

ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE PRESUPUESTO PUBLICO

AUTORIDADES DE ASIP CONSEJO DELIBERANTE

Presidente

Sr. Antonio AMADO - BRASIL

1º Vicepresidente

Sr. Rafael DE LA CRUZ CORCOLL - ESPAÑA

2º Vicepresidente

Sr. Carlos ALTAMIRANO TOLEDO - MEXICO

Auditor Titular

Sr. Ramiro ESPINOSA - ECUADOR

Auditor Suplente

Sr. Víctor ARRIECHE - VENEZUELA

CONSEJO EJECUTIVO

Presidente

Sr. Miguel Angel BOLIVAR - ARGENTINA

1º Vicepresidente

Sr. Andrés SANCHEZ - PANAMA

2º Vicepresidente

Sr. Isaac UMANSKY - URUGUAY

Secretario Ejecutivo

Sr. Horacio MUSCIA - ARGENTINA

Director de Administración

Sr. Alfredo AGULLEIRO - ARGENTINA

Director de Capacitación y Asistencia Técnica

Sr. Angel GOROSTIAGA - ARGENTINA

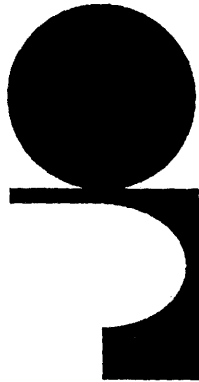
DIRECCION DE LA SEDE

FLORIDA 1 - PISO 11 - OFICINA 44 (1005) BUENOS AIRES - ARGENTINA

TELEFONOS: 331-8841/4848 HORARIO: 10 A 17 HS. (Hora de Argentina)

**PUBLICACION DE LA ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA
DE PRESUPUESTO PUBLICO**

Secretario de Redacción: Sr. Adolfo RINALDI



ASOCIACION
INTERAMERICANA
E IBERICA DE
PRESUPUESTO
PUBLICO



CONTENIDO

PRESENTACION 7

**CAPACITACION EN PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD
DE GOBIERNO**

por ANGEL ROGER GOROSTIAGA 11

**ASPECTOS POLITICOS, TECNICOS Y CIENTIFICOS
DE LAS DECISIONES ECONOMICO-FINANCIERAS
GUBERNAMENTALES**

por LUIS RODRIGUEZ MENA 45



PRESENTACION

EDITORIAL

En el presente editorial debemos abordar, por imposición de la realidad, un tema de fundamental importancia en la vida de la Asociación.

En la Cuarta Reunión Ordinaria del Consejo Deliberante de ASIP, celebrada en la ciudad de Montevideo, Uruguay, el 25 de junio de 1980, se aprobó una cuota anual de aporte de U\$S 5000, a cargo de las Direcciones Nacionales de Presupuesto de los países miembros de ASIP. Esta cuota, inclusive, tenía un carácter provisorio y mínimo, hasta la fijación de una cuota anual permanente en función de los gastos futuros.

Debemos puntualizar que en los últimos tiempos la respuesta no ha sido alentadora; excepto Ecuador, Panamá, Argentina y Uruguay, las contribuciones no se han concretado. No escapa a nuestra percepción la difícil situación de las finanzas públicas de los países miembros, pero también somos concientes de que el reducido monto del aporte posibilita la gestión en procura de su concreción.

Lo que nos aflige e impulsa a reflexionar sobre la situación financiera de ASIP, es el no contar con un panorama claro respecto de la continuidad de las actividades de nuestra Asociación; y en el caso de respuesta afirmativa, el verdadero rol a desempeñar. Es indudable que una institución de estas características y de alcance internacional, no puede funcionar eficazmente si no cuenta con un mínimo de recursos financieros, más allá de los buenos propósitos, afanes e imaginación de los responsables de la conducción.

Las consideraciones anteriores no revisten solamente el carácter de un pedido financiero; es un pedido mucho más comprometido, es solicitar una profunda reflexión sobre la razón de ser y existir de nuestra institución. La adecuada solución financiera, sólo puede derivar de una concientización clara y precisa sobre qué somos y qué queremos ser.

Otro punto que deseamos considerar, ligado estrechamente a las inquietudes que motivaron el nacimiento de ASIP, es la falta de renovación que se observa en las huestes de los estudiosos en presupuesto. Si observamos el actual contingente de inquietos por los temas presupuestarios, constatamos que muy pocos nuevos profesionales se incorporaron a la vieja guardia. Esto debe ser motivo de preocupación para todos, porque la carencia de sangre nueva compromete el futuro del emprendimiento, y fundamentalmente, porque podría estar mostrando un déficit en nuestro accionar en cuanto a capacidad para generar vocaciones. Es otro tema para pensar y actuar.

CAPACITACION EN PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD DE GOBIERNO

por Angel Roger Gorostiaga

Versión corregida del documento presentado en la IIa Conferencia Anual sobre Nuevos Acontecimientos en la Administración Financiera Gubernamental.

INTRODUCCION

El presente trabajo enfoca el problema de la capacitación en Presupuesto y Contabilidad del Gobierno, con el propósito básico de iniciar un proceso de cuestionamientos y refutaciones que purifiquen la temática de fallas conceptuales y operativas. El tema reviste singular interés, por cuanto actualmente es generalizada la preocupación por el análisis de los resultados obtenidos hasta el presente, y la mejor manera de abordarlo en el futuro.

Un procedimiento probado en cuanto a su eficacia para aprovechar las experiencias concretas, es el aprendizaje cibernético, basado en la corrección de los errores cometidos en la acción.

Atendiendo esto, hemos abordado el tema reflexionando sobre las experiencias conocidas en las labores de capacitación y adiestramiento adelantadas en las áreas señaladas. Cabe advertir, como acotamiento metodológico, que estas reflexiones sólo se sustentan en experiencias directas del autor, leídas o vividas. Si bien sus actividades como experto internacional, le han permitido un vasto y enriquecedor contacto directo con la realidad de diversos países latinoamericanos, es evidente que no alcanza el valor metodológico de un relevamiento empírico. Una investigación exhaustiva y ordenada de contrastación, es el trabajo por realizar. En este caso, limitaciones financieras y de tiempo, no permitieron otra alternativa.

Hecha la salvedad, pasamos a indicar la estructura del trabajo.

La primera parte está destinada a acotar terminológica y conceptualmente el tema. Es la fase de la codificación. Asumimos algunas delimitaciones de términos sobre lo que no hay un acuerdo total en cuanto a su acepción, caracterizando, además, capacitación y adiestramiento en lo que hace a algunas orientaciones básicas que deben respetar.

En la segunda parte, se pasa revista al proceso de capacitación en presupuesto, puntualizando su directa vinculación con la Reforma Presupuestaria y la introducción de la técnica del Presupuesto por Programas en América Latina.

La capacitación en Contabilidad Gubernamental es considerada en la tercera parte, optando como punto de partida por un vistazo al panorama teórico actual de la disciplina, a fin de visualizar el "contenido" moderno y adecuado de un programa de este tipo. Luego se caracteriza el proceso de capacitación experimentado y en marcha, a fin de puntualizar méritos y/o presuntas deficiencias.

Como colofón del trabajo, se extraen algunas conclusiones, derivadas del panorama expuesto, y se señalan preliminarmente algunas orientaciones que se consideran fundamentales para la acción futura.

I. PRECISIONES SEMANTICAS Y MARCO CONCEPTUAL

La temática a desarrollar, aconseja establecer, desde un comienzo, algunas precisiones de carácter terminológico, dado que entre los especialistas en presupuesto y contabilidad de gobierno, se usan con acepciones diversas, y hasta como sinónimos, vocablos tales como capacitación, adiestramiento y entrenamiento.

Para escapar a la trampa semántica, comenzaremos por establecer que, a los efectos de este documento, adoptaremos las siguientes definiciones operativas:

- Educación:** proceso a través del cual se transmiten escalas de valores, normas de comportamiento, y conocimientos. Busca dotar al educando de capacidad de análisis y síntesis, enseñándole “aprender a aprender” en un marco axiológico dado. Se aprende a manejar conceptos explicativos para el ordenamiento de las experiencias.
- Capacitación:** proceso de enseñanza de modelos abstractos de reflexión, referidos a disciplinas específicas. Se persigue el dominio del campo teórico de la disciplina.
- Adiestramiento:** proceso tendiente a generar habilidades técnicas en métodos y procedimientos de trabajo, se operacionaliza el conocimiento. Se persigue el dominio de técnicas.
- Entrenamiento:** proceso a través del cual se mantiene a un nivel satisfactorio, las aptitudes y capacidades adquiridas.

Es de destacar que, el enfoque con que se abordan y la actitud con que se viven los tres últimos procesos están en gran medida influenciados por la educación.

La enseñanza de presupuesto público, puede utilizarse para ejemplificar las precisiones precedentes. Suponiendo que se trabaja con una clientela proveniente del sistema formal de educación -nivel secundario o terciario- capacitarlo en presupuesto significa transmitirle conocimientos referentes a la naturaleza de éste, los roles que desempeña en el campo político, jurídico, administrativo, económico; su estructura, fundamentos teóricos de las distintas técnicas, etc.

Cuando se adiestra, se instruye en técnicas, métodos y procedimientos de “como hacer” el presupuesto. El entrenamiento, presupone capacidades satisfactorias que nos proponemos mantener vigentes.

Idéntico análisis se puede llevar a cabo respecto a la Contabilidad Gubernamental.

Capacitar en esta materia, significaría entonces, enseñar la teoría contable aplicable al sector gubernamental, sus postulados básicos, criterios de valuación y exposición. Adiestrar, se refiere a la transmisión de metodologías de registro, normas de presentación de estados e informes, técnicas de valuación. El entrenamiento, mantiene solvencia teórica y técnica.

Directamente vinculado al problema de enseñar, está la otra cara de la moneda, que es el aprender. Todo aprendizaje eficaz, necesita cuatro tipos de capacidades diferentes (Kulb, David 1979) (1).

- **De experiencia concreta**

Involucración total, abierta, y sin prejuicios en experiencias nuevas.

- **De observación reflexiva**

Reflexión acerca de dichas experiencias y su consideración desde perspectivas diferentes.

- **De conceptualización abstracta**

Creación de conceptos e integración de observaciones en teorías sólidas desde el punto de vista lógico.

- **De experimentación activa**

Empleo de esas teorías en la solución de problemas.

La naturaleza del proceso de aprendizaje genera perspectivas opuestas. La existencia de pares opuestos de perspectivas de "acción y reflexiva" y de "compromiso concreto y desapego analítico" son esenciales para un aprendizaje óptimo. La eficacia del aprendizaje se reduce cuando una de las perspectivas predomina sobre las demás.

De esto se deduce que los sistemas de aprendizaje más eficaces son aquellos que pueden tolerar diferentes perspectivas de desarrollo.

El adulto ya educado aprende mejor, no en forma pasiva escuchando o leyendo, sino principalmente a través de una involucración activa en los procesos de aprendizaje, y mediante el intercambio de experiencias. El papel del instructor es, en consecuencia, el facilitador de este proceso.

(1) *Diseño de Programa de Capacitación Gerencial. Empresas Públicas Industriales de América Latina y el Caribe ONUDI - CICAPIOEA 1987.*

La capacitación y adiestramiento en Presupuesto y Contabilidad de Gobierno, debe atender estas orientaciones básicas, y de ninguna manera abordarse como procesos válidos por sí mismos. Deben estructurarse adecuadamente, definiendo con toda precisión los siguientes elementos:

- **Cientela:** a quién van dirigidos, a quién enseñar, cuáles son las características y nivel previo de conocimientos de los involucrados en el proceso.
- **Responsables:** quién o quiénes asumen la dirección y operación del proceso, qué condiciones y conocimientos deben tener.
- **Contenido:** el qué enseñar. Esto está directamente vinculado al nivel organizacional de donde proviene la clientela. Se distingue el plano directivo, el gerencial y el operativo. A nivel directivo el contenido debe vincularse a la formulación de estrategias, delimitación de objetivos y diseño de políticas. A nivel gerencial, con la traducción de políticas, estrategias y objetivos en metas y operaciones. A nivel operativo, interesa el manejo solvente de los "programas" y "algoritmos".

Aquí es muy importante definir la "profundidad" o nivel de complejidad del conocimiento a transmitir. Al margen de la definición previa sobre conocimientos anteriores requeridos, el instructor puede usar la recomendación del profesor Pedro Jorge Vulovic e iniciar su trabajo con una Autoevaluación de los alumnos "un poco para alentar el desarrollo de un espíritu de autodeterminación respecto del aprendizaje, otro poco como un elemento movilizador, de motivación" pero sobre todo "como relevamiento del estado de conocimientos de entrada al curso". Cada alumno debería calificarse, en relación al temario a desarrollar en el Curso según la siguiente escala:

- 0: desconocimiento
- 1: conocimiento vago e impreciso
- 2: conocimiento preciso
- 3: puedo manejar o aplicar con el apoyo o ayuda de un texto o tabla
- 4: puedo enseñarle a otro
- 5: puedo verificar si otro lo conoce y lo sabe aplicar (1)

- **Dirección:** hacia donde vamos, que se pretende con la capacitación, cuál es el propósito. Significa la fijación previa de objetivos claros. En general, los procesos de capacitación y adiestramiento deben formar parte de un proceso global de mejora de la Administración Pública.

