

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 49

ABRIL 1993

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

Mujeres en la región: los grandes cambios	7
<i>Miriam Krawczyk</i>	
<hr/>	
La Cuenca del Pacífico y América Latina	21
<i>Dae Won Choi</i>	
<hr/>	
Gestión estratégica, planificación y presupuesto	41
<i>Juan M. F. Martín P. y Arturo Núñez del Prado</i>	
<hr/>	
Internacionalización de empresas industriales latinoamericanas	55
<i>Wilson Peres Núñez</i>	
<hr/>	
Régimen jurídico del agua: la experiencia de Estados Unidos	75
<i>Carl J. Bauer</i>	
<hr/>	
Pobreza y ajuste: el caso de Honduras	91
<i>Jorge Navarro</i>	
<hr/>	
Pasado y perspectivas del sistema sindical	103
<i>Fernando Calderón G.</i>	
<hr/>	
Búsqueda de competitividad en la industria maderera chilena	115
<i>Dirk Messner</i>	
<hr/>	
Cómo mejorar el transporte urbano de los pobres	137
<i>Ian Thomson</i>	
<hr/>	
Las privatizaciones y el bienestar social	155
<i>Robert Devlin</i>	
<hr/>	
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i>	182
<hr/>	
Publicaciones recientes de la <i>CEPAL</i>	183

Gestión

estratégica,

planificación

y presupuesto

Juan M.F. Martín P. y Arturo Núñez del Prado

Los autores son, respectivamente, Director de la Dirección de Programación del Sector Público del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y Director de dicho Instituto.

Los procesos políticos, económicos y sociales en los países de la región se encuentran aún en fase de transición, tras la inflexión que experimentaron hace algún tiempo. Después de esa marejada que elevó al mercado y a la iniciativa privada a jerarquías sin contrapeso, se está imponiendo una evaluación más serena respecto de sus virtudes y responsabilidades, así como de sus omisiones y desbordes. Paralelamente se están justipreciando el papel del Estado y las transformaciones que debiera experimentar, así como las modalidades de intervención gubernamental en los procesos socioeconómicos. En síntesis, aún no termina de perfilarse el paradigma que se sedimentará en cada uno de los países de la región. La naturaleza mutante del subdesarrollo, sus nuevas dimensiones y sus manifestaciones más apremiantes, obligan a repensar las interpretaciones y diagnósticos y a plantear, sobre esa base, nuevos proyectos políticos y estrategias para la construcción de economías más eficientes y sociedades más equitativas y solidarias. Por otra parte, en los años recientes se ha puesto de manifiesto un número considerable de iniciativas de reforma, con logros diversos, que apuntan al mejor funcionamiento de los mecanismos del mercado, y a la redefinición del papel del Estado en varios ámbitos de la realidad económica y social de la región. En la nueva división de tareas entre los sectores público y privado, que va surgiendo de esas experiencias nacionales, cobran relieve significativas modalidades de interacción propias de una economía mixta. En este marco se impone la necesidad de una reflexión continuada sobre los hechos en curso que permita organizar y caracterizar las diversas categorías de funciones públicas emergentes, precisar las posibilidades y límites de la capacidad de acción colectiva que encarna la planificación como técnica de gobierno, y fortalecer los criterios y procedimientos gubernamentales en la movilización y asignación de recursos.

I

Introducción

La planificación y la coordinación de políticas públicas se encuentran en un proceso de revisión y de adecuación a las nuevas circunstancias por las que atraviesa la región. En el marco de reformas más amplias del Estado, los cambios en la gestión pública apuntan a establecer nuevas modalidades de organización y de operación.

El presente artículo plantea algunas reflexiones sobre los cambios a la luz de los procesos reales en curso en los países latinoamericanos.¹ Así, en las primeras cuatro secciones, a partir de consideraciones sobre la actual acción del Estado, se hace hincapié en los fundamentos de una gestión estratégica. Se empieza por destacar los problemas más acuciantes del subdesarrollo y su imprescindible jerarquización, y se concluye que es necesario avanzar en una interpretación actualizadas acerca de su gestación y reproducción. La Secretaría de la CEPAL, basándose en una interpretación genérica del funcionamiento socioeconómico de la región, ha elaborado su propuesta sobre transformación productiva con equidad, cuyas "ideas-fuerza" se destacan en este artículo. Se plantea que el análisis del tema referido a las realidades concretas

de las economías y sociedades de la región sería de mucha utilidad para examinar nuevas formas de intervención gubernamental.

En las últimas dos secciones se destacan las funciones públicas emergentes en el marco de las transformaciones societales en curso y de los correspondientes procesos de reforma del Estado. Un primer grupo de funciones está conformado por aquellas que apuntan al papel catalizador del gobierno para orientar y conferir dinamismo al desarrollo nacional; el segundo reúne las funciones de regulación gubernamental para arbitrar entre intereses particulares y colectivos en áreas de posible divergencia, y el último grupo está centrado en el ejercicio de las tareas privativas del gobierno. Estas categorías de funciones públicas emergentes se adoptan como punto de referencia para algunas propuestas de actualización del contenido y de las metodologías de la planificación como técnica de gobierno. El artículo concluye con algunas apreciaciones y sugerencias para fortalecer el proceso decisorio gubernamental en la asignación de recursos públicos.

II

La acción del Estado

Es evidente un cierto inconformismo de la dirigencia política de la región respecto al funcionamiento actual del sistema socioeconómico. Al mercado y a la iniciativa privada se les reconocen atributos que es necesario aprovechar y fomentar, pero también se admite que adolecen de vacíos y limitaciones que es preciso suplir y que incurren en excesos que es conveniente moderar. Se ha entendido bien que los proyectos políticos en vigencia tienen un compromiso

ineludible con la construcción de sociedades mejores. Ello supone una cuidadosa combinación de mercado e intervención estatal, de manera que ésta, en su empeño por lograr su objetivo, no sofoque las potencialidades de la iniciativa privada. Desde luego hay una delicada tarea por hacer de definición del ámbito para la acción estatal, pero también surge la necesidad de concebir nuevas formas y métodos compatibles con los cambios que están experimentando las economías y las sociedades (ILPES, 1992a).

