



**INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE  
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL - ILPES**

---

**DIRECCION DE PROYECTOS Y PROGRAMACION  
DE INVERSIONES**

**SISTEMA NACIONAL DE INVERSION PUBLICA:  
La otra cara de la reforma**

**César Vallejo Mejía**

**DIRECCION DE PROYECTOS Y PROGRAMACION DE INVERSIONES**

**Distr.  
LIMITADA**

**LC/IP/L.132  
7 de mayo de 1997**

**ORIGINAL: ESPAÑOL**

**SISTEMA NACIONAL DE INVERSION PUBLICA:  
La otra cara de la reforma**

**César Vallejo Mejía\***

- \* Ex-Director del Departamento Nacional de Planeación, Director Ejecutivo del Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales, CRECE, Colombia. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## INDICE

	Página
<b>RESUMEN</b> .....	iii
<b>PROLOGO</b> .....	v
<b>INTRODUCCION</b> .....	1
<b>I. NO SE HAN CUMPLIDO LOS OBJETIVOS DE UN SISTEMA DE INVERSION PUBLICA -SIP-</b> .....	5
<b>A. Algunos síntomas del problema</b> .....	5
1. A pesar de los SIP, el presupuesto no tiene conexión con la planeación; su programación sigue la tendencia inercial en gastos corrientes .....	6
2. El presupuesto ha llegado a ser fuente de ineficiencia en el gasto público y una amenaza para la estabilidad fiscal .....	7
3. La inversión es el componente más vulnerable del presupuesto .....	8
4. No se hace evaluación del gasto público .....	8
<b>B. Causas inmediatas</b> .....	9
1. Los métodos de la planeación tradicional son inapropiados .....	9
2. Las visiones económica y contable de la inversión pública han fragmentado la programación del gasto y lo han desviado de sus objetivos: esquizofrenia presupuestaria .....	10
3. Las normas le han quitado a la programación los grados de libertad necesarios para asignar recursos: la arterioesclerosis presupuestaria .....	14
4. El presupuesto se ha puesto al servicio de la clasificación presupuestaria: el medio se convierte en fin .....	15
5. La reivindicación de autonomía por parte de las entidades se manifiesta en desconfianza y socava la coordinación necesaria para la programación .....	16
<b>II. EQUILIBRIO ESTABLE DE BAJA RESPONSABILIDAD</b> .....	17
<b>A. Rentabilidad política como criterio de asignación de recursos</b> .....	19
<b>B. Funcionalismo del Estado como sistema y condición de la ejecución presupuestaria</b> .....	20
<b>C. Clientelismo como fórmula de sobrevivencia sin responsabilidad</b> .....	22
<b>III. LAS OPORTUNIDADES QUE OFRECE EL NUEVO CONTEXTO</b> .....	25
<b>A. El nuevo contexto</b> .....	25
<b>B. La nueva visión de la realidad genera nuevas relaciones</b> .....	26
1. De una visión estática a una visión histórica de la realidad: nueva relación con el pasado .....	27

2.	De una visión determinística a una visión con incertidumbre: nueva relación con el objeto de la planeación .....	27
3.	De una visión parcial a una visión compleja e interdisciplinaria de la realidad: nueva relación con los sectores .....	28
4.	De una visión paternalista a una visión participativa: nueva relación entre gobierno, sociedad civil y ciudadano .....	29
5.	De una visión nacional a una visión local y regional del desarrollo: nueva relación con las regiones .....	31
<b>IV.</b>	<b>HACIA UN EQUILIBRIO DE ALTA RESPONSABILIDAD: GERENCIA PUBLICA ORIENTADA A RESULTADOS .....</b>	<b>35</b>
A.	Empezar por las estructuras mentales: lo más importante es el sujeto .....	36
B.	Aprovechar el cambio de contexto en los tres vértices que determinan el nivel de responsabilidad del sistema .....	37
1.	En el vértice de la planeación: Plan como formación de consensos y compromisos .....	37
2.	En el vértice de la organización: Gerencia más que reglamentos .....	41
3.	En el vértice de la responsabilidad: el interés público exige resultados ...	45
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....		<b>47</b>

## RESUMEN

Las reformas o intentos de modernización del Estado no han sido homogéneas ni simétricas. Algunas han sentado las bases de una mayor complementariedad entre intervención y mercado, varias han permitido una readecuación institucional con funciones y responsabilidades más específicas y delimitadas y otras han logrado desconcentrar y descentralizar la ejecución de programas y acciones. Sin embargo, el área donde aún queda mucho por recorrer es todo lo relacionado con los Sistemas Nacionales de Inversión Pública. Para hablar de sistemas dinámicos, integrales y flexibles ciertos cambios están pendientes desde el punto de vista cultural, institucional, legal, técnico y metodológico.

Hay necesidad de adecuar la inversión pública a los nuevos procesos de descentralización, a la mayor participación del sector privado en la producción de bienes públicos, a la apertura y a las nuevas formas de conducción y asignación de los recursos fiscales para hacer de la inversión estatal un componente vital con mayor eficiencia y equidad.

El documento analiza algunas de las anteriores inquietudes pero fundamentalmente plantea algunas ideas para comprender el relativo fracaso de los Sistemas de Inversión Pública y las causas inmediatas de ese pobre resultado. También, examina los elementos indispensables y el tipo de modificaciones requeridas para lograr un Sistema de “alta responsabilidad” y a tono con las demás reformas.



## PROLOGO

La inversión pública continúa siendo una de las principales herramientas en poder del Estado para promover el desarrollo y resolver los problemas de necesidades básicas de la población. Su presencia es imprescindible para inducir la inversión privada y sentar las bases del progreso social y económico. A pesar de su indiscutible trascendencia, los Sistemas Nacionales de Inversión Pública como procesos dinámicos e integrales se encuentran en crisis por razones de diversa índole. En algunos países han sido desmantelados, en otros parcializados y en la mayoría continúan padeciendo deficiencias de naturaleza técnica, legal, institucional, financiera o de coherencia frente a otros procesos como la reforma del Estado y la descentralización. Todo esto ha incidido notoriamente tanto en la eficiencia, equidad y eficacia de la inversión en el plano nacional, regional y local.

A la luz de dichas constataciones, se somete a consideración del lector un documento crítico y desde una perspectiva analítica con el ánimo de encarar un debate y proponer los cambios que en el ámbito de cada país se puedan llevar a cabo. Su examen se concentra en los aspectos fundamentales de carácter político, institucional y cultural. Se sugiere, también, un esquema alternativo de “alta responsabilidad”, mediante el cual se puedan superar algunas de las deficiencias identificadas.

Edgar Ortegón  
Director  
Dirección de Proyectos y  
Programación de Inversiones  
ILPES

## INTRODUCCION

La necesidad de reformar los Sistemas Nacionales de Inversión Pública que existen en nuestros países nace de dos hechos generalmente aceptados: en primer lugar, nunca han funcionado satisfactoriamente; y en segundo, el contexto para el que se habían diseñado ha cambiado radicalmente.

Es muy extensa la literatura que se ha producido en los últimos veinte años sobre los sistemas de inversión pública como instrumentos de programación, ejecución, control y evaluación presupuestaria y muy cuantiosos los recursos invertidos por organismos internacionales y bancos multilaterales en asistencia técnica, diseño de metodologías y capacitación de técnicos: el IDE, la OEA, el BID, el ILPES y otros institutos han capacitado miles de funcionarios. Son muchas las reformas hechas a los Estatutos de Presupuesto y los intentos de reestructurar entidades vinculadas a los procesos de identificación, formulación y selección de proyectos, programación presupuestaria, ejecución, seguimiento y evaluación de la inversión pública en nuestros países.

Quizás lo único que falta por hacer es una evaluación objetiva de los resultados de todo ese esfuerzo, que responda preguntas como las siguientes: ¿por qué la programación de la inversión pública sigue siendo un problema sin solución definitiva?; ¿por qué, a pesar de que se repiten una y otra vez los mismos diagnósticos, se formulan con mayor o menor sofisticación las mismas soluciones y se emprenden reformas parecidas en todos los países, siguen existiendo los síntomas centrales del problema: desconexión entre el plan de inversiones y el presupuesto, baja ejecución del presupuesto de inversiones, portafolios de proyectos con baja calidad, precaria evaluación de la inversión pública?; ¿por qué las políticas de descentralización no han logrado construir sistemas regionales de inversión pública que incorporen las experiencias adquiridas en la administración central?.

No es aventurado afirmar que los sistemas de inversión pública en América Latina han fracasado (o tenido poco éxito) por las mismas razones por las que nunca se han logrado aplicar en forma efectiva los

presupuestos por programas, ni se han logrado aplicar los principios del presupuesto base cero (a pesar de que los primeros, en casi todos los países, están consagrados por leyes orgánicas de elevado rango y que, en la forma, los presupuestos actuales se clasifican por programas y proyectos). Las reformas que se han propuesto en los últimos 20 años y las medidas que se han tomado, han partido de un diagnóstico cierto pero incompleto.

La respuesta ciertamente no está en que no hay conocimiento suficiente sobre el tema en los organismos asesores o en el interior de los países: son numerosos los análisis, foros, evaluaciones y estudios hechos por entidades como el BIRF, el BID, el PNUD (baste como ejemplo, los seminarios organizados con la intervención del ILPES en 1989 y 1993) y conocidas las escuelas, universidades y programas de postgrado que, en América Latina, trabajan sobre el tema de evaluación y gestión de proyectos de inversión pública. La respuesta tampoco está en que no se han asignado los recursos necesarios para emprender las reformas y, aunque es más difícil probarlo, tampoco está en que no ha existido la voluntad política para aplicar las recomendaciones hechas en foros internacionales, programas de consultoría y misiones especializadas de los organismos multilaterales.

La hipótesis presentada para discusión en el presente documento, que se debe añadir a las explicaciones técnicas dadas por muchos autores (no se trata por lo tanto de una explicación sustitutiva sino complementaria de las muchas que ya se han dado), es que el sistema de programación y ejecución del gasto público en nuestros países se ha “enquistado” en un sistema, clima o entorno, de mínima responsabilidad<sup>1</sup>, al amparo del concepto, vigente hasta ahora, de Estado y de gobierno y que, protegido por el sistema político reinante, ha desvirtuado las reformas necesarias que se han intentado o las ha reducido a formalismos (cambios de nombre o de fachada en las normas y reglamentos, en las metodologías e instrumentos) sin consecuencias de fondo. La razón hay que buscarla entonces en la propia organización y cultura política que sustenta las administraciones públicas. Este “enquistamiento” ha sido favorecido por la ambigua e inadecuada utilización que se le ha dado al concepto de inversión para efectos de programar el gasto público.

---

<sup>1</sup> La noción de “Sistema de mínima responsabilidad” es tomada de las obras de Carlos Matus sobre Planeación Estratégica Situacional y, en particular, de su libro “Adios Señor Presidente” (1994) y de su módulo de trabajo “PES, Guía de Análisis Teórico”, versión de Junio de 1994.

Afortunadamente el mundo, y particularmente América Latina, vive un cambio de época caracterizado por procesos de apertura (económica, política y social), hacia afuera y hacia adentro, en los que la concepción centralista y paternalista del Estado ha sido, o empieza a ser, sustituida por nuevas relaciones entre la comunidad y el Estado, el sector privado y el sector público, las regiones y el nivel nacional. La aparición del nuevo contexto exige y propicia a la vez una nueva forma de programar el gasto público que, sin duda, va a facilitar el logro de los objetivos que hasta ahora se han buscado inútilmente con las reformas propuestas al ejercicio de la presupuestación y a los sistemas de inversión pública.

El análisis se presenta en cuatro partes. En la primera se constata el hecho por todos conocido: el éxito relativo (¿el fracaso?) de los sistemas de inversión pública y de los esfuerzos, internos y externos a los países, por mejorar la asignación de recursos, la programación y la ejecución del gasto público. Se hace un análisis complementario (de los muy autorizados que ya se han hecho) de las causas inmediatas de ese pobre resultado.

En la segunda, se presenta una hipótesis explicativa del fenómeno, basada en la influencia de relaciones políticas e institucionales características del Estado centralizado y paternalista: la existencia de un sistema o entorno de baja responsabilidad que convierte las reformas en simples ritos y se resiste a los cambios de fondo (sistema en equilibrio estable, difícil de mover).

En la tercera se advierte sobre la oportunidad que representa el nuevo contexto que viven nuestros países y la necesidad de hacer un cambio radical en la programación del gasto público que responda a las relaciones (de carácter político, social y económico) que caracterizan ese nuevo contexto.

En la cuarta y última parte se enumeran algunas de las bases para alcanzar un nuevo equilibrio, de alta responsabilidad, en el sistema de gasto público.



## **I. NO SE HAN CUMPLIDO LOS OBJETIVOS DE UN SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA -SIP-**

Con los SIP se busca la mejor asignación posible de los recursos de inversión en relación con los objetivos del gasto público (o de la intervención del gobierno a través del gasto). En otras palabras, se busca convertir los presupuestos de inversión en un verdadero instrumento de gerencia pública.

Para lograr eficacia en la obtención de resultados, la satisfacción de necesidades, la solución de problemas o el aprovechamiento de oportunidades en beneficio del bienestar de la comunidad, los SIP utilizan métodos de planeación (identificación de problemas y soluciones, selección de estrategias, programas y proyectos) y promueven la ejecución oportuna y coordinada de esos programas o proyectos.

La eficiencia se garantiza principalmente a través de métodos de formulación y evaluación de proyectos, que bien aplicados sirven para identificar las mejores alternativas, las que logran una mayor relación beneficio costo (en alguna de sus versiones).

