivel de proyecto al de programa, y después al de políticas. Se incluye no sólo la evaluación del gasto en capital físico, sino también del gasto en capital humano, y del gasto en investigación y desarrollo.

Los sistemas de presupuesto por programas trataron de racionalizar el proceso presupuestario al institucionalizar la evaluación como parte del proceso de gasto. La evaluación cumple un papel en el gerenciamiento de programas. Es un instrumento gerencial más que de políticas. Es útil para las agencias, los ministerios y el Parlamento. Proporciona asesoramiento en la adopción de políticas, e información para el gerenciamiento. La información, en la vida política, es moneda. Los organismos la organizan de manera tal que los terceron *no entiendan*, y no entendiendo *no puedan controlar*, ni sancionar. Es el caso de la Torre de Babel.

LA EVALUACIÓN COMO HERRAMIENTA DE CONTROL.

En la República Argentina una parte importante del gasto público nacional se realiza por delegación hacia las provincias, y de ellas hacia las municipalidades. En ausencia de una evaluación adecuada de ese gasto (7), el mismo se está desviando hacia finalidades distintas de aquellas a las se supone está dirigido. Esto explica en gran medida porqué no se ha actuado con la rapidez y eficacia necesarias, anticipándose a los problemas, por ejemplo en el caso de Cutral-Co y los que lo han seguido (8). En los Estados Unidos de Norteamérica, la práctica de la evaluación surgió como consecuencia de controlar el uso que los estados hacían del dinero federal recibido.

La ausencia o insuficiencia de los Organismos Reguladores, que debieran monitorear el cumplimiento por parte de las empresas prestadoras y proveedoras de bienes y servicios públicos de los compromisos establecidos en los contratos de privatización o de concesión, puede resultar en ineficiencia e ineficacia en esas prestaciones y provisiones. Esto redundará no solamente en un menor poder de compra del salario, sino también en mayores costos empresarios, dado el carácter de insumos intermedios en la manufactura de productos transables que esos bienes y servicios poseen. Ese mayor costo empresario perjudica, a su vez, la competitividad de la producción local *vis-a-vis* la extranjera, con efectos negativos sobre la balanza de pagos, el crecimiento económico y el empleo.

La difusión del uso de la evaluación en sus distintas formas será seguramente el medio idóneo (a) para lograr que los fondos disponibles se utilicen para las finalidades determinadas por la ciudadanía a través de sus representantes, (b) para que esa utilización sea efectiva y eficiente, y (c) para que la gestión de las prestadoras y proveedoras de bienes y servicios públicos redunde en un aumento en el bienestar de los argentinos y en una mayor competitividad internacional de la producción local.

LA AUDITORÍA.

Un aspecto muy relacionado con la evaluación es el de *rendición de cuentas*. Tradicionalmente se restringe al control formal del gasto realizado. De allí se evolucionó hacia la evaluación de los resultados obtenidos en relación a metas establecidas inicialmente. Del control ejercido por organismos de auditoría interna y externa se ha pasado al control por parte de los usuarios de los bienes y servicios públicos y por parte de quienes no son usuarios pero sí son afectados por la actividad pública (por la polución, por ejemplo).

La misma dificultad explicada respecto al pasaje hacia una cultura de la evaluación, se presenta nuevamente cuando se pretende pasar de la auditoría tradicional, de tipo legal y contable, hacia una auditoría que relacione metas, propuestas, logros alcanzados y costos incurridos.

En el Reino Unido la auditoría está unida al poder del legislativo para investigar las acciones del ejecutivo. La auditoría externa es como una evaluación. Antes de su publicación los informes son discutidos con los departamentos. Busca mejorar los sistemas y prácticas. Sin embargo, si sigue avanzando puede haber fricciones entre el legislativo y el ejecutivo.

Las auditorías internas han evolucionado recientemente en esa misma dirección. Promueven las 3 E, y no cuestionan la fijación de las metas. Buscan mejorar el gerenciamiento en un mundo político. Cooperan fuertemente con las autoridades locales, tratando de hacerlas responsables económica y políticamente.

Tanto la auditoría como la evaluación tienen valor solamente en relación al sistema presupuestario. El ejecutivo es *propietario* del Presupuesto, y el Parlamento es *propietario* de la Auditoría (y la evaluación). Ambos son están integrados.

