

**REVISTA**

*de la*

**COMISION  
ECONOMICA  
PARA  
AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE**

**C E P A L**

**A B R I L 1 9 9 4**



**NACIONES UNIDAS**

## S U M A R I O

<b>Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste</b>	<b>7</b>
<i>Oscar Altimir</i>	
<b>Nuevas orientaciones para la gestión pública</b>	<b>33</b>
<i>Eugenio Lahera</i>	
<b>Industrias petroquímica y de máquinas herramientas: estrategias empresariales</b>	<b>49</b>
<i>Daniel Chudnovsky, Andrés López y Fernando Porta</i>	
<b>Productividad, crecimiento y exportaciones industriales de Brasil</b>	<b>71</b>
<i>Regis Bonelli</i>	
<b>Maquila en el Caribe: la experiencia de Jamaica</b>	<b>91</b>
<i>Larry Willmore</i>	
<b>Elasticidad-precio de las exportaciones agrícolas de Centroamérica</b>	<b>107</b>
<i>Alberto Gabriele</i>	
<b>De la inflación crónica a la inflación moderada en el Ecuador</b>	<b>119</b>
<i>Luis I. Jácome Hidalgo</i>	
<b>Nuevas estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina</b>	<b>133</b>
<i>Bernardo Kosacoff y Gabriel Bezhinsky</i>	
<b>Informalidad y pobreza en América Latina</b>	<b>157</b>
<i>Guillermo Rosenbluth</i>	
<b>Crisis y alternativas en los procesos de regionalización</b>	<b>179</b>
<i>Sergio Boisier</i>	
<b>Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL</b>	<b>191</b>
<i>Fernando Calderón, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone</i>	
<b>La CEPAL y el neoliberalismo: entrevista a Fernando Fajnzylber</b>	<b>207</b>
<b>Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL</b>	<b>211</b>
<b>Publicaciones recientes de la CEPAL</b>	<b>212</b>

# Nuevas orientaciones *para la* gestión pública

---

**Eugenio Lahera**

*Secretario Técnico de la  
Revista de la CEPAL.*

La discusión sobre el papel del sector público y del privado en la estrategia de desarrollo conduce naturalmente al análisis de las orientaciones principales del sector público, tanto respecto de su actuar propio como de la fijación de marcos normativos para el desempeño de actividades determinadas. Estas orientaciones se desagregan en políticas públicas, es decir, en cursos de acción del sector público con relación a un objetivo más o menos delimitado. El soporte institucional de la participación directa e indirecta de dicho sector en la estrategia de desarrollo es la administración, conformada por los distintos ministerios y departamentos del gobierno. Desde otro punto de vista, las políticas públicas se hacen efectivas mediante la gestión de los recursos materiales e inmateriales del sector público en la dirección indicada por las políticas. Si se analiza la participación del sector público en la estrategia de desarrollo desde el punto de vista de sus resultados, la gestión es el eslabón principal de la cadena. Es ella la que concreta los cursos de acción elegidos y los resultados dependerán de su eficacia y eficiencia. Este artículo busca aportar algunas orientaciones para la reforma de la gestión pública, relativas al diseño de las políticas, la necesidad de diversos cambios institucionales, el aumento de la eficiencia del gasto y la mejora de la gestión de los recursos humanos, la generalización de instrumentos y mecanismos de gestión, la atención y el servicio a los consumidores, la gestión de las empresas públicas y las modalidades de privatización y regulación, y el perfeccionamiento del control y la evaluación de las políticas.

## I

## Reforma de la gestión pública

## 1. Razones que la hacen necesaria

Conviene sintetizar los motivos de la reforma de la gestión pública. Uno, porque, dado que el sector público tiene papeles de gran significación en una estrategia de desarrollo con participación social, no considerar el tema de la gestión puede tener efectos sociales muy negativos. Es posible que algunas políticas no se realicen o se cumplan sólo parcialmente por debilidades de gestión, y también que haya capacidad ociosa e incluso redundante de gestión. Por otra parte, si la gestión es inadecuada, por su calidad o por su orientación, el mero aumento de los recursos no garantiza resultados óptimos.

Dos, porque el actual sector público tiene limitaciones cuya superación podría potenciar el aporte del sector al bien común. Dichas limitaciones se refieren a diversos aspectos de la administración, las políticas de personal y de remuneraciones; al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas; a la atención y el servicio a los consumidores del sector público, y a la gestión de las empresas públicas. Las instituciones públicas se enmarcan en una cultura organizacional propia de un Estado tradicional, preocupada de los procedimientos más que de los resultados. Tales limitaciones son con frecuencia compensadas parcialmente por el espíritu de servicio público de muchos funcionarios.

Tres, porque los recursos humanos y financieros, incluyendo entre los primeros los vinculados a la capacidad de gobernar, siempre resultarán insuficientes frente a la multiplicidad de las tareas y debe asegurarse que su rendimiento sea el máximo posible. Cualquiera sea el nivel de gasto público, su efecto dependerá de la gestión.

## 2. Enfoques

Existen diversas visiones sobre la manera de conceptualizar la reforma de la gestión pública.

Por una parte están los macrorreformistas, quienes orientan su análisis hacia un hito fuera de la historia: el instante de la reforma del Estado, en el que su organigrama es puesto al día y el estatuto administrativo corregido. Además de formalista, este esque-

ma resulta políticamente ingenuo: las cosas no funcionan así en el gobierno.

Por otra parte están los modernizadores cuantitativistas, quienes piensan que lo determinante es acrecentar determinados insumos y recursos: más computadores, mejores sueldos, más carrera funcionaria. Con este enfoque se corre el riesgo —inherente a toda burocracia— de no llenar el tonel de las Danaides y de alentar la autojustificación funcionaria. El aumento de los recursos por sí solo no garantiza resultados óptimos.

Otro enfoque gana terreno: el de la gestión de las políticas públicas. Con este enfoque se reconoce la evidente necesidad de racionalizar la estructura del Estado y de mejorar la calidad de sus recursos humanos e insumos materiales, pero se privilegia la consideración del diseño, gestión y evaluación de conjuntos significativos de líneas de acción pública referidas a temas específicos. Es en torno a este flujo de información y acción que los problemas de estructura y de gestión del sector público deben ser ordenados y resueltos.<sup>1</sup>

El concepto de administración pública corresponde a una estructura, mientras que el de gestión de políticas públicas, a un proceso y un resultado: el primero es un concepto de *stock* y el segundo de flujo; la administración es un concepto de equilibrio y la gestión de políticas un concepto de dinámica.

Lo anterior no significa que las opciones de políticas públicas no estén determinadas por consideraciones de tipo administrativo. La rigidez del aparato administrativo con frecuencia obstaculiza la modificación de las políticas públicas preexistentes o su reemplazo. Por otra parte, la administración misma cumple un papel considerable en su aplicación, especialmente cuando existe un margen amplio de discrecionalidad administrativa. De allí que sean imprescindibles diversas reformas de la administración pública. Pero dada la existencia de recursos escasos y la necesidad de tener claro el objetivo final de la reforma de la gestión pública, el concepto

<sup>1</sup> Véase Lahera (1980) y también Hecló (1972).

de políticas públicas asume una gran importancia en dicho proceso.

Una vez que se privilegia este enfoque, debe aclararse que una manera inapropiada de considerar el tema de la gestión pública es pensar que a cada conjunto de políticas —o incluso a cada política— corresponde un tipo de gestión especial. Lejos de ser así, la gestión es un tema transversal, pertinente a todas las esferas de la acción gubernativa pero que no puede reducirse a alguna de ellas. Sin duda existen especificidades sectoriales, pero incluso éstas deben gestionarse conforme a principios generales, cuya aplicación es variada.

La calidad de la gestión depende de la claridad de sus objetivos, la calidad del liderazgo organizacional, el nivel de capacitación funcionaria, la transparencia, la flexibilidad, la descentralización, la especialización y la separación de las instancias decisorias, ejecutoras y evaluadoras, entre otros criterios. La homogeneidad de los principios de gestión es un factor importante de la calidad de la gestión en su conjunto.