También se ocupa el SIP de la adecuada financiación de los proyectos porque, como es sabido, ni su eficacia ni su eficiencia son indiferentes a la forma como se los financia.

Después de tantos años de asistencia técnica y de reformas, son pocos los países de América Latina en los que el SIP distingue entre proyectos de interés nacional, regional o sectorial, los jerarquice con criterios derivados de estrategias nacionales, regionales o sectoriales, los seleccione de acuerdo con restricciones macroeconómicas y financieras y los convierta en presupuestos anuales o plurianuales de inversión pública. Y no es arriesgado afirmar que en la mayoría de los países no se aplica la evaluación social de proyectos como método de programación del gasto público, a pesar de los numerosos cursos y programas existentes en esos países sobre evaluación de proyectos.

### **A. Algunos síntomas del problema**

Los vicios del ejercicio presupuestario siguen siendo los mismos de años atrás y han sido denunciados, una y otra vez, en foros y documentos. Definitivamente el presupuesto no ha llegado (tampoco el de inversión pública apoyado por los SIP) a ser un instrumento de gerencia pública. Se mencionarán aquí sólo

algunos de los más importantes, los que tienen relación más directa con el análisis posterior de este documento.

**1. A pesar de los SIP, el presupuesto no tiene conexión con la planeación; su programación sigue la tendencia inercial en gastos corrientes**

El condicionamiento de la programación presupuestaria a gastos corrientes inflexibles, la convierte en un trámite anual, desconectado por completo de estrategias y programas de largo plazo, sin capacidad para responder a necesidades cambiantes, ni ajustarse a restricciones imprevistas sin sacrificar las prioridades (inflexibilidad a la baja en funcionamiento y ajuste a costa de la inversión en épocas de crisis). “La programación de inversiones queda limitada a un ejercicio correctivo de ajuste de corto plazo sin la adecuada estabilidad que requieren determinadas inversiones en el mediano y largo plazo como son las de carácter social” (Ortegón, 1989, p.248).

Así, la mayor parte del gasto, que se considera inflexible y permanente, está por fuera de la planeación; ésta ha quedado restringida a un concepto recortado de inversión y con ello se ha acentuado la separación entre los planes y el presupuesto (en el caso de Colombia la propia Constitución Política circunscribe la planeación a la inversión pública, cuando define los Planes de Desarrollo como el compuesto de estrategias generales y un programa plurianual de inversión pública).

Esa inflexibilidad y rigidez en la programación, que afecta la mayor parte del gasto público, hace inútil la planeación y desvía el presupuesto de los objetivos de la acción del gobierno. La programación presupuestaria ha quedado reducida a un ejercicio mecánico en el que predomina la inercia de la mayor parte del gasto, que se determina automáticamente, vigencia tras vigencia, sin que tenga que intervenir la planeación y la selección de prioridades. Con respecto a los gastos corrientes y al servicio de la deuda, es frecuente que lleguen “preprogramados” en los formatos de programación (más del 60% o 70% del presupuesto), pues ambos rubros son conocidos aun antes de iniciar la programación. Quedan los sofisticados sistemas de inversión pública para programar una porción minoritaria del gasto público, cuando no son también “preprogramados” por leyes de destinación específica.

**2. El presupuesto ha llegado a ser fuente de ineficiencia en el gasto público y una amenaza para la estabilidad fiscal**

Todavía hoy se denuncian (una y otra vez) la descoordinación entre el componente de inversión física y el de gastos operacionales y de mantenimiento, así como la inclusión de proyectos en contra de criterios técnicos y por razones políticas, especialmente en épocas de “holgura fiscal”. El presupuesto sigue siendo vulnerable a la aparición de proyectos innecesarios o “elefantes blancos” y prevalece la deficiente formulación de los proyectos, en su fase de preinversión y de preparación operativa.

Fruto de una programación descoordinada, a pesar de los SIP, el gasto público global está lleno de duplicidades entre entidades, entre sectores, entre el gobierno nacional y los entes territoriales. No se logran las complementariedades necesarias para garantizar eficacia y eficiencia en las acciones, evitar duplicidades y sobrecostos. Tampoco han logrado los SIP coordinar las distintas fuentes que financian la misma clase de programas (cofinanciación, transferencias, recursos propios, endeudamiento), especialmente cuando llegan por diferentes intermediarios.

Al seguir la tendencia inercial de los gastos de operación, la programación perpetúa asignaciones que fueron quizás necesarias en épocas anteriores. Con ellas, el presupuesto prolonga indefinidamente la vida de entidades y dependencias que ya no tienen sentido y pasa a ser Caja de Empleo público y fuente de ineficiencia. Gastos que quizás fueron importantes en el pasado se convierten en permanentes por fuerza de la inercia presupuestaria.

Pero la inercia en la programación (que como se verá más adelante está apuntalada en leyes y en un concepto “funcionalista” del Estado empleador) es a la vez una amenaza para la estabilidad macroeconómica. El aumento en gastos (de capital y corrientes) que se produce en coyunturas de bonanza fiscal, tiende a ser perpetuado “estructuralmente” en su componente de funcionamiento por la “alegada” inflexibilidad. (Flexibilidad coyuntural al alza; inflexibilidad estructural a la baja, en el componente mayoritario del gasto, el de funcionamiento: es lo que Ortégón llama el “ciclo perverso de la inversión y el presupuesto” 1989, p.249).

### **3. La inversión es el componente más vulnerable del presupuesto**

A pesar de los sistemas de inversión que establecen prioridades y jerarquías, el hecho cierto en nuestros países es que la estabilidad macroeconómica se logra a costa de los proyectos de inversión pública. “La inversión, la buena, la rentable, la apoyada en muy buenos argumentos económicos, la que hay que defender, esa, es flexible, es variable y es, finalmente, la que sufre los recortes en épocas de coyuntura fiscal difícil” (Vallejo, 1992, p.101)

Los SIP ni siquiera han servido para defender la jerarquía de los proyectos cuando se recorta el gasto. Normalmente se decretan recortes parejos que desconocen o hacen nugatorio el esfuerzo de evaluación y confirman que, a la hora de la verdad, el gobierno carece de prioridades distintas a la rentabilidad política. El gobierno prefiere no enfrentar las protestas que generan los recortes diferenciados, y hacer recortes uniformes, aunque ello atente contra la construcción de las bases del desarrollo en el largo plazo. En aras de la rentabilidad política en la planeación, la programación y el manejo presupuestario, en muchos de nuestros países el gobierno no ha logrado sacar nuestro desarrollo de las metas del corto plazo (desarrollo de tugurio). Por eso, después de muchos años de planeación y de técnicas de evaluación de proyectos, no estamos preparados para entrar con probabilidad cercana de éxito en la economía global (para el caso de Colombia, por ejemplo, ver Sandoval, 1996).

Los bajos índices de ejecución, son un indicador de vulnerabilidad de la inversión. Además de las dificultades propias de la ejecución de proyectos de infraestructura y del desembolso de recursos de crédito, la inversión pública sigue siendo el colchón para arbitrar faltantes de liquidez mediante recortes. Los bajos porcentajes de ejecución en relación con el presupuesto de funcionamiento, son la mejor muestra de que las declaraciones sobre la importancia de la inversión pública no pasan de ser pura retórica, y que lo que en verdad mueve el sistema no son las técnicas de evaluación y jerarquización ni los modelos de asignación óptima de recursos, sino las fuerzas políticas.

### **4. No se hace evaluación del gasto público**

No se hace seguimiento de la ejecución física y financiera de los programas del gobierno y del presupuesto; mucho menos evaluación ex-post.

Un presupuesto cuyo mayor componente está referido a gastos corrientes considerados inflexibles (resultado del entorno antes mencionado), no es evaluable en términos de resultados (no está hecho en función de ellos) y, obviamente, no requiere control ni monitoreo: el mejor indicador de su éxito es la paz laboral y el coeficiente de adhesión política.

Más aún, el presupuesto ha llegado a ser ininteligible como mapa de navegación de la acción gubernamental. En él no es posible identificar los planes y programas que habría que evaluar.

## **B. Causas inmediatas**

Aunque la hipótesis central de este documento es la de que el fracaso de los SIP y de los sistemas presupuestarios en América Latina se debe a un clima (o entorno) generalizado de baja responsabilidad, que afecta muchas de las funciones de la administración pública, se señalan a continuación causas inmediatas del fenómeno, de carácter conceptual, normativo e institucional, que se derivan de ese entorno, y a las que se les da poca o ninguna relevancia en los análisis tradicionales. En un panorama completo, las que aquí se mencionan hay que agregarlas a las de carácter técnico (o tecnológico) que sí suelen formar el cuerpo de esos análisis (leyes inapropiadas, metodologías deficientes, baja capacitación, instituciones débiles, etc.) y que no se presentarán aquí, a pesar de su importancia, para no traicionar el enfoque “anverso” (pero complementario) que se le ha dado al documento (la otra cara de la moneda).

### **1. Los métodos de la planeación tradicional son inapropiados**

Los sistemas de inversión pública deben ser resultado e instrumento a la vez de un adecuado manejo de la planeación y deben estar completamente referidos a ella. Se da una estrecha relación entre los SIP y la forma como se hace planeación; su eficacia depende del éxito que tenga esta última para identificar y hacer frente a los problemas de la realidad.

A este respecto son importantes las observaciones que han hecho autores como Carlos Matus a los métodos tradicionales de la Planeación en América Latina (Matus 1992, parte I, 1994 (a) Escena uno; 1994 (b) Sesión 1) y que, sin duda, son responsables del poco éxito y del descrédito que en muchos países tienen los planificadores y los organismos, ministerios o entidades encargados de la planeación.

Si la planeación se concibe como un ejercicio de final cerrado, como el que frecuentemente se ha aplicado (con poco éxito) en nuestros países, en el que se sobrestima la utilidad de los modelos y algoritmos, se puede llegar a un sistema de inversiones que reúne, jerarquiza y evalúa proyectos de inversión en el sentido más estrecho del término que, si bien responden a los resultados de las previsiones de los modelos de planeación, poco o nada se ajustan a la realidad.

Basta repasar los planes que se hacen en la mayoría de nuestros países para ver sus enormes limitaciones, no raras veces camufladas por el sofisticamiento de procedimientos econométricos. Su esquema sectorial (cada capítulo es un sector) no está integrado por visiones horizontales, regionales por ejemplo, que proyecten las acciones sectoriales a problemas reales. El carácter estático de sus análisis, frecuentemente construido sin cifras o estudios empíricos suficientes, y casi siempre sin ninguna referencia histórica, cultural o geográfica, contrasta con la tendencia, a veces ancestral, y la complejidad de los problemas (que, como es lógico, el plan no identifica con precisión); la simplicidad o ingenuidad de las estrategias y soluciones que se proponen nunca incorpora el pensamiento regional y, por supuesto, desconoce la participación determinante de actores sociales distantes o por lo menos ajenos al sector público.

Las deficiencias en la planeación, contribuyen lamentablemente a alejar los presupuestos de los planes, en la medida en que proponen soluciones ineficaces (que no atacan las causas críticas), estrategias sin gobernabilidad (sin control suficiente de recursos críticos) y programas que no es posible evaluar.

**2. Las visiones económica y contable de la inversión pública han fragmentado la programación del gasto y lo han desviado de sus objetivos: esquizofrenia presupuestaria**

Con respecto al presupuesto público se pueden reconocer tres visiones distintas en relación con la inversión: la visión de los economistas, la visión de los contadores y, más recientemente, la visión de los administradores o gerentes públicos. El aumento en el stock de capital (definición precisa de inversión) se aplicó inicialmente sólo al capital fijo y al capital financiero, después se extendió también al capital humano y, más recientemente, al capital social.

a) La visión económica de la inversión, aplicada a las finanzas públicas, ha evolucionado con las teorías del crecimiento económico. Inicialmente, las teorías sobre el efecto que sobre el crecimiento tiene la

variación en los factores de producción (en el coeficiente de capital, según modelos como el de Harrod-Domar) llevaron a creer que el mejor aporte del gobierno al crecimiento era contribuir al aumento en el stock de capital fijo; luego, bajo la influencia de teorías que señalaban la brecha entre ahorro e inversión como condicionante del crecimiento (inversión referida al capital financiero), se le dio gran importancia al financiamiento interno y externo que el sector público podía conseguir para sus gastos de capital; más tarde, la constatación del impacto de la innovación (Schumpeter) y de la acumulación del capital humano (Gary Becker entre otros) puso de relieve la necesidad de ampliar el concepto de inversión del Estado para incluir los programas de educación, capacitación e investigación; más recientemente, las nuevas teorías de la llamada economía neoinstitucional (con Douglas North a la cabeza) le han abierto a la inversión pública un enorme campo de acción en el fortalecimiento institucional y la formación de capital social.

La visión predominante entre los economistas, contribuyó de manera directa a promover la fragmentación del presupuesto en inversión y funcionamiento. La intervención del Estado a través de su gasto, debía incidir en el crecimiento económico (que para los economistas suele ser el objetivo más importante) y por ello la programación presupuestaria debía distinguir entre la inversión (que tiene efectos directos sobre el crecimiento) y los gastos corrientes o de administración. Los métodos de asignación eficiente, de jerarquización de alternativas y de selección óptima, se debían aplicar, por lo tanto, preferentemente a la inversión y, de esa manera, lograr mayor impacto del gasto público sobre el crecimiento económico.