Se presenta un obstáculo derivado del tipo de formación necesaria para realizar una y otra tarea. Mientras que la auditoría tradicional es materia de abogados y contadores, la nueva auditoría requiere, *además*, del concurso de científicos sociales, tales como economistas, sociólogos y politicólogos. Se trata de una tarea interdisciplinaria, resistida por quienes antes detentaban el monopolio de la misma. En la Argentina existe una circunstancia favorable. Mientras que en la mayoría de los países economía y contabilidad se enseñan en institutos separados, en nuestro país las Facultades de Ciencias Económicas reúnen ambas disciplinas bajo un mismo techo. El mismo hecho de existir un ciclo común de dos años de duración hace que los contadores aprendan rudimentos de economía, y que los economistas sepan algo de contabilidad. Esto facilita el diálogo entre los diversos funcionarios que se desempeñan en las áreas de presupuesto, auditoría y evaluación.

LA CIUDADANÍA COMO AUDITORA.

En estos momentos los organismos internacionales de crédito están financiando proyectos de *mejora institucional* y de *fortalecimiento de los sistemas de gestión* de los sectores públicos, como forma de llegar a ese estado delgado pero fuerte, ágil y flexible del que se hablaba más arriba. Será una tarea lenta, que tropieza ya con dos importantes dificultades. Por un lado la inercia de la burocracia estatal, comprensiblemente preocupada por la necesidad que tendrá de reconvertirse, de recibir capacitación, de salir de su modorra. En segundo lugar, la dificultad que tienen algunos funcionarios y legisladores en comprender que deben dar prioridad a su estabilidad ocupacional (léase reelección o confirmación en su puesto) *versus* la comodidad y algunos beneficios inmediatos.

En este proceso de cambio de cultura que se está tratando de inducir en las esferas del sector público, es fundamental la actividad que desarrollen los individuos, las familias, las instituciones intermedias, tales como las iglesias, las organizaciones de bien público y los grupos barriales (los ONG), y los municipios.

El periodismo ha sido elegido como principal herramienta contra la corrupción en los países que integraban la ex-Unión Soviética y el COMECÓN. Si bien existe mucho periodismo sensacionalista, están apareciendo algunos buenos periodistas que se juegan la vida, y a veces la pierden, en una tarea de control de las prácticas corruptas, tanto en el sector público como en el privado.

Es también fundamental la actitud de cada uno de los ciudadanos. El ejemplo que ha dado el auditor de la ANSESS, asesinado por cumplir con su deber, debe suscitar en cada persona las fuerzas necesarias para imitarlo.

LOS INCENTIVOS.

Son necesarios para lograr que las gerencias de los organismos cooperen con las unidades centrales. Un aspecto muy importante es permitir a los organismos beneficiarse de sus logros en materia de eficiencia, economicidad y eficacia. Para ello los organismos deben poder retener parte de esos beneficios y destinarlos a la realización de gastos decididos por ellos, incluido el pago de premios al personal responsable de esos progresos.

Están vinculados con la determinación de la capacidad gerencial para *diagnosticar* los nuevos problemas, para *diseñar* la soluciones a los mismos, y para *desarrollar* u obtener apoyo para su implementación. Son éstas las 3D de Metcalfe, citadas por Zapico-Goñi y Mayne (1997), que se añaden a las 3E tradicionales de *economicidad*, *eficiencia* y *efectividad*.

LECCIONES PARA LOGRAR EL CAMBIO CULTURAL.

1. Hay que aprovechar las circunstancias: la restricción presupuestaria es una de ellas.
2. Se debe seguir la lógica política: investigar los objetivos ideológicos del centro, y los objetivos institucionales de la estructura burocrática.
3. Tener en cuenta la importancia de la influencia política en la implementación del cambio. Si la reforma no es parte de la *agenda política* no progresará mucho y corre riesgo de abortar.
4. Los sistemas presupuestario, de auditoría y de evaluación reflejan *culturas políticas*. Para avanzar se necesitan *reformas constitucionales* y profundos *cambios en las instituciones gubernamentales*, mucho más que adelantos en la racionalidad económica y gerencial del sistema.
5. Los tiempos presentes son tiempos de *caos e incertidumbre*. Los conceptos de éxito y de excelencia se vuelven relativos, específicos a circunstancias particulares y conjuntos de condiciones.
6. Cuando las fuerzas económicas y políticas son *hostiles* no es posible forjar una integración efectiva. Para ella sería necesario contar con el *apoyo* de un conjunto de *incentivos*.
7. Para los *políticos* no son evidentes los beneficios políticos que se derivarían de (a) manejar mejor el estado, (b) elegir mejor, (c) contar con mecanismos de realimentación que eviten errores.
8. Se necesita más que *fuerza* , una gran capacidad de *persuasión*.
9. Los reformadores necesitan afilar sus cualidades de *mercadeo*, y salir a *vender* sus productos.

