

**“MODELOS DE EXPLOTACIÓN DE INFORMACIÓN: APORTES  
PARA PENSAR SU RELACIÓN CON EL MODELO DE GESTIÓN  
ESTATAL”<sup>1</sup>**

**LUIS GUILLERMO BABINO Y  
DIEGO DEQUINO<sup>2</sup>**

**BUENOS AIRES, AGOSTO DE 2004**

---

<sup>1</sup> Publicado en: *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas 2005

<sup>2</sup> En colaboración con Luciana Carpinacci.

## **Introducción**

El objetivo del presente trabajo es introducir la temática de la función de explotación de información como instrumento para mejorar la toma de decisiones en el marco de un sistema de gestión integral de los asuntos públicos y de las relaciones del Estado con la sociedad civil.

La primera parte del trabajo plantea cuáles son los nuevos desafíos en materia de Reforma del Estado para avanzar un escalón más en el proceso de integración sistémica entre los componentes del modelo de gestión. El elemento central identificado para lograrlo es la función de explotación de información. Esta sección presenta un marco conceptual en el cual el modelo de explotación de información se aplica en dos niveles: en relación con el modelo integral de gestión estatal y en las relaciones entre el Estado y su entorno, la sociedad civil.

En la segunda parte, el trabajo trata la función de explotación de información en relación con el modelo de gestión, identificando cómo ésta puede contribuir a una mejora de la calidad en la toma de decisiones de los actores gubernamentales.

La tercera parte del trabajo aborda el tema del modelo de explotación de información en la vinculación del Estado con la sociedad civil, en especial, impactando sobre los mecanismos de transparencia que el Estado pone a disposición para el control de resultados de la gestión de gobierno.

Por último, la cuarta parte del trabajo se pregunta acerca de las condiciones que pueden impulsar la implementación de un modelo de explotación de información en nuestros países.

## **I. Marco conceptual**

El Manual para la Gestión del Gasto Público del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento plantea a nivel conceptual un esquema de tres niveles de resultados presupuestarios: la disciplina fiscal agregada, la priorización estratégica como eficiencia en las asignaciones, y el desempeño operativo como eficiencia técnica. También sostiene la conveniencia de otorgar importancia a la interacción entre los tres niveles y los mecanismos institucionales dentro de los cuales éstos están inmersos (BIRF, 1998:17).

Durante la década de los `90, los esfuerzos de Reforma de la Administración Financiera en Argentina y el resto de América Latina estuvieron concentrados en el primer nivel de resultados presupuestarios: la disciplina fiscal agregada. Ello resultó en una mejora sustantiva en los niveles de registración del gasto público, evidenciado en la instalación en la mayoría de nuestros países de Sistemas Integrados de Administración Financiera<sup>1</sup>.

Sin embargo, señala el Manual del Banco Mundial, “por lo general los sistemas de información del Estado que se implementaron para dar respuesta a la falta de seguimiento y control de alguno de los niveles de resultados presupuestarios fueron pensados como proyectos separados, respondiendo a necesidades específicas, y se otorgó poca importancia a los requerimientos de

otras áreas de la propia administración o a las interrelaciones críticas entre los distintos subsistemas de registración” (BIRF, 1998:71).

Esta situación condujo a sistemas de información a menudo dispares y segmentados, con poca o ninguna capacidad para compartir datos, duplicando tareas, produciendo conflictos de funciones, y proporcionando una cobertura incompleta, especialmente para los requerimientos de información necesaria para la toma de decisiones en los niveles críticos de conducción de nuestros gobiernos.

Es decir, se avanzó en mejorar los niveles de registración, pero aún queda pendiente el desafío de mejorar sustancialmente los otros dos niveles de resultados presupuestarios: la eficiencia en la asignación estratégica de recursos y el desempeño operativo de las organizaciones. La propuesta de este informe consiste en encarar la mejora de dichos aspectos de la gestión a través de la incorporación de la función de explotación de información al modelo de gestión<sup>2</sup>.

Este trabajo aborda la discusión acerca de la función de explotación de información desde dos perspectivas complementarias, que se tratarán, respectivamente, en los apartados dos y tres:

a) La explotación de información en relación con el modelo de gestión estatal

Un sector público que cada vez se orienta más hacia los resultados, necesariamente requiere más información para la gestión. Por ello, el desafío de definir la información demandada para los diferentes niveles de toma de decisiones adquiere relevancia central. Una de las premisas fundamentales del enfoque de explotación de información es que, para cumplir con este cometido, el soporte de registración de información sobre individuos y eventos por parte del Estado deberá mutar desde sistemas administrativos de objetivo único, hacia sistemas de información de objetivos múltiples.

En términos operativos, la información administrativa deberá incorporar una nueva función tanto o más importante que las tradicionales: constituirse en parte integrante de los sistemas aptos para apoyar y colaborar de forma activa en los procesos de toma de decisiones, pudiendo en última instancia modificar el curso de las mismas. Esta labor deberá acompañarse por esquemas de captura y almacenamiento de información sustentados en una visión del conjunto de los sistemas estatales de recolección y producción de información (Andreu et al., 2001).

b) La explotación de información intermediando en la relación del Estado con la sociedad civil

La relación del Estado con su entorno aparece como un elemento central a la hora de mejorar la calidad de la producción de las organizaciones públicas. Sin una sociedad que demande calidad no habrá posibilidad de crear un Estado eficiente. Pero la

sociedad civil sólo puede participar si comprende el marco en el cual se realizan las políticas públicas (Babino, 2003:19).