“El sector público dividió su “cerebro” planificador en dos campos y se ha obligado a concebir su acción en programas de funcionamiento y programas de inversión. Gerentes y administradores se ven obligados a ‘dicotomizar’ la realidad para hacer un presupuesto de inversión y otro de funcionamiento” (Vallejo, 1992, p.101). Al aplicar la visión económica de la inversión a la programación del gasto se contribuyó a fragmentar la programación en un ejercicio esquizofrénico (presupuesto de inversión y presupuesto de funcionamiento) que desvía completamente la atención de los administradores o gerentes públicos de los objetivos del gasto público y hace prácticamente inútil la planeación. Esta es sin duda una de las causas más importantes del abismo entre planeación y presupuesto, puesto que reduce la planeación a una parte minoritaria del presupuesto (Ortegón, 1989, p.247). La dicotomía entre inversión y funcionamiento no permite fijarle al presupuesto metas en términos de resultados, porque estos implican gastos de una y otra categoría. Como lo observa Valenzuela, la “errada concepción respecto a la existencia de dos

presupuestos”, ha sido causa de una asignación ineficiente de recursos que lleva en ciertos casos a un crecimiento excesivo de los gastos corrientes, por “la carencia de mecanismos de desmonte o traslado de los gastos de funcionamiento asociados a proyectos de duración limitada” (Valenzuela, 1989, p.241).

En relación con el impacto de la inversión pública sobre el crecimiento, es necesario relativizar la contribución de algunas clases de inversión, particularmente las que corresponden al concepto de formación bruta de capital fijo. Como es reconocido por los propios economistas, “no es del todo claro, el grado en que la inversión pública contribuye al crecimiento económico, ni su relación con la inversión privada”. En sectores como la agricultura es complementaria de esta última, y en otros, como la infraestructura vial y las hidroeléctricas, puede ser sustitutiva. Esta última clase de inversiones parecen ser más complementarias que inductoras (“líderes”) en el crecimiento económico y, ciertamente, no son redistributivas del ingreso (Sarmiento, 1989).

La evidencia empírica muestra que no es tan determinante la contribución del gasto público al crecimiento de la productividad total de los factores. En países como Colombia ha sido inferior la productividad marginal del capital en el sector público que en el privado, aun en el largo plazo (incorporando la construcción de infraestructura que hoy se hace más eficientemente por concesiones). Entre 1971 y 1983 el capital privado contribuyó con 3.5 puntos porcentuales de los 4.6 de crecimiento promedio del PIB, mientras que el público sólo lo hizo con 0.8%.

El efecto de aplicar la visión económica sobre la inversión a la programación presupuestaria, no ha ido mucho más allá de inducir la fragmentación del presupuesto en inversión y funcionamiento. A pesar del poder que han tenido los economistas en la administración pública y en la asesoría internacional, los presupuestos públicos han sido poco beneficiados por el aparato que se ha montado a instancias de los economistas para formular y evaluar proyectos, a través de la preinversión. Desde el punto de vista presupuestario, ese esfuerzo ha sido poco aprovechado y, en el mejor de los casos, sólo se ha logrado montar un ejercicio paralelo de poco impacto en el gasto público.

b) La visión de los contadores públicos, aplicada al presupuesto público, satisface las exigencias del registro contable, la necesidad de distinguir entre gastos operacionales y de inversión, entre gastos

corrientes y aumento en el stock de capital físico, entre servicios personales y gastos generales, entre apreciación de los activos del Estado y su depreciación, entre amortización de capital y pago de intereses. Mucho más que la visión económica, la concepción contable ha logrado condicionar la formulación del presupuesto, imponiéndole una clasificación que obra como camisa de fuerza en la programación del gasto y genera una presentación final de los presupuestos en la que es fácil distinguir centros de costos, pero imposible determinar los objetivos del gasto público, porque nada tiene que ver con ellos. El presupuesto por programas, por ejemplo, ha degenerado hasta el punto de que en él se encuentran como programas hasta los nombres de las dependencias de las entidades (así, un programa frecuente en el presupuesto de muchos países es el de “Dirección superior del Ministerio”).

c) La visión de los gerentes y administradores públicos se opone diametralmente a la de economistas y contadores. Según ella, lo importante es condicionar el ejercicio de la programación a la solución de problemas o el aprovechamiento de oportunidades de la comunidad (los objetivos del Estado y del gerente público), sin distinguir si ello se logra a través de gastos de inversión o de funcionamiento, categorías propias para el análisis ex-post del gasto (o del presupuesto), no para su programación.

Esta visión gerencial sobre la programación del presupuesto, se ha visto reforzada recientemente por las corrientes de planeación estratégica, gerencia por objetivos y gestión por resultados. Como se dirá más adelante, el nuevo contexto y las relaciones que lo definen, entre la comunidad y el Estado, abonan el terreno para recuperar la función que siempre se le ha asignado al presupuesto como instrumento de gerencia pública.

Al comparar las tres visiones sobre la inversión, a la luz de la principal función del presupuesto, hay que reconocer que la programación presupuestaria ha sido deformada por la visión económica y por la visión contable del gasto. En el primer caso, se ha introducido una dicotomía entre inversión y funcionamiento que no corresponde a los problemas reales, ni a los programas y proyectos con los que hay que enfrentarlos (si bien la inversión en el contexto macroeconómico es programable, en el presupuestario no pasa de ser una categoría de análisis). En el segundo caso, al imponer a la programación del gasto una clasificación orientada a la contabilidad pública, se la ha desviado de sus objetivos y se ha renunciado al propósito fundamental de convertir el presupuesto en instrumento de la gerencia pública. En uno y otro

caso se trata de visiones legítimas, pero no para la programación.

La visión de los administradores públicos, en cambio, es la más apropiada desde el punto de vista de la programación del gasto, si se ha de juzgar por los objetivos de la intervención del Estado. Es interesante observar como a ella se acercan, cada vez más, los defensores de la visión económica. En efecto, el avance en las teorías del crecimiento, por una parte, la necesidad de conciliar la planeación con el presupuesto en la porción más grande del gasto (el destinado a programas sociales), y la más práctica de evitar maniobras presupuestarias que incluyen o sacan, según conveniencia, rubros de gasto en el presupuesto de funcionamiento (principalmente relacionadas con el pago de servicios profesionales), ha obligado a ampliar el concepto de inversión y acercarlo cada vez más al de gasto total (dejando por fuera el costo de la administración y el pago de intereses). Se clasifica, por ejemplo, la inversión pública en tres grandes grupos en los que se incluyen las tareas que, a través del gasto público, puede desempeñar el gobierno para movilizar la economía (Sarmiento 1989): la construcción de infraestructura, la formación de capital humano, y la atención de necesidades básicas de la población.

### **3. Las normas le han quitado a la programación los grados de libertad necesarios para asignar recursos: la arterioesclerosis presupuestaria**

Los gerentes públicos carecen de la flexibilidad necesaria para asignar recursos: las normas que consagran privilegios laborales, las leyes que dan destinación específica a ciertas rentas, y la misma forma como se organiza la administración pública, quitan el espacio necesario para tomar decisiones oportunas y acertadas. La legislación ha invadido el terreno de la programación presupuestaria y de la gerencia pública.

Las rigideces laborales le quitan libertad al administrador público para asignar, reubicar, enganchar o prescindir de recursos humanos. Estas rigideces son, en materia de recursos humanos, equivalentes a las muy criticadas en la literatura, relativas a la destinación específica de rentas, que también siguen siendo norma en algunos países.

Así, la tarea planificadora y el esfuerzo por evaluar y jerarquizar proyectos, abortan en la destinación específica de recursos y en el funcionalismo del Estado que da prioridad a los intereses de los funcionarios

públicos y a la retribución de favores a través del gasto público, sobre los intereses y la satisfacción de necesidades de la comunidad. En nuestros países no se hace evaluación porque no vale la pena hacerla; sus resultados poco pueden afectar las decisiones de gasto. El presupuesto queda al servicio de un Estado legalista, funcionalista y clientelista.

**4. El presupuesto se ha puesto al servicio de la clasificación presupuestaria: el medio se convierte en fin**

A la esquizofrenia introducida en el gasto público por la visión de los economistas, se ha agregado el formalismo impuesto por las clasificaciones contables para alejar definitivamente el presupuesto público de la solución de los problemas de la comunidad, de las estrategias y programas de desarrollo. Como se dijo antes, no es posible identificar en los presupuestos públicos de nuestros países los planes, estrategias y prioridades del gobierno. Definitivamente esos presupuestos no son instrumento de gerencia pública.

La orientación contable de la clasificación del gasto convierte el presupuesto en instrumento de la contabilidad pública y lo pierde como instrumento de gerencia. Como lo afirma Robert Lacey, la decisión de dividir el presupuesto en uno de gastos ordinarios y otro de gastos de capital se ha hecho también con el propósito de proporcionar información sobre los objetivos de los gastos, puesto que el primero daría la información sobre los gastos de consumo y el otro sobre “todos los gastos que pudieran contribuir al desarrollo”. El propio Lacey reconoce las controversias de índole conceptual que ha generado la división y deja claro que los objetivos propuestos con esta última, poco tienen que ver con los objetivos del gasto: se refieren por ejemplo a identificar más claramente el destino de los fondos de los empréstitos y dar más énfasis a la generación de ahorro corriente, o a garantizar la asignación de recursos nacionales de contrapartida y de recursos ordinarios para el funcionamiento y mantenimiento de los proyectos, o la necesidad de asegurar apropiaciones multianuales para inversiones que las necesitan (Lacey 1989, p.34). Así, no se puede dejar de reconocer la influencia negativa que han tenido las agencias internacionales y los bancos multilaterales al reforzar una fragmentación presupuestaria que les conviene para facilitar el seguimiento que deben hacerle a sus portafolios de proyectos en cada país. Con mayor razón antes, cuando era clara la preferencia de esas agencias por proyectos de inversión física, más fáciles de formular y de controlar.

Al hacer un recuento de cómo ha evolucionado el enfoque del Banco Mundial en relación con la gestión del gasto público, Lacey apunta a la necesidad de cambiar la clasificación tradicional de los presupuestos, establecida originalmente “como base para la supervisión legislativa y como fuente de información acerca del destino final de los fondos de cada unidad” con lo cual confirma que las categorías utilizadas en los presupuestos están más al servicio de funciones posteriores a la programación, y “no proporcionan prácticamente ninguna información respecto a los objetivos de los gastos” (Lacey, 1989, p33).

**5. La reivindicación de autonomía por parte de las entidades se manifiesta en desconfianza y socava la coordinación necesaria para la programación**

No existe un sistema entre entes territoriales, entre sí y con entidades descentralizadas, que permita una acción armónica de la nación y las regiones, y de estas con los sectores de la administración (Ortegón 1989 p.247). Como lo expresa Fernando Rojas refiriéndose a los Fondos de Cofinanciación en Colombia, “no se han establecido aún los engranajes requeridos para vincular de manera armónica los diferentes niveles de la administración y para materializar un sistema ágil para el ‘encuentro intergubernamental de voluntades’” (Rojas, 1995, p.18).

El centralismo, la actitud prepotente del gobierno nacional, la poca autonomía y la subordinación a la que han sido sometidas las entidades y las regiones, las lleva en muchos casos a plantear su relación con el gobierno central o con la nación sobre bases de desconfianza que minan las posibilidades de coordinación en la programación del gasto y la solidaridad necesaria para obtener metas que, como la estabilidad macroeconómica, benefician a todos. Muchos de los procesos de descentralización que se han puesto en marcha en países de América Latina, han generado tensiones entre los gobiernos locales y el gobierno nacional, muestran ideas diferentes con respecto a los beneficios, a las facultades y deberes que implica la descentralización y están lejos de representar un compromiso nacional, necesario para coordinar el gasto público total.

## II. EQUILIBRIO ESTABLE DE BAJA RESPONSABILIDAD

Detrás de las “causas inmediatas”, mencionadas más arriba, se puede identificar la presencia determinante de tres factores, que se refuerzan entre sí y que son diametralmente opuestos a lo que se han propuesto los SIP, las asesorías y las reformas para mejorar la asignación de recursos públicos en América Latina. Esos factores son: 1) los objetivos del desarrollo no determinan el gasto público (por el divorcio entre la planeación y el presupuesto, por la fragmentación de este último y su subordinación a la clasificación, por la inercia del gasto); 2) los métodos técnicos de asignación no afectan el gasto público (por la inflexibilidad del gasto y el escaso margen legal para administrar los recursos humanos y financieros); 3) nadie responde por la forma como se programa y se ejecuta el gasto público (porque el presupuesto, desconectado de objetivos, no es evaluable).

Ausencia de objetivos, ineficacia de sistemas operativos, ausencia de responsabilidad, son tres fenómenos que se refuerzan entre sí formando un triángulo estable, que caracteriza lo que Carlos Matus ha denominado un Sistema de Baja Responsabilidad (Matus, 1994(a), p.431 y 1994(b) p.164). Ellos se enmarcan en el triángulo que, en la teoría de Matus, forman los tres subsistemas más importantes del sistema de gobierno: la Agenda del Gobernante, la Gerencia Operacional, y la Rendición de Cuentas. Cuando no hay agenda, no funcionan los sistemas operacionales y no hay rendición de cuentas (que es lo que encontramos en nuestro análisis de los SIP), el sistema es estable y de baja responsabilidad.<sup>2</sup>

El equilibrio estable que forma ese sistema de baja responsabilidad (y que determina las ineficiencias de la inversión y del gasto público en la mayoría de nuestros países) explica la resistencia al cambio y la capacidad para desvirtuar las reformas reduciéndolas a acciones rituales que no afectan el contenido del proceso<sup>3</sup>. Es lo que Matus llama el “sistema inmunológico de las organizaciones”. Siempre hay una forma para desviar las reformas y reducirlas a un cambio de reglamento, o de nombre de la sección o del

---

<sup>2</sup> En su teoría de las Macroorganizaciones, Carlos Matus postula, entre los diez subsistemas que conforman el sistema de gobierno, la existencia de los tres mencionados, que se interrelacionan entre sí para formar lo que él denomina el “Triángulo de hierro” de una macroorganización, y cuyas características permiten clasificar los sistemas en alta y baja responsabilidad.