Los procesos políticos que se han dado en la región en los últimos años han tenido influencias muy significativas respecto de la intervención estatal y de las funciones de la planificación como instrumento de orientación de la actividad socioeconómica. En

¹ Una primera versión de este trabajo fue presentada en noviembre de 1992 a la XV Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación, órgano intergubernamental supervisor de las labores del ILPES. Los autores agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de los directores del Instituto y de Jorge Israel y Ricardo Martner.

una primera fase ha sido evidente su relegación en favor de los mecanismos de mercado y de las tendencias desregulatorias. Los ministerios, secretarías y oficinas de planificación han experimentado, en general, una merma en su consideración y en su influencia en los núcleos de adopción de decisiones.

En épocas más recientes, no obstante, se han justipreciado con mayor distancia y realismo nuevos espacios y formas para la acción del Estado, lo que ha supuesto rescatar ciertas funciones clásicas de la planificación e identificar las nuevas tareas que la realidad emergente aconseja. La discusión hoy día no contempla la supresión de la intervención estatal; la controversia, según los países, está centrada más bien en los grados, ámbitos y formas de las actividades regulatorias y de orientación de los procesos económicos y sociales.

III

El fundamento de una gestión estratégica

El proyecto nacional que encarne la construcción de una sociedad mejor, en el que se hagan explícitos los principales objetivos perseguidos, constituye un marco de referencia primordial para la definición de una gestión estratégica. Por un lado, ello supone, en cada realidad nacional, la identificación y jerarquización de los problemas más graves del subdesarrollo. Por otro, una interpretación actualizada y más rigurosa de su origen y de la serie encadenada de sucesos y factores que conducen a esos resultados.

La región ha experimentado, en el pasado reciente, un significativo deterioro en una diversidad de variables económicas y sociales que ha devenido, en general, en una pérdida de la calidad de vida de importantes porciones de su población. Desde luego, las distintas realidades nacionales han experimentado este deterioro en forma también disímil. Los problemas que más inquietan merecerán en cada país una ponderación distinta; los que se destacan a continuación se relacionan fundamentalmente con la inequidad y se reproducen con marcada uniformidad a lo largo y ancho de gran parte de la región.

El no renunciar a influir en las trayectorias futuras es inherente a la naturaleza del ser humano y, por cierto, a la sociedad como un todo, la que en democracia opta por el proyecto que le resulte más convincente. En el instante en que se levanta la mirada para avizorar el futuro teniendo un proyecto de sociedad por lograr, se está aceptando la necesidad de una posición estratégica y la conveniencia de la anticipación, tanto frente a sucesos exógenos previsibles como a decisiones que habrá que adoptar para defenderse mejor de los acontecimientos adversos, aprovechar los fenómenos propicios y, en todo caso, para garantizar el cumplimiento del proyecto político con el que un gobierno esté comprometido. Aquí está la esencia de una actividad planificadora, renovada por cierto y respetuosa de las restricciones que impone el mundo moderno.

1. Los problemas más acuciantes

a) *Pobreza y exclusión social*

Parece haber consenso en que la inequidad existente en la mayor parte de los países de la región ha alcanzado límites difíciles de sobrellevar. Como alguna vez se dijo, minorías que tienen casi todo frente a mayorías que tienen casi nada, constituyen un desequilibrio que vulnera el fortalecimiento democrático allí donde se presenta con mayor gravedad. En verdad el fenómeno ha alcanzado tal magnitud, que no se requeriría información estadística para percatarse de su dimensión (CEPAL, 1990a). La simple observación de ciudades y campos es convincente para concluir que la exclusión social y los enormes desequilibrios territoriales son manifestaciones mayores del subdesarrollo. La inquietante cuantía de la pobreza tienen su explicación en la incapacidad de las economías para absorber productivamente el incremento de su fuerza de trabajo, donde el surgimiento de la economía informal es una demostración evidente de tal incapacidad. Resulta obligada una reflexión sobre las formas de funcionamiento actual del sistema socioeconómico.

Hay quienes piensan que el propio estilo de desarrollo vigente lleva implícito el estigma de la exclusión. Hay otros que sostienen que es un problema de tiempo: en la medida en que las libertades empresariales y el mercado funcionen sin la asfixia que produce la intervención estatal, se irán generando progresivamente mayores inversiones que absorberán con productividad creciente al contingente laboral. Frente a la exigencia de consolidar las democracias en sus distintas dimensiones, el tiempo disponible para revertir el problema se transforma en un recurso escaso. De ahí que se esté alcanzando una aceptación consensual de que mercado e iniciativa privada, gestión estratégica y acción estatal no son excluyentes. La magnitud de las tareas por encarar obligan a confluir en un cauce de requerimientos mutuos, donde se respeten los requisitos de funcionamiento del mercado y la actividad empresarial privada, a la par que las responsabilidades sociales y de conducción estratégica que asumen los gobiernos.

*b) El desborde del
consumo prescindible*

En contradicción con el problema señalado más arriba, se está haciendo patente una tendencia desmedida a adquirir bienes y servicios no precisamente esenciales. Aunque esta proclividad no es inédita, hoy preocupa su ritmo y, particularmente, los métodos utilizados para propiciarla. Otra vez, no sería necesaria la econometría para anticipar que su persistencia podría generar distorsiones más inquietantes.

Aunque una elevada proporción de este consumo es realizado por segmentos relativamente menores de la población, tiene un innegable efecto de demostración el que, sumado a una publicidad que va más allá de la persuasión, promueve estructuras de consumo que no se condicen con el nivel de ingreso de importantes estratos de la sociedad. Por un lado, se merma la capacidad de ahorro y, por otro, se provoca una frustración en los grupos que, impelidos a consumir, no tienen la capacidad de compra suficiente.

Cabe preguntarse si es coherente que la expansión económica esté fomentada en buena medida por la dinámica del consumo prescindible. Frente a esta inquietud no podría soslayarse una actividad estatal que morigere los excesos y subsane las carencias en el consumo de bienes y servicios esenciales. No cabe duda que se trata de un tema complejo: ¿quién decide qué se consume? Habrá que consignar, sin embargo, que hoy en día quienes quieren vender generan y multiplican demandas en forma muy dominante.