### 3. Criterios

*i) Realismo.* La gestión pública se encuentra en transición entre un estado de equilibrio anterior y una nueva configuración de objetivos e instrumentos, a la que todavía no llega. Parece claro que esta gestión será crecientemente descentralizada y reguladora, más que centralizada y proveedora directa de bienes y servicios, y que este proceso resultará tanto en una nueva definición de los roles administrativos y burocráticos como en una mayor diferenciación funcional de los encargados de aplicar las nuevas orientaciones. El sector público será más pequeño y especializado, con una diversificación en su oferta y una creciente “privatización de la opción” y “financiamiento compartido” en la demanda, frente a una multiplicidad de proveedores.

La transición a la modernidad estatal exigirá conocer el conjunto de factores diversos que caracteriza al actual sector público, más allá de todo voluntarismo e ideología. Será preciso reconocer y manejar eficientemente los diversos niveles de la transición, sin perder la direccionalidad del proceso (Lahera, 1992).

*ii) Selectividad.* La capacidad de gobernar es un bien escaso, cuya utilización debe ser jerarquizada. El sector público debe desarrollar un conjunto seleccionado —y por lo tanto limitado— de políticas públicas. La verdadera fuerza del Estado radica en su eficacia y ésta se mide no por la cantidad de sus intervenciones, sino por la calidad y coherencia de ellas.

*iii) Énfasis en los resultados.* Existe en la gestión pública una tendencia a un nuevo pragmatismo que privilegia los resultados por sobre las acciones, los productos por sobre los insumos, las consecuencias de las políticas por sobre los instrumentos de ella (Jacobs, 1992). De allí se desprende la importancia de una oportuna evaluación.

*iv) Reconocimiento de la heterogeneidad.* La modernización de la gestión pública debe estar basada en el reconocimiento de que esa modernización acentuará su heterogeneidad. El argumento principal en contra del supuesto de la homogeneización en la gestión pública proviene de la realidad. Los temas de dicha gestión son extremadamente variados, así como lo son el grado y el tipo de participación del sector público en los diversos mercados.

*v) Autonomía y descentralización con responsabilidad.* Ambas deben ser impulsadas en los más diversos sectores, y deben conllevar la idea de responsabilidad por la gestión y de requisitos de desempeño, claridad de objetivos e incentivos.

*vi) Flexibilidad.* Una característica esencial del sector público reformado ha de ser su flexibilidad, tal como corresponde a una organización que procesa información: un sector público con entrada y salida de iniciativas, estructuras y funciones; un Estado concertador que trabaje en conjunto con el sector privado y las organizaciones sociales; un sector público cuyo aparato fiscal sea también flexible, con un nivel de gasto rígido relativamente pequeño; un Estado descentralizado para impedir la politización de los conflictos.

*vii) Mayor transparencia.* Para aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas es conveniente acentuar la incorporación de mecanismos transparentes en las actuaciones del sector público, o en aquellas actividades en que su participación es importante, entre ellas los servicios sociales.

## II

### Recomendaciones de política

#### 1. Mejorar el análisis y la toma de decisiones sobre políticas públicas

Se requiere una visión estratégica de mediano plazo que conjugue adecuadamente la dimensión política y la dimensión técnica en las políticas públicas. Para ello conviene institucionalizar una "hoja de ruta" para la gestión del gobierno, que se evalúe y reactualice periódicamente. La función de análisis prospectivo debería convertirse en una rutina formal en la gestión del Poder Ejecutivo.

##### a) *Formalización*

Es necesario mejorar el sistema de formalización de políticas públicas y de elaboración de iniciativas legales o administrativas. Se trata de un momento de singular importancia, ya que diversos aspectos o partes de múltiples políticas reciben entonces la atención privilegiada de quienes hacen las políticas. La consideración de las metas ministeriales de cada año ofrece la oportunidad de examinar un conjunto extremadamente variado de políticas.

Para estos efectos es necesario consolidar la coordinación intrasectorial e interministerial, creando o potenciando la capacidad técnica y operativa de una Secretaría Presidencial y de comités ministeriales por sector.<sup>2</sup> Por otra parte, se necesita establecer una asesoría técnica independiente en el Poder Legislativo, especialmente para apoyar los debates de las comisiones o comités parlamentarios. Es también conducente a este fin la consolidación de un mercado externo de capacidad de análisis de políticas, compuesto por oferentes públicos y privados. Las instituciones académicas formales y diversos tipos de organizaciones no gubernamentales son importantes fuentes de análisis alternativos de políticas (Paul, Steedman y Sutton, 1989).

<sup>2</sup> Como alternativa, habrá que seguir con atención la reciente experiencia de Bolivia, donde se han creado tres *superministerios*: el de desarrollo económico, el de desarrollo humano y social, y el de desarrollo sostenible. A este tipo de ministerios se agregan otros de carácter más tradicional, entre ellos Interior, Relaciones Exteriores, Justicia, Trabajo, Defensa, Presidencia y Comunicación Social.

##### b) *De las metas ministeriales a las metas interministeriales*

Las metas ministeriales son el conjunto de tareas o planes prioritarios que los ministerios y ciertos organismos autónomos se proponen desarrollar en el período siguiente. Estas metas o tareas no se definen sobre la sola base de cada ministerio en particular, sino considerando áreas interministeriales, determinadas con algún criterio programático.<sup>3</sup>

La aplicación de las metas interministeriales puede contribuir a hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones, así como a identificar las necesidades de coordinación y apoyo de los programas más importantes. Ellas ayudan a hacer un seguimiento de los niveles de cumplimiento y obtener una visión de la labor que ejecuta el gobierno en un momento determinado. También permiten conocer trabas o cuellos de botella (incluidos conflictos) para su logro; determinar iniciativas legales de carácter interministerial; nombrar gerentes de proyectos y programas por metas ministeriales o interministeriales, e identificar metas emergentes y metas con posibles retrasos. Además, facilitan la evaluación de las políticas públicas mientras ellas se aplican y, más importante todavía, una vez que el período de gestión ha concluido. Por último, la relación entre la formulación y el diseño de las metas interministeriales será un insumo importante para la elaboración del proyecto de ley de presupuesto del período siguiente.

Para lograr todo esto las metas interministeriales deberían definir objetivos precisos, de ser posible cuantificados, y las responsabilidades específicas asociadas a cada una deberían estar bien perfiladas: el tema de los gerentes de proyectos o programas debería ser formalizado; y la indispensable codeterminación de las metas y su respectivo financiamiento deberían asegurarse a un nivel superior al de cada ministerio.

##### c) *Mayor participación y consulta*

El Estado debe favorecer iniciativas para incorporar las demandas sociales en el diseño de proyectos de

<sup>3</sup> En el caso de Chile, estas áreas son: la política, la económica, la económico-social, la de infraestructura y la de desarrollo productivo (Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1993).

desarrollo social integrado y para acrecentar la articulación entre las organizaciones reivindicativas de los grupos menos incorporados a los beneficios de la modernización, la capacidad de los organismos estatales que deciden sobre el manejo de recursos públicos para procesar las demandas de esos grupos, y la vinculación entre el sistema político y los agentes y las demandas del mundo popular. El trabajo coordinado con las organizaciones no gubernamentales ayudaría mucho en la formulación de políticas sociales para unidades de pequeña escala, tanto por la vinculación ya establecida por esas organizaciones con dichos grupos, como porque en su trabajo sobre el terreno los expertos de esas organizaciones han aprendido a desarrollar estrategias de movilización de recursos humanos, de participación y de motivación de la comunidad (CEPAL, 1992).

Se requiere un sistema de partidos de alto nivel político y técnico, capaces de operar como instrumentos para agregar y equilibrar las demandas de diversos agentes sociales. Su relación con el gobierno podría ser objeto de algún grado de formalización que precisara su influencia en el Poder Ejecutivo, cuando ello no esté especificado en la Constitución.