III. EL PROCESO PRESUPUESTARIO, LA AUDITORÍA Y LA EVALUACIÓN EN LA ARGENTINA.

EL PROCESO PRESUPUESTARIO.

La Ley 24.156, de Administración Financiera, fué sancionada en 1992. A partir de ese texto legal, la Secretaría de Hacienda continuó con la reestructuración del proceso presupuestario, iniciada con la adopción del presupuesto por programas.

Varias provincias han adecuado sus propios procesos presupuestarios según las características y metodologías adoptadas por la Nación. Otras están en proceso de dictar las normas legales respectivas.

La Ley 24354, que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), añade otro actor, la Subsecretaría de Inversión Pública (SSIP). La reforma constitucional de 1994 incorpora en el proceso presupuestario a un tercer actor, la Jefatura de Gabinete.

El marco institucional está construido (9). Falta mucho aún en cuanto a lograr que los mecanismos presupuestarios (en sentido amplio) funcionen adecuadamente. Un ejemplo es la persistencia en el divorcio entre estructuras orgánicas y distribución funcional del gasto. Otro es la falta de definición acerca de cuál es la institución responsable de fijar el *techo* (10) global y cuál es la responsable de abrir ese techo global en techos funcionales, o sea de establecer las prioridades en el gasto. La primera debiera ser Hacienda, como responsable del equilibrio fiscal. La segunda podría ser la Jefatura de Gabinete, interpretando las metas políticas de largo plazo del ejecutivo. En una etapa posterior el Congreso analizaría ese proyecto de ley de Presupuesto y determinaría (a) si debe modificarse el techo global, con cuyo caso asumiría la responsabilidad de legislar sobre los recursos adicionales necesarios, y (b) si ratifica o rectifica las prioridades propuestas por el ejecutivo.

A este respecto importa tener en cuenta lo explicado en las secciones anteriores, en particular lo que se refiere a crear una conciencia, una *cultura* de la evaluación, de la cooperación, de la negociación. En esto existen importantes disparidades en el avance que han producido los diversos organismos nacionales, los organismos provinciales y los municipales.

LA AUDITORÍA.

El control del cumplimiento de la Ley de Presupuesto está a cargo de organismos del ejecutivo y del legislativo. En el primero existe una primera instancia a cargo de las Auditorías Internas (AIs) de los organismos. La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) ejerce el control superior por cuenta de la Presidencia de la Nación. A nivel legislativo es la Auditoría General de la Nación (AGN) la que informa al Congreso sobre la Cuenta de Inversión, que es la rendición de cuentas que la Secretaría de Hacienda confecciona a mediados de cada año sobre la ejecución del presupuesto del año anterior.

En todos los casos se trata de controles contables y legales sobre la corrección formal de los gastos efectuados. Falta agregar a éstos los controles sobre los resultados, lo que lleva al tema de la evaluación.

LA EVALUACIÓN.

Algunos organismos han alcanzado un alto grado de desarrollo en evaluación. Los responsables de la infraestructura económica se destacan por su avance en evaluación *ex-ante* de proyectos de inversión física. Utilizan diversas variantes del método de costo-beneficio. Los antecedentes en la materia se remontan a varias décadas en el pasado.

La labor docente realizada por los organismos multinacionales de crédito e instituciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha tenido importante incidencia en la adopción de las nuevas metodologías en algunos organismos.

En el terreno del gasto social el Ministerio de Educación de la Nación, por ejemplo, se encuentra en primera línea en materia de evaluación de resultados. Otros ejemplos pueden encontrarse en algunos programas de salud pública y de desarrollo social.

Entre tanto, otros organismos nacionales no han creado aún la capacidad necesaria para realizar ni siquiera las formas más rudimentarias de evaluación *ex-ante*. La gran mayoría de los proyectos que se han incluido en el Plan Nacional de Inversión Pública 1998-2000 no cuentan ni siquiera con una evaluación mínima. Recién a principios de 1998 se podrá contar con un conjunto de Guías Metodológicas y Manuales de Usuario que permitan unificar y mejorar las evaluaciones de proyectos y programas dentro del Sector Público Nacional.

Las provincias también están capacitando a sus funcionarios, de tal modo que es de esperar que los aspectos técnicos hayan mejorado mucho hacia fin del siglo.

EL CAMBIO DE CULTURA.