*c) Inseguridad de la
vida cotidiana*

En muchas ciudades de la región, incluso pertenecientes a países que experimentan logros económicos, se están difundiendo con carácter alarmante distintas formas de apropiación delictiva de las pertenencias privadas y aun públicas. No obstante medidas punitivas y de prevención que adoptan los organismos que garantizan la seguridad ciudadana, el fenómeno no parece haber menguado. En ciertos lugares se llega a aceptar el hecho, asumiendo conductas que evitan la exposición a riesgos que se estima inexorables.

La intensidad con que ocurren estos hechos puede ser el reflejo de un fenómeno más profundo que meras conductas antisociales. Parece útil reflexionar acerca de la contradicción que pervive en las sociedades de hoy: expansión de la pobreza frente a una persistente incitación a consumir bienes y servicios por lo general no esenciales. La cuantía y modalidades de la publicidad seduce y cautiva al consumidor potencial, cuya capacidad y posibilidad de generar ingresos es en muchos casos muy limitada. La brecha entre querer y poder adquirir puede ser el fermento que nutre conductas lesivas para la sociedad. No cabe duda de su proliferación en los últimos años, y cualquier proyección al futuro, aun la más conservadora, ubica a este fenómeno entre las perturbaciones que exigen una atención preferencial.

*d) El incierto futuro
de la juventud*

No se requiere mayor evidencia para percibir el incierto destino de parte importante de la juventud latinoamericana y caribeña. Hay una proporción que ha recibido educación francamente insuficiente; hay otra, cuya formación sólo le proporciona una limitada cabida en las sociedades de hoy. Con todo, una parte logra insertarse estable y productivamente en la vida económica y social. El resto carece de oportunidades y la incertidumbre frente al futuro respecto de la posibilidad de ser ocupados se acrecienta cuando se tiene la pretensión de trabajar en el campo para el que han intentado prepararse.

El tema de la educación y el acceso al conocimiento es probablemente el que reclamará la reflexión más profunda desde la perspectiva del desarrollo futuro. Es innegable la prioridad que adquiere cuando se ensaya una prospección en un horizonte más allá del año siguiente.

e) *La erosión de la calidad de vida de los grupos medios*

Las rectificaciones de distinto orden que han experimentado los procesos económicos y sociales en época reciente han dejado saldos de distinto signo. Entre los que habría que consignar como deficitarios está el que afecta a los denominados grupos medios, que han debido sacrificar consumos, aun esenciales, en una medida muy significativa. Su canasta de bienes y servicios ha sufrido apreciables encarecimientos que no se condicen con la cadencia que caracteriza a sus ingresos. La naturaleza de su inserción social los obliga a mantener comportamientos que conllevan apreciables sacrificios. El descontento que está tipificando a este estamento de la sociedad es motivo de efervescencia social que asedia a las estructuras políticas sobre las que se asienta la democracia. El vigor de una sociedad tiene estrecha correlación con la solidez y proyección de este componente; su debilitamiento compromete la fluidez de ascensos en la escala social y enturbia el cauce de los procesos políticos. Una visión integradora de los distintos grupos sociales en el marco de una postura estratégica para transitar hacia un futuro mejor constituye una responsabilidad central en la gestión de un gobierno.

f) *La demanda de transparencia*

En los años noventa se asiste a un nuevo ciclo democrático de carácter universal, probablemente el más amplio, profundo e intenso de los acaecidos durante el siglo. La legitimidad democrática transforma, entre otros, regímenes políticos, formas de gobierno y sistema de partidos. América Latina, con su diseminada democratización, ha sido una expresión señera de esa tendencia. Sin embargo, se evidencian procesos menos conocidos e insuficientemente analizados. Uno de ellos es el relativo a la demanda social de transparencia. La recuperación de la democracia incluye la constitución de un espacio público abierto, diáfano, y de cara a los ciudadanos.

Los mismos avatares del proceso de desarrollo agudizan la demanda de claridad. En efecto, los nuevos mecanismos de desregulación económica la exigen para perfeccionar su propia legitimidad y ella es crucial en las ocasiones en que se privatizan empresas públicas.

La demanda de transparencia se asimila a la exigencia de participación genuina en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas. De este modo, son cuestionadas todas las formas de hermetismo y opacidad en los procesos decisivos. Obviamente, tal demanda alcanza a meca-

nismos y comportamientos sociales como el burocratismo, el nepotismo, el clientelismo, el tráfico de influencias, entre otros. La crisis que afecta a los partidos políticos en ciertos países tiene relación con la censura que emerge frente a estos excesos. Pocos fenómenos, si es que alguno, pueden lesionar más la capacidad de gobernar que los que atañen al cuestionamiento sobre la legitimidad y legalidad de la gestión.

g) *Otros aspectos*

Por cierto que existen otros problemas graves del subdesarrollo. Entre ellos, cabe destacar el deterioro del medio ambiente. Sin embargo, a pesar de su enorme importancia, no es del caso explayarse aquí al respecto, sino sólo consignarlo. La profusión de información, diagnósticos y proyecciones sobre el tema son de dominio público y mucho más de la dirigencia política de la región.

2. Necesidad de interpretaciones actualizadas

Aunque se podrían agregar otras manifestaciones inquietantes del subdesarrollo de hoy, aquí sólo se han mencionado aquellas que alcanzan una jerarquía mayor por sus repercusiones y por hallarse muy difundidas. Como ya se dijo, en cada realidad nacional tienen una particular presencia, y en ciertos casos hasta pueden merecer una consideración secundaria, dando lugar a otras preocupaciones propias de esa realidad. No obstante, una detenida reflexión sobre este tema parece tarea obligada.

Como una consecuencia natural surge la necesidad de avanzar en una interpretación actualizada de la forma en que se genera y reproduce cada problema. Aquel juicio sobre la inutilidad de hacer más diagnósticos, que se difundía con persistencia, no parece tener hoy día validez. El mundo externo y la economía y la sociedad de cada país han experimentado mutaciones considerables. Por otro lado, han surgido problemas inéditos y los llamados crónicos han sufrido alteraciones, incluso en su naturaleza. Los diagnósticos, para que den lugar a una concepción estratégica de superación de los problemas, no pueden limitarse a consideraciones generales; necesariamente han de referirse a una determinada realidad. Se impone un acentuado rigor en la identificación de las variables, su secuencia temporal, sus encadenamientos directos e indirectos, así como en la estimación de sus cuantías y ponderaciones respectivas. Las interpretaciones generales deberían avanzar en concreción, especificidad y desagregación.