Desde otro punto de vista, los usuarios deberían ser consultados rutinariamente sobre la calidad de la gestión pública y sus resultados. También habría que sistematizar las consultas con el sector privado, para lo cual se necesitan contrapartes eficientes en ambos lados.<sup>4</sup>

## 2. Realizar diversos cambios institucionales

### a) *Papel de los ministerios*

Los ministerios, en general, no deberían actuar como órganos administrativos de ejecución, sino proponer y evaluar políticas y planes, estudiar y proponer normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades de los sectores respectivos.<sup>5</sup> Debe fortalecerse sistemáticamente una razo-

nable autonomía y descentralización de ellos, precisándose su competencia y responsabilidades.<sup>6</sup>

Con el fin de evitar conflictos de intereses, el diseño institucional debe establecer la separación de funciones: i) definición de políticas, planificación, proposición de normas y evaluación de la ejecución de programas; ii) ejecución de programas y obras, y explotación y administración de obras y servicios; iii) regulación, fiscalización y control de actividades empresariales; iv) evaluación de inversiones, y v) asignación y control presupuestarios (Bitrán, 1993).

### b) *Mejor coordinación*

El esquema tradicional de los ministerios resulta con frecuencia insuficiente para encarar la complejidad de la gestión pública. No se puede pretender que funcionen bien y de manera creativa muchos ministerios de igual jerarquía: se requiere precisar las responsabilidades y mejorar la coordinación. La progresiva coordinación de los ministerios conforme a objetivos más generales que los de cada uno de ellos puede permitir que en la práctica se supere su atomización. Se logrará así potenciar y jerarquizar la gestión pública.

Un ejemplo interesante de coordinación es el puesto en práctica en Chile. Este incluye los comités interministeriales, que son el lugar preferente y habitual para el análisis de temas que sobrepasan el ámbito de un ministerio en particular para la información recíproca entre ministerios que cumplen funciones similares o relacionadas entre sí. Estos comités cuentan con unidades técnicas de apoyo. También han funcionado las comisiones nacionales, dedicadas a abordar materias que rebasan la competencia de los ministerios individuales, o a enfrentar, durante un período determinado, problemas críticos que no pueden ser asumidos por un solo ministerio. Por último, se han constituido grupos de trabajo con duración predefinida integrados por subsecretarios y funcionarios de alto nivel, con objetivos específicos, que suelen incluir la selección de información relevante para la toma de decisiones.

<sup>4</sup> En algunos países asiáticos con excelentes ritmos de crecimiento existen comités consultivos de hombres de negocios, funcionarios de gobierno, periodistas, representantes laborales y académicos. Dichos consejos son un canal formal de comunicación para representantes del sector privado y funcionarios del sector público a través del cual pueden crear consenso respecto de iniciativas de políticas.

<sup>5</sup> Una experiencia interesante al respecto es la de Suecia, donde la gestión pública es muy descentralizada. Los ministros, apoyados por un equipo reducido de colaboradores, desarrollan funciones de definición de estrategias y de evaluación de políticas. La gestión

operacional es delegada a agencias cuyos directores tienen un margen de maniobra real. Ellos son nombrados por un período de varios años y son juzgados por sus resultados (véase Stoffaes 1992).

<sup>6</sup> La principal propuesta de reforma al Servicio Civil británico (de 1988), fue la creación de las agencias prestatarias de servicios, que tendrían una amplia libertad de gestión en la ejecución de las políticas públicas, una vez que los objetivos y los recursos presupuestarios hubieran sido definidos por las respectivas instancias ministeriales (véase, HMSO, 1988).

c) *Descentralización y desconcentración*

El proceso de descentralización, que se ha extendido a casi todos los países de la región, presenta serios problemas administrativos y financieros en la mayoría de ellos.<sup>7</sup> Su éxito depende del traspaso efectivo de la facultad de tomar decisiones al nivel local, así como del financiamiento adecuado y de asegurar la indispensable capacidad de gestión a nivel regional y local.

La gestión regional y municipal debe reforzarse decididamente, con participación pública y privada -por ejemplo, en corporaciones o sociedades de desarrollo- para conciliar el avance y consolidación de los procesos respectivos con las exigencias de una política económica y financiera nacional sana y coherente, considerando debidamente las prioridades sectoriales y los estándares de calidad en materia de evaluación y gestión de proyectos y otras materias. Especial atención debe merecer la descentralización presupuestaria, de modo de evitar los desequilibrios financieros locales. Para lograrlo, se debe entregar al municipio los recursos que financian programas específicos de alcance local; agilizar los procedimientos de cobro y hacer más eficiente o externalizar la recaudación; otorgar mayor transparencia al Fondo Común Municipal y licitar la cartera de deudores morosos municipales, entre otras medidas. La asignación automática de cierto porcentaje del presupuesto nacional a las municipalidades constituiría un paso hacia el fortalecimiento de su autonomía financiera. Una alternativa de financiamiento que evita algunos de los problemas señalados es la de avanzar hacia la uniformidad de los impuestos en todo el país y proceder a su división a base de una fórmula preestablecida (Rivlin, 1991).

Desde un punto de vista político, es esencial que los gobiernos locales tengan la capacidad institucional de asumir sus nuevas responsabilidades. Para ello se requieren entes representativos, dotados de competencias y recursos suficientes. Por lo general, será también conveniente establecer un consejo de desarrollo regional, compuesto por representantes electos de las agrupaciones de empresarios, trabajadores, profesionales y pobladores. Los gobiernos regionales o municipales también pueden constituir corporaciones o fundaciones sin fines de lucro destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura, o participar en ellas.

<sup>7</sup> A título de ejemplo véase Ribeiro, 1993. También Crowther, 1990.

El proceso de descentralización requiere que se precisen con claridad las competencias de cada nivel de la administración, no sólo a nivel sectorial, sino también en sus funciones dentro de cada servicio: regulación, planeación, ejecución, financiamiento, control y evaluación. También conviene aclarar cuáles son las relaciones entre los diversos niveles, cuál es el papel del nivel intermedio o regional y cuál es el nivel sustitutivo en caso de deficiencias del nivel primordialmente responsable.

Los alcaldes deberían ser elegidos directamente por los electores, para precisar así la responsabilidad ejecutiva en el interior de los municipios. Las actas del Concejo Comunal deberían ser públicas y las municipalidades deberían desarrollar sistemas de información, de atención al público y de audiencia sistemática con organizaciones y sectores.

En las principales macrorregiones sería conveniente estudiar el establecimiento de gobiernos metropolitanos.

En los casos de regiones en crisis, se necesita un consenso nacional en torno al tratamiento que debe dárseles y las medidas que se deberían aplicar. Lo mismo sucede en el cruce entre lo regional y lo sectorial, donde corresponde atender necesidades derivadas de actividades que presentan problemas y que son determinantes de la economía regional.

La desconcentración, por último, debería incluir la delegación de facultades a los entes territoriales y funcionales, la delimitación de competencias y un plan operativo de traspaso de éstas, la creación de mecanismos de solución de conflictos y la relocalización de actividades.

### 3. Aumentar la eficiencia del gasto público

a) *Mejorar su asignación*

Para una buena asignación del gasto público es requisito previo el fortalecimiento del sistema de evaluación de las inversiones públicas. Además, el método de evaluación de proyectos debe ir aplicándose progresivamente al total de la asignación de recursos, incluyendo áreas diferentes a las de inversión e infraestructura.

La Ley de Presupuestos debe ser el principal instrumento de la política fiscal, para lo cual habitualmente se la debe fortalecer desde el punto de vista macroeconómico. Al respecto, conviene institucionalizar la discusión respectiva en el Poder Legislativo: puede ser de especial utilidad acompañar el proyecto de ley con una proyección fiscal de mediano plazo,



que ilustre las principales opciones y compromisos que enfrentarán las finanzas públicas en los años sucesivos. Es también conveniente establecer en forma permanente que el monto de gasto corriente aprobado en la Ley de Presupuesto tiene el carácter del límite superior, y que sólo puede ser sobrepasado en caso de ser expresamente aprobado así por ley (Marcel y Vial, 1993).