Mucho más atrasada está la tarea de cambiar la cultura presupuestaria, de auditoría y de evaluación, y ese cambio será mucho más difícil lograr. Se necesita avanzar simultáneamente en *capacitación* para acabar con los miedos al cambio, en *difusión*, para mostrar las ventajas del cambio y los costos del no-cambio, y en el *fortalecimiento* de los sistemas nacionales y provinciales de inversión pública.

Es necesario, además, introducir el concepto de que lo que se gasta en la formación de capital humano, y en investigación y desarrollo, también es inversión.

El cambio en la cultura de la evaluación necesita de la acción mancomunada de especialistas diversos. Se trata fundamentalmente de un proceso educativo y de mercadeo, donde la comunicación institucional y la ciencia política juegan un rol importante. Es necesario lograr el *compromiso* de legisladores y funcionarios con los postulados de la evaluación. Esto a su vez requiere un proceso de convencimiento de parte de los mismos, de que ese compromiso es *beneficioso-para-ellos*. En este punto hace falta volver a lo que se dijo en la sección I, últimos dos párrafos, sobre los costos políticos de un Estado ineficiente e ineficaz.

La tarea de cambio cultural y de fortalecimiento de los sistemas de inversión y gasto público se está realizando desde comienzos de 1997 como parte de un proyecto de la Subsecretaría de Inversión Pública, que cuenta con apoyo técnico y financiero del Banco Mundial.

Las instituciones necesitan aprender. Los funcionarios deben capacitarse para devenir en gerentes. Los políticos necesitan aprender a manejar nuevas herramientas de política. La ciudadanía debe acostumbrarse a exigir transparencia. El camino por recorrer es largo y abrupto. Sin embargo la Argentina no presenta un atraso relativo importante en esta materia.

IV. CONCLUSIONES.

La restricción fiscal imperante en todos los países, unida a una sensación popular de fastidio ante la ineficiencia del Estado, han resultado en presiones para la reducción en el *tamaño* del mismo. Esto en parte se ha concretado, principalmente con la privatización de empresas y organismos estatales.

El proceso de achicamiento del Estado Nacional se ha profundizado en la Argentina con el proceso de descentralización de actividades hacia las provincias y municipios.

La descentralización no es una panacea, necesita un centro muy fuerte que pueda controlar a los delegados. El Estado que descentraliza, que delega la *prestación* de servicios públicos, necesita ser más fuerte, ágil y flexible que antes, dado que ahora necesita ser capaz de monitorear y auditar la eficiencia, eficacia, calidad, cantidad y precio con que esos servicios se prestan. Ese Estado necesita estar integrado por políticos capaces, eficientes y honestos, auxiliados por funcionarios altamente capacitados para su tarea.

La única forma de cortar el nudo gordiano de la restricción fiscal y las demandas crecientes de bienes y servicios públicos es logrando, con un mismo tamaño de gasto público, aumentar la cantidad y calidad de los bienes y servicios que provee el Estado.

La ineficiencia estatal es cada vez más insoportable para la comunidad, y para los mismos grupos gobernantes. En las modernas democracias es cada vez más importante el peso de los votantes independientes. La explosión de las comunicaciones, unida a la labor de auditoría política que realizan los buenos periodistas, ha dado al ciudadano común un poder que antes no tenía. Esto debe ser tenido en cuenta por los políticos en general y por los que ocupan cargos gubernamentales en particular.

La introducción del concepto de negociación y de cooperación en el *proceso presupuestario* permitirá aumentar la eficacia de este poderoso instrumento. El *control de la gestión* del Estado, por parte de los organismos específicos y también por la ciudadanía y por la prensa crea un estímulo adicional a la eficiencia del sector público.

La metodología de la *evaluación*, que ha avanzado muchísimo desde sus orígenes, hoy ofrece una herramienta poderosa a los estados para lograr el necesario aumento en la eficiencia y en la eficacia de su gestión. Eficacia y eficiencia son necesarias para la supervivencia de la Nación en las nuevas condiciones de globalización económica imperantes.

La difusión del uso de la evaluación de resultados será seguramente el medio idóneo para lograr que los fondos que la Nación transfiere a las provincias se utilicen para las finalidades determinadas por la ciudadanía a través de sus representantes, para que esa utilización sea efectiva y eficiente, así como para que la gestión de las prestadoras de servicios públicos redunde en un aumento en el bienestar de los argentinos y en una mayor competitividad internacional de nuestra producción.