A pesar de las reformas realizadas y el éxito que estas tuvieron en mejorar el conocimiento que el Estado sobre su propio accionar, las sociedades latinoamericanas permanecen en una situación de casi absoluto desconocimiento (y descreimiento) sobre los resultados de la gestión estatal. En este sentido, la explotación de la información estatal puesta al servicio del desarrollo de salidas de información adecuadas a las demandas de información de ciertos actores de la sociedad civil puede cumplir un rol central para elevar los niveles de comprensibilidad (y calidad de la demanda) que ésta ejerce sobre las instituciones de gobierno.

Por esa razón, la explotación de información en este plano adquiere un sentido diferente al que cumple en relación con el modelo macro-organizativo. En este nivel, el desafío de la explotación de información es aún mayor, en el sentido que se requiere construir un marco de comprensibilidad para la sociedad acerca del desempeño de las instituciones estatales. Se trata, por un lado, de identificar las demandas de información de actores de la sociedad (organizaciones no gubernamentales, por ejemplo), así como de los órganos que ejercen el control de la gestión estatal (poder legislativo); y, por otro, de articular salidas de información que den respuesta a las demandas de información existentes.

### *Las iniciativas de mejora en la explotación de datos*

Las iniciativas de mejora en la explotación de datos, suelen por lo general ser objetadas con el siguiente argumento: al unirse o reunirse información proveniente de distintos ámbitos se presentan dos inconvenientes: por un lado, los datos grabados en los sistemas de registración no son confiables y, además, unificar bases de datos es un proceso difícil porque requiere mucha decisión política sostenida a lo largo del tiempo y resulta muy costoso para el Estado en términos de inversión en tecnología, capacitación, etc.

Sin embargo, el sector privado marca la vanguardia en estos temas demostrando que no lo realiza sobre la base de inversiones en tecnología y en capacitación insostenibles desde el punto de vista financiero o requiriendo el reemplazo de toda la planta de personal.

Además, las iniciativas exitosas en la materia no recurren a la idea de unir o juntar datos dentro de un mismo ámbito para luego tomar decisiones y gestionar. Es dable afirmar que unir bases de datos es difícil, complicado y costoso. Al mismo tiempo, mantener separado lo que por definición - conceptual, operativa y procesal - es distinto, es mucho más sencillo y económico, porque es tarea ya efectuada por la realidad.

La iniciativa que proponemos es, entonces, vincular información y procesos. De esta forma:

- ? Los problemas de los registros podrán resolverse mediante reglas de prevalencia y ajustes de inconsistencias;
- ? La sinergia de los procesos solamente se obtiene si éstos se vinculan, con ello es esperable que la información no se cruce sino que se retroalimente; que los datos “malos” no reflejen lo “malo” de la gestión sino que permitan corregir acciones equivocadas;
- ? Que la vinculación no asfixie la iniciativa y la creatividad de las organizaciones públicas sino que permita establecer parámetros transparentes de competencia entre ellas, reforzando los procesos de gestión exitosos y eliminando los ineficientes.

Ahora bien, la pregunta que vale la pena formularse es: ¿Es viable la iniciativa de vincular la información existente actualmente en las bases de datos del Estado?

Al respecto, es habitual escuchar que las bases de datos del Estado, contienen una gran cantidad de información que no es utilizada o aprovechada adecuadamente para la toma de decisiones y la transparencia de la gestión pública. Ello no atenta contra la viabilidad de la iniciativa propuesta. En el caso de la Administración Pública Argentina, la misma está amplia y extensivamente informatizada, en el sentido de no solamente disponer de computadores y redes, sino fundamentalmente en cuanto a que existen múltiples sistemas informáticos que restringen y delimitan de forma precisa los procesos de gestión principales del Estado. Amplias y variadas porciones de los puestos de trabajo de la Administración se encuentran de forma directa o indirecta bajo la tutela de estos sistemas informáticos y de gestión. El volumen y variedad de entidades de información tabular y documental de rápido acceso supera ampliamente cualquier cálculo enorme que desee arriesgarse (Dequino, 2003).

Por lo tanto, puede afirmarse que existen condiciones objetivas de tipo técnico, conceptual y tecnológico que permiten suponer la factibilidad de asociar de forma económica los múltiples sistemas de registración masiva vigentes dentro de la Administración Pública Nacional en la República Argentina.

En las partes II y III del trabajo se expondrán, respectivamente, un modelo propuesto para pensar la integración de la función de explotación de información en relación la gestión estatal y las condiciones para aplicar el modelo de explotación de información en la vinculación Estado con la sociedad civil.