El ejercicio presupuestario anual debe modernizarse. Al respecto puede establecerse un presupuesto con base cero para diversos sectores, y privilegiar el uso de presupuestos por programas y la vinculación del gasto a metas programáticas. El punto inicial de la discusión debería ser la fijación de un monto preciso, para cuyo proceso de asignación se clarifique que todo aumento requerirá un descenso como contrapartida.

Un tema de la mayor importancia es el de la articulación de las metas ministeriales y las cotas presupuestarias. El ejercicio presupuestario anual debe privilegiar el uso de partidas por programas, buscando reducir la inercia presupuestaria por diversas vías. El presupuesto debe considerar programas con metas específicas que puedan ser evaluadas, y apoyarse en un sistema de información que fluya en forma coherente desde los niveles operativos a los decisivos.

Los principios básicos del sistema presupuestario incluyen disciplina fiscal, mediante la cual se imponen límites al gasto público y se regulan las fuentes del financiamiento fiscal; una cobertura total, facilitada por una centralización normativa y de procedimientos que incluya a todos los organismos públicos relevantes, de manera de asegurar la gobernabilidad fiscal y evitar la generación de déficit cuasifiscales inesperados; flexibilidad para ajustar el ritmo de ejecución del presupuesto sin desvirtuar las orientaciones presupuestarias legales; y centralidad de la autoridad fiscal, la que debe ser responsable de la administración de las finanzas públicas, por lo que los gastos deben corresponder a niveles máximos, ajustables de acuerdo a la realidad macroeconómica.

#### b) *Mejorar la ejecución financiera*

La eficiencia en el uso de los recursos públicos depende de la evaluación de los proyectos, de la calidad de la gestión y también de un continuo control de la gestión durante la ejecución presupuestaria, de manera de visualizar oportunamente las desviaciones respecto de las metas y objetivos. Dependiendo asimismo de una oportuna y eficiente evalua-

ción *ex post* de los programas en marcha. Una Unidad de Eficiencia debería hacer evaluaciones esporádicas a fondo de la eficiencia del gasto en dependencias determinadas.

La ejecución financiera de las políticas públicas debe ser lo más transparente posible, de modo que pueda ser evaluada oportunamente. Para ello deben establecerse algunas reglas mínimas, simples y que produzcan indicadores significativos. Debería incentivarse la presentación de informes anuales de lo realizado por las diversas instituciones públicas.

#### 4. **Mejorar la gestión de los recursos humanos**

Es necesario asentar el reconocimiento de la dignidad de la función pública. La reforma debe hacerse con los trabajadores del sector, y no al margen de ellos o contra ellos.

##### a) *Modernización significa heterogeneidad*

De esto derivan diversas conclusiones referentes a la institucionalidad y a las políticas de personal y de remuneraciones del sector público. En vez de proponer, o aceptar, una creciente e irreal igualdad de situaciones, habría que generalizar sistemas flexibles que hagan posible las diferenciaciones necesarias. Ellos incluyen, entre otros, el reclutamiento por oposición; la evaluación que refleje mérito y que sea requisito de promoción; el potenciamiento diferenciado de la capacitación funcionaria, contratada con instituciones acreditadas, y los bonos de productividad. También puede considerarse la introducción de muy limitadas asignaciones de responsabilidad.

Es conveniente flexibilizar el régimen estatutario de los funcionarios públicos, para jerarquizar al sector público y facilitar la capacitación especializada en los distintos tipos de organismos. La remuneración de los reguladores no puede ser sustantivamente inferior a la de los profesionales o ejecutivos de los sectores regulados.

En el marco de la normativa general de la administración pública podría tenderse a eliminar las fijaciones legales de plantas, y permitir que éstas sean fijadas mediante decretos.

##### b) *Jefes*

Las más recientes teorías de organización destacan la importancia de las características personales de los jefes, y en especial de su capacidad de liderazgo entendida en el sentido moderno del término: claridad de conducción, capacidad de trabajo en equipo y de

delegación de funciones y consideración de las situaciones personales, entre otras condiciones. La militancia política de quienes ocupen los principales cargos en la administración pública debería perder importancia frente a los aspectos mencionados.

c) *Gestión de recursos humanos*

Se debe considerar un sistema de reclutamiento por oposición y un sistema de evaluación que refleje el mérito y sea requisito de promoción. Es necesario asegurar el reclutamiento de jóvenes destacados en sus diversas disciplinas, sin que ello atente contra la necesaria diversidad profesional en el interior del sector público. Un factor importante es que éste sea pluridisciplinario, lo que puede verse menguado por un reclutamiento excesivamente focalizado en algunas escuelas universitarias. También deben considerarse mecanismos de promoción por mérito (Boeninger, 1993).

d) *Capacitación.*

Podría combinarse el potenciamiento de la capacitación funcionaria —contratada en instituciones acreditadas— con bonos de productividad y una vía rápida de ascenso, así como de despido, en casos calificados. En un Estado en transformación es impensable asegurar la formación continua de sus cuadros directivos y de gestión.

e) *Remuneraciones*

Con frecuencia el problema de los sueldos y salarios del sector público es más de estructura que de insuficiencia. Es necesario corregir las distorsiones que se presentan en su interior, así como la distancia que a veces persiste con la remuneración en funciones comparables del sector privado; para ello debe considerarse la introducción de vías transparentes de incentivos, muy limitadas asignaciones de responsabilidad y la adición de recursos salariales no imponibles a parte del personal destacado en tareas claves.

El establecimiento de diferencias salariales por desempeño en el sector público presenta diversos problemas prácticos. Entre ellos, la dificultad de definir el buen desempeño y medir el producto marginal de un agente individual, ya que el valor creado por sus esfuerzos a menudo resulta inseparable del creado por otros, o es atribuible a factores externos. Por otra parte, las actividades de servicio resultan muchas veces difíciles de cuantificar. Otro problema previsible es el de la inflación de los resultados del desempeño.

A pesar de lo anterior, este esquema puede llevar a una definición más precisa de las funciones individuales y fortalecer su vínculo con los objetivos más generales (Maguire y Wood, 1992).

f) *Relaciones laborales*

Las comunicaciones internas son muy importantes y su eficacia no está asegurada en organizaciones con los atributos negativos de la verticalidad: ellas siguen la ley de la gravedad y van siempre de lo alto hacia abajo. La relación puramente jerárquica entre jefes y funcionarios puede inhibir la innovación y el compromiso con la función de servicio de la administración pública, generalizar la pasividad y, por ende, desincentivar la búsqueda de eficiencia. Es necesario asegurar las comunicaciones laterales entre funciones diferentes para evitar la creación de baronías. Una forma de asegurar comunicaciones desde abajo es una política de puertas abiertas, conforme a la cual a toda comunicación escrita seguirá una investigación hecha por un escalón independiente de la jerarquía de quien realizó la comunicación (Maisonrouge, 1991).

La participación del personal de la administración pública en la determinación de sus condiciones de empleo es un elemento esencial del funcionamiento de ésta, y aparece considerablemente más limitada en el mundo en desarrollo que en los países desarrollados (Ozaki, 1988). En los primeros es frecuente la mantención del principio del unilateralismo en la determinación de las condiciones de empleo. No obstante, cuando los sindicatos del servicio público son fuertes, establecen métodos consensuales, a menudo fuera y a veces al margen de la legislación. Pareciera más conveniente enfrentar derechamente el problema y darle solución mediante una normativa adecuada (OIT, 1988). Una cuestión central es la del derecho a huelga de los empleados públicos, el que debería ser regulado con precisión.<sup>8</sup> Un objetivo importante de los mecanismos de participación debiera ser la conciliación de conflictos e intereses, de modo coherente y pacífico, entre las agrupaciones de trabajadores y la administración.