(1) Vulovic, Pedro Jorge. Autoevaluación. Revista IDEA Año VI Nro. 64 abril 1983

- Métodos:

El cómo capacitar y adiestrar. Métodos de enseñanza. Una selección cuidadosa del método puede determinar el éxito o fracaso del esfuerzo. Atender la circunstancia de que en esta actividad se trabaja con adultos ya educados y muchas veces profesionales.

Se pueden mencionar las siguientes técnicas, entre las que se seleccionará atendiendo, entre otros factores: número de participantes, conocimientos y experiencia previa, nivel jerárquico al que pertenecen, nivel de profundidad a desarrollar, etc.

Conferencia:

Método aconsejable para grupos muy grandes. Para ser efectivo no debe ser demasiado larga y posibilitar preguntas y discusiones.

Estudio de grupos:

Usado para grupos pequeños. El tópico se presenta mediante lecturas previas o por instructor.

Grupos de trabajo:

Los asistentes se organizan en grupos reducidos para la discusión del tema, bajo la presidencia de un miembro del grupo elegido por éste. El grupo informa al curso total y el instructor dirige la discusión general, para hacer resaltar los detalles más importantes y para armonizar puntos de vista divergentes.

Estudio de casos:

Se analizan descripciones de situaciones o problemas. La discusión se centra en la solución del problema planteado, ilustrando en esta forma el tema principal que se está enseñando. El instructor dirige las discusiones, destaca los asuntos importantes y completa con aspectos no expuestos en el tratamiento.

Dramatización:

Los estudiantes representan a los personajes componentes de un caso en estudio, y sus reacciones son aprovechadas por el instructor para hacer resaltar un aspecto del tema que se estudia, o para "dar vida" a un problema de relaciones humanas.

Ejercicios:

Diseñados para ser resueltos individualmente o en grupo. Útiles para ilustrar los temas, en forma práctica, en el salón de clases.

Adiestramiento en servicio:

Se aprende con ejemplos en el lugar de trabajo, bajo el control y guía de un supervisor. Debe combinarse con una política de movilidad planeada.

Visitas:

Un método obvio pero no efectivo si los objetivos no se establecen claramente tanto a anfitriones como a visitantes.

Grupos T:

Utilizado en relaciones humanas. Con control mínimo de parte del instructor, quien deliberadamente se mantiene al margen, el grupo se reúne sin ningún programa establecido. Los participantes tienen oportunidad de estudiar las reacciones de sus colegas.

- **Ritmo:** Velocidad, grado de avance. Debe equilibrarse con todo lo anterior. No siempre lo más rápido es lo más conveniente.

Todos estos elementos, en realidad, deben estar convenientemente relacionados y equilibrados, pasando a constituir un sistema objeto de administración, por ende pasible de ser planeado, conducido y controlado.

II. PRESUPUESTO Y CAPACITACION

1) CONSIDERACIONES PREVIAS

Cuando nos referimos a Capacitación en relación a Presupuesto, se deben señalar como punto de partida, varias circunstancias que tendrán que atenderse y entenderse para abordar correctamente el tema.

- i) Considerar si en realidad se ha realizado y realiza en América Latina un verdadero proceso de capacitación en el área presupuestaria, atendiendo a la tipificación que de esta área se hizo en I.
- ii) Examinar los resultados obtenidos en Latinoamérica, durante los últimos 20 años aproximadamente, a través de un Proceso de Reforma Presupuestaria, en el cual la capacitación ha sido incorporada como un importante componente.

En el desarrollo del tema, analizaremos en primer lugar algunos aspectos del Proceso de Reforma Presupuestaria, para derivar de las conclusiones a las que se arriba en relación al rol reservado en ésta a la capacitación, una opinión respecto a la cuestión planteada en i).

2) REFORMA PRESUPUESTARIA EN AMÉRICA LATINA

Como se señalara antes, en un período de más de veinte años se ha trabajado en Latinoamérica con vistas a la implantación de la técnica de Presupuesto por Programas en el

sector público. Muchas esperanzas se cifraron en esta técnica, pero los resultados obtenidos no se consideran satisfactorios.

Básicamente se opina que no se ha logrado mediante esta tecnología una modificación en el comportamiento administrativo -especialmente gerencial- mediante su utilización plena en el proceso de toma de decisiones. Los presupuestos se formulan por programas, muchas veces se consignan metas físicas, se identifican responsables programáticos, pero todo ello no pasa de ser un formalismo desde que la mayoría de las decisiones diarias no recurren a este "soporte", ni la evaluación y el control se asientan básicamente en esta orientación.

La incorporación de la técnica se ha resuelto en una "formalización" mediante la adopción de nuevas clasificaciones -entre ellas, por supuesto la programática- y se habla de la "tradicionalización" del Presupuesto de Programas.

No obstante, no se puede negar que algunos avances se han logrado. En general los presupuestos se presentan en documentos que contienen gran riqueza de información, permiten análisis con diferentes tipos de abordaje (económico, funcional, sectorial, administrativo, etc.) y especialmente se ha despertado plena conciencia sobre la importancia que reviste el instrumento presupuestario para el manejo del aparato gubernamental. Además, se ha formado un importante contingente de funcionarios públicos con satisfactorio dominio de la técnica.

Es lícito preguntarse, entonces, que es lo que sucedió, que falló en el enfoque, si se trata de una limitación de la técnica en sí misma o, aún siendo ésta eficaz, se equivocó el modo de transmitirla o implantarla.

Se intentará un análisis de los diferentes factores que confluieron para determinar estos resultados, que se nos antojan una consecuencia natural de la manera en que se desarrolló el proceso. Este análisis tiene muy en cuenta aquello que señala Luis Rodríguez Mena, cuando afirma "debe admitirse que los fenómenos económico-administrativos tienen lugar en un contexto socio-técnico, es decir, un medio en el cual se combinan variables de naturaleza política y cultural, y que por ello dichos fenómenos son, por lo general, multicausados, en el sentido de que su determinación no está en función de una sola variable, sino de múltiples y complejas causas. Considerar el fenómeno presupuestario como un problema puramente económico, puramente político o puramente administrativo es un grave error de análisis que suele conducir a apreciaciones reduccionistas que no logran penetrar en la esencia de los problemas" (1).

(1) "La Reforma Presupuestaria como problema de investigación científica".

Luis Rodríguez Mena en "Para investigar en la Administración Pública".

Bernardo Kliksberg - José Sulbrant (Compiladores) Instituto Nacional de Administración Pública - Alcalá de Henares, Madrid, España.

En este marco, cabe señalar primero que el proceso de implantación de la técnica de presupuesto por programas en América Latina se genera en la orientación que ha dado en llamarse "consumismo tecnológico". Consiste en la importación e incorporación a la administración de las organizaciones, con una actitud acrítica de las tecnologías en boga en los países desarrollados. Se trata de insertar en estructuras administrativas arcaicas, en situaciones de desarrollo administrativo de notorio atraso, que aún no han solucionado problemas elementales de gestión, tecnologías con grados de sofisticación elevados, aplicables y útiles en otros estadios de evolución administrativa.

No se define el problema con precisión y tampoco se indaga la lógica, potencialidades y limitaciones de varias alternativas tecnológicas para la solución (1).

De un presupuesto con un enfoque legal y una estructura bidimensional (Institucional-Objeto del Gasto) se pasa sin solución de continuidad a un presupuesto con énfasis económico-administrativo, multidimensional y matricial en su estructura, y que incorpora la variable real a su formulación y programación. La brecha tecnológica a salvar es considerable y, además, no se tiene claro que un instrumento de esta naturaleza para su efectiva utilización, presupone una cultura organizacional y gerencial que permita visualizarlo como "solución" y no como "problema".

En segundo lugar, no se consideró que la importación e incorporación a las Administraciones Públicas de esta tecnología administrativa, representa un verdadero "proceso de cambio", el que por otra parte, reviste carácter socio-administrativo, tecnológico y político.

Socioadministrativo por cuanto se está operando sobre una organización (el aparato institucional público) que es un sistema complejo donde se interrelacionan factores materiales (incluido el financiero), humanos y tecnológicos. Juegan aquí comportamientos individuales, relaciones interpersonales, estructuras formales e informales de poder, escalas de valores, mitos, creencias, hábitos, que conforman verdaderas "culturas administrativas" que no se pueden ignorar sino con la generación de conflictos que muchas veces escapan al control. Se puntualiza de que se trata de un sistema, por ende alterar uno de sus elementos origina repercusión en los restantes. Todo esto implica que la introducción de una tecnología nueva no puede ser intentada con éxito sin un conocimiento previo profundo de aspectos como nivel de motivación, grado de identificación con las prácticas vigentes, actitud hacia los cambios, balance de poder, etc.

Por otra parte, se trata de un proceso de cambio referido a insertar una tecnología compleja para el manejo de un instrumento administrativo multidimensional. En efecto, es reconocido en general que el presupuesto (sin aditamentos) presenta dimensiones económicas, administrativas, jurídicas y políticas.

(1) *Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina. Bernardo Kliksberg. Revista de la CEPAL Nro. 31.*

La dimensión económica se deriva del hecho de que a través del presupuesto, el Gobierno implementa su Política Fiscal, de notorio impacto en las economías de nuestros países. Si se considera el tamaño relativo que ha alcanzado el sector público en los países de la región (entre el 40 y el 50% del PBI), se infiere claramente el "peso estratégico" que importa el manejo del gasto, el ingreso y el endeudamiento público.

La dimensión administrativa la adquiere por derecho propio, al ser un reconocido instrumento de una de las fases del proceso administrativo (planificación) e importante soporte informativo en la adopción de decisiones. Además, el presupuesto público encuadra financieramente a toda la organización pública, señalando límites al nivel y estructura de sus gastos. Se trata de un destacado componente de la Administración Financiera del Estado.

Jurídicamente, alcanza relevancia ya que es sancionado a través de una ley, para su vigencia periódica. Por otra parte, la materia presupuestaria de un Estado, está reglada en todos los casos en una norma jurídica positiva, vgr. Ley Orgánica de Presupuesto, Ley de Administración Financiera, etc.

Indudablemente, el presupuesto presenta también una vertiente política, por cuanto todo su proceso (formulación, discusión, aprobación, ejecución, control) se desarrolla en un entramado de intereses, poderes y conflictos, característico de contextos que denotan situaciones de elevado contenido político. En otro sentido, en el presupuesto está implícita la política del Gobierno de turno, que a través de aquél busca operacionalizarse.

Lo anterior pone de relieve las tremendas implicancias que acarrea no abordar la inserción de una nueva tecnología en las Administraciones Públicas, sin asumir plenamente que se está ante un verdadero proceso de cambio. Y en estos casos, es imprescindible evaluar su viabilidad. Viabilidad es el potencial de realización de una propuesta de cambio(1). Este potencial debe analizarse bajo dos prismas: la lógica interna del proyecto y las características de la situación contextual en la que se va a intentar su aplicación. Entonces, un proyecto será viable en tanto y en cuanto presente méritos intrínsecos (coherencia interna) que lo torne técnicamente aceptable, pero paralelamente deberá dinamizarse mediante una "estrategia de implantación" que considere en su diseño la realidad del medio en el que se intentará su inserción, evaluando oportunidades y riesgos, fortalezas y debilidades. Esta estrategia debe prever no sólo las acciones tendientes a conseguir el impulso inicial, sino la generación de un proceso inercial que asegure continuidad en el tiempo.

(1) La viabilidad político-institucional de las decisiones públicas. Luis Rodríguez Mena. Mimeografiado. Trabajo presentado al Seminario Interamericano de Administración Pública para el desarrollo Integral, Buenos Aires, Mayo 1987

En este sentido, en lo que hace a la Reforma Presupuestaria en los países latinoamericanos, se puede analizar:

- desde el punto de vista de los méritos en sí de la técnica que se trató de implementar.
- evaluando la estrategia utilizada.

Este enfoque presenta la tremenda importancia de separar aspectos que suelen confundirse al juzgar el proceso, evitando caer en el error de otorgar o quitar méritos a la técnica según el éxito o fracaso obtenido en el intento de aplicación.

Si se analiza la lógica de la técnica del Presupuesto por Programas, podemos señalar que a través de ella se puede obtener:

- una base importante para la vinculación entre Planificación, Programación y Presupuesto.
- una adecuada estructuración del Gasto Público para análisis polidimensional (Funcional, Sectorial, Económico Institucional, por moneda, Programático, por objeto).
- una presentación de los Ingresos que permite estudiarlos tanto en lo que hace a su impacto económico, como según la responsabilidad por su captación; por otra parte explicita la estructura de la imposición.
- una información suficiente para análisis de tipo macroeconómico conducente a la definición y seguimiento de una Política Fiscal.
- una información adecuada para el gerenciamiento de unidades administrativas, programáticas y proyectos.
- elementos para el juzgamiento de responsabilidades legales, de eficacia, economía y eficiencia.
- una incorporación del Presupuesto al proceso.

Definición de políticas.

Fijación de objetivos.

Traducción de metas.