<sup>3</sup> Un ejemplo de resistencia al cambio se puede citar en Colombia, con el caso de las rentas de destinación específica que no ha sido posible eliminar aun a pesar de que de ello se viene hablando hace más de dos décadas y que han sido descartadas por la misma Constitución (otro ejemplo para citar es el del control previo y el de la autenticación de firmas y documentos).

programa. Los métodos y procedimientos que se ajusten al nivel de baja responsabilidad, son aceptados como sistemas operacionales; los que no, reciben funciones simbólicas que los convierten en simples ritos de la organización (¿no son simples ritos los actuales SIP, los bancos de proyectos, las metodologías sectoriales de evaluación de proyectos, los procesos de evaluación, los programas de capacitación, que hay en nuestros países?).

Esa es la explicación, que en este documento se lanza como hipótesis, del “fracaso” o del “mediocre resultado” obtenido hasta ahora por los programas y reformas del gasto público y de los SIP en nuestros países.

Lo importante es entonces develar las anclas o fundamentos de ese equilibrio de baja responsabilidad, que son las que hay que remover para alcanzar otro equilibrio estable, pero de alta responsabilidad, donde haya conexión entre los planes y el presupuesto, donde operen los sistemas y las técnicas de asignación de recursos y donde se evalúen los resultados del gasto y se exijan responsabilidades.

La estabilidad no está fundamentada, por supuesto, como parece haber supuesto el diagnóstico tradicional y recurrente sobre los problemas de los SIP, en los parámetros técnicos del sistema (de planeación, formulación, evaluación, información, etc), puesto que éstos se pueden modificar con investigación, capacitación y asistencia técnica; tampoco en las normas (se modifican todos los días, sin resultados satisfactorios). La estabilidad del sistema de baja responsabilidad responde a la lógica política imperante en nuestros países, que es propia del contexto que hemos vivido hasta ahora (donde se define el concepto de desarrollo y las relaciones entre el Estado, el ciudadano y las instituciones). En la práctica, (y no sería lógico que fuera de otra manera) el concepto de presupuesto público corresponde al concepto de Estado y su funcionamiento está en estrecha relación con el sistema político.

Los componentes propios de esa lógica política, en la que se asienta el triángulo de mínima responsabilidad existente en nuestros países, son la preeminencia de la rentabilidad política sobre la rentabilidad económica y social (en el vértice de los objetivos del desarrollo); la consagración de un Estado funcionalista y empleador (en el vértice de los sistemas operacionales); y una cultura clientelista (en el vértice de la rendición de cuentas). Los tres vértices se complementan entre sí formando un

equilibrio estable: la rentabilidad política no se identifica con objetivos del desarrollo, no demanda operaciones eficientes y mucho menos evaluaciones; el Estado funcionalista condena los sistemas a operaciones rituales, no requiere objetivos de desarrollo ni rendición de cuentas; la cultura clientelista no necesita cumplir objetivos de desarrollo para sostenerse, se apoya en el funcionalismo para poder dar empleos públicos y, por supuesto, no rinde cuentas.

### **A. Rentabilidad política como criterio de asignación de recursos**

En la práctica, la programación presupuestaria por parte del ejecutivo y la incidencia que sobre ella tiene el poder legislativo, están determinadas por un criterio de rentabilidad política que se sobrepone al de rentabilidad económica o rentabilidad social que pretenden manejar los SIP y los modelos teóricos de programación. A la inercia del gasto que, como es claro, también responde a criterios políticos, se le añade el lobby, las presiones de las regiones, los compromisos de los gobernantes y el “chantaje” de los parlamentarios que condicionan sus decisiones legislativas a la asignación de partidas presupuestarias favorables a su feudo político. Lo grave no es que las consideraciones políticas entren en el análisis o se tengan en cuenta al tomar las decisiones de gasto, sino que éstas no tengan en cuenta las consecuencias de largo plazo sobre el bienestar de la comunidad, y que no sean el fruto de una confrontación abierta entre los criterios técnicos y los argumentos políticos. En estas circunstancias, la improvisación y el corto plazo desplazan a la planeación y a las estrategias de largo plazo.

El criterio de rentabilidad política casi nunca coincide con las relaciones de costo-beneficio social y económica, ni con la solución de problemas, la realización de planes o la aplicación de estrategias de largo plazo. En el criterio político lo que importa es quién ejecuta los programas o a quién se le atribuyen, más que los resultados que se producen; los sistemas de inversión son entorpecidos por los celos de poder.

La fragmentación del gasto entre inversión y funcionamiento favorece el criterio de rentabilidad política por ambos lados: de una parte, la inversión física es visible; de otra, el funcionamiento, desvinculado de los resultados del gasto, propicia la distribución de favores entre la clientela. En este aspecto sí se complementan el enfoque técnico tradicional y el político. El primero, buscando la mayor eficiencia y el mayor impacto sobre el crecimiento, propugna por la fragmentación del presupuesto y, de esa manera, facilita el segundo que busca asegurar su cuota burocrática. Ambos se apartan de los objetivos del Estado:

el primero por falta de realismo (la realidad forzada en los modelos formales); el segundo por afán de lucro político.

Como ha sido denunciado frecuentemente, el criterio de rentabilidad política ha producido distorsiones en la asignación de los recursos públicos, sobreinvirtiendo en ocasiones por encima del óptimo social en infraestructura física o asignando los recursos a las regiones donde se espera un mayor rédito electoral y no donde la inversión tiene mayor rentabilidad social. Así mismo, ha contribuido a difundir la falacia de que la inversión, entendida como el aumento en el stock de capital fijo, es más importante que el resto del gasto público: las carreteras, las hidroeléctricas y las obras físicas fueron siempre consideradas por la clase política y los gobiernos como la mejor patente de su eficacia. La inversión social y el buen funcionamiento de las instituciones públicas no tiene la visibilidad que buscan los políticos en el corto plazo, ni la rentabilidad política necesaria. De igual manera, tampoco coincide la mayor rentabilidad política del gasto con su impacto distributivo sobre la población y sus beneficios sobre los más pobres. Por lo general, las inversiones visibles en infraestructura benefician menos a los pobres que a los estratos de mayor capacidad económica (Sarmiento 1989). Así, el sistema de inversión pública, condicionado por el interés político, con frecuencia ha deteriorado la distribución del ingreso en nuestros países.

Aunque no es frecuente, no faltan los defensores del criterio de rentabilidad política, de las presiones particulares y de la competencia por privilegios, como un mecanismo automático para obtener el óptimo social. Otra vez, ese esquema no funciona sino en los modelos. En la realidad no se dan las condiciones de igualdad en información y en poder necesarias para que se logren resultados óptimos a través de ese sistema de competencia abierta entre intereses particulares.

## **B. Funcionalismo del Estado como sistema y condición de la ejecución presupuestaria**

Por Estado funcionalista se entiende un Estado al servicio de sus propios funcionarios y de su propia organización (de cara a sí mismo y de espaldas al país); un Estado empleador, amarrado por la entelequia de los derechos laborales y por la concepción de Estado dispensador de favores; un Estado donde predomina el interés particular de los funcionarios públicos sobre el interés general, y el criterio de rentabilidad política sobre el de eficiencia y eficacia.

En un Estado funcionalista, las instituciones se rodean de un carácter sagrado e intocable, que hace prácticamente innecesario demostrar su legitimidad: el poder, la jerarquía y la racionalidad normativa que ellas encarnan, sirve de base a la dominación, al centralismo y a la autocracia, independientemente de los problemas que atienden y de la eficiencia y eficacia de su gestión.

El Estado funcionalista es formalista. Apuntaladas en estatutos y leyes orgánicas o de constitución, las instituciones se hacen inflexibles e insensibles en relación con la solución de los problemas reales, dejan de ser medios para convertirse en fines. El rito de las venias y de los trámites se superpone a la solución de los problemas; como ritos se manejan los sistemas más importantes de la administración pública: la planeación, el presupuesto, el control, la contratación... El sujeto es suplantado por la entidad; la persona natural por la persona legal, la creatividad por la rutina. La ley invade el espacio de la gerencia pública y la sustituye, quitándole la responsabilidad. Con el exceso de normas se busca suplir las debilidades institucionales y profesionales de los funcionarios. De esa manera se construyen sistemas y estructuras institucionales sin “sujetos” que los hagan funcionar con eficiencia.

El formalismo es una enfermedad endémica en América Latina (el caso colombiano, por ejemplo, queda retratado en el estudio de Vasco 1996), en muchos casos inducida por las asesorías internacionales (es interesante constatar que, hasta hace poco, las leyes relativas a la administración pública eran prácticamente iguales en todos nuestros países, como también son iguales los problemas y las causas: las leyes de presupuesto, de contraloría, de endeudamiento externo, de contrataciones, etc.).

El funcionalismo se manifiesta en la rigidez de la organización del Estado, que lo incapacita para atender problemas cambiantes de la comunidad, y le impide disponer de los recursos, humanos y financieros, para el logro de los objetivos del gobierno; amarrado por leyes y por derechos sindicales adquiridos, el gobierno no tiene libertad para asignar, enganchar, reubicar o despedir los recursos humanos de la administración y termina sobreponiendo los intereses particulares a los de la comunidad. Es la privatización del mismo Estado, que se pone al servicio de intereses de grupos y de clientelas (de políticos, de sindicatos, de funcionarios).

La fragmentación del presupuesto hace posible la concepción funcionalista del Estado y facilita los

recortes que no tienen costo político, es decir los que afectan la inversión, a la vez que dificulta aquellos que afectan el pago de servicios personales aun cuando correspondan a programas que ya no tienen vigencia. Los ajustes fiscales se hacen predominantemente por medio del recorte en los presupuestos de inversión (entre muchos, ver Lynn, 1993).

### **C. Clientelismo como fórmula de sobrevivencia sin responsabilidad**

Más que a la falta de procedimientos, métodos y sistemas, la persistencia de ese viejo vacío del proceso presupuestario, que es la ausencia de evaluación ex-post, hay que atribuirlo al entorno de “baja responsabilidad” que enmarca la administración pública en América Latina y que hace innecesaria la evaluación, puesto que no hay lugar a la exigencia de responsabilidades (las adhesiones políticas y los votos se consideran como la mejor calificación de la gestión, sustitutiva de un sistema de rendición de cuentas). Nunca hay que responder por la ineficacia del sistema, porque es el propio sistema el responsable. Cada uno de los actores se protege en las normas y en las jerarquías.

Funcionarios y ciudadanos están inmersos en una relación señor-súbdito, patrón-cliente, en la que no es posible exigir responsabilidades, y en la que los beneficios personales se obtienen mediante actos de obsecuencia. El “cacique” o “caudillo” vive de la posibilidad de otorgar prebendas a su clientela y, para sobrevivir, no necesita obtener resultados sino poder dar empleos con el presupuesto público.

El mejor caldo de cultivo para un sistema de baja responsabilidad es el formalismo del Estado. La mejor defensa es la norma minuciosa. Todo hay que reglamentarlo y normarlo. El cumplimiento de los objetivos se subordina al cumplimiento de los trámites, de las autorizaciones, de los vistos buenos. La norma es más importante que el resultado. Todo está reglamentado: el número de copias y de sellos, el lugar donde deben ir las firmas de los funcionarios. Lo que realmente importa es cumplirlos, no dar solución a los problemas. Y por supuesto, la causa de las deficiencias siempre se le endilga o al incumplimiento de los pasos previstos o a las propias deficiencias de las normas. La solución, por consiguiente, está en cambiar las normas o en crear instituciones y programas paralelos, que dependan directamente de la presidencia de la república (en Colombia se ha vuelto costumbre).

El control y la evaluación, cuando existe, se convierten en un rito.<sup>4</sup> Porque no tiene sentido el control si no hay conexión entre los planes (cuando los hay) y el presupuesto (el control no facilita la planeación); porque no hay posibilidad de gerenciar los recursos, modificar las decisiones, hacer ajustes y correcciones en función de los programas de gobierno (el control no mejora la gerencia pública); porque no sirve a la comunidad para exigir responsabilidades (el control no estimula el compromiso de la comunidad).

El centralismo y la resistencia a conceder a las regiones y a los directivos de las entidades la autonomía que necesitan para cumplir con sus funciones en el desarrollo, se puede atribuir también a la cultura clientelista. Ambos fenómenos le quitan también sentido a la evaluación ex-post, pues asfixian la gerencia pública en autoritarismo, en paternalismo, en leyes estándar y en prácticas de coadministración que desconocen las diferencias regionales. (Rojas, 1995, p.20).<sup>5</sup>

En conclusión, el sistema de baja responsabilidad que explica los pobres resultados de los SIP y de los sistemas presupuestarios en muchos de los países de América Latina, es la manifestación de un Estado funcionalista, paternalista y protagónico, centralista y distante de los ciudadanos, con una organización sacralizada por las normas, que no necesita producir resultados de bienestar para sobrevivir y que no es susceptible de ser evaluado, ni controlado por la comunidad. Su soporte y garantía de permanencia es un sistema político clientelista regido por reglas de adhesión personal, en el que nadie exige responsabilidades, sin sentido de lo público, que privatiza el gobierno y el Estado, poniéndolos al servicio de intereses particulares, personales o de grupo. En palabras de Matus, “baja capacidad de gobierno; baja conciencia de la baja capacidad de gobierno; baja presión por elevar la capacidad de gobierno” (Matus, 1994 (b) p.167).