<sup>8</sup> La OIT estima que la prohibición de la huelga debiera limitarse a los servicios cuya interrupción pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la totalidad o una parte de la población. Las restricciones a la huelga deberían ser compensadas con procedimientos adecuados, imparciales y expeditos, de conciliación y arbitraje, en cuyas diversas fases han de poder intervenir los trabajadores. Las resoluciones deberían ser de cumplimiento obligatorio para ambas partes y ejecutarse plena y prontamente. (OIT, 1983.)

## 5. Generalizar diversos instrumentos y mecanismos de gestión

### a) *Instrumentos de gestión*

Es indispensable generalizar algunas herramientas básicas de gestión, tales como la informatización, la organización por centros de costos y el costeo por programas, los indicadores cuantitativos y las medidas de rendimiento.

Para que el Estado tenga éxito en las tareas que se le encomiendan debe disponer de una adecuada informatización de procesos, interconexión vía redes y acceso a bases de datos dispersas por el mundo con información indispensable para el desarrollo (información técnica, de mercados, climática, etc.). Las acciones en este sentido deben estar enmarcadas en una definición y selección precisa de las fuentes, destinatarios e interlocutores, de manera de lograr un mejoramiento de la gestión pública en términos manejables, aplicables y prioritarios. Los grandes proyectos informáticos deberían contar con un adecuado diagnóstico de necesidades, seguido de la elaboración de normas y de términos de referencia para cada licitación.

Con cada jefe de servicio deberían definirse los objetivos o metas a lograr, y debería hacerse una evaluación anual de la gestión de cada uno de ellos, que se traduciría en reconocimientos, promociones o remociones. Un instrumento útil al respecto es el convenio de desempeño.<sup>9</sup> Conviene distinguir en éste entre la misión de una unidad, sus orientaciones de carácter general, sus objetivos específicos, las metas que deben ser logradas en un período predeterminado y las acciones necesarias para lograrlas.

Una fórmula novedosa de organización intraministerial que permite mejorar la gestión es el establecimiento de un director general técnico-financiero. Este se encontraría por debajo del nivel superior del ministerio, en una posición similar a la de un gerente general, con características operativas que le permitan coordinar los diferentes proyectos y gestionarlos con las demás autoridades e instituciones relacionadas, tanto internas como externas.

En la mayor parte de los países existen los puestos de confianza exclusiva del Presidente de la República. Sería conveniente terminar con la práctica de pagar favores políticos con ellos, y liberar así una fuente potencialmente importante de flexibilidad y

renovación de la administración pública. Es más, dichos puestos podrían ser ocupados por funcionarios designados con criterios de excelencia.

La externalización permite concentrarse en las funciones centrales propias de la institución, conocer los costos reales y, eventualmente, reducirlos. Ella está todavía en sus inicios, y no están claros sus límites sustantivos. Al principio, la división del trabajo se dio entre las diferentes etapas del proceso productivo o administrativo, pero crecientemente tiende a darse también dentro de cada etapa.

Las concesiones de servicio público se otorgan a una empresa para el establecimiento, construcción y explotación de las instalaciones que permitan proveer el respectivo servicio. La concesión se otorga por un plazo frecuentemente indefinido, y su titular tiene derecho de propiedad sobre ella. Las obligaciones del concesionario abarcan las condiciones de otorgamiento del suministro, la calidad del servicio y el cumplimiento de normas impuestas por el Estado. En caso de incumplimiento de las obligaciones estipuladas en la concesión, el Estado puede imponer multas o declarar, en última instancia, la caducidad de la concesión.

Se ha señalado que la autoridad licitadora no debería insistir en el carácter competitivo de las licitaciones en aquellos casos en que parte de la oferta del contratista potencial es una idea original, la que puede no ser presentada. Una política complementaria es la de reembolsar costos de presentación a las licitaciones. También lo es la de respeto por la propiedad intelectual de las propuestas. En todo caso, el sector público tiene un extenso trabajo preparatorio que cumplir para favorecer un flujo sostenido de proyectos privados. Otras políticas que pueden contribuir al financiamiento privado de servicios públicos son las de cofinanciamiento.

La normativa y obligaciones impuestas a las empresas deben ser claras y transparentes. Desde otro punto de vista, es indispensable incluir la proyección de una empresa-tipo eficiente, que sirva como patrón de referencia, como parte de un conjunto de incentivos reales para bajar los costos.

La competencia regulada está llamada a tener una creciente importancia en la solución de las demandas sociales de personas que no podrían acceder de modo individual al respectivo bien o servicio, o sólo podrían hacerlo en condiciones onerosas o inadecuadas. La principal recomendación de política que se desprende de este concepto es la de reunir a empleadores y dependientes —u otros grupos— en grandes agrupacio-

<sup>9</sup> También llamado contrato-programa o contrato de gestión. Véase al respecto Maristela de André, 1993.

nes de demanda y recibir ofertas de diversos proveedores, competitivas tanto en costos como en calidad.<sup>10</sup> En lo que toca a la protección del medio ambiente deberían hacerse más comunes los derechos de emisión transables, cuyo total se redujera gradualmente.

b) *Mecanismos de mayor transparencia*

Estos mecanismos incluyen la contratación externa; los cobros diferenciados a los usuarios, con subsidios no endosables para el acceso a servicios o valores de bienes ofrecidos de modo competitivo; la delimitación de los derechos de propiedad pública, para evitar la falta de responsabilidades precisas; mayor flexibilidad a los gerentes para manejar los recursos de personal profesional; las licitaciones obligatorias; la separación entre las agencias compradoras y las entidades proveedoras y entre los organismos formuladores y las agencias ejecutoras; la recuperación de los costos intragobierno; los fondos concursables, y la externalización, entre otros.<sup>11</sup> Los sistemas de licitación podrían considerar el mecanismo utilizado en la Bolsa Electrónica de Valores; este sistema requiere una homologación previa de los productos que se llamarán a licitación más tarde.

Los incentivos deben ser proporcionados y eficientes respecto de los fines específicos buscados, evitando tanto los excesos como su otorgamiento por períodos indefinidos o muy largos: deben ser precisos y temporales. Por otra parte, los requisitos de desempeño deben ser pocos y precisos respecto de los fines perseguidos.

La fiscalización de diversas regulaciones puede ser transferida al sector privado, tanto en el sector productor de bienes como en el de servicios.

## 6. Mejorar la atención y el servicio a los consumidores

a) *El interés del consumidor*

La calidad de los servicios públicos debe ser garantizada a sus usuarios. En los casos en que ella esté ausente, es necesario establecer alguna modalidad de control y los objetivos precisos de calidad que han de ser alcanzados de modo progresivo.<sup>12</sup> El Estado debe

ser responsable por los daños que cause la gestión pública, así como por la falta de servicio, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda corresponderle a los funcionarios. Para tales efectos podría establecerse un fondo concursable, al cual los servicios públicos postulen con proyectos de mejoramiento. Las actividades de las instituciones que defienden los intereses del consumidor deberían extender sus tareas de investigación e información al sector público.

Las oficinas de información asisten al público usuario en su derecho a presentar peticiones, sugerencias o reclamos. Deben contribuir a facilitar la atención de quienes realicen gestiones en las entidades públicas y atender sus reclamos y sugerencias. Al respecto, existen condiciones mínimas para transmitir información y orientación, como formularios, planos o mapas, señales o símbolos, directorios, manuales y servicio de correspondencia, entre otros. Para usuarios masivos de servicios estandarizados es posible desarrollar un programa computacional que, mediante un sistema de multilínea telefónica, clasifique la expresión de reclamos.

b) *Simplificación burocrática*

La simplificación normativa y burocrática debería ser una tarea permanente de las respectivas dependencias para cada tema. En todo caso, las normas y prácticas deberían ser esquematizadas e informadas a los usuarios de los diversos servicios públicos, de modo que su opacidad no constituya una barrera de acceso. La estructura del trámite, así como la de la gestión, deberían seguir un curso de flujo de información.

Una manera de dar forma a mecanismos más eficientes de gestión es realizar los cambios necesarios en el interior del respectivo servicio, para que el usuario se relacione con una ventanilla única de atención.