Identificación de "productos" (para conseguir esas metas)

Especificación de "insumos" (para generar los productos)

Evaluación de resultado y efectos.

Corrección.

Resumiendo, la técnica del Presupuesto por Programas proporciona elementos fundamentales para el proceso de administración económico-financiera del sector público, tanto a nivel macro como micro.

No está demás reiterar que las precisiones precedentes se refieren a la técnica en sí independiente del uso y aplicación que de ella se haga. Detrás de cualquier técnica siempre están las aptitudes, valores o intereses de los hombres que deben aplicarlas.

En cuanto a la Estrategia con que se intentó introducirla, se puede concluir que no fue adecuada. Pasó por alto muchos de los factores antes señalados para un esquema de esta naturaleza, y se asentó básicamente en el adiestramiento de los funcionarios de las Direcciones Generales de Presupuesto.

Un razonamiento un tanto simplista llevó a pensar que teniendo la técnica suficientes méritos para ser adoptada en los países desarrollados, creando un "enclave modernizante" en la Direcciones Generales de Presupuesto (reparticiones generalmente con elevada dosis de poder y elemento humano idóneo) sería suficiente para irradiar la "buena nueva" a toda la Administración Pública. Se enseña que esta técnica no sólo permite programar correctamente, sino que posibilita un control no sólo financiero sino físico.

Las dificultades que surgieron no originaron una reflexión profunda sobre sus verdaderas causas, atribuyéndolas a ignorancia administrativa y/o a intereses políticos.

Lo que sucedió es que se estaba reforzando el poder burocrático de una célula organizacional (las DGP) que lo usaba tratando de implantar la técnica en un comportamiento de "despotismo ilustrado". El resto del aparato organizacional generó sus defensas y, en general, consiguió neutralizar el intento mediante la "tradicionalización del Presupuesto por Programas". Es por esto que se han conseguido resultados en cuanto a la presentación formal de los presupuestos (responsabilidad de las Direcciones de Presupuesto) pero no en cuanto a su efectiva utilización por parte de las unidades ejecutoras, en su gerenciamiento. Es que no fueron capacitadas para esto. Lo que se hizo es perfeccionar la oferta tecnológica sin generar una demanda adecuada.

En un apretado resumen podríamos esquematizar las ideas que nortearon este accionar:

- a) El supuesto que saber es poder. La exposición de las buenas ideas pueden cambiar la administración.
- b) Elegir una "minoría selecta" (funcionarios de las Direcciones Generales de Presupuesto) como los apóstoles de las nuevas ideas.

Este enfoque es susceptible de las siguientes críticas:

- a) La difusión de buenas ideas y técnicas por sí no conduce automáticamente a la

acción inteligente, no importa los méritos de la técnica o idea, si afecta motivos, creencias y actitudes arraigadas, sobre todo si están reforzadas por normas de grupo o bloque de poder.

- b) El crear una minoría selecta impuesta exógenamente, confronta a ésta con el resto de la organización, hace jugar el poder, nace el conflicto, y desaparece la cooperación imprescindible para este intento.

3) CAPACITACIÓN

De todo lo expuesto anteriormente queda claro que la denominada capacitación en Presupuesto, fue un componente al que se le otorgó un rol clave en el proceso de reforma presupuestaria.

Por ello, vale la pena analizarla a través de los elementos identificados en I como tipificadores del nivel cualitativo.

La responsabilidad por esta capacitación fue asumida preferentemente por Centros Nacionales e Internacionales que dictaron Cursos con diferentes denominaciones (Presupuesto por Programas, Administración Presupuestaria, el Proceso Presupuestario, Planificación y Presupuesto, etc.) pero que trataban la temática presupuestaria prioritariamente. Esta labor fue iniciada con apoyo internacional y, posteriormente, surgieron organismos encargados de capacitación en las propias Administraciones Públicas Nacionales.

Los asistentes (clientela) seleccionados para los cursos fueron, como ya queda dicho, funcionarios de las Direcciones Generales de Presupuesto y responsables de formular el presupuesto en los diferentes Ministerios (los generalmente llamados "sectorialistas"). Sólo se conocen pocos casos de Cursos de "sensibilización" a nivel de Ministerios, Secretarías y/o Subsecretarías de la Administración Central, así como de Presidentes, Gerentes y miembros del Directorio de Empresas Públicas.

El contenido de estos Cursos, podrían resumirse en los siguientes aspectos:

Planificación y Presupuesto

Programación Operativa Anual

Organización Administrativa del Sistema Presupuestario

Clasificación Presupuestaria

Ciclo Presupuestario

Técnica del Presupuesto por Programas

contrae una deuda.

El flujo de efectivo, se explicita mediante el registro de los "Egresos de Fondos". Debe puntualizarse que no todos estos tipifican el momento "Pagado". Los egresos pueden consistir en fondos puestos a disposición de un funcionario, administrador, habilitado o pagador, para llevar adelante una gestión con cargo a rendir cuentas, o la cancelación de obligaciones con terceros; sólo esta última circunstancia configura el momento "Pagado".

Estos conceptos hay que tenerlos bien en claro para "leer" correctamente la información contable y no inferir conclusiones equívocas.

Reviste en consecuencia la mayor importancia, definir claramente los hechos o actos que originan el registro contable de cada "momento" o "fase" del gasto, a fin de homogeneizar la información y proporcionar a los usuarios de los Estados e Informes Contables, una base cierta y consistente para interpretar correcta y apropiadamente el significado de las cifras.

Como antecedentes interesantes en esta búsqueda se puede mencionar los tres Seminarios Interamericanos de Contabilidad Gubernamental organizados por el CICAP-OEA en Córdoba, Argentina, con interesantes trabajos esclarecedores. En ellos, campean algunas ideas orientadoras de las tendencias a atender, tal como:

- a) La normalización de los sistemas contables gubernamentales en cada país, que permita consolidaciones y análisis comparativos.
- b) Necesidad de compatibilización entre Clasificadores Presupuestarios y Planes de Cuentas Contables.
- c) Cómputos de costos en el Sector Público.
- d) Conveniencia para sustento de la toma de decisiones, en todos los niveles, que la información sobre la ejecución presupuestaria contemple tanto variables físicas como financieras.
- e) Adecuación de los Planes de Estudios Universitarios, tendientes a lograr una formación integral del graduado en Ciencias Económicas, capaz de responder a capacidades y conocimientos requeridos para la Administración Pública.

En fecha reciente, organizada por OEA y la Contraloría General de la República de Chile, se realizó la Mesa Redonda "La Contabilidad del Agente Económico Estado" en la que la Comisión que trató el tema "Normalización Contable del Agente Económico Estado", recomendó:

- A los organismos competentes de los países de la región, que intensifiquen o inicien acciones en relación con la normalización contable de las transacciones del Agente Económico Estado.

Cualquier respuesta que se intente debe tener claro que la capacitación, adiestramiento o entrenamiento que se intente adelantar en el tema de presupuesto, debe estar orientada e integrada dentro de un esquema que contemple a toda la Administración Financiera Gubernamental. El objetivo debe ser un mejoramiento o transformación del SAFG (incluido a su vez en un programa de mejora de la Administración Pública). Como se trata de un sistema, todos sus elementos componentes (Planificación, Programación, Presupuesto, Tesorería, Deuda Pública, Contabilidad, Auditoría) deben ser atendidos por igual, y en el perfil de una estrategia definir específicamente el rol reservado a capacitación, en lo que hace a responsable, clientela, contenido, métodos, orientación y ritmo.

Una vez planteado el tema en Contabilidad Gubernamental, esbozaremos algunas ideas más precisas sobre este abordaje.

III CAPACITACION EN CONTABILIDAD GUBERNAMENAL

1) Panorama teórico actual de la Contabilidad Gubernamental

Para abordar la cuestión de la capacitación en este campo, consideramos interesante efectuar algunas reflexiones sobre el estado actual del conocimiento en Contabilidad del Gobierno, a fin de conocer la temática que debería constituir el “contenido” de un programa de este tipo, para Latinoamérica, en los momentos actuales.

Para una análisis de esta naturaleza, debe tenerse bien presente que esta disciplina se originó en la búsqueda de un mecanismo formal y escritural que permitiese juzgar el cumplimiento, por parte del Poder Ejecutivo, de un Presupuesto que el Poder Legislativo aprobaba para su gestión.

Los tiempos históricos han transcurrido, el sector público acentuó notoriamente su participación en los sistemas económicos, y hoy absorbe ingentes recursos. La preocupación no puede ser entonces sólo el cumplimiento de aspectos legales, sino también la economía y eficiencia en la utilización de sus recursos, así como la eficacia en la consecución de objetivos y metas, tanto como su ajuste a políticas predefinidas.

Esta metamorfosis del contexto en el que opera la Contabilidad del Gobierno, no ha originado en esta disciplina un a adecuación teórica sistemática, coherente y sostenida.

Para fundamentar esto, comenzaremos por convenir que la Contabilidad (sin distinguos del ente al que sirve) es un lenguaje, usado para comunicar ciertos hechos de interés, y que como todo lenguaje posee reglas que deben ser sabidas y comprendidas por quienes lo utilizan. También podemos ver a la Contabilidad como un tipo de sistema de información, es decir, que capta datos y los procesa para transformarlos en información, o sea datos estructurados de forma tal que adquieran sentido para el destinatario.

Para ubicarnos en una conceptualización que nos permita derivar algunas conclusiones, debemos ahondar un poco más el análisis.

Es un lenguaje, pero en el cual sobre una estructura básica, pueden distinguirse Dialectos, a saber: Contabilidad General (o Financiera), Contabilidad Gerencial, Contabilidad Gubernamental, Macrocontabilidad o Contabilidad Social.

Estos “dialectos”, presentan esquemas, estados informativos y conceptos comunes, pero también diferencias. Tienen de común, por ejemplo, la partida doble, la mecánica de registro, los esquemas de algunos Estados (Situación, Flujo de Fondos) los conceptos de activo, pasivo, patrimonio pero difieren en métodos de valuación, en la naturaleza de los datos procesados, en los objetos de estudio, etc.

En cuanto sistema de información, la Contabilidad capta datos cuantitativos (en general monetarios, pero no exclusivamente) relativos a hechos económicos referentes a un patrimonio y su evolución. Esta generalización acepta énfasis diferentes, ya que a la Macrocontabilidad le preocupa la estructura y funcionamiento de un sistema económico, y a la Contabilidad de Gobierno los referidos al sector público de ese sistema.

Intentar una generalización conceptual que abarque a todas estas ramas de la Contabilidad, nos lleva a puntualizar las siguientes características comunes, que tipificarían “la Contabilidad”.

- es un sistema simbólico
- usado para registrar, condensar y memorizar datos sobre hechos económicos con repercusión real o contingente en el estado y evolución del patrimonio del ente sujeto
- según un método que permita un control por igualdad
- utilizando expresiones cuantitativas, preferentemente monetarias
- que se estructuran configurando información que se expone con distintos grados de formalización, establecidos en reglas
- las expresiones cuantitativas explicitan valuaciones, asignadas según criterios preestablecidos.

Analicemos con este esquema las diferentes ramas:

Todas las ramas son sistemas simbólicos.

Todas registran, condensan y memorizan datos sobre hechos económicos que

repercuten en el patrimonio de:

- empresas privadas o públicas (rama financiera y gerencial)
 - sector público (rama gubernamental)
 - sistema económico (Macro contabilidad)
- Todas las ramas se vales de expresiones cuantitativas-monetarias, excepto la Gerencial que usa asimismo unidades físicas.
 - Un método que permite un control por igualdad (partida doble) es usado por las cuatro ramas. Se puede argüir que, en el sector público, la llamada Contabilidad Presupuestaria usa en algún caso sólo la partida simple, pero nosotros nos referimos a un Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental.
 - Las distintas ramas contables exponen (presentan) su información en estados e informes preparados según reglas.

Contabilidad Financiera: Estado de Situación
 Estado de Resultados
 Estado de Origen y Aplicación de Fondos
 Estado de Resultados no Asignados

Contabilidad Gerencial: Informes Contables

Contabilidad Gubernamental: Los anteriores, más Estado de Ejecución Presupues-
 taria, menos Estado de Resultados No Asignados.

Contabilidad Social: Cuenta consolidada de producción e ingreso. Cuenta
 de insumo producto.
 Balanza de Pagos.
 Cuenta de Fluir Fondos.

• Todas las ramas cuentan con criterios de valuación que le son propias y en general presentan coincidencias y discrepancias.

De todo lo expuesto, y de opiniones de autores de reconocido prestigio, podríamos concluir que el área de acción contable abarca en todas las ramas:

- el procesamiento de datos (técnica para captar, clasificar, registrar, condensar y memorizar datos)
- la valuación
- la exposición o presentación de la información emergente

Sobre esta base común debería trabajarse en la formulación y normatización del marco conceptual básico, orientador del aparato teórico particular de cada una de las ramas componentes, que atenderían sus propias características, emergentes de la naturaleza del sujeto de su atención y de las necesidades de los usuarios de información a los que satisface.

De haberse dispuesto de este enfoque comprensivo, los avances en Contabilidad Gubernamental habrían sido más rápidos, fundados y armoniosos.