IV

Las "ideas-fuerza" de la CEPAL

Frente al conjunto de problemas que encara la región y la necesidad de asumir posiciones estratégicas que les den solución, la Secretaría de la CEPAL ha planteado un conjunto de reflexiones de carácter general que aluden a los temas de la transformación productiva, la equidad y la sustentabilidad del desarrollo. Se trata de "ideas-fuerza" que tienen su base en la observación de los fenómenos contemporáneos y cumplen el propósito de promover un debate que en cada realidad nacional pueda tener una expresión que se condiga con sus particularidades. El planteamiento cepalino tiene como propósito principal dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿cómo lograr una mayor expansión económica y una más sólida inserción externa, de una manera compatible con la elevación de los niveles de vida de la población y la preservación del medio ambiente? (CEPAL, 1990b y 1992).

Las ideas centrales de la propuesta se refieren al logro de una competitividad auténtica y al carácter sistémico del dinamismo económico. Este nuevo concepto de competitividad, que se opone al que deviene de ventajas comparativas derivadas de salarios bajos y la depredación del medio ambiente, supone una incorporación creciente del progreso técnico y del conocimiento en los procesos productivos y distributivos.

Ese carácter sistémico plantea eslabonamientos respecto de la dinámica económica que se genera tanto en la más sólida inserción externa como en el incremento de la productividad en la generación de bienes y servicios de consumo interno. De esa manera se garantiza una mayor articulación social como conse-

cuencia de la mayor equidad que se produciría en el funcionamiento de una economía más integrada. Como puede verse, el núcleo que sostiene la dinámica económica, la menor heterogeneidad estructural, la más sólida inserción externa y la mayor equidad, es la incorporación del progreso técnico y del conocimiento como resultado de políticas que compatibilicen requisitos con objetivos.

Un supuesto fundamental de esta propuesta es que el desarrollo de economías abiertas, fundado sobre estas bases, es capaz de generar empleos muy superiores en productividad y cantidad a los que hubieran derivado de una profundización del proceso de sustitución de importaciones en el marco de economías protegidas. El carácter sistémico de la propuesta enfatiza la creación de empleos indirectos, derivados del esfuerzo competitivo global en el campo de los insumos materiales involucrados y de los servicios comprometidos.

El enfoque integrado de la CEPAL sugiere una acción activa del Estado en ciertos aspectos claves, como la mayor austeridad pública y privada tendiente a promover el ahorro y la inversión; la preservación del capital natural y la integridad de la biosfera; la promoción de proyectos en el campo del transporte, de las comunicaciones y de las otras obras de infraestructura requeridas para lograr la competitividad sistémica; la política de absorción, adaptación y creación tecnológica; la inversión en recursos humanos y capacitación de la fuerza de trabajo, y la creación y fortalecimiento financiero de empresas pequeñas y medianas.

V

Nuevas formas de intervención gubernamental y renovación de la planificación

El propósito de fortalecer la gestión pública en el marco de una estrategia de transformación productiva con equidad y sustentabilidad debe tomar en consideración los fenómenos societales que condicionarán

esa gestión en años venideros. Estos se resumen en cuatro movimientos más o menos generalizados en los países de la región: i) la transición de economías semicerradas hacia una mayor apertura, tanto para la

integración con el resto del mundo como para la participación en acuerdos de cooperación y de libre comercio con otras naciones; ii) el paso de economías extensamente reguladas y con amplia participación estatal -directa e indirecta- en la producción de bienes y servicios, a esquemas que descansan en la iniciativa privada y en el funcionamiento de los mercados, con regulaciones públicas estratégicas y de mayor eficacia; iii) la dispersión vertical del aparato de gobierno central, que cede potestades e instrumentos hacia afuera -como consecuencia de la mayor apertura e integración de la economía- y delega atribuciones hacia abajo, en procesos de descentralización (regional, provincial y municipal) de diversa amplitud, y iv) las dificultades crecientes del gobierno, por sus restricciones financieras, organizacionales y tecnológicas, para enfrentar el conjunto de demandas que se expresan, en grado variable, en el plano político.

En este marco, aunque con las peculiaridades y acentos de cada país, dos temas estrechamente vinculados -la reforma del Estado y las funciones públicas emergentes- ocupan hoy un lugar principal en las preocupaciones y acciones de los gobiernos; un tercero, la renovación de la planificación, va ganando también un espacio creciente.

1. Reforma del Estado

Existe un primer hecho que es insoslayable: contra el telón de fondo descrito ya están en curso importantes cambios en las funciones económicas del Estado, que podrían resumirse en el siguiente lema: el Estado está reformando y reformándose. Es, a la vez, sujeto y objeto de dicho proceso.

Esta característica implica la simultaneidad de dos procesos en la acción actual del gobierno: administración y cambio. Se trata, por un lado, de definir y administrar las políticas públicas en el marco de una determinada configuración de las condiciones del contorno en que el gobierno opera; por otro, se busca alterar dichas condiciones para delimitar los ámbitos de actuación gubernamental, redefinir sus funciones y ampliar la viabilidad de sus políticas. En consecuencia, un segundo hecho relevante es que la gestión actual de gobierno está marcada por esta interacción de los procesos de administración (normalidad) y cambio (innovación).

Surge también una preocupación cuando se aprecia que reducir el protagonismo es más sencillo que crear las capacidades efectivas necesarias para

establecer un nuevo perfil, aunque ambos procesos no son necesariamente inconsistentes. Avanzar en esta dirección implica centrar la discusión en la calidad de la intervención del gobierno y no tan sólo en su magnitud. ¿Cuáles son los requisitos de calidad de la intervención del gobierno, compatibles con las transformaciones señaladas anteriormente?

Sin pretender ser exhaustivos, cinco de esos requisitos merecen ser destacados (ILPES, 1992b; Asael, 1992): i) cuidadosa selectividad de las áreas críticas, ii) eficiencia y eficacia en su accionar, iii) transparencia verosímil, iv) duración explícita, y v) costo conocido.