## **II. La explotación de información en relación con el modelo de gestión del Estado**

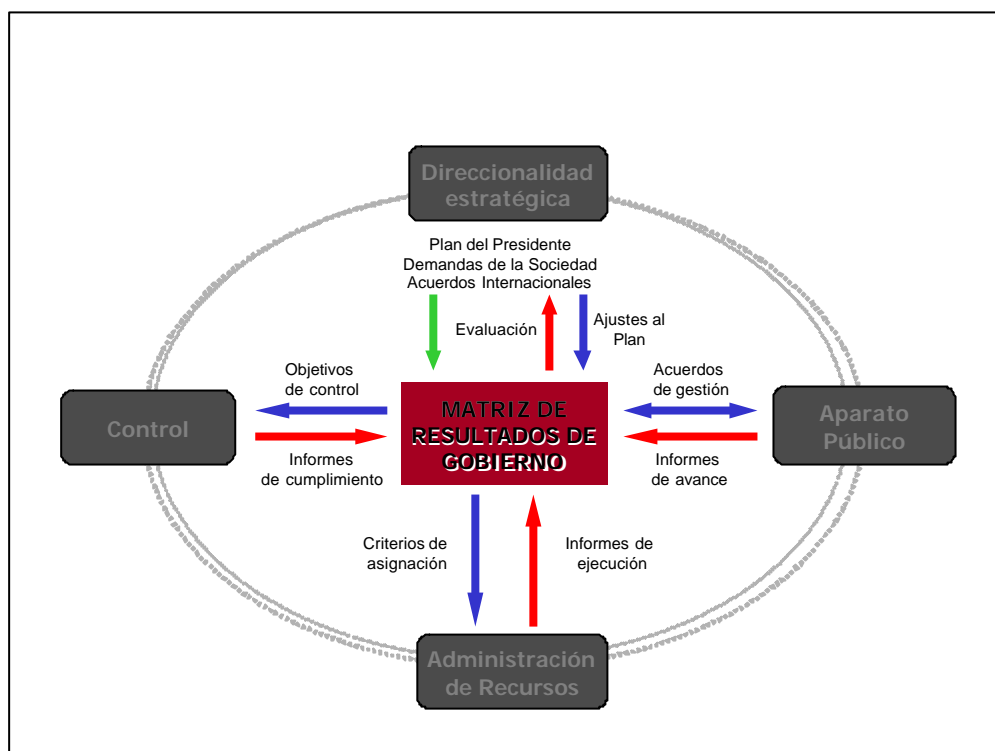
El presente apartado tiene por objetivo integrar la función de explotación de información al modelo de gestión de la macro-organización estatal, como recurso para la mejora de la calidad de la toma de decisiones acerca de la asignación estratégica de recursos y el desempeño general de las organizaciones como eficiencia técnica.

La visión de los procesos de gestión estatales que se presenta a continuación propone avanzar un escalón más en el proceso de integración sistémica de las funciones estratégicas del Estado y permite pensar en un Sistema Integrado de Gestión que abarque tanto a la conducción superior del Gobierno como los organismos ejecutores (Sotelo et al. , 2002).

En este sentido, se deben distinguir cuatro funciones críticas permanentes en torno a las cuales se organizan los Sistemas de Alta Dirección. Tales funciones son:

- a) *Direccionalidad Estratégica* (políticas públicas de mediano y largo plazo, viabilidad del plan de gobierno, análisis sistemático del balance de la gestión de gobierno, priorización de las líneas estratégicas de gestión, análisis del comportamiento de los actores involucrados en el plan, diseños de las reglas de operación del sistema, correcciones al rumbo de la gestión de gobierno, redefinición de prioridades).
- b) *Operacionalización y administración de recursos*, sistemas, institutos, actores que definen las reglas de manejo de los recursos financieros y materiales del estado.
- c) *Reglas para la organización y gestión del Aparato Público*, diseño de las organizaciones públicas, vinculaciones entre la decisión política y la gestión operativa.
- d) *Control y monitoreo estratégico y operativo de la gestión pública*, evaluación de desempeño institucional, control de los resultados comprometidos, análisis de los déficit de capacidad institucional para el cumplimiento del plan.

Fig. 1: Los sistemas de la gestión de gobierno y sus interrelaciones en cuanto a las demandas de información.



Estas cuatro funciones críticas deben permitir orientar la gestión de las organizaciones públicas hacia una gestión comprometida con los resultados propuestos en el plan de gobierno.

A su vez, estas funciones se expresan en dos niveles:

- i. El *nivel macroorganizativo*, que comprende la dirección superior del Gobierno, responsable de la direccionalidad estratégica, y que de manera general podemos pensar que está integrado por el Presidente, su Gabinete de Ministros y los Órganos Rectores de los procesos de administración de los recursos reales y financieros; y
- ii. El *nivel mesorganizativo*, responsable de la ejecución, es decir los Ministerios, las Agencias de Gobierno, los Organismos de Regulación, con sus equipos de Alta Dirección y cuadros gerenciales.

En cada ámbito operan las funciones señaladas anteriormente pero en cada uno de ellos se expresan de manera diferente.

#### *Nivel Macroorganizativo:*

El Sistema a nivel macro debe conducir el proceso de toma de decisiones con relación a:

- La direccionalidad del Gobierno
- La configuración de la macroestructura del Estado
- La conformación del presupuesto nacional
- Las orientaciones básicas para la alta gerencia pública
- El control posterior de la gestión pública

*Nivel Mesoorganizativo:*

El Sistema en este nivel debe conducir los procesos que impacten en la toma de decisiones respecto a:

- La direccionalidad de la Organización
- La determinación de los productos y resultados de la Organización
- El diseño institucional, la organización de los procesos de producción y la estructura organizativa
- El modelo gerencial
- El presupuesto institucional
- El monitoreo estratégico y operativo
- La rendición pública de los resultados comprometidos por la Organización

Por otro lado, estos dos niveles se encuentran en una interrelación permanente. Los procesos de uno generan *outputs* que sirven de *inputs* a los procesos del otro y viceversa. El funcionamiento adecuado del sistema en sus dos niveles debería garantizar la existencia efectiva de las cuatro funciones críticas permanentes en torno a las cuales se organizan los Sistemas de Alta Dirección.

*Reportes críticos de información que demanda -como input- y emite -como output- cada función*

Un elemento para asegurar el funcionamiento del sistema es: i) la correcta identificación de las interrelaciones entre las funciones críticas de cada nivel (macro y mesoorganizativo) y que ii) entre ambos niveles se de en un juego de calidad tal, que permita que cada función se exprese en su máximo nivel.