## 7. Mejorar la gestión de las empresas públicas

Un conjunto de empresas que no son viables en el largo plazo, o que cumplen adecuadamente funciones de fomento, o que son políticamente necesarias para el Estado, pueden permanecer bajo su propiedad y administración eficiente. En este pequeño grupo de empresas se debería aplicar de inmediato aquellas reformas que garanticen una mayor efectividad y eficiencia.

En el caso de empresas que operan en mercados imperfectos o cumplen funciones sociales, se debería trabajar en el diseño e instauración de un marco regu-

<sup>10</sup> Este concepto fue desarrollado por Alain Enthoven y Paul Ellwood, consultores norteamericanos del Estado de Wyoming. Al respecto véase *Wall Street Journal*, 2 de noviembre de 1992.

<sup>11</sup> Sobre este tema véase Davies, 1992. También Lacasse y McGlynn, 1992.

<sup>12</sup> Respecto de la experiencia española sobre calidad en el sector salud, véase Ruiz, 1993.

latorio y subsidiario, como condición previa al análisis sobre la conveniencia de su privatización.

Los criterios de manejo flexible, descentralización operativa y autonomía relativa, combinados en dosis prudentes con la planificación y los controles, junto con más y mejor inversión, constituyen el marco estratégico para las empresas públicas. Su objetivo es maximizar las utilidades que entregan al desarrollo nacional, en términos sostenibles. En definitiva, existe un equilibrio difícil de lograr, pero muy necesario, entre la autonomía y la responsabilidad de las empresas públicas. La segunda puede ser facilitada por buenos sistemas de información, por la existencia de objetivos que se traduzcan en indicadores cuantitativos y por la actividad de un organismo que vigile y evalúe su desempeño (Shirley, 1989).

Las actividades productivas públicas requieren empresas autónomas que cuenten con mecanismos eficientes de determinación de precios y que incluyan la maximización de utilidades entre sus principales objetivos. Esto lleva implícito el abandono o la delimitación de objetivos extraeconómicos o redistributivos en la operación de tales empresas. Ellas podrían, de ser viable, competir tanto entre ellas como con el sector privado. En el aspecto financiero podría buscarse una mayor autonomía y transparencia, avanzando en la eliminación de los subsidios o, cuando ellos sean necesarios, revisándolos desde el punto de vista cuantitativo y temporal.

Es conveniente modificar el estatuto de las empresas públicas, las que deben tender a funcionar como sociedades anónimas, administradas por un directorio de alto nivel y cuya permanencia esté condicionada al cumplimiento de metas. Debieran ser entidades autónomas, independientes del gobierno de turno, y por lo menos con las mismas exigencias en términos de información que se aplican a las sociedades anónimas abiertas. Debieran poder desempeñarse como las demás empresas en aspectos determinantes. No pueden renunciar al desarrollo de nuevos negocios en asociación con privados. A este objetivo se ayuda si se termina con su dependencia de más de algún ministerio o repartición.

Las empresas públicas deben actuar en forma autónoma y su dueño ejercer sus derechos a través del directorio. Este último debe ser nombrado de acuerdo a criterios técnicos, por plazos adecuados a las necesidades de la empresa, con responsabilidades de gestión y patrimoniales claras y estrictas, y con total prescindencia de criterios políticos. Los directivos deben ser evaluados. Los niveles ejecutivos de

las empresas públicas deben responder por los resultados y las metas ante el Estado.

Se debe establecer una política de inversiones para algunos años, adecuada a la planificación estratégica de cada empresa, e independizar este proceso de la discusión presupuestaria anual. Desde ya debiera ser política de las empresas públicas financiar su desarrollo utilizando la riqueza del mercado financiero nacional e internacional, incorporando activa y mayoritariamente el sector privado al financiamiento del crecimiento de ellas, estableciendo sociedades mixtas con capital nacional y extranjero y otras formas de asociación (Méndez, 1993). Lo anterior exige el compromiso de las empresas de generar una cartera de proyectos que les permita aprovechar las oportunidades. Por otra parte, el Estado debe asegurar a la empresa acceso a financiamiento directo o indirecto para ejecutar las inversiones que cumplen con los requisitos inherentes a cualquier proyecto viable: rentabilidad superior al costo de oportunidad del capital, coherencia con la estrategia corporativa y mantención de una competitividad estratégica.

En materia de responsabilidades, los convenios de desempeño son un instrumento importante de clarificación de objetivos determinados y cuantificables, a cuyo cumplimiento la empresa pública se compromete en un período estipulado. En ellos la empresa se compromete a determinados objetivos en materias de resultados económicos, producción física, productividad, calidad de servicio y otros, a cambio de que el gobierno se comprometa a facilitarle la financiación necesaria y le ofrezca una compensación por obligarla a emprender actividades no comerciales en beneficio del interés público. El criterio de adicionalidad de la inversión privada debe ser aplicado sistemáticamente.

Tales medidas facilitan la separación de los roles de dueño y administrador, y permiten simplificar los controles y procesos externos a la empresa y reorientarlos al análisis de resultados. Además, ayudan a debilitar el poder de los grupos de interés que presionan a las empresas para que asuman roles contrapuestos a los convenidos explícitamente con el dueño.

## **8. Hacer bien las privatizaciones necesarias**

Hay empresas que no plantean problemas de regulación de mercado, de rentabilidad privada de largo plazo u otros que justifiquen la propiedad estatal. En dichos casos se debería proceder a su privatización, utilizando procedimientos que garanticen que su ven-

ta sea transparente y no lesione el interés público ni el de los trabajadores; la situación resultante debe ser de mayor y no de menor competencia.

El ritmo del proceso de privatización debe ser resuelto en cada caso de modo que los beneficios sean mayores que los costos. Para la salida de empresas o actividades del sector público debe combinarse un criterio realista, que no implique pérdidas o transferencias opacas de activos, con la firmeza de un sendero claro.

Para hacer bien las privatizaciones necesarias, habría que considerar un conjunto de principios generales (Devlin, 1993). Conviene atender a diversas condiciones de transparencia: acceso a la información, subsidios claros, destino de los ingresos provenientes de las enajenaciones, evaluación posterior, normas de divulgación, reglas de incompatibilidades y velocidad prudente.

Para maximizar los precios puede ser necesario recurrir a diversas estimaciones de valor; reestructuraciones previas a la enajenación; licitaciones públicas para contratar bancos agentes; venta al mejor postor, minimizando criterios distintos al de la eficiencia; venta de acciones en paquetes pequeños; exigencia de pago en efectivo, y retención de una acción especial por el sector público.

Desde otro punto de vista, se puede considerar la asignación especial de los ingresos de las privatizaciones a fondos sociales. Por lo demás, se requiere apoyo integral a los empleados redundantes de las empresas públicas.

También es importante una regulación efectiva que abarque sistemas reguladores previos; normas impersonales y directas, claramente definidas y técnicamente coherentes, que consideren la eficiencia dinámica, el carácter autónomo de los órganos reguladores y el financiamiento adecuado de su personal; y un marco legal para resolver disputas, incluyendo sanciones y la revisión del marco regulatorio a lo largo de un período determinado.

#### **9. Establecer una regulación que favorezca la competencia**

A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países desarrollados, en la región el Estado enfrenta serias limitaciones para cumplir un rol preventivo en la protección de la libre competencia. La modificación de las estructuras del mercado con el fin de asegurar o promover la libre competencia, así como la limitación de adquisiciones de empresas o de procesos de integración vertical u horizontal con el mismo

fin, suelen no gozar de la legitimidad necesaria para desarrollar una economía de mercado eficiente.

Mediante la regulación en general se busca normar diversas imperfecciones del mercado o suplir la inexistencia de éste; de allí que con ella deba buscarse la creación de condiciones lo más semejantes posibles a las de mercado para la operación de las empresas respectivas, la protección e información de los consumidores, y la reglamentación de las tarifas y de la calidad del servicio (Jacobs, 1992). La regulación debe entregar señales e incentivos correctos que promuevan la eficiencia en la asignación de recursos.<sup>13</sup> Como no es un sustituto perfecto de una correcta estructura de la industria, donde haya lugar para la competencia ésta es preferible a la regulación. En todo caso, ésta debe orientarse a la promoción de la competencia.