---

<sup>4</sup> Ejemplo claro de cómo el sistema de baja responsabilidad se encarga de degenerar los sistemas es el auge que tuvo el control previo en muchos de nuestros países y el ahínco con el que lo defendieron los administradores públicos por tantos años. El control previo era realizado por una agencia externa (la contraloría), presente en la entidad, y constituía un acto de “cogestión” que en la práctica eximía de responsabilidad al administrador público. Se ejercía sobre lo estrictamente legal y reglamentario, no sobre el uso de los recursos y menos sobre los objetivos que buscaba el gasto; se trataba de constatar el cumplimiento del trámite, la utilización de los formularios previstos, las firmas y los sellos. El control previo era completamente inútil para efectos de los programas del gobierno y sus objetivos; ni siquiera producía información.

<sup>5</sup> La distribución de las transferencias y del situado fiscal en Colombia, así como los porcentajes de destinación específica para gastos en educación y salud, son sólo un ejemplo de estandarización de normas que nada tiene que ver con la eficiencia del gasto y más bien la obstaculiza.



### III. LAS OPORTUNIDADES QUE OFRECE EL NUEVO CONTEXTO<sup>6</sup>.

#### A. El nuevo contexto

En el último cuarto del siglo XX se han producido profundos cambios en América Latina, algunos de ellos reforzados por reformas de carácter constitucional, que han transformado con mayor o menor intensidad, el panorama político, económico e institucional de casi todos nuestros países. Esos cambios se dejan resumir en tres procesos que, por su alcance sobre todos los ámbitos de la vida nacional y por sus efectos sobre prácticas ancestrales, podrían ser considerados como el comienzo de una revolución pacífica: la democratización, la descentralización y la internacionalización. Los dos primeros como la manifestación de una apertura hacia adentro y el último como la apertura de fronteras económicas, políticas y culturales hacia afuera.

Democratización en lo político, asociada con la aplicación de elecciones populares en la designación de autoridades regionales y locales o con la consagración legal de procesos de participación comunitaria en varios países. Descentralización en lo institucional, entendida como la transferencia de recursos y responsabilidades de la nación a regiones y localidades. Internacionalización en lo económico, referida especialmente al modelo de desarrollo económico que han adoptado casi todos nuestros países, basado en el intercambio libre y competitivo de productos en el mercado internacional, en la desgravación arancelaria de productos externos y en la aplicación de políticas para lograr la competitividad como sustituto de políticas de protección a las actividades económicas nacionales y de sustitución de importaciones.

Una de las premisas más importantes para entender esos cambios, aprovechar las oportunidades que representan e impedir o atenuar sus efectos negativos, es la de aceptar su relación con un fenómeno universal de cambio y de progreso que, más que el resultado de corrientes ideológicas o políticas, es el efecto del enorme salto tecnológico que ha dado la humanidad, especialmente en el campo de las comunicaciones. El recorte de las distancias físicas, espaciales y temporales, ha densificado el mundo a

---

<sup>6</sup> Muchas de las ideas contenidas en esta parte han sido tomadas de trabajos previos hechos por el autor: "Estado-Sociedad Civil en el ámbito local", presentado en un seminario organizado por la Fundación Konrad Adenauer, en Quito, sept. de 1995; y "Descentralización y Modernización: la experiencia colombiana", presentado en la U. Central de Santafé de Bogotá en un seminario sobre descentralización, en Nov. de 1995. Ambos fueron publicados en la Revista "Estudios Regionales" del CRECE, No. 4 y 5 de 1995.

nivel de las ideas, de la información y de los conocimientos, produciendo un salto cualitativo en la autoconciencia de los individuos, en su visión de la realidad y en su relación con las instituciones.

Información, autoconciencia y percepción del valor de las instituciones son los tres parámetros determinantes de ese salto cualitativo, y su consecuencia más importante es el surgimiento de la aldea global, la pérdida de legitimidad del Estado y del sistema político vigentes, la obsolescencia del papel que vienen cumpliendo los distintos agentes sociales y el surgimiento de nuevos protagonistas en el desarrollo: el individuo, la comunidad y la región. Este es el fundamento de los programas de modernización del Estado que se han emprendido en casi todos nuestros países (a veces con ayuda y otras en contra de las dirigencias nacionales), y que se relacionan con los procesos antes mencionados de internacionalización, democratización y descentralización, y que deben identificar las nuevas relaciones que debe haber entre ellos, en el contexto concreto de cada país, de cada región y de cada localidad.

Se trata de nuevas realidades interrelacionadas, características de la época actual: individuos con una nueva conciencia de su papel protagónico frente al Estado; información creciente y cada vez más accesible (el mundo de internet ha desvanecido las fronteras); identidades regionales más explícitas; grupos emergentes que rivalizan con los viejos liderazgos; nueva organización de la producción (relaciones horizontales y creatividad como sustitutos de las cadenas de origen fordista).

La mayor autoconciencia de los individuos pone al descubierto la corrupción, la ineficiencia y el gigantismo de las instituciones y desconoce su legitimidad gratuita. Allí empieza lo que se ha dado en llamar el derrumbe de las instituciones y, con él, el derrumbe de los valores que en ellas se apoyaban. Individuos diferentes, con una visión distinta de la realidad, generan un concepto diferente de Estado, de desarrollo, de Sociedad Civil y de Comunidad. El Estado, el gobierno y el sistema político, han perdido las anclas que los apuntalaban al viejo contexto y se ven forzados a cambiar para conservar su validez y su legitimidad, rompiendo el enquistamiento en que se protegían.

## **B. La nueva visión de la realidad genera nuevas relaciones**

La densificación y el acceso a la información de una población que hasta ahora había permanecido al margen de los conocimientos y de los acontecimientos mismos que la afectaban , así como los procesos

de democratización que se han generado en sociedades con individuos más conscientes e informados, han producido un conjunto de relaciones diferentes que deben determinar la nueva organización del Estado y de los sistemas de intervención y gasto público. Ellas representan una oportunidad propicia para lograr los cambios en la gerencia pública que se han venido buscando inútilmente hasta ahora.

**1. De una visión estática a una visión histórica de la realidad: nueva relación con el pasado**

La administración pública y las relaciones entre el Estado y la sociedad civil han estado marcadas en el pasado por una visión estática de la realidad, que desconoce las raíces históricas de los fenómenos económicos, políticos y sociales. Por ello el desarrollo se ha buscado infructuosamente como el resultado de actitudes voluntaristas, tecnicismos, e instrumentos legales, que frecuentemente aplican fórmulas de texto o importan experiencias de otros países.

De acuerdo con la nueva visión de la realidad, las políticas, programas y proyectos de desarrollo tienen que adaptarse al origen histórico de los problemas (o de las oportunidades), a las circunstancias locales y a los niveles de bienestar obtenidos hasta el presente, a la cultura que identifica a las comunidades y a las actitudes que en ellas ha ido generando el tiempo. El desarrollo es un proceso de largo plazo, permanente y proporcionado a los recursos y a las posibilidades de la comunidad. El diagnóstico de los fenómenos, en un momento determinado, no será completo, y las acciones que se tomen no tendrán probabilidad de éxito, sin el reconocimiento de su movimiento, de su tendencia, dirección y velocidad. Las nuevas formas de la gerencia pública deben estar en capacidad de incorporar la variable tiempo como un elemento esencial de la realidad.

**2. De una visión determinística a una visión con incertidumbre: nueva relación con el objeto de la planeación**

Con mayor información, la transformación de la realidad deja de ser un problema determinístico, al que le caben soluciones óptimas de final cerrado, regido por leyes conocidas y con resultados predecibles.

La gerencia pública, la planeación, la formulación y ejecución de programas y proyectos, se deben aplicar a una realidad que no es formalizable en su totalidad ni explicable por leyes determinísticas o por reglas

precisas y constituye un Sistema de final abierto en el que siempre hay que dejar un margen amplio a la incertidumbre; una realidad en la que no es posible encontrar soluciones óptimas a los problemas y en la que, al lado de sofisticados sistemas de información, de monitoreo y de evaluación, se requiere una enorme creatividad y condiciones correspondientes de flexibilidad. En pocas palabras, una realidad que exige instituciones y organizaciones radicalmente distintas de las que aún existen en nuestros países.

En la nueva visión no cabe el Estado tecnócrata y autosuficiente que puede prescindir de la sociedad civil, de otros agentes que controlan recursos y de cálculos de gobernabilidad.

### **3. De una visión parcial a una visión compleja e interdisciplinaria de la realidad: nueva relación con los sectores**

La nueva visión de la realidad no puede ser abarcada por ninguna disciplina en particular sino que las trasciende a todas. Los grandes imperativos del nuevo concepto de desarrollo y sus fundamentos no se dejan entender y abordar sino dentro de una difícil lógica interdisciplinaria. La realización de las personas y de los grupos hay que abordarla desde muchas áreas, a través de la educación, del empleo, de la capacitación y de la salud; de actividades deportivas, recreativas y culturales; de la convergencia entre lo económico y lo social; de la incorporación del entorno y del ambiente como dimensiones esenciales del bienestar y del desarrollo.

La realidad se aborda por problemas y oportunidades multidisciplinarias, y exige programas y acciones creativas, en los que dialogan diversos sectores, instituciones y ciencias que aportan con rigor a su conocimiento y transformación, sin que ninguna de ellas pretenda monopolizarla, en el escenario concreto de una región o localidad.

El sesgo economicista del desarrollo, el enfoque sectorial de la administración pública, el divorcio entre las políticas económicas y las sociales, la aplicación tecnocrática de modelos abstractos, no tienen cabida dentro de la nueva visión compleja de la realidad. La programación del gasto ya no puede orientarse hacia la identificación de proyectos sectoriales (como frecuentemente acontecía con los sistemas de inversión pública y los bancos de proyectos), sino de programas intersectoriales que respondan a problemas regionales. Los sectores deben subordinarse a las regiones e interrelacionarse entre sí con un enfoque

interdisciplinario que integra lo económico, lo social y lo ambiental en la solución de los problemas o el aprovechamiento de oportunidades.

La nueva visión de la realidad es interdisciplinaria e intersectorial. Desde el rigor de las disciplinas diferenciadas y con una comprensión profunda de los distintos sectores, la gerencia pública debe ser capaz de coordinar un trabajo interdisciplinario, muy diferente al trabajo específico para el que están diseñadas las actuales instituciones.<sup>7</sup>

#### **4. De una visión paternalista a una visión participativa: nueva relación entre gobierno, sociedad civil y ciudadano**

La reivindicación del individuo y del sector privado, la afirmación del ciudadano como sujeto de su propio desarrollo y la democratización de la información, le sustraen las bases al caudillismo y al clientelismo. En el nuevo contexto se recupera el sentido de lo público y su jerarquía frente al interés privado.<sup>8</sup>

Hasta hace poco la relación entre individuos o grupos de individuos (la sociedad civil) con el Estado estaba marcada predominantemente por relaciones gamonal-cliente, caudillo-seguidor, patrón-súbdito e, incluso, dueño-trabajador, parecidas a las que se daban en la empresa, en la escuela o en la familia. En ellas predominaba el paternalismo, la relación de autoridad vertical de arriba hacia abajo, donde estaba ausente el concepto de derechos y obligaciones recíprocos o la exigencia de responsabilidades. Este desvió fácilmente sus funciones de la solución de problemas reales hacia la repartición de favores y la generación directa de empleo, frecuentemente clientelista, como retribución de votos. El Estado burocrático llegó a ser prepotente y proteccionista, en la mayoría de los casos corrupto, y subordinó el interés público al interés particular (la privatización del Estado).

---

<sup>7</sup> Los Bancos multilaterales ya advierten la necesidad de prepararse para abordar los nuevos problemas que ellos denominan "horizontales": "La inclusión de la sociedad civil como actor fundamental en el desarrollo social es justamente uno de esos nuevos desafíos en la formulación de políticas con efectos transversales que requerirá la preparación de una nueva generación de administradores y formuladores de política". (Yriart, 1994 p.26).

<sup>8</sup> Un signo interesante en Colombia es el surgimiento de redes para la defensa del interés público.

En la nueva visión de la realidad, además del gobierno, el desarrollo tiene tantos protagonistas como ciudadanos. Este es quizás el hallazgo más importante de la época postmoderna en relación con la teoría de gobierno, el que mejor refleja el espíritu democrático, pero el que más dificulta las acciones de una buena administración. Hoy se abre espacio a múltiples actores que antes eran observadores y beneficiarios pasivos de las acciones del desarrollo: actores con racionalidades, intereses, valores y criterios diversos. El gobierno autócrata del pasado cede el paso al gobierno que no controla todos los recursos y que, en consecuencia enfrenta problemas de gobernabilidad. El manejo del conflicto es un elemento necesario en el nuevo escenario del desarrollo, una característica esencial de las instituciones que demanda la época actual y una función clave de la nueva gerencia pública.

Hoy se reconoce que no es posible resolver los problemas del desarrollo ni aprovechar sus oportunidades sin la participación y el compromiso de la sociedad civil, entendida como el conjunto de organizaciones políticas, económicas y sociales que expresan los intereses diversos de los ciudadanos, sus aspiraciones de participación y su compromiso con el bienestar común. La eficacia en la acción del Estado depende en buena parte de la eficacia con que actúen las organizaciones de la sociedad civil, como vehículos y medios para que los ciudadanos ejerzan sus derechos y cumplan con sus responsabilidades<sup>9</sup>.