La ciencia es un sistema conceptual; como todo sistema, una modificación en alguno de sus componentes debe provocar repercusiones en los restantes. Una disciplina científica avanza alimentándose del progreso que van experimentando otras afines.

Por otra parte, ya está bastante aceptado, que el conocimiento científico no es completamente "acumulativo", sino que avanza a través de "crisis". Kuntz, en su "Estructura de las Revoluciones Científicas", valiéndose del concepto de "paradigma", ilustra cómo una disciplina científica, en un momento de su desarrollo, sufre una crisis que origina cambio de paradigma. El paradigma vigente hasta entonces entra a mostrarse incapaz de responder a nuevas cuestiones que se le plantean, y es sustituido por otro que proporciona un marco referencial más acorde. Ejemplo: la inversión copérmica, el keynesianismo.

Estas breves disquisiciones sobre el sistema conceptual del conocimiento y su avance, nos permite orientarnos en un análisis de lo que ha sucedido en Contabilidad Gubernamental. Sin embargo, esto no significa que se emita juicio respecto a que la Contabilidad Gubernamental sea una ciencia.

Como ya se señalara, nuestra disciplina, tiene dos "pertencencias", una conceptual y otra operativa. En el primer aspecto forma parte de la Contabilidad, siendo los otros componentes la Contabilidad de Empresas -se considera formando parte de esta rama la Contabilidad de Costos y la Gerencial- y la Macro Contabilidad o Contabilidad Social.

Además, la Contabilidad Gubernamental desde el punto de vista operativo, integra el Sistema de Información Financiera del Gobierno (SIFG) que apoya a la Administración Financiera Gubernamental.

Sucede que los avances operados en la Contabilidad Gubernamental, se han derivado de exigencias de información planteadas por los otros elementos del SIGF y la Planificación, y no como repercusiones de progresos operados en las demás ramas contables.

El paradigma cambió desde "como controlar mejor el presupuesto" a "como informar mejor para la toma de decisiones". Pero como este cambio responde a un estímulo exógeno al sistema conceptual contable global, las soluciones han sido variadas, no muy coherentes, y fuertemente impregnadas de influencia presupuestaria. Esto explica en gran medida el afán en "integrar el registro de presupuesto", olvidando que éste es una estimación y no un hecho económico. Es que una disciplina preocupada por registrar los actos jurídicos, intenta

- Que los países miembros elaboren un glosario técnico con el fin de propender a la homogeneización del léxico contable para coadyuvar al proceso de normalización.

En la Argentina, debe mencionarse que en el 6to. Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, celebrado en Mar del Plata, en Noviembre de 1986, en el Arca XI, Actuación Profesional en el Sector Público, se propone:

- Ofrecer al Estado un método innovador de registrar información contable valedera, para que las transacciones del Gobierno sean expuestas en términos de utilización de insumos y productividad.
- Tomar de las conceptualizaciones de la actividad empresarial privada la esencia del problema y adaptar la metodología a la operatoria estatal.

Estas preocupaciones nos llevan a reflexionar que paulatinamente, parece estarse esbozando una tendencia a entroncar la Contabilidad del Gobierno en la Teoría Contable General, lo que llevaría a que nuestra disciplina tome como base de registro los hechos económicos sucedidos en el sector público. Por otra parte, la problemática referida a la comparación entre cifras presupuestarias y utilización de las autorizaciones para gastar - donde se confronta una estimación, a veces con actos jurídicos y otras con económicos- pasarían a desarrollar el rol que les tiene reservado la mecánica de control del proceso administrativo, máximo contando hoy con suficiente apoyo electrónico.

2) Capacitación

La enseñanza de la Contabilidad Gubernamental, en Latinoamérica, presenta también características particularizadas que confluyen a delinear la problemática de la disciplina.

En general, nuestras Facultades de Ciencias Económicas, forman profesionales con orientación preferente al sector privado. En la Universidad de Buenos Aires, Argentina, sobre 32 materias en la carrera de Contador Público, sólo dos (Finanzas Públicas y Contabilidad Pública) abordan aspectos económico-financieros de la gestión pública. En el nuevo plan de estudios aprobado en 1987, Contabilidad Pública ha pasado a ser optativa. Y nos estamos refiriendo a un país de larga tradición en la materia.

Por otra parte, al asumir los profesores de Contabilidad Pública que los alumnos llegan a la materia sin conocimientos previos elementales sobre sector público -razón de ser, estructura, funcionamiento, gestión, etc.- diseñan programas de estudio que tratan de cubrir el déficit de arrastre, y entonces su contenido alcanza una temática que excede ampliamente el marco estricto de la Contabilidad, con la cual se generan dos consecuencias: por un lado se origina una confusión conceptual respecto a la verdadera sustancia de la materia, y por otro se sacrifica tiempo de profundización en los temas específicos.

cambiar captando los hechos económicos, y quiere hacerlo sin abandonar su primitiva orientación, y sin recurrir a los "principios" y "normas" de las restantes ramas contables.

El problema queda así ecuacionado, se ha tomado conciencia de esto, y se ha comenzado a trabajar para superarlo.

Por el momento, este esfuerzo se orienta a lograr precisiones terminológicas y conceptuales dentro de la propia Contabilidad Gubernamental. Como un ejemplo de la necesidad de estas precisiones, se puede citar el caso del gasto público, en la llamada Contabilidad Presupuestaria.

Existe plena coincidencia en cuanto a que los estados e informes contables en lo que hace al gasto, cuando menos deben permitir:

- conocer la evolución en el uso de los créditos presupuestarios autorizados, y
- proporcionar información de índole económica-financiera a los planes directivos.

Estos dos tipos de información son, obviamente, de distinto carácter, por cuanto sirven a propósitos diferentes. La primera es de tipo jurídico, si se tiene en cuenta que para registrar el consumo del crédito presupuestario se puede elegir un momento asentado en el nacimiento de un vínculo contractual, que no provoca una simultánea repercusión económica. Es de fundamental importancia, en cuanto procura evitar excesos sobre el límite autorizado para gastar.

La información de carácter económico por su parte, es la encargada de suministrar antecedentes tan importantes como: activos físicos incorporados o en construcción, consumo y ahorro. A la vez, el aspecto financiero revela el nacimiento de activos y pasivos de esta naturaleza, y el flujo de fondos.

La Contabilidad Presupuestaria del Gobierno utiliza diferentes "momentos" al registrar el trámite de un gasto, y según sea el tipo de información que se necesita, debe seleccionarse aquel que explice la situación que se quiere mostrar.

Así, si se quiere conocer el monto de utilización de un crédito, el "momento" elegido debe ser el "compromiso", si así lo manda la Ley de Contabilidad. El Crédito Presupuestario menos el Total Comprometido, indicará el saldo pendiente de uso. Este tipo de información tiene sólo este alcance -importantísimo por cierto- y ningún otro.

Si se quiere saber las implicancias económicas del gasto, -por ej. la inversión física- sería erróneo recurrir a los Compromisos -por su naturaleza jurídica- y en cambio debe remitirse la información al momento del Devengamiento, criterio prescripto por los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados. Los gastos se consideran "devengados o causados" cuando se hace exigible una obligación de pago del Estado con terceros, o sea cuando se

- Que los países miembros elaboren un glosario técnico con el fin de propender a la homogeneización del léxico contable para coadyuvar al proceso de normalización.

En la Argentina, debe mencionarse que en el 6to. Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, celebrado en Mar del Plata, en Noviembre de 1986, en el Arca XI, Actuación Profesional en el Sector Público, se propone:

- Ofrecer al Estado un método innovador de registrar información contable valedera, para que las transacciones del Gobierno sean expuestas en términos de utilización de insumos y productividad.
- Tomar de las conceptualizaciones de la actividad empresarial privada la esencia del problema y adaptar la metodología a la operatoria estatal.

Estas preocupaciones nos llevan a reflexionar que paulatinamente, parece estarse esbozando una tendencia a entroncar la Contabilidad del Gobierno en la Teoría Contable General, lo que llevaría a que nuestra disciplina tome como base de registro los hechos económicos sucedidos en el sector público. Por otra parte, la problemática referida a la comparación entre cifras presupuestarias y utilización de las autorizaciones para gastar - donde se confronta una estimación, a veces con actos jurídicos y otras con económicos - pasarían a desarrollar el rol que les tiene reservado la mecánica de control del proceso administrativo, máximo contando hoy con suficiente apoyo electrónico.

2) Capacitación

La enseñanza de la Contabilidad Gubernamental, en Latinoamérica, presenta también características particularizadas que confluyen a delinear la problemática de la disciplina.

En general, nuestras Facultades de Ciencias Económicas, forman profesionales con orientación preferente al sector privado. En la Universidad de Buenos Aires, Argentina, sobre 32 materias en la carrera de Contador Público, sólo dos (Finanzas Públicas y Contabilidad Pública) abordan aspectos económico-financieros de la gestión pública. En el nuevo plan de estudios aprobado en 1987, Contabilidad Pública ha pasado a ser optativa. Y nos estamos refiriendo a un país de larga tradición en la materia.

Por otra parte, al asumir los profesores de Contabilidad Pública que los alumnos llegan a la materia sin conocimientos previos elementales sobre sector público -razón de ser, estructura, funcionamiento, gestión, etc.- diseñan programas de estudio que tratan de cubrir el déficit de arrastre, y entonces su contenido alcanza una temática que excede ampliamente el marco estricto de la Contabilidad, con la cual se generan dos consecuencias: por un lado se origina una confusión conceptual respecto a la verdadera sustancia de la materia, y por otro se sacrifica tiempo de profundización en los temas específicos.

Además, estos programas, con pocas excepciones, versan mucho más sobre aspectos jurídicos que sobre la técnica contable propiamente tal, y en gran medida soslayan los modernos enfoques de orientación económica.

Este cuadro, referido a un país, casi puede extenderse a la totalidad, presentándose una situación que se caracteriza, en lo que hace a la formación profesional, en el sistema de educación formal, de una carencia manifiesta en cuanto a respuestas adecuadas para capacitar en Contabilidad Gubernamental.

Ha sucedido entonces, que el déficit ha sido en parte cubierto a través de su dictado en Cursos dirigidos a funcionarios del sector público, a nivel nacional e internacional. En estas ocasiones, los asistentes son generalmente funcionarios que trabajan en el área o están vinculados directamente a ella, transmitiéndoles conocimientos referidos básicamente al "cómo hacer".

En general, poco se ha trabajado en enseñar, a los niveles superiores de decisión, como "leer" los estados e informes productos del sistema contable; como entenderlos e interpretarlos, como utilizarlos en sus decisiones diarias. Nuevamente nos encontramos con la realidad de que no se han creado "necesidades" de información. Y esto es de fundamental importancia, por cuanto esta demanda hubiera dinamizado y fortalecido todo el sistema. En tanto, reina en la mayor extensión del aparato institucional público, la idea de que la Contabilidad entorpece la gestión, que es el principal responsable por las demoras en trámite y cristalización de proyectos. Lo más dramático es que en muchas ocasiones esto es cierto, a consecuencia de la falta de actualización de muchos sistemas contables. Por su parte los responsables de operar el sistema se sienten incomprendidos, postergados, agredidos, cayendo en actitudes de inocua pasividad o de despotismo ilustrado.

Esto puede llegar a constituir un círculo vicioso de difícil rompimiento. Se hace necesario abordarlo con firme decisión, importante apoyo y una definida estrategia. Los esfuerzos aislados están destinados al fracaso, sólo una acción inteligente y persistente, con un marco global de referencia, que ubique la capacitación y el adiestramiento en Contabilidad Gubernamental dentro de una estrategia de cambio del Sistema de Administración Financiera Gubernamental, puede contar con una satisfactoria probabilidad de éxito.

VI. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES ORIENTADORAS PARA EL FUTURO

De la temática expuesta hasta este punto, pueden derivarse algunas conclusiones que caracterizarían la situación, perfilada hasta el presente, de la capacitación y adiestramiento en Presupuesto y Contabilidad de Gobierno.

-La capacitación y el adiestramiento en Presupuesto, fueron usados como elementos casi excluyentes de una estrategia de implantación de la técnica de Presupuesto por Programas.

-Como resultado se obtuvo un importante contingente de funcionarios con aceptable nivel de capacitación, y sobre todo adiestramiento, básicamente del área financiera y presupuestaria.

-No se consiguió la incorporación vivencial de la técnica al manejo del aparato institucional público, pero se lograron importantes avances en lo que hace a la exposición de las cifras presupuestadas, con la utilización de estructuras multidimensionales que posibilitan diversos abordajes analíticos.

-Las respuestas entregadas por la Contabilidad Gubernamental a las requisitorias planteadas por los avances en otros componentes de la Administración Financiera, no se entroncaron adecuada e inmediatamente en la Teoría de la Contabilidad General. Las soluciones respondieron a variados enfoques, algunos de elevado nivel de complejidad, lo que dificultó capacitación y adiestramiento. No obstante, mucho se ha avanzado en el suministro de información, aunque se mantienen como problemas:

- oportunidad
- estructura ajustada a niveles
- su utilización como soporte de decisiones

- Un importante aspecto que sólo hace relativamente poco se ha incorporado a la temática de la capacitación, es la necesaria compatibilización o integración de los sistemas de presupuesto y contabilidad de Gobierno.