Una adecuada regulación restringe al mínimo o elimina los elementos discrecionales, particularmente en cuanto a la fijación de precios; en cambio, establece mecanismos automáticos que aumentan la flexibilidad y la eficiencia de las normas. El papel indelegable del sector público es el de supervigilar la operación del sistema regulatorio. Dicha supervigilancia debe hacerse con criterios similares para los diversos sectores regulados: sin discriminaciones, si bien reconociendo las diferencias relevantes. Parece también conveniente que los diversos procesos regulatorios sean simplificados u homologados, hasta donde lo permita lo específico del tema. Es útil unificar, en una comisión reguladora de servicios de utilidad pública, a los entes responsables de la regulación sectorial. Si bien existen diferencias técnicas según el sector de que se trate, es indudable que también existen numerosos factores comunes referidos al proceso, objetivos y evaluación de la regulación.

La capacidad reguladora del Estado supone la existencia de un marco normativo adecuado, equipos técnicos de alto nivel y una institucionalidad que garantice la efectividad del regulador. Las actividades de regulación deben operar con reglas claras y preestablecidas, y en los temas más importantes sus resoluciones deben poder ser apeladas, por ejemplo, ante la autoridad antimonopolios.

Para conseguir el propósito principal de la desregulación, que es el de facilitar la competencia, es conveniente que ella, al igual que la privatización, vaya precedida de la reestructuración del respectivo sector o empresa. Debe procederse a la regulación

<sup>13</sup> Sobre este tema véase Sappington y Stiglitz, 1987; también Hay, 1993.

cuando se estime que las distorsiones que se producirían con ella serían menores que las inducidas por el mercado operando libremente. Las actividades competitivas deberían ser separadas de aquellas que retengan características monopólicas. De ese modo se evitarán los subsidios cruzados y la protección de la ineficiencia. El sistema de tarifas que se adopte debe entregar señales correctas de precios a los consumidores y, simultáneamente, debe incentivar la eficiencia y el financiamiento de las empresas.

Con posterioridad a la desregulación, las uniones de empresas deben analizarse con particular atención, ya que con ellas podría disolverse la situación competitiva que se intentó crear. También pueden dar origen a acuerdos con objetivos anticompetitivos, los que habría que impedir. Por otra parte, la desregulación inducirá a uniones que fomenten la eficiencia en la asignación de recursos: es importante distinguir entre uno y otro movimiento (OCDE, 1992).

#### 10. Perfeccionar el control y la evaluación de las políticas

Mejorar la capacidad de evaluación es un componente crítico de una reforma para mejorar la eficiencia operacional. Por otra parte, sin una evaluación precisa es imposible otorgar incentivos o delegar autonomía. La evaluación no puede sustituir a un debate público informado, si bien puede aportar a éste. Tampoco puede sustituir las decisiones políticas o administrativas que deban tomarse, pero sí ubicarlas en un plano de discusión más racional.

##### a) *Evaluación ex post*

Debe introducirse de modo sistemático la evaluación *ex post*,<sup>14</sup> tanto de los aspectos sustantivos como instrumentales de las políticas públicas (Booth, 1989). El juicio sobre la eficacia corresponde a los resultados; aquel sobre la eficiencia evalúa la aplicación de los medios de acción del Estado. La evaluación *ex post* permite realizar un diagnóstico certero de esa eficiencia, facilita su perfeccionamiento marginal, a partir de la detección de deficiencias y la sugerencia de otras soluciones, y permite generar información sobre sus resultados y sobre la manera más eficiente de alcanzar sus objetivos.<sup>15</sup>

La evaluación tiene por lo menos dos dimensiones. La primera corresponde a la evaluación en profundidad, que incluye el análisis de los objetivos de las políticas y de las soluciones optativas. La segunda corresponde a la evaluación de la gestión, con finalidades más restringidas.

Para que las políticas públicas puedan ser evaluadas más fácilmente, conviene hacer una formulación sistemática de ellas, procurar que los estudios previos a las decisiones y los resultados de las evaluaciones *ex post* se complementen, e incluir como opción del proceso evaluador la extinción de la política respectiva (Francia, Commissariat Général du Plan, 1986).

Para facilitar la evaluación es necesario definir con claridad cada vez mayor los resultados que se esperan y posibilitar la generación de indicadores que ayuden a ella.<sup>16</sup> Dada la diversidad de sus objetivos y la ausencia de criterios incontestables de apreciación de la gestión pública, es necesario avanzar en la especificación de indicadores cuantitativos y cualitativos. Dichos indicadores deben incluir los de economía (costo de insumos), eficiencia (relación entre producto e ingresos), efectividad (hasta dónde el producto contribuye al logro de los objetivos), calidad de los servicios (satisfacción de los usuarios) y producción.<sup>17 18</sup>

El sector público debe entregar información actualizada y pertinente sobre la gestión del sector fiscal y lo mismo deben hacer las empresas públicas. La contabilidad de los agentes públicos debería ser oportuna y auditada externamente.

Es necesario definir una rutina del proceso de evaluación, la que debe incluir sus modalidades, el

<sup>16</sup> A fines de 1985, se decidió en el Reino Unido que todas las propuestas presentadas al Gabinete o a los comités ministeriales, deberían ser acompañadas de antecedentes precisos sobre sus objetivos, las demoras, el costo de su realización y sus modalidades de evaluación.

<sup>17</sup> Al respecto véase Tironi y otros, 1992. Los indicadores numéricos pueden incluir los siguientes: costos de operación o producción, porcentaje de errores o rechazos, participación en el mercado, reducción del tiempo de procesamiento, porcentaje de las reclamaciones sobre el número de atenciones, rotación de los empleados y ausentismo de los funcionarios. Sin duda, existen otros indicadores posibles relacionados con la satisfacción del usuario, a partir de encuestas (Tironi, 1993).

<sup>18</sup> La reciente ley de desempeño y resultados del gobierno, en los Estados Unidos, determina que los jefes de organismos federales deben presentar planes estratégicos de cinco años sobre metas de desempeño en sus programas de actividades. Anualmente se deberá informar al Ejecutivo y al Congreso sobre el desempeño, estableciendo indicadores para tal efecto, precisando el nivel de desarrollo del programa y realizando una comparación con las metas del plan para el año fiscal (*El Diario*, 1993).

<sup>14</sup> Véase Lahera, 1980.

<sup>15</sup> Una experiencia interesante en este sentido es la evaluación racional de las políticas públicas que hace la General Accounting Office de los Estados Unidos.

carácter público de sus conclusiones y el tipo de opciones que pueden plantearse.<sup>19</sup> La evaluación debe dar libertad a sus autores para redefinir las preguntas de modo de transformarlas en hipótesis susceptibles de ser puestas a prueba. El equipo evaluador debe dar garantías de independencia y competencia, y ser pluridisciplinario.

Las empresas públicas deberían ser evaluadas empezando por la consideración de sus utilidades y realizando diversos ajustes, como el reconocimiento de que algunos costos internos (privados) son beneficios públicos (por ejemplo, los impuestos). Es necesario también utilizar precios sombra, ya que las valoraciones públicas y privadas son divergentes. Por otra parte, es necesario privilegiar el análisis de las tendencias por sobre el de los niveles y distinguir entre cambios en la cantidad y en el precio (Jones, 1991).

La lógica presupuestaria de la demanda de evaluación debería ser explícita, y los ministerios de finanzas deberían tomar la iniciativa u orientar la demanda de evaluación de los demás ministerios (Perret, 1993). La experiencia señala que no se puede evaluar sin involucrar la gestión financiera, sin la formación de cuadros superiores y sin la organización adecuada. En cada ministerio debe haber una estructura ligera que opere como memoria de la institución y que pueda ayudar a definir los objetivos operacionales (Rouban, 1993).