Para ello, el modelo postula que la función de explotación de información cumple un rol central en la generación de reportes críticos que permitan a los actores gubernamentales tomar decisiones sobre la base de salidas de información basadas en datos pertinentes y que estén a su alcance en un formato comprensible.

A continuación, presentamos ejemplos de reportes de información que emite y demanda cada función y que permite reconstruir los diferentes niveles de toma de decisiones, para luego inferir y producir salidas de información adecuadas a esas decisiones:



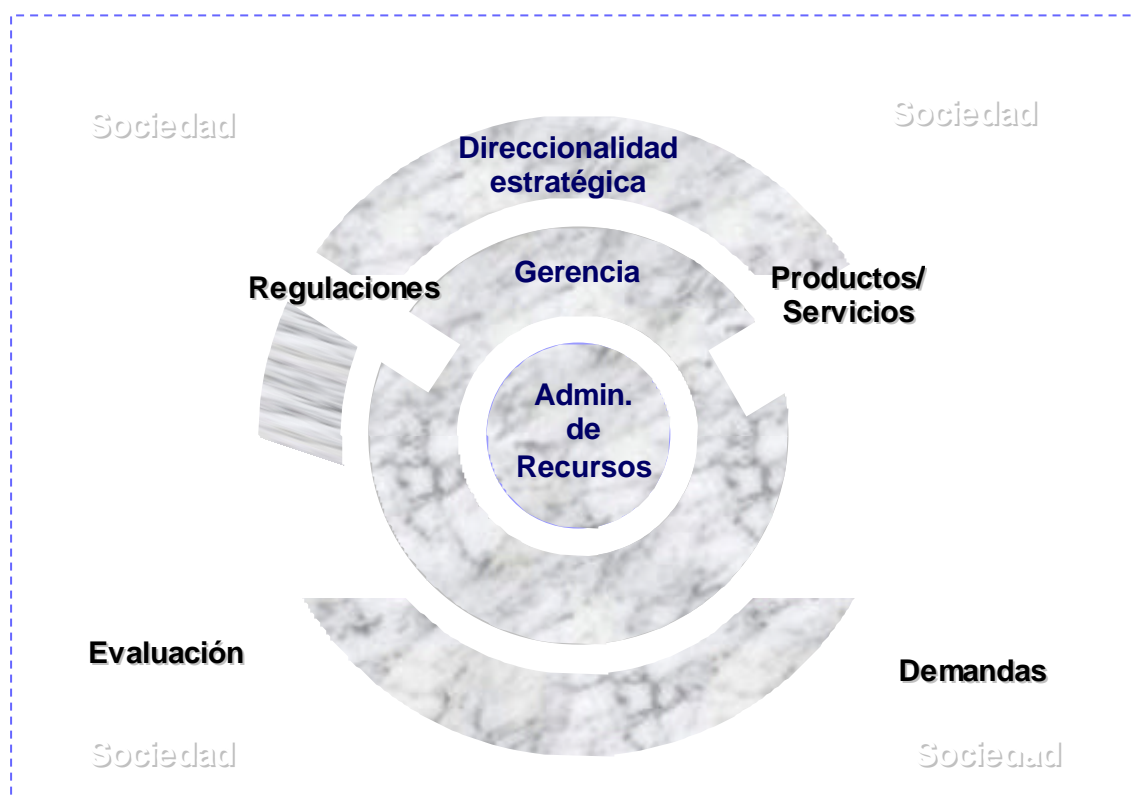
Cuadro N°1: Relación entre las funciones del modelo de gestión y las demandas de información

<b>Funciones permanentes a nivel de la macro-organización estatal</b> ↓	<b>Demanda (como input)</b>	<b>Produce (output)</b>
Direccionalidad estratégica del gobierno	Indicadores de evaluación de resultados del Plan de Gobierno	Instrucciones de ajustes al plan de gobierno
Planificación / Presupuestación Anual (administración de recursos)	Criterios de asignación presupuestaria basada en resultados	Informes de ejecución física y financiera del Plan / Presupuesto
Reglas de juego de la macroorganización y gestión del aparato público	Acuerdos de gestión	Informes de avance / cumplimiento de los acuerdos de gestión
Control de gestión y petición de cuentas por resultado	Objetivos de control definidos	Informes de cumplimiento de los resultados comprometidos

### III. La explotación de información en relación con las demandas de información de la sociedad civil: ¿de qué hablamos cuando hablamos de transparencia?

La visión sistémica de la gestión de gobierno no atañe solamente al modo de funcionamiento interno al aparato público; comprende también al modo como éste se relaciona con su entorno: la sociedad civil.

Fig. 2: Relaciones entre la institución Estatal y la sociedad.



Existe una creencia fuertemente arraigada de que a través de la implementación de mecanismos de “transparencia” se producirá una mayor participación y control de la “sociedad civil” sobre las decisiones que toma el Estado acerca de cuestiones clave, tales como la forma en que gastan los recursos o los resultados de que ellos se obtienen.

Sin embargo, creemos que este supuesto, extrapolado de otros contextos, requiere de una serie de condiciones previas que en nuestra situación aún no están dadas:

- ✍ La sociedad civil sólo puede participar si comprende.
- ✍ La sociedad civil comprende sólo si tiene información a su alcance y en un formato comprensible.
- ✍ ¿Cuál es su marco de comprensibilidad?
  - Conocer cómo se gastan los recursos
  - Conocer cuáles son las reglas del sistema
  - Que sus interlocutores puedan DIALOGAR en igualdad de condiciones con los funcionarios

En este sentido, el desafío pendiente es lograr que la información que se brinde en el ámbito de la Administración Pública resulte suficiente para dar respuesta a las demandas de monitoreo y control externo.