La evaluación es un conjunto de metodologías al servicio tanto del proceso presupuestario como de la auditoría de gestión y de desempeño.

En este proceso de cambio de cultura que se está tratando de inducir en las esferas del sector público, es fundamental la actividad que desarrollen los individuos, las familias, las instituciones intermedias, tales como las iglesias, las organizaciones de bien público y los grupos barriales (los ONG), y los municipios. Es muy importante la tarea de la prensa independiente como arma contra la corrupción. Finalmente es también fundamental la actitud de cada uno de los ciudadanos. El “no te metás” debe quedar definitivamente desterrado.

Hernán Pablo Llosas
Universidad Nacional de La Plata.

NOTAS:

(1) En el mejor de los casos.

(2) Entendida en el buen sentido de la palabra.

(3) Para más detalles sobre este tema el lector es referido a Llosas H.P. (1997a),

(4) Se trate de legisladores, jueces o funcionarios del ejecutivo.

(5) Cf, Zapico Goñi E.(1997).

(6) Existe una amplia bibliografía sobre el tema. Próximamente se presentará el primer libro en idioma español, publicado por la Subsecretaría de Inversión Pública.

(7) Las provincias reciben tres tipos de ingresos: los *propios*, provenientes de la recaudación de sus propios impuestos y de la negociación de créditos, los de *coparticipación*, o sea la parte que les corresponde en la recaudación que la Nación realiza por cuenta del sistema federal, y finalmente las *transferencias* que le entrega la Nación con fines específicos. La Nación no tiene derecho legal de controlar el uso de los dos primeros grupos de recursos, ya que son propiedad de las provincias. El tercer grupo *no es propiedad* de las provincias, sino de la Nación. Esta le transfiere fondos a las provincias en función de un acuerdo de descentralización de actividades. En base a ese acuerdo es que la Nación tiene el derecho de auditar el uso que las provincias hacen de esas transferencias.

(8) Cf. artículo de Segundo M., en *EEC* del 29/05/97.

(9) Falta aún el dictado de muchas normas reglamentarias del mismo, lo que impide un mejor funcionamiento de las instituciones creadas.

(10) Nombre que en la jerga presupuestaria designa al tope o valor máximo del gasto, compatible con el equilibrio fiscal.

BIBLIOGRAFÍA.

Gray A. *et al.* (eds.) (1993), *Budgeting, auditing and evaluation*, Transaction, New Brunswick.

Leeuw F. *et al.* (eds.) (1994), *Can governments learn?*, Transaction, New Brunswick.

Losas H.P. (1997b), "Un dilema de política fiscal", *XXX Jornadas de Finanzas Públicas*, Córdoba.

Zapico Goñi, E. (1997), "Performance monitoring for budget management: a new role of the budget center", en Mayne J. y Zapico Goñi E. (eds.), *Monitoring performance in the public sector*, Transaction Publishers, New Brunswick and London, capítulo 3.

RESUMEN.

Los Estados se están achicando. Esto significa descentralización de actividades y servicios, y la necesidad de asegurar una eficaz y eficiente prestación de los mismos. El Presupuesto, la Auditoría y la Evaluación constituyen herramientas poderosas para esta tarea. La explosión de las comunicaciones, unida a la auditoría política que realizan los buenos periodistas, ha dado al ciudadano común un poder que antes no tenía. Esto debe ser tenido en cuenta por los políticos en general y por los que ocupan cargos en el gobierno en particular. Se describen los arreglos institucionales y su funcionamiento en Argentina

SUMMARY.

States are reducing in size. This means decentralization of public services, which in turn asks for more and better control of their efficient and effective supply. Budgeting, Auditing and Evaluation are powerful tools for this task. Accountability is a must. The explosion of communications, plus the political auditing performed by responsible journalists, has given the average man in the street a power which he lacked hiterto. Now he has a role to play in the design of projects and programmes. This has to be considered by politicians. Institutional arrangements and their functioning in Argentina are described and commented.

**PRESUPUESTO, AUDITORÍA Y EVALUACIÓN:
Herramientas para la Reforma del Estado**

Campos temáticos: H1, H5, H6

Autor: Hernán Pablo Llosas
Profesor Titular Ordinario,
Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad Nacional de La Plata.

Santos Dumont 2563,
1426, Capital Federal.

Teléfono particular: 774-5860
Trabajo: 349-5548 / 5613/4

Fax: 349-5685
e-mail: fosip@mecom.ar

aaep-97a.doc

28/07/97

- (1) Es decir, manteniendo la misma presión fiscal y el mismo déficit fiscal.
- (2) Entendemos por auditar no solamente comprobar la legalidad del gasto, sino también la evaluación del desempeño de los delegados.