#### b) *Evaluación simultánea*

Podría crearse una unidad de eficiencia pública, compuesta por un número reducido de profesionales con dedicación exclusiva y vinculada a la Presidencia. Su objetivo principal sería el de investigar la eficacia de

sectores del gobierno, e identificar las medidas necesarias para mejorar la gestión y obtener un mayor rendimiento de los fondos públicos.

#### c) *Control*

Para agilizar la aplicación de las políticas, el control de la legalidad de los actos públicos (Contraloría) debe ser posterior y no anterior (trámite de toma de razón). Para ello es preciso elevar la capacidad fiscalizadora interna, o contratar capacidad externa; en todo caso, debe superarse la actitud de esperar que las desprolijidades sean arregladas en el camino por un ente externo al que se puede culpar de la demora. La responsabilidad pasa así al administrador mismo, quien deberá responder por sus acciones ante las autoridades competentes.

El control de la juridicidad de la gestión administrativa se vería facilitado con la instauración de una jurisdicción contencioso-administrativa ágil y especializada, ante la cual puedan concurrir quienes se sientan injustamente afectados por decisiones administrativas.

#### d) *Mejor fiscalización*

Los diversos servicios fiscalizadores deben contar con la necesaria flexibilidad y los medios para aumentar su eficacia frente a la creciente complejidad de la licitación de obras de inversión o de la adjudicación y el seguimiento de proyectos de desarrollo social.

En algunos países el Poder Legislativo tiene un papel fiscalizador. Este debe ser real y eficaz, sin constituir una carga excesiva que entorpezca la gestión pública.

La inspección de los servicios públicos debe ser independiente de los servicios inspeccionados.

<sup>19</sup> En el caso de Francia, las políticas que han de ser evaluadas son seleccionadas por un comité de ministros. El proyecto resultante se somete al consejo científico de evaluación, el que opina sobre la factibilidad del proyecto. El mismo consejo opina también sobre la

calidad del trabajo. Finalmente, el mismo comité de ministros toma las decisiones que le parezcan pertinentes una vez concluida la evaluación (Trosa, 1993).



## Bibliografía

- Bitrán, Eduardo (1993): Criterios básicos del diseño institucional, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda, *mimeo*.
- Boeninger, Edgardo (1993): Modernización del Estado, Santiago de Chile, enero, *mimeo*.
- Booth, Simon A. (1989): *La gestión de l'innovation: un modèle général*, XXI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, Marraquech, 24 al 28 de julio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G. 1701/Rev. 1-P), Santiago de Chile, agosto.
- Crowther, Warren (1990): La regionalización de los servicios gubernamentales: contradicciones inherentes, *Revista centroamericana de administración pública*, N° 18, San José, Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), enero-junio.
- Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (1993): Descripción de rutinas, Santiago de Chile, *mimeo*.
- Davies, Howard (1992): *Fighting Leviathan: Building Social markets that Work*, Londres, Social Market Foundation.
- De André, Maristela (1993): Contratos de gestão como instrumentos de promoção da qualidade e produtividade no sector público, *Revista indicadores da qualidade e produtividade*, año I, N° 1, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), febrero.
- Devlin, David (1993): Las privatizaciones y el bienestar social, *Revista de la CEPAL*, N° 49 (LC/G. 1757-P), Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas, abril.
- El Diario* (1993): 4 de agosto, Santiago de Chile.
- Francia, Commissariat Général du Plan (1986): Evaluer les politiques publiques, mayo, *mimeo*.
- Hay, Donald (1993): The assessment: Competition policy, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 9, N° 2, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press/Oxford Review of Economic Policy, verano.
- Heclo, Hugh (1972): Review article: Policy analysis, *British Journal of Political Science*, enero.
- HMSO (1988): *Improving Management in Government. The Next Steps*, Londres.
- Jacobs, Scott H. (1992): Controlling Government regulation: A new self-discipline, *The OECD Observer*, N° 175, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), abril-mayo.
- Jones, Leroy P. (1991): *Performance Evaluation for Public Enterprises*, Discussion papers, N° 122, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lacasse, François y Alison McGlynn (1992): A market for Government services?, *The OECD Observer*, N° 176, París, OCDE, junio-julio.
- Lahera, Eugenio (1980): Evaluación instrumental de políticas públicas, *Revista de administración pública*, N° 6, Santiago de Chile, Universidad de Chile, diciembre.
- (1992): *Estado y desarrollo. Un enfoque de políticas públicas*, serie Contribuciones, N° 81, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), octubre.
- Maguire, María y Robert Wood (1992): Private pay for public work?, *The OECD Observer*, N° 175, París, OCDE, abril-mayo.
- Maisonrouge, Jacques (1991): La gestion des ressources humaines dans les grandes organisations privées et publiques, *Revue française d'administration publique*, N° 59, París, Instituto Internacional de Administración Pública, julio-septiembre.
- Marcel, Mario y Joaquín Vial (1993): Elementos de política fiscal macroeconómica, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda, *mimeo*.
- Méndez, Enrique (1993): Empresas públicas; hacia una definición del sector, Eugenio Lahera (ed.), *Cómo mejorar la gestión pública*, Santiago de Chile, CIEPLAN/FLACSO/Foro 90.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1992): *Regulatory Reform. Privatization and Competition*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1983): Libertad sindical y negociación colectiva, Informe a la LXIX Conferencia Internacional de Trabajo, Ginebra, *mimeo*.
- (1988): Los derechos de concertación, negociación y celebración de contratos colectivos en materia de determinación de salarios y condiciones de empleo en los servicios públicos, JCPS/4, Ginebra, Comisión Paritaria del Servicio Público, *mimeo*.
- Ozaki, Muneto (1988): Relaciones de trabajo en la administración pública de países en desarrollo, en Muneto Ozaki y otros, *Relaciones de trabajo en la administración pública. Países en desarrollo*, Ginebra, OIT.
- Paul, Samuel, David Steedman y Francis X. Sutton (1989): *Building Capability for Policy Analysis*, WPS 220, Washington, D.C., Banco Mundial, julio.
- Perret, Bernard (1993): Réflexions sur les différents modèles d'évaluation, *Revue française d'administration publique*, N° 66, París, Instituto Internacional de Administración Pública.
- Ribeiro, Carlos (1993): Crise fiscal em municípios: uma discussão teórica acerca de suas causas, indicadores e instrumentos, *Planejamento e políticas públicas*, N° 9, Brasília, D.F., IPEA, junio.
- Rivlin, Alice M. (1991): Distinguished lecture on economics in government: Strengthening the economy by rethinking the role of Federal and State Governments, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, 2, Nashville, TN, American Economic Association, primavera.
- Rouban, Luc (1993): L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative? Les limites de l'import-export institutionnel, *Revue française d'administration publique*, N° 66, París, Instituto Internacional de Administración Pública, abril-junio.
- Ruiz, Ulises (1993): Plan de calidad total en el sistema sanitario: gestión de la calidad total, *Revista indicadores da qualidade e produtividade*, año I, N° 1, Brasília, D.F., IPEA, febrero.
- Sappington, David y Joseph Stiglitz (1987): Information and regulation, Elizabeth Bailey (ed.), *Public Regulation. New Perspectives on Institutions and Policies*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Shirley, Mary M. (1989): *The Reform of State-Owned Enterprises*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Stoffaes, Christian (1992): Le contrat de gestion comme moyen de moderniser l'Etat, *Revue française d'administration publique*, N° 61, París, Instituto Internacional de Administración Pública, enero-marzo.
- Tironi, Luis F. y otros (1992): Indicadores da qualidade e produtividade: um relato de experiencias no setor público, *Texto para discussão*, N° 263, Brasília, D.F., IPEA, junio.
- Tironi, Luis F. (1993): Indicadores da qualidade e produtividade: conceitos e usos, *Revista indicadores da qualidade e produtividade*, año I, N° 1, Brasília, D.F., IPEA, febrero.
- Trosa, Sylvie (1993): Un premier bilan de l'expérience française, *Revue française d'administration publique*, N° 66, París, Instituto Internacional de Administración Pública, abril-junio.