Hoy es condición inexcusable, para legitimar la intervención del gobierno, el derecho de las sociedades a conocer y evaluar los beneficios y costos que emanan de las acciones gubernamentales, y, sobre todo, a identificar quiénes reciben y quiénes dan, por qué, cuánto y en qué tiempo, en un ambiente en que la opinión social responsable se ejercite en forma irrestricta.

El requisito de selectividad es un claro reconocimiento no sólo de la existencia de ámbitos propios de otros actores económicos y sociales, sino también de la limitación de los recursos de gestión, de financiamiento y, en última instancia, de los recursos de poder con que cuenta el gobierno. Pero más allá de esta comprobación elemental, es necesario hacer explícito cuáles son las áreas críticas que demandan su intervención y bajo qué modalidades. Esto requiere trasladar el foco de la discusión desde el balance público/privado a las nuevas funciones emergentes públicas y privadas, vale decir, pasar de la anatomía a la fisiología de la economía mixta.

2. Funciones públicas emergentes

Una dificultad que ha de resolverse es que, en diversos ámbitos, el Estado tiene la responsabilidad de última instancia por cuanto se supone que representa el interés colectivo, hecho que lo singulariza respecto del resto de los actores económicos y sociales. Puede considerar prioritaria su acción en determinadas áreas, lo que equivale a postergar la búsqueda de soluciones a otros problemas vigentes. Sin embargo, postergar no es lo mismo que desatender; el gobierno simplemente tiene la responsabilidad indelegable de conducir una acción colectiva para encarar el conjunto de los problemas nacionales.

En un régimen democrático el gobierno se ejerce por administraciones sucesivas y, por consi-

guiente, esa responsabilidad de conducir la acción colectiva va recayendo en distintos actores, y no siempre los compromisos de una administración pasan a ser las obligaciones de la siguiente. El logro de acuerdos, explícitos o implícitos, entre las fuerzas políticas con capacidad de alternarse en el poder, sobre aspectos centrales de la direccionalidad del desarrollo y el pleno funcionamiento de las instituciones, es un camino eficiente para enfrentar ambas dificultades.

Aparte de estos acuerdos sobre la orientación y el régimen de las políticas públicas, los activos a disposición del gobierno son, por un lado, el marco intertemporal de su gestión, que le brinda algunas holguras para encadenar resultados y acomodar demandas, y por otro, los diferentes grados de interacción público-privada para concretar acciones de interés conjunto, que le permiten graduar su propia participación en el diseño, ejecución, financiamiento y administración de las políticas pertinentes.

En este sentido, las funciones públicas emergentes en el panorama actual de la región parecen agruparse en tres categorías: un primer grupo está conformado por funciones que apuntan al papel catalizador del gobierno para orientar y conferir dinamismo al desarrollo nacional; el segundo busca arbitrar, mediante la regulación gubernamental, entre intereses individuales y colectivos en aquellas áreas donde puede haber divergencias; por último, el tercer grupo de funciones está centrado en el ejercicio de las tareas privativas del gobierno. Por cierto, estas categorías de funciones surgen con distinta fuerza y grado de consenso según las particularidades propias de cada situación nacional. Por otra parte, la elaboración en torno de ellas se inscribe necesariamente en alguna interpretación de los problemas del desarrollo en la región. ¿Cuáles serían sus contenidos para consolidar una estrategia de transformación productiva con equidad y sustentabilidad?

a) *Construir mecanismos modernos y efectivos para orientar el desarrollo*

Dados los desafíos que genera el desarrollo contemporáneo, la estrategia de cambio se asienta sobre cuatro pilares fundamentales: la inversión, la tecnología, los mercados y el financiamiento. La articulación entre ellos no es espontánea y cabe a la función catalizadora del gobierno inducir un desarrollo acompasado de los mismos.

i) *Dinamización de la inversión.* Crear condiciones de estabilidad en las reglas del juego, de credi-

bilidad y sustentabilidad de las políticas públicas, de vigencia de los derechos de propiedad, y de resolución justa, pronta y ágil de los conflictos derivados de contratos vigentes, son aportes directos del gobierno para inducir la inversión privada, ya sea a través de sus propias acciones o promoviendo adecuaciones legales y administrativas y el funcionamiento eficiente de otros órganos del Estado. Sin embargo, estas condiciones son necesarias pero no suficientes. A ellas cabría agregar el fomento de un mayor nivel de ahorro público y privado, el desarrollo y modernización de la infraestructura y la información pública sobre las oportunidades de inversión presentes en la economía.

ii) *Desarrollo científico-tecnológico.* La incorporación y la difusión deliberada del progreso técnico constituyen el pivote de la transformación productiva y de su compatibilización con la democracia política y una creciente equidad social (CEPAL/UNESCO, 1992). En la incorporación y difusión del progreso técnico intervienen múltiples factores, entre los cuales destacan la formación de recursos humanos y el conjunto de mecanismos e incentivos que favorecen el acceso a nuevos conocimientos y la generación de ellos. En este ámbito, los rezagos de la región en el eje educación-conocimiento comprometen posibles avances en otros aspectos de la incorporación y difusión del progreso técnico. Dichos avances sólo podrán alcanzarse mediante una amplia reforma de los sistemas de educación y de capacitación laboral existentes en la región, y mediante la generación de capacidades endógenas para el aprovechamiento del progreso científico-tecnológico.

iii) *Mercados y evolución de la competitividad.* El estímulo a la competitividad y el desarrollo de una nueva fase exportadora con mayor contenido tecnológico suponen grados crecientes de interacción público-privada en al menos dos ámbitos: el fortalecimiento de los organismos encargados del seguimiento de los mercados externos del caso, y de la apertura de nuevos mercados, y la promoción de tratados de libre comercio y de acuerdos de integración regional, subregional y binacional (CEPAL, 1990b, cap.V). Pero no se compite sólo en los mercados externos. Por sus efectos en los mercados internos, el proceso de apertura comercial debe ser sostenido pero gradual, o ir acompañado de mecanismos transitorios de protección o de subsidios explícitos, para dar a los sectores nacionales expuestos a la competencia oportunidad y tiempo razonable para adaptarse a las nuevas condiciones.