Sin embargo, el poder legislativo, el poder judicial, las Oficinas de Control del Estado, así como las ONGs y los Centros de Estudio, no tienen acceso a una vista de seguimiento de las operaciones principales de la gestión pública. Los centros de estudios, investigadores, analistas, etc. demandan

información y salidas de datos que, si bien no están disponibles de forma habitual, serían de procesamiento accesible y rápido para la propia Administración Pública. Las consultoras, los centros de estudios, las ONGs recurren a canales informales o aceptan que terceros lo hagan para obtener información, que no estando “clasificada”, no se encuentra disponible de forma transparente. Las ONG y los elementos capacitados de la sociedad civil, en general se hacen preguntas de imposible respuesta acerca del desenvolvimiento de conceptos centrales del gasto público, aún cuando los mismos son de fácil resolución en función de la información y herramientas que administra la APN<sup>3</sup>.

El supuesto de que los mecanismos de participación por sí solos generan transparencia del Estado hacia la sociedad es una falacia. Veamos sólo dos ejemplos:

*I. El gobierno electrónico:*

El concepto de “gobierno electrónico” surge como resultado de una “falacia de amontonamiento”, lo que existe es el gobierno por un lado, y las comunicaciones-electrónica-digital-equipos-. para transferir-impartir- ordenes por el otro. La idea predominante que el “gobierno electrónico” consiste en reunir ambos aspectos debe transmutarse por la idea de que el Estado y el gobierno -sobre la base de información extendida y pertinente- debe utilizar los medios electrónicos para transmitir la veracidad y eficacia de las consignas desde la cúspide de la pirámide de gestión hacia la base (la sociedad) y el yerro e ineficacia de los resultados desde la base (la sociedad) hacia la cúspide de la pirámide de decisión (el poder político). Esto constituye una manera eficaz de poner la tecnología al servicio de los intereses y fines del Estado.

*II. El presupuesto participativo*

Se trata de una herramienta que, disociada de una real comprensión por parte de los ciudadanos de las reglas básicas que gobiernan el presupuesto público y la información financiera, puede transformarse en un mero ejercicio de entretenimiento público que encubra una falsa transparencia.

Una sociedad poco habituada a disponer de información pública sobre las cuestiones más básicas como: ¿Cuánto le cuesta a la sociedad cada egresado de una Universidad pública? ¿Cuánto cuesta cada libro que el Estado compra para las escuelas? ¿Quiénes son los proveedores del Estado que no cumplen con sus obligaciones impositivas? ¿Cuánto debo al Estado en concepto de impuesto a las ganancias? Esta estrategia se basa en que la sociedad pueda primero tener acceso a lo simple, para incidir luego en lo complejo. La participación sin información es una falta de respeto a los ciudadanos.

En síntesis, la posibilidad de contar con información comprensible y accesible para todos los ciudadanos (e incluso de legisladores, centros de estudios, etc.) acerca del desempeño de las actividades del Estado es una condición *sine qua non* para que los denominados “mecanismos de participación” puedan efectivamente transmitir las demandas de la sociedad a las instituciones públicas.

#### **IV. Condiciones para la operativización de un modelo de explotación de datos y salidas de información**

El citado Manual para la Gestión del Gasto Público (BIRF, 1998), realiza una prescripción muy clara cuando sostiene que una de las condiciones necesarias para la sostenibilidad de las reformas de los sistemas es que los principales tomadores de decisiones consideren la información como algo crítico para su proceso de trabajo. Y en tal sentido, también sostiene que las decisiones se toman solamente cuando se llega al punto en el que está disponible toda la información relevante. Por ello, estima como deseable que exista un flujo uniforme de decisiones basadas en información a lo largo de todo el ciclo de la gestión; y que ello esté acompañado de una clara interconexión en el flujo de datos, en la acumulación (stock) y en los informes producto de los mismos, a través de todas las agencias del gobierno.

Los países de América Latina que encararon durante la década pasada reformas de sus sistemas de administración financiera y de administración de sus recursos reales, se encuentran, en su mayoría, en una situación tal que:

- i) existe información en cantidad y calidad suficiente registrada en bases de datos, pero que sin embargo no es explotada en toda su potencialidad;
- ii) existen demandas de información sobre los subsistemas de registración de la producción estatal, y en particular sobre el subsistema de registración del gasto, que no son satisfechas de forma adecuada; y
- iii) no existe (o al menos falta) vinculación entre los distintos subsistemas y está extendida la idea asociada de que su relacionamiento tiene como condición necesaria efectuar grandes inversiones en tecnología y consultoría.

Cabe preguntarse, entonces, ¿por qué no se han realizado aún intentos en nuestros países de implementar una estrategia amplia y ordenada para afrontar aspectos operativos comunes de registración del gasto y de la producción estatal? ¿por qué no se han implementado rutinas mínimas comunes de exposición de información y de control de gestión sobre la base de pautas homogéneas?

Debemos descartar, en primer lugar, los justificativos basados en el argumento “tecnológico” y el argumento “presupuestario”: dado un determinado nivel de informatización de los procesos de registración, la producción de salidas de información construidas a partir de la vinculación de datos registrados en bases diferentes requiere mínimos esfuerzos de inversión en desarrollo, equipamiento y capacitación (*expertise*).