Este es, sin duda, el aspecto que requiere una más profunda transformación de los conceptos organizacionales y de gerencia pública en la mayoría de nuestros países, para dar respuesta a las relaciones del nuevo contexto. La participación de ciudadanos y organizaciones activas, el manejo del conflicto, el análisis interdisciplinario, la búsqueda de consensos y la relación entre la nación, la región y la localidad, requieren instituciones distintas a las que heredamos del antiguo contexto. El nivel nacional y la dimensión macro, predominantes hasta ahora, incluso en las entidades desconcentradas que hoy existen en las

---

<sup>9</sup> En palabras de los Documentos del BID, "Sin lugar a duda uno de los desafíos históricos de nuestros días está en lograr que los gobiernos y la sociedad comprendan que los flagelos de la pobreza y del subdesarrollo no pueden ser eliminados sin el involucramiento de toda la ciudadanía, no sólo laboralmente, sino también en la concepción y conducción de los grandes esquemas y también de los pequeños proyectos. Lograr este grado de participación significará un perfeccionamiento de la democracia".(Yriart, 1994 p.31).

regiones, no se adecúan a las nuevas relaciones.<sup>10</sup>

La armonización del papel protagónico que hoy tienen el nivel local y la dimensión micro, con las políticas nacionales y de carácter macro, sólo se da en el nivel institucional meso o intermedio, del que carece casi por completo nuestra arquitectura institucional, y que está conformado por entidades intermedias, regionales, gremiales y de encuentro entre lo público y lo privado, encargadas de la formación de consensos y compromisos, de la solución de conflictos y la prestación de servicios de apoyo a los individuos, a las empresas y a los agentes individuales del desarrollo.<sup>11</sup> El nivel meso fortalece las condiciones y crea el entorno necesario para que los individuos y el sector privado puedan ejercer con probabilidad de éxito su papel en el desarrollo, para que se den procesos de participación eficaces, y funcionen las leyes del mercado.

#### **5. De una visión nacional a una visión local y regional del desarrollo: nueva relación con las regiones**

En el nuevo contexto el escenario de la planeación se transforma. La visión vertical de los sectores se subordina a la visión horizontal de los territorios, que incorpora la geografía y los recursos naturales como habitat de la actividad humana en todas sus dimensiones y fundamenta el concepto moderno de desarrollo sostenible. El predominio de la nación, como ente administrativo, cede importancia a los entes regionales que ahora tienen un papel determinante en el desarrollo y se reconocen como la clave para descifrar los retos, atenuar las dificultades y aprovechar las oportunidades que ofrecen los procesos de democratización, descentralización e internacionalización.

---

<sup>10</sup> Las entidades descentralizadas del orden nacional, regional y municipal que existen en muchos países de América Latina no conforman un verdadero nivel institucional de carácter intermedio. Todas ellas han nacido como resultado de políticas de desconcentración o de descentralización que no rebasan los límites de lo público ni superan la concepción vertical y autoritaria del Estado frente al sector privado. Siguen siendo agentes del Estado centralista y no han logrado vincular las organizaciones privadas a la gestión del desarrollo. Tampoco cumplen con las características del nivel intermedio muchas de las entidades privadas que existen en las regiones latinoamericanas. La función articuladora que define al nivel meso apenas se empieza a aprender en muchos de nuestros países.

<sup>11</sup> Del nivel meso se habla ya con aplicación a distintas disciplinas. Un ejemplo es el de la mesoeconomía y/o la economía neoinstitucional que se han fortalecido con las obras del Nobel de economía Douglas North. Entre algunas referencias útiles se pueden citar los trabajos de Klaus Esser, algunos de los cuales han sido publicados en la revista de la CEPAL.

La región y la localidad no son más el lugar donde se ejecuta la acción estándar del gobierno central, se reciben sus beneficios o se sufren sus omisiones. Ahora, entendidas como individuos y comunidades específicos, con geografía, historia y nivel de desarrollo concretos, son el origen de soluciones y estrategias apropiadas, que deben ser complementadas y apoyadas por el gobierno central.<sup>12</sup> De ahí la necesidad de repensar la administración y la gerencia pública desde las regiones, subordinando el gasto público territorial (financiado con recursos regionales o nacionales) a propósitos que comprometan la comunidad regional.

De esta manera, la gerencia pública debe adaptar la planeación y formulación de programas y proyectos a ese nuevo concepto de región, y subordinar, en sus políticas, los objetivos sectoriales a los regionales, poniéndolos al servicio de consensos y propósitos regionales. Funciones que antes se ejercían en el “centro”, se deben descentralizar garantizando la autonomía debida a las regiones y a las comunidades en la solución de problemas que no trascienden su ámbito propio, sin que el centro abandone los principios de subsidiaridad, concurrencia y complementariedad con los que se define su nueva función.

La gestión pública y la participación de la comunidad deben tener referencia espacial y responder a las dinámicas históricas, sociales, económicas y culturales de las distintas regiones, para lograr una mayor eficiencia y eficacia en términos de bienestar. Se hace necesario eliminar la tesis de políticas estándar que desconocen la especificidad de las regiones y sustituirla por políticas con fundamento espacial y cultural.

De una visión centralista, que subestima la capacidad local, el nuevo contexto pasa a una visión descentralizada que no niega las funciones que debe cumplir el centro. Se reconoce que el desarrollo no puede ser la responsabilidad exclusiva de la nación y que es necesario fortalecer y hacer operativo el “continuo” entre el centro y la periferia, entre la nación y la localidad, con papeles definidos y complementarios, para promover el bienestar de la gente con mayor eficiencia y equidad, teniendo en cuenta el ámbito de competencia de cada ente territorial. Descentralización con centro (gracias a que hay centro, no contra el centro); que no fragmenta al Estado sino que lo une por la afirmación de las diferencias regionales; que no amenaza la estabilidad de las políticas nacionales (macroeconómicas, por

---

<sup>12</sup> El nuevo papel de la región y la localidad se hace indispensable, por ejemplo, para lograr los niveles de competitividad que asegurarán la inserción exitosa de nuestros países en una economía internacionalizada. (Vallejo (d) 1996).

ejemplo). Relaciones enmarcadas en un compromiso conjunto con el proyecto de descentralización, entendido como la mejor estrategia para optimizar la gestión y hacer más eficiente la intervención del gobierno.

En conclusión, el cambio de contexto significa transformaciones profundas de carácter político y cultural, en las relaciones entre el Estado y el ciudadano, entre el Estado y el desarrollo, y entre el Estado y las instituciones, que sin duda facilitan el paso a un nuevo equilibrio en el sistema de gerencia pública, esta vez de alta responsabilidad, en una gestión por objetivos.

La nueva realidad le sustrae toda legitimidad al viejo Estado y lo obliga a modernizarse para sobrevivir y cumplir con funciones nuevas. Esa es precisamente la oportunidad que ofrece el nuevo contexto para romper el sistema de baja responsabilidad, existente en la administración pública de nuestros países y su “protección inmunológica”.

a) Antes, la relación entre Estado y ciudadano era una relación protagónica y vertical, autoritaria y prepotente, paternalista y proteccionista, clientelista y corrupta, de la cual se desprendía la imagen del Estado dadivoso y empleador. En el nuevo contexto esa relación reconoce el protagonismo del ciudadano, es horizontal, propicia la participación, reconoce pluralidad de actores y de intereses, es democrática y transparente, y muestra un Estado administrador y promotor.

b) Frente al desarrollo, la visión anterior del Estado era parcial y tecnocrática, cortoplacista y utilitaria, determinista y de final cerrado, centralista y voluntarista, uniforme y sin geografía, atemporal y estática. En el nuevo contexto el concepto de desarrollo es integral e interdisciplinario, proyectado a objetivos de largo plazo, estratégico y descentralizado, regional, histórico y dinámico.

c) En el viejo contexto, el Estado era sacralizado, legalista e irresponsable; las instituciones se habían convertido en fetiches soportados en normas y estatutos, ritos y trámites que se convirtieron en parámetros de lo bueno (y de lo ético) y que eximían a los funcionarios de toda responsabilidad. En el nuevo contexto, las instituciones no abandonan su carácter de medios, son funcionales y están abocadas a la solución de problemas y al logro de objetivos de desarrollo; son simples y eficientes, se confrontan y

evalúan contra parámetros de eficiencia, de eficacia y de calidad, es decir, contra resultados. “Más gobierno que Estado”<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Citando a José Octavio Bordón, senador argentino y ex-gobernador de la provincia de Mendoza.

#### **IV. HACIA UN EQUILIBRIO DE ALTA RESPONSABILIDAD: GERENCIA PUBLICA ORIENTADA A RESULTADOS**

Si la hipótesis de este trabajo no es equivocada, la meta de los cambios y reformas en nuestros países y, por consiguiente, el objetivo de los programas de capacitación, y de asistencia técnica en materia de gasto público, no puede seguir siendo poner a marchar Sistemas Nacionales de Inversión Pública. Como se los ha entendido hasta ahora, el “contexto vigente” los ha puesto al servicio de su lógica de baja responsabilidad y los ha convertido en “rito”.

Aprovechando las profundas transformaciones que se han producido en el contexto, el objetivo de esas reformas debe ser la organización y funcionamiento de un sistema nacional de gerencia pública orientada a objetivos y, por consiguiente, con altos niveles de responsabilidad. En función de ese sistema se deben fortalecer la planeación, la administración operativa y la evaluación del gasto público (los tres vértices del sistema descrito en la segunda parte de este documento); gestión pública reconstruida sobre objetivos claros y principios básicos de libertad para asignar recursos y responsabilidad (May, 1995, p.32).

La oportunidad cierta que ofrecen las relaciones y la visión características del nuevo contexto no significa que no habrá resistencia al cambio. A este propósito no es indiferente la selección de la estrategia de reforma.<sup>14</sup> También en este tema está casi todo por aprender. Con seguridad esa resistencia, y la tendencia a degenerar los procesos de cambio, serán más débiles que antes, porque las bases del contexto anterior han colapsado. Pero las estructuras mentales, los hábitos administrativos, la organización misma del Estado y del sector público y, sobre todo, el sistema político, están aún vigentes.

La ambición excesiva puede ser contraproducente. En el caso de los sistemas de asignación de recursos, por ejemplo, tratar de reformar todo el sistema de un solo golpe puede crear resistencias innecesarias. En

---

<sup>14</sup> Matus ha desarrollado una interesante teoría sobre la resistencia al cambio que vale la pena tener en cuenta. Según dicha teoría y las investigaciones que ha hecho el propio Matus, una estrategia horizontal, que pretenda reformar todo un sistema (y es lo que siempre se ha intentado en nuestros países con el presupuesto público, con la contraloría, etc.) encuentra una resistencia mayor (basada en relaciones intersistémicas entre demanda y oferta), que la resistencia generada por una estrategia vertical, en la que se busca reformar todos los sistemas de una sola organización o entidad (en este caso la resistencia surge de relaciones interinstitucionales de coexistencia que son menos existentes). Según Matus, las reformas que adoptan la primera estrategia degeneran al cabo de poco tiempo (son muchos los ejemplos en nuestros países, incluyendo el de los SIP); las que adoptan la segunda, condicionan su éxito al peso de la institución por la que empieza la reforma. (Matus, 1994 (b) p.174).

opinión de Lacey hay que tratar de conservar las propiedades y los principios del presupuesto por programas que ya están consagrados por las normas en casi todos los países de América Latina (Lacey, 1989, p.47).

Del análisis hecho en este documento se desprenden algunas lecciones básicas para futuros programas de modernización, destinados a impulsar la gestión pública por objetivos y hacer posible una asignación más eficiente de los recursos presupuestarios.

#### **A. Empezar por las estructuras mentales: lo más importante es el sujeto**

De nada sirve modernizar los instrumentos y cambiar las metodologías; reformar los estatutos y actualizar las normas; crear instituciones y actualizar el hardware, si el sujeto de la administración, quien planifica, programa, ejecuta y evalúa, sigue inmerso en valores y hábitos de “baja responsabilidad”. Las normas y las tecnologías no funcionan sin sujeto, ni transforman al sujeto; pero sí pueden ser aprovechadas o degeneradas por el sujeto. Es urgente complementar el enfoque de la investigación, la capacitación y la asesoría internacional para darle a la formación de los sujetos (no sólo de los técnicos) y a las variables políticas la importancia que tienen.

Al igual que las nuevas teorías sobre competitividad insisten hoy en la importancia del espíritu empresarial, de la creatividad y de la innovación y su preeminencia indiscutida sobre la dotación de recursos naturales, de capital o de mano de obra (ventajas competitivas o adquiridas más importantes que ventajas comparativas tradicionales), en la misma forma las corrientes actuales sobre administración pública hacen énfasis en las condiciones personales del funcionario público, sus valores, su compromiso, su capacidad de análisis, su autoestima y su responsabilidad. Es lo que Matus llama “estructuras mentales” cuando explica el proceso causal que debe seguir la reforma de una organización: “estructuras mentales - prácticas de trabajo - estructuras organizativas” (Matus 1994 (a), p.421).

Se da una relación causal muy fuerte entre estructuras mentales y prácticas de trabajo, y entre éstas y las formas organizativas. Las estrategias utilizadas hasta ahora, particularmente en relación con los SIP y las reformas presupuestarias, han puesto énfasis en las estructuras organizativas (en las leyes, los métodos, las técnicas y los equipos), olvidando que la relación causal desde éstas hacia las prácticas reales de

trabajo y hacia las estructuras mentales es muy débil, cuando se da alguna! Las reformas se han iniciado por las consecuencias y, por ello, esa es nuestra hipótesis, no han tenido el éxito esperado y han terminado en símbolos rituales! (se ha hecho una “mala asignación de recursos”).