- El sistema formal de educación, en su nivel terciario, -formación profesional- no asegura una capacitación y adiestramiento satisfactorio, con vistas a la utilización inmediata de los egresados por parte del sector público.

Frente a este panorama, debemos intentar algunas reflexiones que nos orienten en la acción futura.

Para ello, plantearemos dos premisas y extraeremos una conclusión.

La primera premisa consiste en asumir una realidad ya bastante aceptada en cuanto a la gestión de los Gobiernos en los países Latinoamericanos. Se han conseguido señalados progresos en cuanto a la calidad y confiabilidad de los diagnósticos económicos y en el diseño de las políticas económica y fiscal, pero se falla en su implementación, por deficiencias en la Administración Financiera, entre otras causas.

Por la segunda premisa, estableceremos el alcance de la Administración Financiera, caracterizándola como un sistema.

Si se identifica como una variable estratégica para mejorar la gestión pública el perfeccionamiento de la Administración Financiera Gubernamental, y ésta constituye un

sistema, la conclusión obvia es que poco o nada se conseguirá actuando aisladamente sobre sus componentes, sino que éstos deben ser abordados conjunta y coherentemente.

Desarrollando el silogismo, observamos que la historia reciente de los países Latinoamericanos está llena de casos de precisos diagnósticos sobre su situación económico-financiera (de alcance coyuntural y estructural) que originaron planes de desarrollo, políticas fiscales y programaciones financieras, que en definitiva quedaron como aplaudibles expresiones de propósitos, sofisticadamente formulados (1). Su implementación se trabó en un aparato organizacional con características de "burocracia consolidada", que hizo fracasar tales intentos. En el área de su Administración Financiera, se han detectado déficits que en parte explican su poco satisfactorio funcionamiento:

- Sistemas de Administración Financiera anticuados y carentes de una adecuada integración de sus elementos componentes.
- Debilidad e inexistencia de metodologías operativas que permitan establecer una vinculación funcional y permanente entre el sistema nacional de planificación y el sistema de administración financiera del Estado.
- Debilidad de los mecanismos de articulación y coordinación entre las diversas etapas que integran el proceso de administración financiera.
- Ausencia de métodos y procedimientos administrativos debidamente institucionalizados para formular y aplicar planes y programas financieros.
- Deficiencia de los sistemas de programación, seguimiento, control y evaluación de inversiones.
- Preponderancia de los aspectos formales en la administración presupuestaria, y falta de métodos operativos de seguimiento y evaluación real de la ejecución presupuestaria.
- Sistemas de información financiera deficientes e inconsistentes.
- Falta de coordinación y de suficiente integración entre la Contabilidad Gubernamental y los Presupuestos Públicos.

(1) Para un acabado estudio sobre el fracaso de la Planificación Normativa ver Carlos Matus "Planificación Normativa y Planificación Situacional", trabajo presentado al XV Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público. También "Adios, Señor Presidente" Editorial Pomaire Venezuela S.A. Caracas, Venezuela, 1987.

Carencia o información inadecuada sobre costos. (x)

Identificadas estas fallas en el área de la Administración Financiera Gubernamental, para accionar correctivamente, debe comenzarse por delimitar concretamente el alcance de ésta (2da. premisa).

Entre los recursos que maneja una organización, los financieros (al igual que los humanos, tecnológicos y materiales) son objeto de administración.

El aparato institucional público es una organización, y maneja cuantiosos recursos financieros, que deben ser administrados.

Cuando se habla de Administración Financiera Gubernamental, puede estarse usando la expresión en dos sentidos. En el primer sentido, como proceso administrativo operando sobre los recursos financieros, con sus etapas de planificación (incluye programación y presupuesto) ejecución y control. En ese ámbito, orientada por una Política Fiscal, adelanta sus decisiones típicas:

- Obtención de fondos:

- Nivel y estructura del ingreso tributario
- Nivel y estructura del sistema tarifario

Aplicación de los recursos

- Selección entre Funciones, Programas, Sectores, Gastos Corrientes, Inversiones, etc.

- Financiación del déficit

- Aumento del Endeudamiento
- Emisión monetaria
- Reducción Activos Financieros

(x) *La Administración Financiera del Estado. Gustavo Acuña. OEA Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales. Departamento de Asuntos Económicos. Mimeografiado.*

- Aplicación del superavit

- Incremento Inversión Física
- Aumento Activos Financieros
- Reducción Endeudamiento

En otro sentido, la referencia puede ser a la Administración Financiera Gubernamental, como disciplina de estudio. Esta tiene por objeto de estudio los procesos, aspectos institucionales e instrumentos operativos (de tipo financiero) que viabilicen la implementación de la política fiscal. Busca la solución a los problemas de implementación de la política fiscal.

Cuando se habla de Sistema de Administración Financiera Gubernamental, nos estamos refiriendo a la interrelación existente entre elementos de tipo jurídico-administrativo (normas, leyes, manuales, etc.) institucionales (organismos, dependencias, ministerios, etc.) informativos (informes y estados contables y estadísticas) contextuales (entorno del sistema) u operativos (trámites, cómputos, procedimientos, etc.) vinculados a la Administración Financiera del Gobierno.

Como toda Administración, opera con un soporte de información; en este caso el Sistema de Información Financiera Gubernamental, constituido por subsistemas que captan datos, los procesan, convirtiéndolos en información. Las salidas de estos subsistemas son el apoyo documental constituido por: Programa Financiero, Presupuesto, Registros Contables, Informes Contables y Estadísticas, Estados Contables, Informes Comparativos. (Ver Cuadro I).

Planteada la Administración Financiera, especificada su información de apoyo, e identificados los componentes del sistema, la conclusión derivada no puede ser otra que la de que su corrección sólo puede ser obtenida mediante un abordaje total y coherente.

Una categoría básica en la definición de un proceso de mejora de un sistema de Administración Gubernamental es la de "integración". "Un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) consiste en un juego interrelacionado de los sistemas responsables de planificar, procesar e informar respecto a los recursos en términos financieros". (1)

(1) James Wesberry Jr. "Contabilidad Gubernamental y Sistemas de Información Financiera" FMI Seminario sobre el Presupuesto Público y el Control del Gasto. Documentos de las sesiones del Seminario Volumen 1.

El transformar la Administración Financiera Gubernamental en un sistema integrado, seguramente constituye un objetivo incuestionable en todo proceso de cambio en esta área.

James Wesberry, identifica cinco "eslabones" necesarios para lograr esta integración: capacitación, armonización, comunicación, coordinación, colaboración (que identificaremos como 5 CW).

Capacitación: asegurar que todas las personas que participen en los sistemas componentes, comprendan el motivo, necesidad y conceptos básicos de cada sistema componente.

Armonización: se logra a través de una normatividad consistente entre todos los elementos a integrar: legislación, políticas, principios, normas técnicas, manuales, procedimientos, etc. de cada sistema tienen que ser concordantes entre sí.

Coordinación: los proyectos de disposiciones internas de cada sistema, tienen que ser compatibilizados con los restantes, antes de su versión definitiva.

Comunicación: debate franco de los problemas intra e intercomponentes del SIAF, evitará su desintegración.

Colaboración: cada persona dentro del SIAF, tiene que colocar el objetivo del bienestar común de un sistema eficaz y confiable delante de otros intereses.

Se puede, en consecuencia, interpretar que conseguir un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) consiste en generar interrelaciones sistemáticas, periódicas y normalizadas entre:

- El proceso de Administración Financiera (gestión de los recursos financieros) y el Sistema de Información Financiera (soporte documental) (Ver Cuadro I).
- Las tres fases del Proceso, entre sí (Planificación, Ejecución, Control).
- Los distintos componentes informativos (Programa Financiero, Presupuesto, Estados e Informes Contables, Estadísticas y Estados Comparativos) compatibilizando criterios y métodos de procesamiento, que los tornen compatibles, comparables, agregables y analizables.
- Las unidades administrativas involucradas (Presupuesto, Tesorería, Contaduría, Deuda Pública, Auditoría).

para lo cual pueden utilizarse preferentemente los cinco eslabones identificados como 5CW (Capacitación, Coherencia, Coordinación, Comunicación, Colaboración) (Cuadro II).

CUADRO I

ADMINISTRACION FINANCIERA
(gestión recursos)

INFORMACION FINANCIERA
(soporte documental)

PLANIFICACION
(proyecciones financieras)

Programa Financiero

Presupuesto

EJECUCION
(captación, custodia y aplicación de
recursos financieros)

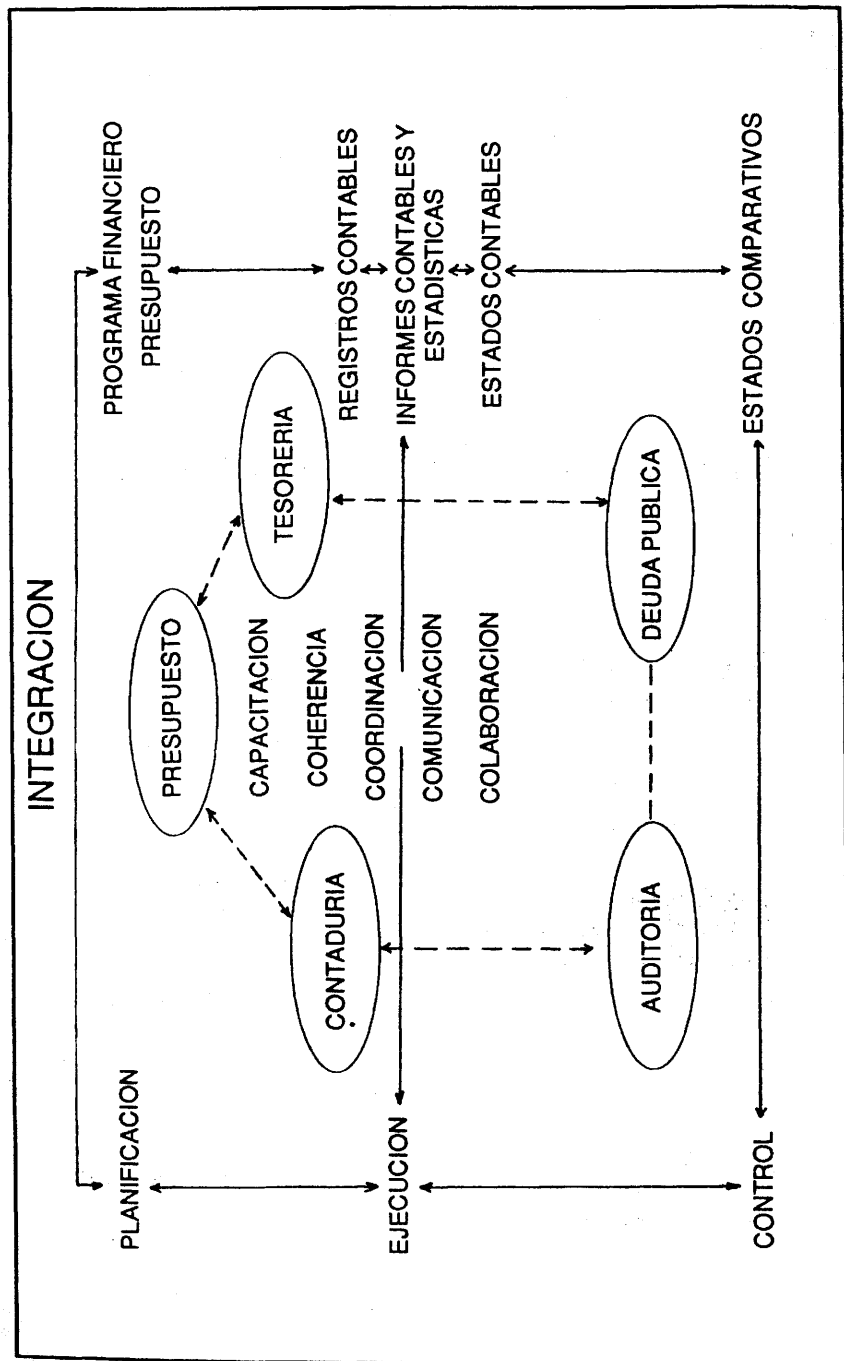
Registros Contables

Informes Contables y Estadísticas

Estados Contables

CONTROL
(desiciones correctivas
Reprogramaciones)

Estados comparativos



Además, supone un marco conceptual que identifique las distintas dimensiones del sistema:

- Jurídico
- Organizacional (estructural)
- Procedimental (software)
- Instrumental (hardware)
- Comportamental (conductual)

y los considera con referencia a su alcance a todos los elementos componentes del sistema, con un enfoque matricial (Cuadro III).

Esto permitirá asegurar coherencia en el abordaje y posibilitará el manejo del ritmo y la profundidad de la acción.

Para accionar en esta forma, es fundamental actuar con criterio estratégico. Significa "establecer un proceso continuo y sistemático de análisis y discusión para seleccionar una dirección que guíe el cambio situacional, y producir acciones que le construyan viabilidad, venciendo la resistencia incierta y activa de oponentes". (1)

La eficacia de este proceso descansa en un sistema de relaciones que debe ser comprendido y manejado:

- Posibilidad de "manejo" del sistema
- Capacidad de los "operadores"
- Naturaleza del Proyecto (2)

El grado de manejo del sistema, está dado por la proporción existente entre variables que controlamos y las que están fuera de nuestro control. Significa analizar profundamente el sistema de Administración Financiera sobre el cual se va a actuar y diagnosticar la viabilidad de nuestro proyecto de cambio.