Tampoco resultaría convincente un argumento que apelara a la excesiva carga de trabajo que ejercería tal proyecto sobre los procesos burocráticos: estos planos de acción no representan duplicación de tareas ni replanteo desde el origen de los desarrollos existentes sino por el contrario tienen como características comunes buscar explotar al máximo los registros existentes, sobre la base de inversiones pequeñas en desarrollo, equipamiento y capacitación (*expertise*) no alterando los procesos de trabajo existentes y, en todo caso, mejorando la legitimidad e idoneidad de los mismos a partir de

otorgarles la posibilidad de resolver problemas para los cuales no fueron pensados ni diseñados.

La explicación más razonable que podría ayudarnos a entender el actual estado de cosas es, simplemente, que esta situación de infinidad de registros “encapsulados” en sus bases, útiles solamente para el propósito para el que fueron creados, secretos, imposibles de interpretar aún para quienes debieran poder tomar decisiones a partir de ellos, atenta contra la factibilidad tanto de instalar la “necesidad” del dato entre los decisores como de “apuntalar” buenas prácticas que redunden en mejoras continuas de la productividad.

Surge, por lo tanto, el desafío de pensar estrategias para romper la inercia burocrática y encarar estrategias para “crear demanda” de este tipo de soluciones de explotación de información. En ese marco, instalar en la sociedad “demanda” de información accesible y en un formato comprensible sobre los resultados de la gestión de gobierno podría, con el tiempo, generar en los decisores la “necesidad del dato”, y así traccionar este tipo de experiencias hacia el interior de la administración pública.

Esta estrategia se ha venido implementando en la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación Argentina, en el marco del Proyecto de Fortalecimiento de la Administración Financiera Gubernamental (iniciado en el año 2002), liderado por el Subsecretario del Área, Lic. Raúl Rigo. La misma consta de los siguientes pasos:

- 1) Identificación de actores clave de la sociedad civil (como organizaciones no gubernamentales y centros de estudios especializadas en el monitoreo de resultados de gestión estatal) y sus representantes (los legisladores) y relevamiento de sus “demandas” de información sobre la priorización estratégica de recursos y la eficiencia en el gasto público.

En el caso de los centros de estudios, los ejes de indagación fueron:

- ✗ Análisis de las temáticas a las que se dedican la organizaciones de la sociedad civil, a fin de deducir sus principales demandas de información.
- ✗ Selección de aquellas variables que puedan satisfacer a los requerimientos de las instituciones de la sociedad civil, en base al repositorio de datos propuesto por el Proyecto.

En el caso de los centros de estudios, los ejes de indagación fueron:

- ✗ Visión respecto a la información del Estado
- ✗ Base de datos que utilizan
- ✗ Conocimiento de los Sistemas de Administración Financiera del Estado
- ✗ Valoración sobre la accesibilidad a la información
- ✗ Formas de analizar consistencia / validación de la información
- ✗ Recomendaciones y propuestas identificadas por estos actores

En el caso de legisladores, los ejes de indagación fueron:

- ✍ Evaluación sobre rol del Congreso en el presupuesto
- ✍ Evaluación sobre rol del Congreso respecto al seguimiento del cumplimiento del Presupuesto
- ✍ Partidas donde concentra el análisis
- ✍ Principales discusiones recientes sobre gasto en el presupuesto
- ✍ Visión respecto a la gestión de la información del Estado
- ✍ Conocimiento del SAF
- ✍ Valoración sobre accesibilidad a la información
- ✍ Recomendaciones y propuestas identificadas por estos actores

- 2) Evidencias de oferta de información a través de la exploración de los principales sistemas de registración (sistema de administración financiera y otros, por ejemplo, los vinculados al pago de jubilaciones y pensiones), con el objetivo de extraer un subconjunto de variables relevantes, en formato idóneo, que puedan vincular partidas y variables del Sistema de Administración Financiera que conceptualizan y registran el destino de los gastos, con variables provenientes del sistema de liquidación de sueldos y honorarios y variables del sistema de registración de recaudación de impuestos al trabajo que financian la Seguridad Social.
- 3) Reconstrucción de esa demanda en términos de los datos disponibles y las posibilidades de vinculación de información y de producción de salidas para satisfacer dichas demandas. Es decir, el diseño de consultas puntuales (salidas de información) para usuarios identificados sobre:
  - ✍ Cuadros productividad y eficiencia del gasto en personal;
  - ✍ Cuadros con apareamiento de series temporales de ingresos y egresos del fisco;
  - ✍ tabulados con mayor desagregación de conceptos contenidos en el SAFyP según destinos específicos (ej. sector económico, área geográfica, etc.); cruces entre ingresos tributarios y gastos.
- 4) Puesta en operación de las salidas y a disposición de los usuarios registrados.

En cuanto a los clientes, se prevé dos conjuntos relevantes. Los ámbitos claves de discusión del presupuesto; los organismos internacionales de financiamiento multilateral; los decisores y funcionarios políticos de las organizaciones ejecutoras del presupuesto; son ejemplos de clientes precisos e identificables, con demandas específicas de información. A su vez, las instituciones que se dedican a estudios fiscales y macroeconómicos; los legisladores que inspeccionan el presupuesto en su fase aprobación y ejecución; las organizaciones que se vinculan de forma activa al control ciudadano del gasto público; las áreas técnicas dentro del ejecutivo que realizan procesamiento de información sobre la producción de sus organizaciones, constituirán clientes con demandas más amplias de información.

- 5) Difusión de las salidas de información entre otros actores clave e impacto sobre la rendición de cuentas por resultado.