iv) *Mobilización de recursos para el financiamiento de largo plazo.* El regreso incipiente de algunas empresas privadas al mercado financiero internacional alivia problemas de recursos a escala microeconómica, pero a nivel agregado el meollo del problema continúan siendo, con escasas excepciones, la restricción externa y el nivel de endeudamiento del sector público. La reducción y estabilización de los pagos por concepto de deuda externa, así como el saneamiento de las finanzas públicas, mantienen su vigencia, aunque son destacables los progresos realizados en ambos frentes en varios países de la región. Sin embargo, más allá de la afluencia temporal de recursos externos por privatizaciones e inversión de cartera, el restablecimiento de las corrientes financieras orientadas a la inversión productiva está estrechamente vinculado con la posibilidad de concretar nuevos flujos comerciales con el exterior y con la disminución del costo y del riesgo-país.

b) *Crear las capacidades necesarias para la regulación de mercados y actividades que así lo requieran*

La apertura de la economía y el movimiento hacia el mercado entrañan, en algunos ámbitos específicos, la necesidad de que el gobierno establezca mecanismos de regulación y supervisión para armonizar intereses privados y colectivos, asegurar la sustentabilidad del sistema y establecer compromisos entre distintos sectores. Cuatro de estos ámbitos surgen con fuerza generalizada en los distintos países de la región: producción de bienes y servicios en mercados monopólicos; sistema financiero y mercado de capitales; administración de la seguridad social, y mercado y legislación laboral. En algunos casos hay, asimismo, claras interacciones de dos o más de estos ámbitos.

i) *Producción de bienes y servicios en mercados monopólicos.* La privatización de empresas públicas es un hecho notorio en el escenario económico actual de la región. Los programas gubernamentales al respecto son ambiciosos y no existen signos visibles de que dicha tendencia vaya a revertirse. Cuando ellos incluyen -como ocurre en varios casos- bienes y servicios que se prestan en condiciones monopólicas o que involucran externalidades de consideración, la calidad y efectividad de la regulación pública pasa a ser un elemento central de su impacto futuro y de la propia sustentabilidad de la política. Así, los gobiernos enfrentan el desafío de establecer marcos regulatorios adecuados para asegurar la eficiencia asignativa, armonizar los diferentes intereses en juego, dispo-

ner de instrumentos efectivos para que las regulaciones se cumplan y los conflictos se diriman y, sobre todo, para ajustar dicho marco a condiciones cambiantes, tanto tecnológicas como derivadas de su propio funcionamiento.

ii) *Sistema financiero y mercado de capitales.* Los sistemas de regulación y supervisión en este ámbito han probado ser de una importancia decisiva para el éxito de las políticas de liberalización y de reforma financiera. Los países que han liberalizado el crédito y las tasas de interés sin mecanismos adecuados de regulación y supervisión han tendido a experimentar crisis de solvencia y pérdidas de control financiero. Según la información disponible (CEPAL, 1991a), la estructura de un sistema adecuado abarca: una regulación prudencial, para controlar los riesgos de insolvencia e iliquidez de las instituciones bancarias y financieras; la regulación financiera, para mantener la fluidez y competitividad de los instrumentos internos respecto de las colocaciones externas (tipo de cambio, tasas de interés, períodos de maduración, entre otros) y para promover el desarrollo de instrumentos que permitan ampliar la cobertura del sector institucionalizado (como por ejemplo, fondos de garantía, seguros y colocaciones de capital de riesgo), y la regulación organizacional para asegurar la eficiencia operativa del sistema, aprovechando las economías de escala y la integración de actividades y promoviendo la competitividad.

iii) *Administración de la seguridad social.* La crisis de los sistemas de seguridad social apoyados en un criterio de reparto administrado por el Estado está llevando a varios gobiernos a encarar reformas en este ámbito. Algunas de ellas contemplan ajustes en el sistema tradicional; otras su reemplazo pleno por un sistema de capitalización individual administrado por entidades privadas; un tercer grupo se apoya en una combinación de ambas cosas (CEPAL, 1991b). En todo caso, el panorama emergente señala un posible incremento de la participación de entidades privadas en la administración de fondos de considerable monto y, concomitantemente, la necesidad de mecanismos públicos de regulación que, junto con abrir oportunidades de inversión para dichos fondos, aseguren el mantenimiento de la solvencia, la estabilidad financiera y la competitividad de las entidades administradoras.

iv) *Mercado y legislación laborales.* Un ingrediente importante para el desarrollo de la competitividad es asegurar grados suficientes de flexibilidad en el mercado laboral. La modernización de la produc-

ción no es un proceso homogéneo ni integral, sino un camino que entraña riesgos de tensiones y desequilibrios, en el que los recursos humanos pueden quedar rezagados con respecto a las nuevas exigencias, tanto en materia de conocimientos técnicos como de la capacidad de adaptación a un entorno productivo sometido a cambios frecuentes y de gran envergadura. La reducción de este desfase y la reconversión de los sectores no competitivos de la economía nacional demandan movilizar recursos públicos y privados con el propósito de mitigar los efectos sociales a través de la creación de mecanismos de financiamiento de subsidios de cesantía; proveer una capacitación laboral orientada hacia los nuevos mercados; y asegurar una transición ordenada a través de diagnósticos y prospectivas sectoriales, la adaptación del marco jurídico e institucional y la instauración de mecanismos eficientes de conversión laboral.

c) *Desempeño de las tareas
privativas del gobierno*

A pesar de las tendencias reseñadas, el Estado continúa siendo -por su ponderación económica, capacidad impositiva y recursos de poder- la principal organización en los países de la región y tiene a su cargo, además, un conjunto de tareas con cierto grado de exclusividad. Por consiguiente, la planificación de su propio accionar y la calidad de la gestión en el desempeño de sus actividades son necesidades actuales de alta prioridad. Al respecto cabe destacar tres temas relevantes: la administración de los desequilibrios globales; la acumulación de capital social, físico y humano, y la distribución de funciones y atribuciones dentro del aparato estatal.

i) *Administración de los desequilibrios globales.* El control de los desequilibrios macroeconómicos es tarea imprescindible del gobierno como base para el crecimiento con estabilidad. Este, a su vez, es apreciado como condición necesaria para afrontar los desafíos de la transformación productiva con sustentabilidad y equidad social. Dicho marco impone un manejo fiscal que apunte a dar solidez estructural a los ingresos y a conferir flexibilidad al presupuesto de gastos, de manera que las necesidades de financiamiento del sector público sean compatibles con los recursos genuinos a su disposición.