(1) Carlos Matus, "Planificación Normativa y Planificación Situacional" Trabajo presentado al XV Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público. Bello Horizonte, Brasil, 1987.

(2) Adaptación del esquema planteado por Carlos Matus en Planificación y Gobierno Revista CEPAL Nro. 31, Abril 1987.

CUADRO III

MATRIZ

ELEMENTOS DE ADMINISTRACION FINAN. GOBIERNO	PRESUPUESTO	CONTABILIDAD	TESORO	DEUDA PUBLICA	AUDITORIA
	DIMENSIONES				
JURIDICO					
ORGANIZACIONAL					
PROCEDIMENTAL					
INSTRUMENTAL					
COMPORTAMENTAL					

La capacidad de los operadores se refiere a las aptitudes de quienes tienen que dirigir e implantar el proyecto para efectivizar la viabilidad.

La naturaleza del proyecto hace referencia al nivel de complejidad. En este sentido, el grado de complejidad de un proyecto de mejora de la Administración Financiera de Gobierno, es elevado.

Estos elementos se relacionan mutuamente, e influyen decisivamente en los resultados. Un proyecto simple aplicable a un sistema controlable, por operadores capacitados, prácticamente tiene asegurado el resultado positivo. Un proyecto complejo, insertado en un sistema con elevada dosis de variables no controlables, por operadores de baja capacidad, casi asegura el resultado opuesto.

En consecuencia, el diseño estratégico de mejora del sistema de Administración Financiera del Gobierno, debe ponderar convenientemente la situación en la que se debe actuar, mediante la calificación realista de los citados elementos. En todos los casos, se debería tener bien en claro que el aumento de la complejidad del proyecto (mayor sofisticación técnica del SAFG) sólo será posible contando con un elevado grado de control sobre las variables estratégicas, y con suficiente capacidad en los operadores, tanto en lo que hace a su calidad como a su número.

Como pudo apreciarse, la Capacitación apareció como uno de los eslabones tendientes a conseguir la integración.

En consecuencia, es claro y definitivo que la capacitación y el adiestramiento no operarán aisladamente, sino conformando una estrategia perfectamente diseñada.

Y esto nos conduce al último tema que quisiéramos abordar; el del contenido de la enseñanza de la Administración Financiera Gubernamental. Esta disciplina de estudio, entendemos necesita de un profundo trabajo teórico para su definitiva consolidación. Si atendemos a que al presente ni siquiera hay total acuerdo sobre su contenido temático, nos colocamos al frente de un primer gran obstáculo a superar.

Valiéndose de la Semiótica (disciplina que estudia los signos) podríamos delimitar áreas de trabajo. Esta disciplina presenta tres ramas:

- Semántica:** define el significado de cada signo en el sistema
- Sintaxis:** estudia las relaciones entre los signos del sistema
- Pragmática:** investiga la aplicación concreta del sistema de signos por parte de los intérpretes.

Con este esquema, podrían definirse las áreas a trabajar en la Administración Financiera

Gubernamental:

- i)- **Precisiones terminológicas. Acuerdos generalizados sobre la acepción de cada término utilizado en la disciplina.**
- ii)- **Definición de la lógica conceptual; el marco teórico relacionador de las hipótesis. Identificación de las relaciones entre los elementos componentes.**
- iii)- **Estudios comparativos. Investigaciones adelantadas sobre sistemas concretos de AFG, a fin de derivar características generales y diferencias específicas. Estos resultados son básicos para realimentar aspectos teóricos y semánticos.**

Contando con este apoyo adecuado de la “materia” sobre la cual se va a capacitar y adiestrar, estas acciones dispondrían de una base de apoyo coherente para su diseño.

Por otra parte, la conceptualización definitiva de la interrelación entre los elementos del S.A.F.G., evitaría persistir en el error de su abordaje sin un entronque sistematizado en una estrategia de cambio, así como en el aislamiento de acciones de idéntica naturaleza en distintos componentes del sistema.

**ASPECTOS POLITICOS, TECNICOS Y
CIENTIFICOS DE LAS DECISIONES
ECONOMICO-FINANCIERAS
GUBERNAMENTALES**

por Luis Rodriguez-Mena

INTRODUCCION

El problema de donde, cuándo y cuánto asignar recursos financieros gubernamentales para atender a las funciones y políticas públicas ha sido siempre un tema de reconocida vigencia e interés.

Aspectos de diverso orden, entre los que destacan los técnicos, políticos y científicos, tienen mucho que ver con la naturaleza y modalidades del gasto público. Lo que un gobierno haga o deje de hacer determina en considerable medida, el presente y el futuro de las sociedades, aún en aquellas donde el sector público no constituya el principal inversionista, consumidor, comprador, etc.

El ahondar en esta materia presenta no pocas dificultades. Si en el sector empresarial privado la determinación y medida del éxito o fracaso en la gestión comercial se conoce a través del llamado Estado de Pérdidas y Ganancias, en la administración de gobierno dado su carácter de servicio público, esta medida del beneficio económico resulta inadecuada, salvo casos especiales de algunas empresas públicas donde la motivación estatal es puramente económica; y aún en estos casos existe controversia al respecto. A esto se agrega el problema de decidir cuál alternativa de gasto preferir o dicho de otra manera: ¿qué tipo de necesidad pública seleccionar o atender prioritariamente? Como es lógico pensar, la solución de este problema no es de naturaleza técnica o científica (aún cuando la técnica y la ciencia prestan un valioso y necesario pago a la toma de decisiones) sino de índole filósofo-política. La tarea de decidir si es más conveniente gastar recursos adicionales en mejorar la cría de ganado o en combatir enfermedades infecto-contagiosas humanas, no se resuelve en el plano del razonamiento tecno-científico sino en el de la filosofía política. En última instancia, el decisor supremo debe hacer una escogencia **valorativa** fundamentada en su escala de preferencias socioeconómica y condicionada por una constelación de fuerzas organizacionales, económicas y socioculturales de la sociedad concreta en la cual desarrolla sus actividades. I

El presente trabajo se refiere a dicha "problemática" y se pretende poner de relieve y describir con cierto detalle algunos elementos o factores importantes de naturaleza técnica, política y científica legados a las decisiones públicas de asignación de recursos financieros.

Por asignación de recursos se entenderá el proceso de tomas de decisiones mediante las cuales las autoridades estatales de distintos niveles determinan el destino de los dineros públicos.

Esto supone la labor de empleo de ingresos en distintas finalidades, servicios o necesidades públicas, para llevar a la práctica unos objetivos y unas metas y políticas de administración social y desarrollo económico.

El tomar estas vitales decisiones para dar empleo a los recursos públicos supone algún

tipo de análisis. Este puede ir desde la intuición personal hasta las formas más acabadas del escrutinio político y tecno-científico. Lo cierto es que, independientemente de la amplitud y profundidad de tal análisis, la complejidad de la toma de decisiones es un hecho indiscutible y por ello existe una amplia gama de elementos y relaciones implícitas, cuyo develamiento es necesario si se desea comprender cabalmente la complejidad de la materia y formarse un juicio apropiado acerca su significado y trascendencia. Y ello sólo puede lograrse mediante el análisis de los hechos y circunstancias pertinentes a la totalidad inherente a la decisión a adoptar.

En la parte I o **Introducción** se destaca la relevancia del tema de la asignación de recursos para finalidades públicas, así como de la labor de análisis que la misma supone, resaltando su significado y trascendencia para los distintos sectores socioeconómicos.

En la parte II se exponen en detalle elementos de importancia de naturaleza técnica, política y científica implícitos en el análisis de decisiones sobre la formulación, ejecución, control y evaluación de los programas gubernamentales.

En la parte III se profundiza en el análisis de la toma de decisiones tratando de "explicitar" las variables y coordenadas del razonamiento a través de distintos niveles, para lo cual se establecen, de manera preliminar, cinco categorías o estadios básicos del análisis.

En la parte IV se exponen algunos criterios acerca de la identificación de algunos modelos de actuación de los Analistas en relación con la institución que lo contrata (institución-base) y aquella a la cual asesora y evalúa (institución-cliente)

II. ANALISIS: Técnica, Política y Ciencia

Son tres las etapas en las que usualmente se divide el proceso de asignación y utilización de recursos públicos: formulación, ejecución, y control y evaluación. Tal discriminación se realiza para fines analíticos por cuanto en la práctica esas etapas suelen integrarse dentro del proceso administrativo institucional y analizarse tanto desde una perspectiva técnica como desde el ángulo político y científico. La formulación, ejecución y control y evaluación se refieren específicamente a los programas/políticas del sector público para cumplir su papel de rector del desarrollo socioeconómico nacional.²

1. La Formulación

Formular significa diseñar, estructurar en sus líneas matrices un programa o política de gobierno. Es el inicio de toda acción y puede o no realizarse sistemática y organizadamente. A veces predomina la intuición como guía de los pasos del ejecutor.³

Desde el punto de vista técnico, la identificación de un problema conduce a su

descripción utilizando para ello el conocimiento organizado y sistemático. Es evidente que en una u otra forma el técnico aplica, consciente o inconscientemente, sus esquemas valorativos cuando identifica un problema y trata de sensibilizar a los niveles políticos ejecutivos para que éstos lo sancionen como punto de su agenda de realizaciones. Aun cuando la sanción de una política no le esté vedada intelectualmente, lo usual es que sea el técnico quien recibe problemas ya definidos por los altos niveles para su estudio y eventual solución.

El diseño de la tecnología a utilizar en la solución del problema es otra de las atribuciones técnicas en la formulación. Es lo que normalmente se denomina la relación "causa-efecto" o, expresado en otros términos: las acciones y criterios a aplicar para solucionar lo planteado. Con base en esa relación o "teoría" de la solución es que el nivel técnico construye el programa o política al cual se asignarán posteriormente recursos en el presupuesto fiscal.

Si se toma por caso el congestionamiento del tránsito automotor adoptado como problema a ser atendido a través de un programa/política gubernamental, el técnico deberá diseñar una relación de "causa-efecto" que intente lograr la solución o la sensible reducción de retardo en el flujo de vehículos. Supóngase que esa relación se identifica como el aumento en la calidad y número de vigilantes de tránsito. En este caso la labor técnica comprenderá, además la fijación de lineamientos y estándares para determinar los aspectos cuantitativos de la selección de medios e instrumentos para materializar la solución, es decir, para concretar el fortalecimiento de la vigilancia de tránsito de manera tal de producir los efectos deseados.

Las consideraciones de orden político de la formulación apuntan, como ya se mencionó, a las decisiones que formalizan lo que el técnico va a desarrollar posteriormente. Ya se dijo que en algunos casos también el técnico puede tener una decisiva participación en los procesos políticos de decisión. Además, las limitaciones y estructuras técnicas preexistentes de alguna manera condicionan o acotan las escogencias políticas. Es el político quien decide que tipo de situación se convertirá "en problema" al cual se asignarán recursos en el presupuesto. El político puede excluir un determinado problema de la agenda de decisiones, o puede también convertir en problema una situación no calificada como tal hasta ese momento. Puede inclusive ir más allá y realizar una escogencia política entre varias opciones técnicas: por ejemplo, puede decidir que el congestionamiento automotor no se va a atacar mediante más y mejores vigilantes de tránsito sino a través de una más rigurosa aplicación del ordenamiento legal vigente sobre la materia. Puede inclusive restarle prioridad al congestionamiento y otorgársela, por ejemplo, a la atención médica a los lesionados en accidentes de tránsito, con lo cual el énfasis en la asignación de recursos se desplaza de una a otra solución o "teoría".

En su intento de lograr la aprobación de su opción preferida, el político debe interactuar con otros integrantes de los estratos políticos y participar por tanto en el "juego de poder" muy propio de la dinámica gubernamental. Esto forma parte de del proceso de formulación y sus resultados constituyen insumos del proceso técnico que sigue posteriormente.

Por lo tanto, otra de las funciones importantes de la política en la etapa de formulación, es el trazado de estrategias -conscientes o inconscientes, sistematizadas o no para tratar de "allanar el camino" a las propuestas de formulación que pueden provenir de los mismos sujetos políticos, de extractos técnicos o de cualquier otro sector social.

En cuanto al aspecto científico asociado a la formulación, se destaca, en primer término, la indagatoria dirigida a esclarecer y describir detalladamente dicho proceso de formulación de manera integral. Esto supone la ubicación de factores ideológicos, estratégicos, administrativos, técnicos, etc. que puedan dar debida cuenta de las interrelaciones de los distintos actores en los diferentes escenarios. Siguiendo con el mismo ejemplo, es necesario conocer con cierta amplitud como se llegó a adoptar la decisión de dar prioridad al congestionamiento automotor, cuales actores intervinieron, qué peso político, tienen en que ámbitos operan, quiénes se oponían a esa elección, con qué recursos de poder material y de otro tipo contaban, etc. en segundo término, la ciencia persigue uno de sus más caros propósitos: el de explicar la ocurrencia de fenómenos socioeconómicos. ¿Por qué se formuló una política o programa y no otro? ¿Qué factores, condiciones, elementos y circunstancias concurren en la elección de un programa público de manera tal de constituirse en su "causa"? ¿Qué indujo a los actores a proceder como lo hicieron? También la ciencia persigue afinar su capacidad para predecir eventos y situaciones, naturalmente dentro de rangos de posibilidades fijadas por el contexto dentro del cual se originan tales eventos.