La apuesta de esta estrategia es que a medida que se vayan elevando los niveles de conocimiento que la sociedad posee acerca del desempeño de su Estado, pueda mejorar la calidad de los mecanismos de participación y, por ende, de la demanda que ella ejerce sobre las instituciones públicas.

## **Conclusión**

La mayoría de nuestros países presentan desafíos similares. La pobreza, la marginalidad, el desempleo, la inseguridad, la evasión fiscal, la baja calidad del gasto público, entre otros, son problemas comunes en la agenda de los gobernantes de la región. También es común la falta de recursos para combatir esos desafíos, que presentan una envergadura y complejidad inéditos en la historia de nuestra región. Creemos que apuntar a la mejora de la explotación de información puede contribuir a fortalecer las capacidades con que nuestros gobiernos enfrentan dichos desafíos.

Esta visión apunta a ello, a través de tres objetivos básicos:

- 1) Transparentar los procesos públicos exponiéndolos al ojo de la sociedad.

Esto es, generar herramientas de producción de información que puedan dar cuenta de los resultados de la gestión estatal, de cómo los recursos invertidos se convierten en productos que el Estado entrega a la sociedad. Además, ello implica democratizar la información para comenzar a desafiar desde la sociedad a la producción pública y de esta forma revertir con el tiempo la sensación que tiene la sociedad de que la gestión estatal es un proceso oscuro, ineficiente y lento.

- 2) Poner a disposición información para la toma de decisiones a múltiples actores sociales.

La forma en que los actores sociales obtienen información no es un proceso claro. Esto crea asimetrías e inequidad en el proceso de toma de decisiones. La explotación de información puede contribuir a presentar la información de tal forma que ésta sea aprehensible y esté a disposición de una multiplicidad de actores que actualmente carecen de ella o pagan por ella.

- 3) Poner en un pie de igualdad al ciudadano con el funcionario público.

Complementariamente con lo anterior, esta idea apunta a construir una relación más horizontal entre el ciudadano y quienes están a cargo de la gestión del Estado. Se trata de que los interlocutores de la sociedad civil puedan dialogar en pie de igualdad con sus funcionarios públicos, disponiendo de información clave para construir una relación de control – provisión de servicios de calidad.

Hasta la fecha muchos procesos de reforma de la gestión pública se fundamentaron en la optimización de los sistemas de gestión administrativos del Estado con una baja visibilidad de la sociedad respecto a las mejoras concretas de la producción estatal que tales reformas suponían.

Una respuesta reciente a esta “opacidad” del sector público se desarrolló bajo acciones que se enmarcaron en lo que se denominó “políticas de transparencia”. Muchas de estas políticas presuponían una posibilidad o capacidad de la ciudadanía de interpretar la información estatal. Esto no se verificaba en la realidad, no sólo por la falta de un marco legal adecuado sino también por la imposibilidad de interpretación de dichos datos por su complejidad técnica.

La propuesta que se expone parte de la idea de que sólo una reforma que desde el inicio puede ser apropiada por la sociedad es sustentable en el tiempo. Y para que esto ocurra actores relevantes de la sociedad deben contar con la información en los formatos que necesitan para adoptar decisiones en vez de que éstos actores claves deban aprender a descifrar la información estatal disponible. Y, por último que hoy la tecnología permite trabajar en este sentido, pero que la solución no es un problema tecnológico, sino estratégico.



## **Bibliografía**

ANDREU, Rafael; RICART Joan; VALOR, Josep. "Estrategia y Sistemas de Información. Segunda Edición". 2001. Mc Graw-Hill.

BABINO, Luis, "Análisis y reflexiones a diez años de la Reforma de la Administración Financiera Gubernamental en Argentina". Revista N° 53 de la Asociación Internacional de Presupuesto (ASIP), Diciembre de 2003.

BABINO, Luis, "Hacia una visión sistémica de la gestión de gobierno: aportes y reflexiones", presentado en el II Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración, Córdoba, octubre de 2003.

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO, "Manual para la Gestión del Gasto Público", Washington D.C., 1998 (Versión .pdf del Banco Mundial).

BOZZO, C., LÓPEZ, B. y ZAPATA, A.: "Los procesos de reforma del estado: la segunda etapa y su agenda", en Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Buenos Aires, Otoño 1996.

DEQUINO, Diego, "Modelización y Explotación de Datos, "Diagnóstico, Propuestas y Estudio de casos", Proyecto FOSIP, Secretaría de Hacienda de la Nación Argentina, Buenos Aires, Junio 2003.

INTERNATIONAL BUDGET PROJECT, "A Guide for Budget Work for NGOs", Center on Budget and Policy Priorities, Washington, DC, Noviembre 2001.

MATUS, Carlos, "El líder sin Estado Mayor", Fundación Altadir, Caracas, 1997.

MATUS, Carlos, "Los tres cinturones de gobierno", Fundación Altadir, Caracas, 2000.

MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Proyecto FOSIP. Documentos de trabajo, 2002, 2003 y 2004.

MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Secretaría de Hacienda. Subsecretaría de Presupuesto. Sitio web, series estadísticas y documentos de trabajo.

NORTH, DOUGLASS C., "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico", Fondo de Cultura Económica, 2001.

ROBSON, Wendy . "Strategic Management and Information Systems: An Integrated Approach". 1997. Trans-Atlantic Publications.

SECRETARÍA DE HACIENDA DE LA NACIÓN, "El sistema presupuestario público en la Argentina", TOMOS I y II, Ministerio de Economía de la Nación, Buenos Aires, 1996.