Sin embargo, para alcanzar buenos resultados respecto de aquellos otros desafíos que enfrenta el gobierno es preciso, además, orientar la política fiscal en un sentido progresivo (CEPAL, 1992, cap. IV). Al respecto, cabe recordar que esta progresividad ha de

juzgarse en términos de la incidencia neta que tiene en los distintos grupos sociales el conjunto de las intervenciones gubernamentales, constituido de un lado por la tributación y los precios públicos y de otro por las diferentes formas del gasto. Así, la administración de los desequilibrios económicos, sociales y ambientales podría apoyarse en la articulación -dentro de un marco intertemporal- de las acciones que operen sobre el monto y la estabilidad de los recursos públicos, sobre las posibilidades de reasignación entre las distintas partidas presupuestarias y, en especial, a través de la mayor eficiencia del gasto.

ii) *Acumulación de capital social, físico y humano.* Avances significativos en materia de competitividad auténtica demandan, por la característica sistémica del concepto, el desarrollo y la operación eficiente a precios internacionales de la infraestructura física. En este ámbito se han producido graves deterioros como consecuencia de la crisis fiscal de los años ochenta, al punto de convertir en prioritarios a los programas de rehabilitación de la infraestructura existente. La insuficiencia de recursos públicos en relación con los montos requeridos de inversión y gasto corriente ha llevado a los gobiernos a encarar diversos programas de desregulación, de privatización, de descentralización y de concesión mediante sistemas de peaje o subvención al sector privado para llevar a cabo la recuperación, las expansiones requeridas, el mantenimiento y la operación de importantes componentes del sistema. Aparte de la ya mencionada función regulatoria de los mercados monopólicos que compete al gobierno, cabe destacar la necesaria complementariedad del gasto público con la inversión privada, en el marco de políticas gubernamentales efectivas para tutelar el desarrollo armónico de la infraestructura, así como para vigilar sus impactos sobre la equidad social y territorial y sobre el medio ambiente.

En materia de prestaciones sociales se asiste también a una creciente expansión de cuasimercados para la seguridad social, la salud y la educación, orientados a sectores de ingresos altos y medios. El notable deterioro en años recientes de la calidad de los servicios públicos prestados ha acelerado el tránsito hacia estos nuevos sistemas, aun a costa de sacrificios en otros rubros del presupuesto familiar. Sin embargo, grandes mayorías carecen de alternativa a las prestaciones públicas. En este ámbito, aparte de aumentar los recursos, se requiere un formidable esfuerzo público para establecer políticas realistas, diseñar programas eficaces, focalizar el gasto, coordinar las acciones de las instituciones intervinientes y,

sobre todo, establecer sistemas de prestación de servicios eficientes y de la máxima calidad posible.

iii) *Distribución de funciones y atribuciones en los distintos niveles de gobierno.* La desconcentración y descentralización de muchas responsabilidades del gobierno central se apoyan en dos consideraciones que se potencian mutuamente: por un lado, la demanda de mayor autonomía y, por otro, la merma en los recursos y capacidades a disposición del gobierno central. Este movimiento muestra tres dimensiones: la gestión empresarial, que es el típico caso de las empresas públicas; la prestación de servicios sociales, y la de corte territorial a nivel de regiones, provincias y municipios. El movimiento en ninguna de estas dimensiones es lineal, ni está exento de oposiciones entre niveles de centralización y autonomía; entre subsidios y autarquía obligada, y entre las normas impuestas desde el gobierno central y las resistencias particulares o locales. Al respecto cabe destacar dos aspectos: primero, que las necesarias autonomías financieras deben guardar estrecha relación con las funciones y responsabilidades asumidas y además reducir lo menos posible los espacios de maniobra del gobierno central para la administración de los desequilibrios macroeconómicos, y segundo, que la desconcentración y descentralización inducen, en realidad, un reordenamiento de las funciones en el conjunto del aparato estatal. En consecuencia, no se trata solamente de fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de las entidades hacia las que se desconcentra o descentraliza, sino también de redefinir y organizar las funciones de los órganos centrales o sectoriales para formular políticas de cobertura nacional, definir y vigilar el cumplimiento de normas, detectar oportunamente fluctuaciones de importancia en la calidad de la gestión desconcentrada o descentralizada respecto de estándares nacionales y aplicar acciones correctivas de apoyo.

El perfil del Estado necesario para el cumplimiento de estas funciones difiere del correspondiente a su estructura tradicional: si ha de ser más pequeño, también debería ser más sólido y fuerte; tendrá que especializar sus distintas funciones y, al mismo tiempo, lograr mayor unidad de comando y de realizaciones; deberá interactuar más con las organizaciones políticas, funcionales y de la sociedad civil, y a la vez preservar grados suficientes de autonomía relativa en sus decisiones. Esta transformación, con las peculiaridades propias de cada realidad nacional, es quizás uno de los mayores desafíos que enfrentarán los países de la región en años venideros.

3. Renovación de la planificación

Las funciones públicas emergentes que se han reseñado constituyen un punto de referencia obligado para actualizar los contenidos y las metodologías de la planificación como técnica de gobierno. Por tal motivo, cabe preguntarse cuáles serían el perfil y los aportes posibles de una planificación renovada en el desempeño de esas tres categorías de funciones: el papel catalizador del gobierno; el arbitraje entre intereses individuales y colectivos, y el ejercicio de las tareas privativas del gobierno.

Respecto del papel catalizador del gobierno, corresponde destacar la necesidad de producir información sobre el futuro; esto es definir, aunque sea mínimamente, los escenarios hacia los cuales podrá evolucionar cada sociedad nacional. Ello se justifica en, por lo menos, tres sentidos: favorece la unidad y coherencia intertemporal del proceso decisorio del gobierno; sirve de orientación al cálculo económico privado, al permitir estimaciones más claras y precisas del riesgo en la inversión de largo plazo, y ofrece una visión de las posibilidades de todos los integrantes de la estructura social. Esta es tal vez la contribución central de la planificación a la capacidad de gobernar, ya que todo proyecto se estructura recorriendo un camino de doble tránsito entre el presente y el futuro; sin este ir y venir entre lo actual, lo posible y lo deseable no puede haber conducción ni concertación estratégica.