2. La Ejecución

En la ejecución se entra de lleno en la parte directiva del proceso administrativo. Por lo tanto, la gerencia de situaciones dinámicas ocupan un papel primordial en las políticas públicas.

Al igual que la formulación, la ejecución también presenta tres ángulos desde los cuales debe enfocarse: el técnico, el político y el científico.⁴

El lado técnico comprende la aplicación de criterios racionales especializados, en la tarea de poner en práctica lo prescripto en la formulación. Para ello, se deben captar e identificar los componentes técnicos que servirán de base a la implantación. Posteriormente, estas variables deberán vertebrarse en la práctica (y no solamente en el papel, en la etapa de diseño) a través de un continuo proceso de toma de decisiones, tanto formativas como creadoras de proceso, como correctivas o de reformulación. Si se trata del ya mencionado congestionamiento automotor, el decisor a cargo de la ejecución debe velar porque la ciudad cuente con el número de vigilantes necesarios, con un adecuado nivel de preparación, con sus implementos indispensables y en los sitios y en las horas requeridos. Deberá armonizar el número y tipo de vigilantes con el grado de congestionamiento, y también éste deberá guardar correspondencia con el tiempo de permanencia y el número y gravedad de infracciones. También tendrá la obligación de estar preparado para emergencias y situaciones especiales que ameriten la utilización extraordinaria de vigilantes. Así mismo, deberá establecer relaciones técnicas de utilización complementaria de hombres y equipos técnicos

(vehículos, armas, equipo menor, etc.), así como fijar criterios técnicos de operación en muchas otras áreas de la operación.

La parte política de la ejecución enfrenta a los ejecutivos implantadores con otros actores que, de diferentes maneras, intervienen o tienen que ver con ese proceso. La burocracia pública, en especial la que ejecuta las acciones principales, los usuarios de los servicios, la opinión pública en general, etc., de una u otra manera reciben los beneficios y/o las inconveniencias de la ejecución y reaccionan ante ella favorable o desfavorablemente, pacífica o violentamente. Por ello constituyen grupos de presión sobre los implantadores del programa o política, obligando a los decisores y demás funcionarios a manejar conflictos, negociaciones y a producir decisiones/respuestas ante la conducta de esos grupos.

La ciencia se ocupa de la “implementación” en cuanto se propone investigar e indagar sobre lo que ocurre durante ese proceso, de manera sistemática y con una adecuada dosis de objetividad, para con ello tratar de explicar el porqué de la conducta de los distintos actores sociales durante la implantación. Con base en ese conocimiento, se propone predecir algunos comportamientos en determinados entornos y circunstancias. En este sentido, se propondrá describir por ejemplo, cómo se estructura el proceso mediante el cual una organización intenta reducir el congestionamiento automovilístico?, ¿qué tipo de conductas adoptan los vigilantes de tránsito ante determinadas situaciones?, ¿qué grado de poder ejercen sobre los conductores y cómo reaccionan éstos ante la presencia de los vigilantes?, ¿qué tipo de imagen ha generado la Dirección de Tránsito en la ciudadanía y qué actitud adopta ésta ante las ejecutorias de esa Dirección?, ¿qué magnitud e intensidad tiene el debate político sobre el problema del tránsito en el país?, ¿qué grado de conflicto tienen las relaciones entre la directiva institucional del tránsito y los vigilantes y demás empleados de la Dirección?, ¿cuál es la naturaleza política de las relaciones entre la Dirección de Tránsito y las otras dependencias del Ministerio y del resto de la administración pública?. También se abarcarían interrogantes que tienen que ver con materias tales como el tratar de explicar porqué se producen tales hechos y circunstancias y en qué medida el conocimiento y explicación de ellos permite formular algunas predicciones que faciliten o ayuden a comprender mejor futuras implantaciones.

3. La Evaluación

Evaluar significa varias cosas. En primer lugar, implica un seguimiento del proceso de implantación. En segundo lugar, supone una confrontación entre los resultados obtenidos y los objetivos y metas programados. Y en tercer lugar, las decisiones y acciones correctas dirigidas a fortalecer la operación.⁵

Desde el punto de vista técnico, se deben identificar con precisión las ejecutorias de la implantación y compararlas con lo programado previamente. Esta comparación aportará elementos para juzgar el grado de efectividad técnica de la relación entre los medios e instrumentos utilizados y los output obtenidos. A partir de este análisis se estará en condiciones de recomendar mejores técnicas operativas. A título de ejemplo, sería necesario

conocer con razonable precisión el número de accidentes de tránsito en un período dado; su naturaleza; las infracciones habidas y el número de víctimas, si es el caso; pérdidas materiales; lugares de los sucesos; etc. También deberá compararse esta información con la estimada al inicio del período y verificar el beneficio que ha aportado acciones tales como mejora en el adiestramiento de vigilantes; campañas divulgativas para prevenir accidentes; horarios de vigilancia vial; medidas para combatir la corrupción del funcionario, etc. Esta relación insumo-producto es de vital importancia en la evaluación.

Desde el ángulo político, la evaluación tiene importantes implicaciones pues, por una parte, el sólo hecho de anunciar el propósito de evaluar produce efectos políticos en las partes involucradas.

La evolución supone juicios de valor y éstos a su vez suponen apreciaciones en favor o en contra de las ejecutorias y de sus protagonistas y demás participantes. Y ello puede afectar las posiciones de poder/influencia de los actores y generar conflictos. Los resultados en sí de la labor de evaluar con mucha más razón son fuente de posibles controversias y enfrentamientos, que pueden afectar de distintas formas a la ejecución y a las formulaciones ulteriores. ¿Cómo va a afectar a los conductores la imagen pública negativa de los funcionarios de tránsito, resultante de una evaluación del proceso? ¿Qué cambios o remociones se producirán? ¿Cómo afecta ello a las gestorías de documentación de tránsito? ¿En qué medida una evaluación negativa afecta la imagen pública del gobierno y del partido de gobierno?

La actividad científica también tiene mucho que aportar a la evaluación. Debe medir con buen grado de aproximación, las consecuencias y efectos de la política ejecutada, e igualmente verificar si los instrumentos técnicos y condiciones económicas y socioculturales permitieron una apropiada implementación. También le corresponde explicar de que manera esos factores técnicos, organizacionales y político-económicos actuaron sobre la política ejecutada, es decir, debe verificar integralmente la "teoría" de la solución. Por último, intenta formular recomendaciones y modelos para una mejor "implementación".

En la Tabla 1 se describen sumariamente las tres fases de la política pública con su correspondiente análisis técnico, político y científico.

III. NIVELES DE RAZONAMIENTO EN EL ANALISIS ECONOMICO-FINANCIERO PARA LA ASIGNACION DE RECURSOS GUBERNAMENTALES

El análisis de una situación en la cual esté implícita una decisión sobre si asignar o no recursos financieros, supone un abordaje interdisciplinario del problema. Habrá por tanto que considerar factores técnicos, políticos y científicos, sintetizados en el razonamiento conducente a la decisión.

CUADRO I

TECNICA, POLITICA Y CIENCIA EN LA POLITICA PUBLICA

ETAPAS ENFOQUES	FORMULACION	EJECUCION	EVALUACION
TECNICA	* Descripción técnica del problema predeterminado * Elaboración y proposición de la tecnología a aplicar (instrumentos) * Elaboración de programas técnicos con directrices del nivel político	* Armonización dinámica de variables técnicas * Captación e identificación de sucesos organizacionales * Toma de decisiones técnicas de operación	* Identificación de resultados reales de ejecución y grado de implantación de objetivos y metas * Verificación de la relación técnica de insumo-producto * Presentación de recomendaciones técnicas de operación
POLITICA	* Identificación y acotación del problema * Interacción de actores en los distintos escenarios de la formulación * Trazado de estrategias para allanar caminos a las propuestas de formulación	* Enfrentamiento de actores en el escenario de la ejecución * Manejo de conflictos, negociaciones; plan estratégico de ejecución * Toma de decisiones que afectan a los actores de la ejecución	* Adopción de criterios definidos de evaluación * Intercambio de conductas entre actores afectados por la evaluación * Juicio de valor sobre los resultados de la evaluación
CIENCIA	* Descripción sistemática y rigurosa del proceso de formulación de política pública * Explicación del porqué se adoptó o no una determinada política con determinadas características * Predicción de probables resultados en la formulación y recomendación de modelos	* Investigación sistemática y rigurosa de la ejecución * Explicación del porqué de las relaciones dinámicas entre actores * Análisis de los distintos modelos de ejecución y formulación de predicciones y recomendaciones	* Análisis de las causas y consecuencias de la política o programa ejecutado * Verificación de la relación medios-fines y de ésta con su contexto * Formulación de modelos de evaluación y su metodología

A continuación se describirán muy brevemente y de manera explorativa, cinco estadios de razonamiento que suponen distintas escalas de apreciación de un mismo fenómeno o situación. Debido a las limitaciones propias de un trabajo como el presente, no se expondrán **in extenso** los factores y circunstancias inherentes a la materia que se va a utilizar como ejemplo, sino que se enfocará en lo que podrían considerarse sus componentes fundamentales. En esencia, se trata de mostrar los distintos niveles o escalones de descripción y argumentación con la finalidad de resaltar los grados de complejidad con los cuales pueden abordarse la toma de decisiones sobre asignación de recursos.

1. Nivel de razonamiento I: La Percepción Simple

La Percepción Simple es el nivel más elemental de apreciación de un asunto. En sentido estricto, no constituye un razonamiento sino una captación primaria de la realidad que no exige un amplio conocimiento especializado sobre una materia específica. A continuación se presenta un ejemplo que a pesar de ser hipotético, guarda mucha semejanza con lo que suele ocurrir en la vida real en el curso del proceso de elaboración del plan financiero anual.

Se plantea una discrepancia/disputa entre una **Analista/técnico** y un **Parlamentario/político** sobre la conveniencia o no de conceder un aumento en las asignaciones presupuestarias a una determinada zona educativa para la construcción y dotación de edificaciones escolares. El Analista se opone a mayores erogaciones mientras que el Parlamentario gestiona activamente en los niveles burocráticos/políticos un incremento en las respectivas partidas de gastos.

2. Niveles de Razonamiento II: La Identificación Organizada

En la Identificación Organizada se avanza analíticamente más allá de la Percepción Simple. La descripción se sistematiza un poco incorporando elementos técnicos especializados que permiten captar más apropiadamente la situación en estudio. Se presenta un planteamiento general de la relación medio-fines o instrumentos-resultados, destacando ventajas e inconveniencias de las situaciones alternativas. Utilizando el mismo ejemplo, la situación se planteará en los siguientes términos:

El **Analista** sostiene que la construcción de edificaciones educativas de primer nivel y su respectiva dotación, traería una sobreoferta de cupos estudiantiles en el área, en detrimento de otras localidades en las cuales existe déficit de servicios educativos. Además, ello ocasionaría una distorsión en la ejecución de planes nacionales desarticulando previsiones técnicas de los flujos financieros del Presupuesto. Por su parte, el **Parlamentario** aduce que las nuevas edificaciones escolares y su dotación permitirá mitigar el alto nivel de desempleo en la zona (de la cual él es representante político en el Congreso), especialmente de maestros y trabajadores de la construcción, además de la actividades conexas, con lo cual se estimularía

también la reactivación económica y se atenuaría la protesta social en el área.

3. Nivel de Razonamiento III: La Descripción Penetrante

En la descripción Penetrante se ahonda más en la identificación de la materia analizada, incorporando elementos cuantitativos para la medición de las variables en juego. Las argumentaciones se cruzan en un intento de justificar la posición adoptada y restarle sustentación a la contraria, desde el ángulo de actuación de cada parte.

Para el Analista, el 90% de las solicitudes de cupos para educación primaria está ya cubierta por la oferta educativa de la zona, la cual dispone de un 11% del presupuesto educativo nacional a pesar de sólo contar con un 7% del total de la población en edad escolar. Además, explica que el incremento en el desempleo de maestros se debe a la intensa difusión de que han sido objeto los ofrecimientos parlamentarios de nuevas y mejores plazas para maestros en la localidad, lo cual ha dado origen a una movilización artificial de la demanda de cargos en dicha localidad. Por su parte, el Parlamentario ratifica que lo importante es abrir fuentes de trabajo cualquiera sea el lugar donde ello ocurra, pues con eso se alivia la intensa controversia pública sobre el desempleo, que está lesionando al sistema educativo y al propio Gobierno, explica que el desempleo general se sitúa en 20%, mientras que en el caso de los maestros supera el 25%, y que además, la oferta de cupos en otras regiones puede incrementarse estimulando la creación de colegios privados u otorgándoles facilidades a los existentes para aumentar la matrícula.