SOTELO, Jorge y BABINO, Luis, "Aportes para el rediseño del proceso presupuestario en la República Dominicana", Santo Domingo, octubre de 2002.

## **DATOS DE LOS AUTORES**

### **LUIS GUILLERMO BABINO**

El autor es Licenciado en Economía en la Universidad de Buenos Aires (U.B.A.), con especialización en gestión de políticas públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Fue Subsecretario de Gestión Pública de la Nación Argentina en 2001 y Coordinador General del Programa para la Modernización del Estado, Secretaría para la Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina (2000 - 2001). Fue Secretario Ejecutivo de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) (1995-2000). Se formó en planificación estratégica situacional con el Profesor Carlos Matus. Dicta cursos de planificación estratégica en diversas instituciones académicas. Ha publicado diversos artículos en Congresos y Seminarios sobre la problemática de la gestión pública. Ha trabajado como consultor de diversos organismos públicos a nivel nacional, provincial y municipal asesorando en temas de Reforma del Estado y Sistemas de Alta Dirección. Es consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) en proyectos de Reforma de la Administración Financiera Pública y Modernización del Estado en América Latina y el Caribe. Actualmente es asesor de la Subsecretaría de Presupuesto de la Nación Argentina (2002-).

### **DIEGO DEQUINO**

El autor es argentino, Licenciado en Economía con Diploma de Honor en la Universidad Nacional de Córdoba (1993), especializado en estadística y sistemas de información con orientación hacia procesos y al territorio. Es Socio-Gerente de ABAKO Consultores Asociados SRL, firma fundada en 1995, especializada en el desarrollo de sistemas de información, procesamiento de información estadística, información georreferenciada y bases de datos para grandes empresas y organismos gubernamentales. Fue Gerente de Planeamiento y Control y Gerente de Control y Auditoría de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (2000-2001). Fue Consultor y estuvo a cargo de equipos de desarrollos técnicos en materia de procesamientos estadísticos, sistemas informáticos, empleo y riesgos laborales en diversos organismos públicos y proyectos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Es autor de diversas publicaciones y de sistemas informatizados para el procesamiento estadístico de información. Es usuario experto de softwares desarrollados para procesamientos estadísticos-matemáticos, administración de datos y sistemas de información geográfica. Programación en lenguajes nativos asociados. Actualmente es Asesor del Subsecretario de Presupuesto de la Nación para el desarrollo de salidas de información para la toma de decisiones (2002-).

### **LUCIANA CARPINACCI**

Es argentina, Licenciada en Relaciones Internacionales con Diploma de Honor en la Universidad del Salvador (2000), con especialización en planificación estratégica situacional. Fue consultora del Programa de "Modernización de la Gestión Pública" de la Secretaría para la Modernización del Estado (2001-2002), desempeñándose en el Componente de Gestión por Resultados y del

Programa de Fortalecimiento de la presencia institucional argentina: flujos de comercio e inversiones” del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2002-2003). Es docente universitaria en la Universidad del Salvador (1998-2002) y de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (2003-2004). Ha colaborado en varias publicaciones de artículos sobre modernización de la gestión pública y la gestión por resultados. Es miembro de la Comisión Organizadora del Seminario “Los Desafíos del Buen Gobierno” (2004). Actualmente se desempeña como consultora de la Subsecretaría de Presupuesto de la Nación en el Proyecto de Fortalecimiento de la Administración Financiera Gubernamental (2003- ).

---

<sup>1</sup> “En el año 1992, la Secretaría de Hacienda de la Nación Argentina editó un documento sobre las bases conceptuales y diseños del Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental. En su presentación, el Contador Ricardo Gutiérrez resumía los objetivos del proceso de reforma en cuatro puntos: a) Lograr que la gestión del área se realice con economicidad, eficiencia y efectividad; b) Generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones; c) Interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo con la finalidad de facilitar la eficacia de éstos; d) Realizar la gestión de los recursos públicos en un marco de absoluta transparencia. Muchos de estos resultados se alcanzaron. Existió claridad metodológica y liderazgo para llevar adelante cambios impensados en décadas anteriores, como contar con un presupuesto aprobado en fecha, información de la ejecución del presupuesto al día, sistemas integrados, entre otros logros. Muchos de estos resultados se alcanzaron. Existió claridad metodológica y liderazgo para llevar adelante cambios impensados en décadas anteriores, como contar con un presupuesto aprobado en fecha, información de la ejecución del presupuesto al día, sistemas integrados, entre otros logros. Estas premisas fueron compartidas por otros procesos de reforma de la Administración Financiera Gubernamental que tuvieron lugar en América Latina durante esa década”. Citado del Proyecto de Fortalecimiento de la Administración Financiera Gubernamental, Documento de conclusiones de la fase de indagación, Subsecretaría de Presupuesto de la Nación Argentina, Buenos Aires, junio de 2003.

<sup>2</sup> Los sistemas de información, en el entendimiento del presente trabajo, pueden ser definidos como “el conjunto de rutinas y operaciones de trabajo sencillas que facilitan la vinculación ordenada, consistente y sistemática de la información elaborada por las distintas áreas de trabajo dentro del sector público, permitiendo construir de forma consistente y dinámica indicadores que alimenten la toma de decisiones de todos los niveles de conducción y monitoreo de la gestión”.

<sup>3</sup> Estos resultados surgen de la indagación realizada en el marco del Proyecto de Fortalecimiento de la Administración Financiera Gubernamental, Subsecretaría de Presupuesto de la Nación Argentina.