Borrado porque no habría tiempo de desarrollar este tema.
el papel de los controles sobre el gasto, o *auditoría*,

GRAY A. *et al.* (eds.) (1993), *Budgeting, Auditing and Evaluation*, Transaction Books, New Brunswick.

PRESUPUESTO:

Tiene principalmente una FUNCIÓN POLÍTICA, la de realizar OPCIONES POLÍTICAS, de acuerdo con una RACIONALIDAD POLÍTICA (no económica), para construir y sostener apoyo político. Cumple además una FUNCIÓN FINANCIERA, de control del gasto y de los mecanismos de restricción. Otra FUNCIÓN ADMINISTRATIVA Y GERENCIAL, de autorización de las acciones, y una FUNCIÓN CONSTITUCIONAL de control de los funcionarios y de facilitar la rendición de cuentas del Ejecutivo al Parlamento.

En Alemania: se manejan con el sistema incrementalista. No hay prioridades, el sistema institucional domina el Presupuesto (no es funcional). Los grupos de presión actúan sobre los departamentos y no sobre el Parlamento. Este sistema es bueno para las comunicaciones, que se complicarían en un sistema funcional.

Haría falta una INTEGRACIÓN INFORMÁTICA para que los resultados de la evaluación fuesen comunicados a quienes actúan en la vía presupuestaria.

en Canadá: se pasó directamente a presupuestos por programas **sin antes** desarrollar una capacidad gerencial que permitiese crear sistemas de medición del desempeño.

El centro debiera (a) determinar las prioridades, (b) establecer los techos de gasto.

Los departamentos (a) auditoría interna y (b) políticas de evaluación.

En Canadá no están bien integrados.

Se necesitarían INCENTIVOS para que los gerentes departamentales cooperasen con las autoridades centrales. Como en Argentina, los ahorros generados por los departamentos cuando actúan **Económicamente**, y aumentan su **Eficiencia** y **Eficacia**, no quedan en los departamentos.

Cambios: se hacen **acuerdos** entre Hacienda y los departamentos (3 años) con controles anuales y otro a los tres años.

en Suecia: sin un buen sistema contable el monitoreo y la evaluación de actividades es muy difícil. En un proceso INCREMENTALISTA. Cada agencia lleva una contabilidad de COSTOS. No se busca evaluar, sí se busca establecer un buen diálogo agencia/ministerio. A nivel parlamentario se trabaja mucho en las Comisiones, buscando consenso; luego no le interesa a nadie evaluar los resultados (a los políticos les interesan más las INTENCIONES que los EFECTOS). El éxito de cualquier reforma depende de la VOLUNTAD POLÍTICA que exista para usar los resultados para mejorar la gestión pública.

en Finlandia: la reforma reciente INTEGRÓ la presupuestación con una programación de mediano plazo. Los ministerios establecen explícitamente los OBJETIVOS de las agencias. Se evoluciona desde el control hacia el gerenciamiento.

en Estados Unidos: nace en 1921, junto con la evaluación (GAO). EL presupuesto por programas nace en el Ministerio de Defensa.

AUDITORÍA.

Tradicionalmente busca controlar el cumplimiento de las pautas. Se extiende para abarcar el desempeño y la eficiencia. No realiza preguntas sobre las políticas, pues esto la involucraría en una actividad política de cuestionamiento de las prioridades y asignaciones.

en Alemania: Corte Federal de Auditoría informa tanto al legislativo como al ejecutivo. Es una especie de CUARTO PODER. Realiza auditoría de cuentas, administrativa y constitucional. Toma en cuenta los aspectos financieros, contables, legales y materiales. No hay presupuesto por programas.

en Finlandia: hay auditores parlamentarios y otros que dependen del ejecutivo. La auditoría OPERACIONAL es una forma restringida de evaluación de programas. La mera existencia de una auditoría hace que los auditados actúen de acuerdo con los criterios de los auditores.

en el Reino Unido: está unida al poder del legislativo para investigar las acciones del ejecutivo. La auditoría externa es como una evaluación. Antes de su publicación los informes son discutidos con los departamentos. Busca mejorar los sistemas y prácticas. Sin embargo, si sigue avanzando puede haber fricciones entre el legislativo y el ejecutivo.