El tema de las estructuras mentales, la cultura y la formación del sujeto, debe ocupar un papel preponderante en la agenda futura de la investigación y de la modernización de la gestión pública. La relación entre cultura, sistema político y adopción de tecnologías; la formación de valores de alta responsabilidad, etc. son un nuevo tema para foros y seminarios internacionales que complemente el énfasis que se le ha dado al tema de los instrumentos técnicos, los métodos, los bancos de proyectos y los sistemas de inversión pública.

**B. Aprovechar el cambio de contexto en los tres vértices que determinan el nivel de responsabilidad del sistema**

La oportunidad que representa el surgimiento de las nuevas relaciones mencionadas antes, hay que aprovecharla dirigiendo las reformas a los tres vértices donde se define la calidad del sistema y su nivel de responsabilidad.

**1. En el vértice de la planeación: Plan como formación de consensos y compromisos**

En muchos círculos se piensa que la planeación debe desaparecer de la administración pública. Sus fracasos, de una parte, y la reivindicación de las fuerzas del mercado como reglas de asignación eficiente de recursos, parecen haber sellado el “acta de defunción” de la planeación. La planeación, sin embargo, es hoy más necesaria y difícil que antes. Necesaria, porque sin una adecuada (planificada) intervención del Estado, no es posible que las fuerzas del mercado cumplan con su cometido; difícil porque, en el nuevo contexto, la planeación debe acercarse más a la realidad, manejar la incertidumbre y contar con la intervención de múltiples actores<sup>15</sup>. Algunas de las bases de la reforma, en el vértice de la planeación, derivadas del nuevo contexto, pueden ser:

a) La planeación es más que un ejercicio técnico. Es un proceso continuo que, apoyado en herramientas técnicas, debe identificar y formar consensos. El plan es el compromiso de una comunidad en relación con

---

<sup>15</sup> Autores como Carlos Matus pueden ayudar mucho a clarificar el tema de la planeación y su adecuación al nuevo contexto.

su desarrollo y su bienestar en el largo plazo. Ese compromiso es la mejor forma de sortear las contingencias producidas por problemas de gobernabilidad, cuando los recursos necesarios para adelantar los programas del plan sean controlados por actores diferentes al gobierno. El análisis de los problemas y de las oportunidades, en el corto plazo, y los programas que se diseñen para enfrentarlos, deben guardar relación con esa visión de futuro. El ejercicio de la planeación, la forma como se hace el plan, debe propiciar la adopción de ese compromiso colectivo. Por eso el plan no debe ser del gobernante sino de la comunidad; se elige el gobernante que mejor perfil y compromiso tenga con el plan de la comunidad.

b) Como consecuencia de lo anterior, la planeación debe ser participativa. Es muy importante identificar espacios adecuados y formas de participación, para que el plan sea el resultado de consultas y trabajo con los gremios, los académicos, los dirigentes y la propia comunidad. Dentro de los espacios de participación es necesario encontrar los adecuados para la confrontación y el manejo del conflicto entre argumentos técnicos e intereses políticos.

La verdad es que sabemos poco sobre participación y hoy resulta un ejercicio tedioso y difícil, que seguramente nos demoraremos en aprender. Este es otro tema que debe tener lugar privilegiado en la agenda de las reformas futuras, de la investigación y de la asesoría internacional.

Una regla importante que normalmente se olvida en los “ensayos” de participación con la comunidad, es que ésta es efectiva sólo si se apoya en una excelente información. Por eso la intervención de los técnicos y de los expertos es esencial para que la participación sea exitosa. Participación comunitaria sin información es “basura”!.

En cuanto al tratamiento interdisciplinario, no hay fórmulas estándar; depende de la madurez de los sujetos que intervienen y también hay que aprenderlo. Ha empezado a difundirse con éxito el mecanismo de las “mallas o redes” en las que, sin coordinación jerárquica, se vinculan en forma voluntaria los expertos, las instituciones y las disciplinas interesadas en un problema específico. El vínculo permanece mientras sea útil a los integrantes de la malla, y por eso, su éxito depende del interés por el tema y del aporte que el trabajo conjunto le hace a cada una de las partes, que sin perder su identidad, desean trabajar por la solución del problema.

La participación incluye también el tema de las relaciones entre la planeación regional y la planeación nacional y el de la coordinación entre la planeación vertical, de carácter sectorial, y la horizontal (regional o nacional). Con ese propósito de coordinación es indispensable respetar las autonomías de las regiones o de las entidades sectoriales y la delimitación de los ámbitos de acción de cada una de ellas. Otra vez, el compromiso con el interés público como valor superior al interés particular, institucional o sectorial, es indispensable para lograr esa coordinación.

c) El presupuesto sólo se justifica como instrumento de la planeación. Es necesario recuperarle al ejercicio presupuestario su vinculación estrecha y directa con la planeación, despojándolo de las funciones que lo han desviado de los objetivos del programa o plan y lo han puesto al servicio de la organización del sector público, de sus funcionarios o, lo que es peor, de las clasificaciones contables o de los portafolios de la Banca Multilateral.

El presupuesto debe ser convertido en un instrumento de gerencia pública y ser formulado por objetivos (lo que siempre pretendió el Presupuesto por Programas y el Presupuesto en Base Cero) y no por rubros contables de gasto. La formulación del presupuesto por objetivos disminuye la incertidumbre sobre los programas prioritarios del gobierno y facilita hacer recortes en los de menor importancia, eliminando la práctica facilista y absurda de los recortes uniformes sobre todo el presupuesto.

Los métodos y técnicas de programación y asignación eficiente de recursos deben aplicarse a la totalidad del gasto público y estar referidos a los programas del plan (no sólo a la inversión). “En la práctica, la decisión de consolidar o no el presupuesto de capital con el de gastos corrientes tiene importantes repercusiones institucionales y contables” (Lacey 1989, p.34).

Los SIP de antes y los bancos de proyectos de inversión pública deben ceder el paso, adaptando las metodologías y aprovechando sus ventajas, a bancos de programas y sistemas de asignación de recursos que no fragmentan, por principio, la inversión del funcionamiento, y tienen objetivos semejantes a los que hoy se le asignan a los bancos de proyectos (sistemas de información, bancos de diseños y de costos), vigilando siempre para que se conserve la capacidad local de formular y adaptar las soluciones a las circunstancias cambiantes. Los Bancos de Proyectos “al sentar las bases para la elaboración del

presupuesto por programas” permiten “abolir la dicotomía entre presupuesto de inversión y presupuesto de funcionamiento”, solucionando el problema frecuente de no considerar los costos operativos de los proyectos o de no desmontarlos en los de duración limitada (Valenzuela, 1989, p.241).

Es indispensable cambiar y darle flexibilidad a la clasificación presupuestaria para ajustarla a las necesidades de la programación. La forma del presupuesto debe reflejar las estrategias y programas específicos del gobierno para atender las necesidades o aprovechar las oportunidades de la comunidad; y debe tener la flexibilidad necesaria para adecuarse a la naturaleza de los servicios o proyectos, servir de instrumento útil en la ejecución, seguimiento y evaluación de los programas. Posteriormente podrá venir el contador a ordenar entre sus rubros de gasto (clasificación contable), o el economista a separar lo que resultó ser la inversión y el funcionamiento (categorías de análisis). El cambio en las clasificaciones del presupuesto es “una tarea de gran envergadura” que se hace necesaria para darle transparencia y orientarlo hacia objetivos. “Los políticos y los funcionarios superiores pueden sentirse amenazados” por esa mayor transparencia, “incluso si la clasificación vigente está debidamente codificada de una manera que permita la automatización” (Lacey, 1989, p.35).

Se debe recuperar el papel del Congreso, en relación con el presupuesto, haciendo que su aprobación se dirija a los objetivos, a las estrategias y al costo global de los programas, sin que se aplique, convirtiéndola en ley, a la distribución detallada de rubros de gasto (con lo cual se le quita autonomía necesaria a la gerencia pública y se entorpece la ejecución presupuestaria). A este respecto, no se debe confundir la clasificación que se utiliza para establecer costos, con la clasificación de programas que debe ir al Congreso y que le debe servir para aprobar, primero, y para seguir y exigir responsabilidades, después.

En cada nivel territorial convendría que estuvieran unidas, en una sola entidad coordinadora, la planeación y la programación del presupuesto (contra lo que es la tendencia dominante en algunos países), y en otra distinta, la coordinación de su ejecución (contra lo que aconsejan algunos asesores internacionales, que quieren ver en una sola entidad la programación y la ejecución presupuestaria). La instancia planificadora y programadora, juntamente con el legislativo que aprueba el plan y los presupuestos, pueden entonces ejercer el control de la ejecución y exigir responsabilidades a los órganos ejecutores, impidiendo que éstos

puedan afectar la programación. Lo que sí es absurdo es lo que ocurre en países como Colombia donde cada función en su interior está dividida en entidades diferentes: la programación de una parte del presupuesto (y en algunos aspectos su ejecución) la hace el Departamento Nacional de Planeación y la de otra parte, el Ministerio de Hacienda.

## **2. En el vértice de la organización: Gerencia más que reglamentos**

Los sistemas operativos y la organización del sector público deben estar al servicio de la Gerencia y no al contrario. No se trata de abandonar o despreciar la técnica o las normas, sino de conservarles su papel instrumental y su valor relativo de medios, impidiendo que se conviertan en fines. De las nuevas relaciones, que definen el Estado en el nuevo contexto, se pueden extraer algunas ideas de reforma:

a) Hay que desatarle las manos a la gerencia pública. Es necesario recuperar la autonomía del gobierno, para asignar recursos, para programar y para ejecutar el gasto. La invasión legal de la gerencia pública debe ser uno de los hechos que deben desaparecer en el nuevo Estado. "No es posible diseñar y poner a funcionar un sistema de evaluación ex-post, estimulante y útil, si no se liberan las manos del Estado, desatándolas para que pueda asignar con libertad todos los recursos disponibles, financieros, físicos y humanos, para que pueda buscar objetivos y para que, después, pueda evaluar su cumplimiento" (Vallejo, 1992, p.104).

Esa autonomía, como es obvio, debe llegar a todos los gerentes públicos, a nivel de los sectores, de las entidades y de las regiones, es decir, debe ser el resultado de una estrategia de desconcentración y descentralización. No sobra recordar, en relación con este tema, la complementariedad de los tres vértices del sistema de responsabilidad: para que se otorgue autonomía debe haber lineamientos claros (planeación), y no se puede dar sino a cambio de información suficiente, oportuna y confiable (sistemas operativos); de otra parte la autonomía es condición necesaria para que se dé la petición de cuentas y se exijan responsabilidades.

b) Los recursos humanos del sector público deben estar al servicio del interés general y de los objetivos del plan. Debe desaparecer el Estado funcionalista y empleador que, amarrado por las normas y las conquistas laborales, ha terminado por privatizar el bien público. Además del necesario fortalecimiento

en valores de responsabilidad, la administración de recursos humanos debe explorar innovaciones que han sido propuestas, de tiempo atrás, por expertos internacionales y que, en el nuevo contexto tienen mayor probabilidad de ser aplicadas (en el antiguo contexto siempre encontraron la resistencia cerrada del clientelismo y de los sindicatos de funcionarios públicos). Se pueden citar dos ejemplos de esas innovaciones: en primer lugar, el sistema de remuneración compuesto por una parte básica y otra variable que esté en función del desempeño y de los resultados; en segundo lugar, la creación de una “bolsa” de funcionarios, de la que se puedan llamar los que se requieran para adelantar programas y a la que puedan regresar cuando esos programas se hayan terminado; los funcionarios que no sean ocupados en un lapso previamente definido deben dejar el sector público; la bolsa es común para todas las dependencias, entidades y sectores de la administración, y no depende directamente de ninguna de ellas.

c) La administración pública debe ser reorganizada para responder a las relaciones del nuevo contexto. Esta reorganización incluye el tema ya muy explorado de la descentralización y la regionalización, en el que es muy importante el aporte que vienen haciendo entidades como el ILPES. La descentralización como un compromiso de todos, en el que nación, regiones y localidades vean una estrategia que le conviene al país como un todo y no a cada nivel territorial considerado por separado (porque alivia el peso del nivel nacional y otorga poder y recursos al poder local). El objetivo es incrementar la eficiencia y eficacia de la administración pública y obtener mejores resultados, lo cual implica, en ocasiones, subordinar el interés local o regional, al interés nacional, como cuando es necesario hacer sacrificios mancomunados para lograr condiciones de estabilidad macroeconómica que a todos benefician. Esto es tanto más importante cuanto que la descentralización transfiere a las regiones la facultad de programar y ejecutar una porción significativa, a veces la más cuantiosa, del gasto público.

En el caso de nuestros países, la reorganización del Estado exige recrear su arquitectura institucional: de la estructura bipolar que tiene nuestra institucionalidad (relación directa y vertical entre el Estado y el ciudadano, entre lo macro y lo micro, entre lo nacional y lo local), es necesario pasar a una estructura piramidal en la que el nivel macro de políticas (en el vértice) y el nivel micro de decisiones privadas (en la base) son articulados por un segmento intermedio (lo meso), donde sector público y sector privado concertan y se comprometen con estrategias de interés público y servicios de apoyo necesarios.

En el nivel macro, un Estado que define políticas macroeconómicas (fiscales, cambiarias y monetarias), regula la actividad privada y compensa las desigualdades regionales, vigilando por la integración del todo orgánico del Estado y la coherencia entre sectores y regiones. La administración de la justicia y la defensa de la seguridad nacional siguen siendo su tarea exclusiva.