4. Nivel de Razonamiento IV: Explicación "causal"/funcional

En este estadio de análisis se intenta dar explicación de las posiciones antagónicas de cada parte. En este caso la indagatoria va mucho más allá de cifras y situaciones concretas para tratar de develar las "esencias" de la argumentación de cada "contrincante". No se trata entonces de explicar una controversia casuística o experiencia concreta de toma de decisiones, sino que se pretende llegar hasta las raíces del comportamiento de cada actor, a fin de tratar de descubrir patrones de comportamiento que no se hacen presentes únicamente en este caso preciso, sino que permanecen subyacentes modelando un determinado patrón de conducta, cuya inobservancia sólo suele darse por la vía de la excepción, más que como una regla.

El Analista trabaja con base de herramientas formal-racionales o de racionalidad instrumental, las cuales tienden a optimizar variables de tipo técnico, concebidas dentro de un esquema valorativo que tiende a privilegiar los modelos racionalistas de naturaleza económico-

administrativos basados en relaciones de eficiencia-efectividad. El analista/técnico tiende a trabajar con una realidad producto de una construcción normativa que incluye relativamente poco de la verdadera dinámica del mundo circundante. Basado en esa realidad/norma, el técnico tiende a ver como "patologías" las usuales conductas de la realidad/concreción, dificultando con ello su intercambio argumental como el político. El **parlamentario**, por el contrario, fundamenta su actuación en una racionalidad distinta, esto es, en la racionalidad política, fundamentada, no en instrumentos técnicos, sino en la consecución y mantenimiento del poder; por tal razón como ha podido verse en partes anteriores, razona más en función de variables de alta incidencia sociopolítica (apoyo local, representatividad política, imagen gubernamental, etc.) que en aspectos técnico económicos previamente compatibilizados en un plan de desarrollo. Aún en el caso de manejar elementos técnicos, el político gravita hacia una interpretación eminentemente política, dándole un sentido y una perspectiva a la luz de la correlación de fuerzas sociales y el juego de poder. Por ello tiende a ver como "patologías" los esquemas racionales del técnico. De allí las usuales discrepancias entre ambos personajes, las cuales se mantienen en el tiempo aún cuando, en ocasiones, lleguen a acuerdos o simplemente el político imponga su autoridad burocrática para dirimir una controversia.

Nivel de Razonamiento V: La Predicción Fundamentada

Como es razonable suponer, la amplitud y penetración de una explicación como la anterior, permite realizar algún tipo de predicciones, basadas en el mayor o menor grado de acercamiento argumental entre niveles técnicos y políticos, así como en otras variables asociadas al problema concreto de que se trate, tales como, por ejemplo, nivel de conflictividad de una propuesta de decisión, peso político de cada contrincante, sensibilidad de la opinión pública y de los actores afectados, naturaleza técnica de la propuesta referido a si se trata de una decisión de **distribución** de recursos o de **redistribución** de los existentes, etc

IV. ALGUNOS ASPECTOS DE LA RELACION CONCRETA ENTRE LOS ANALISTAS, LA ASIGNACION DE RECURSOS Y LAS INSTITUCIONES PUBLICAS

Los preconceptos, las actitudes y la conducta de los técnicos Analistas de asignación de recursos, se fundamentan en considerable medida en el proceso de socialización burocrática a que están expuestos los funcionarios públicos. Esta socialización refuerza o debilita el perfil actitudinal con el cual el Analista ingresa a una institución. Sus realizaciones técnicas

son la resultante de estas dos fuerzas que pueden asociarse u oponerse entre sí, con posibilidades de variación en el tiempo, en función del acontecer institucional y contextual externo.

1. El Dualismo Actoral

El Analista de asignación de recursos que trabaja en una dependencia central de administración presupuestaria, se enfrenta a una doble condición o "doble personalidad" que le impone su trabajo: por una parte, recomienda cuotas de gastos (mayores o menores que las actuales) para las dependencias publicas, con lo cual ejerce una función de cierto poder que usualmente lo coloca en situaciones de controversia-conflictos y, por otra parte, debe acudir a esos mismos organismos en busca de información y apoyo para realizar su trabajo de análisis e implementar mejoras tecnológicas en la administración financiera. Como podrá notarse, estos dos roles tienden a generar conflictos en la actuación del Analista, por cuanto en uno de ellos está "por encima" de las institución/cliente (a la cual se le asignan recursos); y en la segunda posición, asume un papel "por debajo" de dicha institución. Esta doble condición exige suma cautela, prudencia y astucia para tratar con la institución/cliente, además de un diseño estratégico que abarque una variada gama de elementos organizacionales, personales, técnicos, tácticos, sociopolíticos, etc.

2. Relación con la Institución/base

El nuevo funcionario que ingresa a un organismo a cuyo cargo está la asignación de recursos a otras dependencias, trae consigo un perfil psíquico personal y profesional dado por su origen, formación, experiencia y, en general, por la cultura dentro de la cual vive y convive. La fortaleza y tipos de estos atributos determinarán la medida en que la cultura de la organización en la cual va a trabajar pueda o no imponerse y alterar o eliminar los fundamentos de sus rasgos personales. Un temperamento innovador, inclinado a la investigación, marcadamente laborioso, pueden ser anulados o mediatizados por una organización de carácter vegetativo, altamente burocratizada y formalista. Por el contrario, una organización abierta, permisiva y creativa hará uso intenso de las cualidades similares de sus integrantes. El proceso socializador que se da en las organizaciones depende mucho de la carga evolutiva de las mismas, sin desconocer la posibilidad de que nuevos agentes internos y externos puedan inducir y efectivamente materializar una transformación cultural que reorienta el rumbo de la estructura organizacional. Como se sabe, el funcionario puede adoptar tres modelos básicos de conducta -o una combinación de ellos- ante la institución para la cual trabaja. En primer lugar, puede establecer una relación coercitiva, a través de la cual sólo realiza aquellos trabajos obligatorios para los cuales la organización ejerce sobre él presión compulsiva para la realización efectiva; también puede darse una conducta transaccional, que supone la realización de tareas bajo estricto requerimiento (no necesariamente compulsivo), en cuyo caso el funcionario, al igual que el caso anterior, no lleva a cabo ninguna labor con carácter espontáneo o autogenerada; y, por último, el comportamiento moral, caracterizado por la iniciativa personal en el trabajo, la tendencia a "ir más allá" de los que se le exige, a realizar trabajos por motivación propia. Estos tres tipos puros de

conducta burocrática se refieren básicamente a las relaciones del Analista con su **institución/base**, es decir, con el organismo del cual depende y en el cual trabaja. Veamos ahora sus relaciones con las **instituciones/clientes**, aquéllas que son objeto de análisis para la asignación de recursos financieros, a fin de identificar varios tipos de Analistas desde el punto de vista de sus relaciones o posturas en relación con las solicitudes financieras de esas instituciones/clientes.

3. Relación con la Institución/cliente

La institución/cliente es el objeto de estudio del Análisis, la organización cuya estructura y funcionamiento debe conocer con razonable profundidad pues es ella a la cual se refieren sus juicios económicos-financieros y sus recomendaciones sobre las magnitudes de recursos a asignar para el financiamiento de sus necesidades operativas. Debe intercambiar conductas con los actores institucionales y servir de enlace entre éstos y los de la institución/base (la dependencia central que distribuye recursos). Estas relaciones normalmente no están exentas de tensiones, disputas y conflictos, sobre todo debido a la **dualidad actoral** referido en párrafos anteriores. Con el tiempo, estas conductas tienden a presentarse dentro de un cierto patrón de uniformidad que va tipificando una modalidad de actuación del funcionario. Podría quizás hablarse de ciertos modelos puros de cuya combinación saldrán los comportamientos concretos en escenarios específicos. A continuación se exponen brevemente.

El **Tramitador Formalista** actúa dentro de una esfera burocrática muy elemental. Su trabajo se reduce esencialmente a una gestión de oficina menor, cumpliendo simples trámites financieros prescritos por el sistema presupuestario. Constituye un eslabón simple entre la institución/base y la institución/cliente. El tipo de análisis que practica no va más allá de la aritmética económica más sencilla, sin penetrar conceptualmente en los problemas, y cuando intenta hacerlo, sus valoraciones y conclusiones no sobrepasan los lugares comunes insustanciales y las sugerencias carentes de realismo o de una sólida base argumental. El Tramitador Formalista exagera en los detalles de forma y en las prescripciones de tipo legal-reglamentario. Con el correr de los años, acumula mucha **antigüedad**, pero muy poca experiencia.

El **Justificador Alienado** se asocia psicológicamente con la institución/base, debido a su escaso poder persuasivo y a su débil formación profesional. Su experiencia tiende a ser repetitiva y justificadora de las propuestas de la institución/cliente. No ejerce un esfuerzo serio, sostenido y sistemático de análisis que lo lleven en algún momento a poner duda los planteamientos de su "clientela". Los éxitos en la obtención de recursos se deben "a él", y las negativas en concederlos, "a la institución/base" o "a la política". A diferencia del Tramitador Formalista que no va más allá de los aspectos formales, el Justificador Alienado si se extiende con aspectos conceptuales económico-organizacionales, pero lo trae casi siempre utilizando los mismos argumentos de su "clientela", apuntalando -aunque sea con poca solidez- los razonamientos de las solicitudes de gastos. Su capacidad de discernimiento no sobrepasa los linderos de las premisas y conclusiones que ya le vienen dadas.

El Cuestionador Exigente en un permanente escrutador de las propuestas financieras que le presentan. Por lo general, a diferencia de los dos perfiles de personalidad comentados anteriormente, posee una buena formación profesional y una aprovechada experiencia técnica. Se exige a sí mismo tanto como a la institución/base y la institución/cliente. Es muy propenso a ser un inconforme permanente debido a la usual falta de correspondencia entre los dictados del racionalismo técnico y las realidades político-organizacionales; por ello su mayor peligro es la adopción de una mentalidad tecnocrática. Ejerce una constante labor reflexiva sobre lo que realiza y con frecuencia cuestiona los argumentos y posiciones de la institución/cliente, al igual que los de la institución/base, ocasionando esto no pocas disputas y conflictos que algunas veces erosionan la estabilidad burocrática de este Analista. Inconforme con el estado de cosas, el Cuestionador Exigente se constituye en una referencia permanente para quienes desean reformar la administración financiera gubernamental y para las elaboraciones documentales de aquellos altos ejecutivos públicos que abandonan o que llegan a cargos de alto nivel.

El *Laissez-faire*, *Laissez passer* no es un activista formal como el Tramitador, ni tampoco es un atareado y exigente gestor del buen proceder racional, pero tiene características de ambos. Por un lado, al igual que el primero, no se esfuerza por penetrar las dificultades y complejidades de un análisis técnico-organizacional del hecho financiero; y por otro lado, a semejanza del Cuestionador, puede llegar a ser un refinado intelectual cuyas acciones no van más allá del deleite oratorio o de la refinada, informal, grata y versada conversación. La característica primaria de este tipo de Analista es, como su nombre lo indica, **dejar hacer, dejar pasar**. No se enfrasca en arduas tareas de negociación burocrática, no encara conflictos de asignación de recursos, pues su ámbito es la recreación intelectual. Es posible, en algunos casos, que esta condición la adquiera quien antes fue un Cuestionador Exigente que "quemó sus naves" ante la imposibilidad de "cambiar el mundo" luchando "por una causa perdida". El *Laissez-faire*, *Laissez passer* deja así transcurrir los hechos ante su aislamiento y refinada contemplación.

NOTAS

1 En relación con un estudio de caso sobre cultura organizacional, véase Luis Rodríguez Mena, "Política, Poder y Cultura Organizacional en Entidades Públicas: Investigación de un Caso a Través de la Técnica de Observación Participante, *Investigación y Gerencia*, 1 (Enero-Marzo 1986).

2 En referencia a la reforma presupuestaria pública y la investigación científica, véase Luis Rodríguez MENA, "La Reforma Presupuestaria como Problema de Investigación Científica, *Revista de la Asociación Venezolana de Administración Pública*, 7 (Octubre de 1983), pp. 13-43.

3 Una investigación empírica sobre formulación de políticas puede encontrarse en Raymond A. Bauer y Kenneth J. Gergen, *The Study of Policy Formation*, (New York: The Free Press, 1968), y también, más recientemente, David Dery, *Problem Definition in Policy Analysis*, Kansas: University Press of Kansas, 1984).

4 En cuanto a la implantación o "implementación" de políticas y sus relaciones en la formulación y la evaluación, véase Robert T. Nakamura y Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, (New York: St. Martin's Press. 1980).

5 Para un análisis de casos de evaluación en diferentes sectores gubernamentales, véase David Nachmias, ed., *The Practice of Policy Evaluation* (New York: St. Martin's Press, 1980).

6 En relación con los perfiles actitudinales de los Analistas, véase Luis Rodríguez Mena, "Los Analistas Institucionales: Naturaleza, Patologías y Transformación", *Investigación y Gerencia* 3 (Julio-Septiembre 1986), pp. 121-129.

Se terminó de imprimir el 3 de octubre de 1988
en los **Talleres Gráficos La Tradición**.
Composición y Armado T & D Estudio de Diseño.
Buenos Aires, Argentina