Las auditorías internas han evolucionado recientemente en esa misma dirección. Promueven las 3 E, que no cuestiona la fijación de las metas. Busca mejorar el gerenciamiento en un mundo político. Cooperar fuertemente con las autoridades locales, tratando de hacerlas responsables económica y políticamente.

Tanto la auditoría como la evaluación tienen valor solamente en relación al sistema presupuestario. El ejecutivo ES PROPIETARIO del Presupuesto, y el Parlamento ES PROPIETARIO de la Auditoría (y la evaluación). Ambos son están integrados.

El desempeño es juzgado en relación a las metas establecidas. Esas metas no son juzgadas ni se ofrecen alternativas [parece raro que el legislativo acepte las metas establecidas por el Ejecutivo, pero podría deberse a que el ejecutivo - el Primer Ministro y el Gabinete - es nombrado por el Parlamento, el que puede voltearlo].

EVALUACIÓN

Los sistemas de presupuesto por programas trataron de racionalizar el proceso presupuestario al institucionalizar la evaluación como parte del proceso de gasto.

El cambio reciente en auditoría hacia el control del desempeño nubla los límites entre auditoría y evaluación. Esto lleva a que en muchos países haya alguna superposición entre ambas.

La evaluación cumple un papel en el gerenciamiento de programas. Es un instrumento gerencial más que de políticas. Es útil tanto para las agencias, los ministerios y el Parlamento. Proporciona asesoramiento en la adopción de políticas, e información para el gerenciamiento.

La información, en la vida política, es moneda. Los organismos la organizan de manera tal que los terceron *no entiendan*, y no entendiendo *no puedan controlar*, ni sancionar. Es el caso de la Torre de Babel.

En Alemania: la evaluación cumple una función informativa, sobre los administradores de programas y sobre el desempeño, cuando los legisladores lo piden. Ningún programa fué interrumpido por una evaluación.

en Suecia:

La restricción fiscal ayudó a que se dé más importancia a la evaluación y el análisis de resultados. Esto dió lugar a la elaboración de una PERSPECTIVA DE PLANIFICACIÓN ESTRUCTURADA. Cada agencia debe informar (a) resultados alcanzados en los últimos 5 años, y (b) resultados a alcanzar en los próximos 3 años, y(c) monitoreo del último año en base a desempeño.

Se define a los Ministerios como LOS CLIENTES de las agencias, los que efectúan demandas de cuatro tipos: monitoreo de producto y de efectos/eventos, y evaluación de producto y de efectos/eventos.

Toda demanda es precedida de un DIÁLOGO.

EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO: La Oficina Nacional de Auditoría Sueca es parte de la Administración Central. Pero las agencias no forman parte de esa Administración Central, de modo que esa auditoría es externa. Es una auditoría

- financiera y de

- desempeño, apuntando a la efectividad: identifica problemas, los evalúa, y los resuelve.

La Oficina envía los informes a las agencias antes de publicarlos; en las agencias organizan seminarios críticos y constructivos de los que surgen comentarios que se devuelven a la Oficina.

Evaluación de desempeño difiere de Evaluación en que en este último caso la agencia participa activamente desde el inicio. En Suecia no existe nexo entre auditoría de desempeño y el proceso presupuestario.

Son las agencias las más interesadas en incorporar el análisis de resultados, no los ministerios.

en Estados Unidos:La evaluación surgió como consecuencia de las TRANSFERENCIAS de dinero federal a los estados. Cuando esas transferencias se achicaron, cedió también la presión por la evaluación. Con Reagan se abandona la evaluación. Bush dió nuevo énfasis a la auditoría., pero la evaluación pasa a ser irrelevante.

en el Reino Unido: 1961, sistema de planificación que desarrolla una evaluación sistemática. En 1970 se la conecta con el proceso presupuestario. Hacia mediados de los 70 el gasto público se descontrola. 1979 la Sra. Thatcher elimina todo eso y lo reemplaza por control financiero. En 1982 se descentraliza el gerenciamiento financiero, se hace responsables a los gerentes por sus metas operacionales y sus presupuestos. Los departamentos deben demostrar vía indicadotes de DESEMPEÑO qué es lo que han logrado.

En términos políticos, reducir la inflación, achicar el estado y reducir la intervención necesita de un CENTRO MÁS FUERTE y un CONTROL MAYOR del presupuesto y del manejo financiero. En este contexto la evaluación sirve sólo en cuanto sirve al sistema.

II INTEGRACIÓN.

en Estados Unidos: la convergencia parece producirse en una forma conducida por la POLÍTICA, y no con una trama limpia y racional.