En el nivel meso, ausente casi por completo en nuestros países, porque el centralismo y el viejo concepto de Estado protagonista y clientelista lo hacían innecesario, un Estado que abre espacios de colaboración entre sector público y sector privado, entre gobierno y sociedad civil; donde se produce la articulación necesaria de las políticas macro con las decisiones de los agentes en el nivel micro, a través de la formación de consensos y compromisos colectivos y la prestación de servicios necesarios en investigación, información y capacitación profesional; donde se propicia la formulación conjunta de planes, programas y políticas regionales; el seguimiento y evaluación de la administración pública y la exigencia de responsabilidades. Así, este nivel meso o intermedio se convierte en clave para lograr la participación de los numerosos actores de la sociedad, resolver sus conflictos, propiciar su compromiso y armonizar sus decisiones con las políticas que buscan el interés público. En él se crea el entorno necesario para la competitividad y para el buen desempeño de los ciudadanos y de las empresas (entorno de políticas, de formación de capital humano y social, de apoyos institucionales y de construcción de infraestructura). En este tema, también pueden aportar (y ya lo están haciendo significativamente) el ILPES y la CEPAL.

Un Estado subsidiario que no irrumpe en el nivel micro; que deja al sector privado los campos de acción en los que puede actuar y que, cuando es necesario, practica la focalización para dar prelación a los más vulnerables. Un Estado que garantiza igualdad en las oportunidades y concentra su intervención directa en la creación de un entorno apropiado a la actividad política, económica y social de los ciudadanos.

En algunos países se han intentado reformas en la organización del Estado con las que se busca responder al reto de la coordinación entre nación y regiones, entre sectores y regiones y entre sector público y sector privado, en el contexto de las nuevas relaciones que han surgido entre ellos. Tal vez una de las más claras, ambiciosas e innovadoras, fue la ensayada en Guatemala durante el gobierno de Vinicio Cerezo entre 1987

y 1988, denominada “Programa de la Reorganización Nacional”<sup>16</sup>. La nueva estructura se apoyaba en tres elementos básicos: un sistema nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, (mediante el cual se aplicaba en la práctica el principio de la descentralización); un sistema de apoyos para el funcionamiento eficiente y eficaz del anterior, conformado por apoyos en información, planificación y proyectos, presupuesto, formación y capacitación, y comunicación social (el sistema de apoyos ponía en práctica el principio de la desconcentración); y un sistema de Organizaciones Participativas de Proyectos, con participación del sector público y privado, mediante el cual se aplicaba el principio de coordinación y se buscaba dar solución a problemas estructurales de carácter económico y social. Como ya ha transcurrido una década desde que se inició el programa, sería útil evaluar sus resultados y los factores que determinaron sus éxitos y sus fracasos. En realidad se buscaba un cambio radical en las relaciones entre el Estado y el sector privado, entre la nación y las regiones, que implicaba cambios en las actitudes, en las organizaciones y en sus funciones.

También puede ser útil mirar el esquema adoptado en Colombia, que se apoya en Consejos Territoriales de Planeación, en los que el sector privado y la comunidad, por un plazo superior a las vigencias gubernamentales, ejercen supervisión e ingerencia sobre los planes. Ese esquema, que apenas “está aprendiendo a caminar”, tendrá éxito sólo si se lo dinamiza con la visión y las relaciones surgidas en el nuevo contexto.

d) La nueva gerencia pública debe crear estímulos a la eficiencia y a la sana competencia por los recursos escasos. Con este propósito se deben fortalecer las tendencias a cambiar los enfoques de acción directa, a través de la oferta, por esquemas en los que se incentivan las fuerzas de la demanda, la libre escogencia y la exigencia de calidad. En la misma dirección actúan las estrategias de focalización, antes mencionadas, dirigidas a quienes de veras necesitan de ayuda y mientras la necesiten. En ambos tipos de estrategia empieza a recogerse valiosa experiencia en América Latina. Dentro de este enfoque conviene promover la aplicación de políticas para la financiación adecuada de proyectos y programas, con el propósito de incorporar las fuerzas del mercado e impedir que la forma de financiación cause distorsiones y reduzca los beneficios innecesariamente (Wiesner, 1995, p.102; Lynn 1989 p.126).

---

<sup>16</sup> Cfr. Memorando 2 del Presidente de la República, Vinicio Cerezo Arévalo, “Programación de la Reorganización Nacional 1987-1988” y Art. 68 del Decreto 52 de 1987.

### **3. En el vértice de la responsabilidad: el interés público exige resultados**

En el nuevo contexto, la administración pública recupera su razón de ser en la procura y la defensa del interés general de la comunidad. Por eso su gestión es transparente y completamente orientada a resultados. La gerencia pública rinde cuentas y asume responsabilidades: como condición previa, como ya se dijo, debe recibir la autonomía necesaria en su nivel (sector, entidad, región).

En este vértice, las acciones de reforma deben estar muy relacionadas a la formación de valores en el administrador público pero también en la comunidad. Es necesario cambiar el rito y la cultura clientelista por el hábito del control, de la petición y de la rendición de cuentas, en lo cual desempeñan un importante papel los procesos de evaluación ex-post.<sup>17</sup>

En este campo está todo por aprender en la mayoría de nuestros países, porque, como se dijo antes, nunca ha sido necesario (ni posible?) hacer evaluación del gasto público. Sólo recientemente se ha empezado a examinar el tema del control y la evaluación ex-post, en el nuevo contexto<sup>18</sup>. Además de los requisitos técnicos, para que sea útil la evaluación debe satisfacer ciertos criterios: en primer lugar, debe ser aplicada a todo el gasto público, no sólo a la inversión; no puede quedar sin evaluar el uso del 60%, 70% u 80% de los recursos. En segundo lugar, no puede ser ocasional sino permanente (lo cual no significa que sea indiscriminada y no utilice estrategias estadísticas o de selección por prioridades); debe llegar a ser una cultura. En tercer lugar, debe ser oportuna, y permitir los ajustes necesarios en la acción y el aprendizaje (sus principales objetivos), pero también la exigencia de responsabilidades, el reconocimiento y la sanción. Finalmente, sus resultados deben ser del dominio público; los usuarios de la acción del Estado deben estar involucrados en la petición de cuentas. Una aproximación más compleja al tema de la evaluación muestra la necesidad de considerar el contexto en el que se hace, el efecto del ejercicio sobre evaluados y evaluadores, y las trampas que se esconden detrás de los métodos aparentemente objetivos que se usan

---

<sup>17</sup> A este propósito conviene tener en cuenta la discusión planteada por Matus acerca de si se puede pedir cuentas al gobernante o gerente público por la obtención de resultados que no sólo dependen de los recursos que él controla sino también de los que controlan otros actores del "juego" estratégico. En ese caso, dice la teoría de Matus, se debe exigir responsabilidad por el diseño y la aplicación de las "operaciones" del plan (dentro de las cuales se incluyen las destinadas a aumentar la gobernabilidad sobre los "recursos críticos", determinantes del éxito en la operación) y por los "productos" de las mismas (que no se pueden confundir con los resultados) (Matus 1994 (b) p.105ss.).

<sup>18</sup> Como ejemplo se puede citar el seminario internacional organizado en 1992, por el Departamento Nacional de Planeación en Colombia sobre "Control y Evaluación de la Gestión Pública" (D.N.P. 1992).

(Ascher, 1995). Es lo que se ha denominado la evaluación con enfoque contextual (Vallejo, 1995 (c)).

Quizás uno de los ejercicios de reflexión y de aprendizaje más interesantes, que se está haciendo en el tema de la evaluación de la gestión por resultados, es el que se adelanta en Colombia desde hace algunos años y que ha recibido el sugestivo nombre de SINERGIA. Se trata de un “Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública” que se apoya en tres criterios: la razón de ser de la evaluación -¿para qué se evalúa?-, la norma de la evaluación -¿cómo se define una buena gestión?-, la responsabilidad de evaluar -¿quiénes evalúan?-. “Se evalúa para generar información que permita retroalimentar la toma de decisiones hacia el mejoramiento constante de la gestión pública”; “Una buena gestión se define, principalmente, en términos del logro de resultados del Plan Nacional de Desarrollo y éstos serán función, tanto de la claridad en la definición de objetivos y estrategias realizada en la planeación, como del despliegue de la adecuada capacidad institucional que permita acciones eficaces y eficientes”; “los responsables de la evaluación son los mismos actores que adelantan las acciones”.(Escovar 1996, p.14)<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Las bases conceptuales de SINERGIA y sus características se encuentran en la publicación de las Memorias del Seminario Internacional organizado por el Departamento Nacional de Planeación sobre una Gestión Pública orientada a Resultados, en noviembre de 1995, particularmente en los trabajos de Sylvia Escovar, Miguel Gandour y Ernesto May (DNP, 1996).

## BIBLIOGRAFIA

Ascher William 1995, "Precisión, relevancia y rendición de cuentas de la evaluación de políticas y proyectos", en DNP (1996), "Hacia una gestión pública orientada a resultados - SINERGIA", Proyecto BIRF-FONADE, Santafé de Bogotá, p.71-83

Escovar Sylvia, 1995, "Evaluación de la gestión pública en Colombia", en DNP (1996), "Hacia una gestión pública orientada a resultados - SINERGIA", Proyecto BIRF-FONADE, Santafé de Bogotá, p.13-24

Lacey Robert, 1989, "La gestión del gasto público: evolución del enfoque del Banco" en ILPES, IDE, (1990) "Seminario sobre Gestión del Gasto Público y Programación de Inversiones" Selección de Documentos, Santiago de Chile, 25-28 de septiembre de 1989, p.1-94

Lynn Richard, 1993, "La selección de proyectos de inversión y las reformas de política: necesidad de un enfoque integrado", en BID, BIRF, ILPES, "Seminario-taller sobre Programación de Inversiones y Banco de Proyectos", Compendio de documentos y conclusiones, Santo Domingo, 14-15 de enero de 1993, p.125-142

Matus Carlos, 1992, "Política, Planificación y Gobierno", ILPES, ALTADIR, Caracas, 1992 (2)

Matus Carlos, 1994 (a) "Adios Señor Presidente", Editorial ALTADIR, Caracas, 1994 (3)

Matus Carlos, 1994 (b) "PES, Guía de análisis teórico", ALTADIR, Caracas, versión junio 1994

May Ernesto, 1995, "Sinergia: Bases para un modelo de gestión orientada a resultados", en DNP (1996), "Hacia una gestión pública orientada a resultados - SINERGIA", Proyecto BIRF-FONADE, Santafé de Bogotá, p.31-46

Ortegón Edgar, 1989, “El enfoque de la nueva política presupuestaria de Colombia” en ILPES, IDE, (1990) “Seminario sobre Gestión del Gasto Público y Programación de Inversiones” Selección de Documentos, Santiago de Chile, 25-28 de septiembre de 1989, p.245-254

Rojas Fernando, 1995, “Fondos de Financiación y Transferencias Intergubernamentales” documento presentado en el Seminario Internacional sobre Descentralización Fiscal y Gestión Descentralizada en América Latina, organizado por CEPAL, GTZ, BIRF, DNP en Cartagena, 26-28 de octubre, p.18

Sandoval Diego, 1996, “¿Is Colombia prepared for a global economy?”, Trabajo realizado en St. Antony’s College at the University of Oxford during Trinity Term, 1996, Inédito.

Sarmiento Eduardo, 1989, “El gasto público en el proceso de desarrollo económico” en ILPES, IDE, (1990) “Seminario sobre Gestión del Gasto Público y Programación de Inversiones” Selección de Documentos, Santiago de Chile, 25-28 de septiembre de 1989, p.111-124

Valenzuela Luis Carlos, 1989, “La inversión pública en el contexto del nuevo estatuto orgánico de presupuesto - La experiencia de Colombia”, en ILPES, IDE, (1990) “Seminario sobre Gestión del Gasto Público y Programación de Inversiones” Selección de Documentos, Santiago de Chile, 25-28 de septiembre de 1989, p.223-244

Vallejo César, 1992, “La evaluación ex-post en Colombia” en Departamento Nacional de Planeación, “Control y Evaluación de la Gestión Pública”, Santafé de Bogotá, 1992, p.99-107

Vallejo César, 1995 (a) “Estado-Sociedad Civil en el ámbito local” en “Estudios Regionales” CRECE, No.4 de 1995

Vallejo César, 1995 (b) “Descentralización y Modernización: la experiencia colombiana”, en Estudios Regionales, CRECE, No.5 de 1996.

Vallejo César, 1995 (c), "Evaluación con enfoque contextual" en DNP (1996), "Hacia una gestión pública orientada a resultados - SINERGIA", Proyecto BIRF-FONADE, Santafé de Bogotá, p.84-96

Vallejo César, 1996 (d) "Competitividad, aproximaciones conceptuales" en Estudios Regionales, CRECE, No.6 de 1996

Vasco Mauricio, 1996, "Sistema de Inversión Pública y Descentralización: el caso colombiano", ILPES, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Santiago de Chile, LC/IP/L.125

Wiesner Eduardo, 1995, "La eficiencia y la evaluación del gasto público social en Colombia" en DNP (1996), "Hacia una gestión pública orientada a resultados - SINERGIA", Proyecto BIRF-FONADE, Santafé de Bogotá, p.97-119

Yriart, Juan Felipe y Rippetoe Regina, 1994, "Hacia una estrategia del BID para el fortalecimiento de la Sociedad Civil", Washington, septiembre 1994, mimeo.