En la medida en que presupuesto, auditoría y evaluación se institucionalizan, se desintegran.

La contabilidad gerencial y

el gerenciamiento operacional y los mercados

se convierten en FINES EN SI MISMOS en lugar de ser medios para lograr un fin.

PRECONDICIONES PARA LA INTEGRACIÓN DE PRESUPUESTO, AUDITORÍA Y EVALUACIÓN.

Precondiciones técnicas:

- estructuras y procesos diseñados para un propósito,
- datos orientados al usuario,
- sistemas de información y comunicación,
- personal con la capacitación y orientación adecuadas,

Precondiciones organizacionales:

- la fragmentación organizacional ha sido una de las causas del abandono del presupuesto por programas en los EEUU, Canadá y Reino Unido.

Precondiciones políticas:

- política organizacional: es necesario conocer la distribución del PODER dentro de cada sistema político,
- la política de la vida organizacional,
- para la mayoría de los gerentes, tanto el Presupuesto, como la Auditoría y la Evaluación son MALES, amenazas subversivas, algo de lo que deben defenderse, EXCEPTO que
- exista una expectativa de lograr alguna ventaja organizacional (¡zanahorias!), o que
- participar sea legalmente obligatorio, o sea requerido por la autoridad política (¡garrotes!).

No existe un DESEO SISTEMÁTICO para integrar estas tres actividades, debido a la COMPLEJIDAD y DIFERENCIACIÓN interna del sistema.

Los INTERESES de los gerentes, auditores, legisladores y ministros son opuestos.

Se pueden establecer ALIANZAS, pero tienden a romperse.

La INERCIA ORGANIZACIONAL sólo puede superarse con VOLUNTAD POLÍTICA. Ésta, sin embargo, puede lograr la integración sin modificar la maquinaria gubernamental. Entonces cuando esa voluntad falte todo volverá a fojas cero. De ahí la importancia de aprovechar esa voluntad política para modificar las instituciones.

LECCIONES DEL ESTUDIO DE PAÍSES.

1. Hay que aprovechar las circunstancias: la restricción presupuestaria es una.

2. Se debe seguir la lógica política: investigar los objetivos ideológicos del centro, y los objetivos institucionales de la estructura burocrática.
3. Tener en cuenta la importancia de la influencia política en la implementación del cambio. Si la reforma no es parte de la AGENDA POLÍTICA no progresará mucho.
4. Los sistemas presupuestario, de auditoría y de evaluación reflejan CULTURAS POLÍTICAS. Para avanzar se necesitan REFORMAS CONSTITUCIONALES y profundos CAMBIOS EN LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES. Mucho más que adelantos en la racionalidad económica y gerencial del sistema.
5. Los tiempos presentes son tiempos de CAOS e INCERTIDUMBRE. Los conceptos de éxito y de excelencia se vuelven relativos, específicos a circunstancias particulares y conjuntos de condiciones.
6. Cuando las fuerzas económicas y políticas son HOSTILES no es posible forjar una integración efectiva. Para ella sería necesario contar con el APOYO de un conjunto de INCENTIVOS.
7. Para los POLÍTICOS, (a) manejar mejor el estado, (b) elegir mejor, (c) contar con mecanismos de realimentación que eviten errores, NO SON ventajas políticas evidentes.

Se necesita más que FUERZA , una gran capacidad de PERSUACIÓN.

Los reformadores necesitan afilar sus cualidades de MERCADEO, y salir a VENDER sus productos.

HISTÓRICA e INSTITUCIONALMENTE el presupuesto, la auditoría y la evaluación han sido independientes una de otra. SIN EMBARGO, la naturaleza de las responsabilidades gubernamentales está cambiando y empuja a estas tres actividades a agruparse para:

- ajustar el gasto más efectivamente
- gerenciar mejor los (escasos) recursos públicos,
- seleccionar las herramientas de política,
- implementar esas políticas con éxito.

El problema no es tanto si hay que integrarse, sino CÓMO INTEGRARSE.

El riesgo es que las dudas y las sospechas sigan acumulando mucho poder y demasiada racionalidad en los gobiernos centrales

Un gobierno *pequeño* asegura la libertad individual

Un gobierno *fuerte* asegura que el mercado no se convierta en una JUNGLA.

Existe una TENSIÓN entre la necesidad de un *cambio estructural* que responda a las fuerzas económicas y políticas que están transformando el mundo, y la necesidad de algunos *controles sobre el gobierno central*. La globalización demanda desarrollos tanto en la integración nacional como en la realización de estudios comparativos internacionales.