En períodos de rápido cambio, como el presente, esta labor trasciende las meras extrapolaciones de tendencias y no debe confundirse con prácticas superadas de planificación que pretendían disciplinar el futuro. Ella tiene que catalizar una articulación de las perspectivas más allá de las posibilidades de los mercados y de cada actor o grupo social por separado y también anticipar las consecuencias que, en distintos plazos, producirán las decisiones de gobierno. Si bien la práctica gubernamental en varios países incorpora este tipo de consideraciones, normalmente lo hace de manera poco sistemática y sobre bases insuficientes. La metodología prospectiva de escenarios, junto con la operación de un sistema de indicadores de la coyuntura, proveen el soporte técnico para el desarrollo de esta tarea. Sin embargo, su ejercicio no puede estar aislado del proceso decisorio real en su más alto nivel aunque, por supuesto, las actividades de preparación sean responsabilidad de alguna entidad específica, normalmente el organismo nacional de planificación. La razón es doble:

implica un manejo de información y articulación de racionalidades que sólo se expresan en dicho nivel y, por otro lado, es un instrumento para adoptar decisiones de tipo estratégico dentro del gobierno y constituye la base técnica para los procesos de concertación fuera de él.

En relación con la segunda categoría de funciones públicas emergentes -el arbitraje entre intereses individuales y colectivos en áreas de gestión con significativa presencia privada- el papel de una planificación renovada puede también ser decisivo. En primer término, para identificar las áreas críticas que requieren regulación y supervisión públicas; en segundo término, para anticipar y dar seguimiento a eventuales problemas y efectos no deseados, originados por los cambios de política introducidos; en tercer término, para instalar las capacidades técnicas y de negociación necesarias en el aparato público, y finalmente, para contribuir a la necesaria representación y armonización de intereses, a la transparencia pública del proceso y al establecimiento de mecanismos automáticos e institucionalizados para dirimir conflictos. Este último aspecto implica, de manera similar a la categoría anterior, procesos de negociación y de construcción de consensos; sin embargo, en este caso las tareas están centradas en ámbitos más acotados desde el punto de vista de los actores involucrados y más específicos en cuanto a la naturaleza de los posibles conflictos.

Por último la tercera categoría -ejercicio de las tareas privativas del gobierno- también demanda un considerable esfuerzo de planificación, en particular

para la programación, evaluación y seguimiento de las acciones gubernamentales. Estas actividades requieren la aplicación sistemática de la lógica económica y del conocimiento sustantivo del sector del cual se trate a las decisiones detalladas del gobierno en los respectivos niveles sectoriales o globalizadores, apoyados con los sistemas de datos y criterios operacionales correspondientes.

Un aspecto importante que se debe resaltar es que, en el marco de los procesos de reforma del Estado actualmente en curso en los países de la región, varias de estas actividades relativamente rutinarias de planificación deberán modificar o reorientar sus contenidos y procedimientos. Así por ejemplo, la reestructuración del proceso presupuestario, o la reorganización del sistema de programación de inversiones y de evaluación de programas y proyectos de inversión en capital social, físico y humano, o la redefinición del relacionamiento entre las empresas públicas y el gobierno central, o la redistribución de competencias y recursos entre distintos niveles de gobierno, han de requerir todas ellas intervenciones estratégicas, cuyo común denominador es la inducción de ajustes organizacionales, de métodos y de procedimientos de manera concentrada, selectiva y con duración limitada en el tiempo; es decir, la planificación va asociada, en estos casos, con la idea de establecer un nuevo régimen para el desempeño de la gestión pública en áreas específicas, de acuerdo con el perfil actual de las funciones del gobierno.

VI

Relación entre planificación y presupuesto

La relación entre planificación y presupuesto siempre ha sido considerada un nudo neurálgico de la capacidad de acción gubernamental, ya que condensa los nexos recíprocos entre la preparación de decisiones y la asignación de recursos.

A las tradicionales dificultades para establecer arreglos institucionales y metodologías vinculantes efectivas entre ambos procesos se han sumado, en el pasado inmediato, interrupciones -con mayor o menor amplitud según los países- de una y de otra tareas.

Sin embargo, el mismo período ha dejado lecciones que hacen hoy más urgente, pero también más

viable que ayer, el logro de soluciones adecuadas para este problema recurrente de la acción gubernamental: i) la importancia central conferida al tema fiscal en el manejo de los desequilibrios macroeconómicos; ii) la consolidación e integración de las políticas de ingresos públicos, de las decisiones de gasto y de las modalidades de financiamiento de eventuales déficit; iii) la noción de que, dada una restricción global de recursos, adquieren importancia los conceptos de prioridad, productividad y sustitución en los programas globales de gasto; iv) la introducción explícita de un marco intertemporal para buscar soluciones a demandas pos-

tergadas o latentes, y v) la mejor comprensión de la interacción de los gastos de capital y los gastos corrientes, así como de algunas falencias en esta clasificación de ciertas partidas de gasto.

Desde un punto de vista técnico, no es difícil imaginar el bagaje instrumental e informático necesario para configurar un conjunto integrado de programación y gestión del gasto público. Dicho conjunto incluye: i) un marco macroeconómico, la interacción con la programación fiscal y un sistema de indicadores para el análisis coyuntural; ii) un plan fiscal con proyecciones de ingresos y gastos, bajo distintos supuestos de continuidad e innovación; iii) un programa de inversión pública, física y social, plurianual y renovable, con gastos escalonados actualizados anualmente, y iv) un sistema de ejecución presupuestaria y de control del gasto, en sus dimensiones físico-económica y financiera.

Estos componentes involucran tareas que se desenvuelven en distintos lapsos: un período móvil de programación de mediano plazo (tres a cinco años, con actualización semestral o anual) constituye el horizonte temporal necesario para una visión integrada del proceso. Vale insistir en que es perfectamente posible afiatar un marco analítico como el precedente, aunque, por supuesto, el proceso no está exento de dificultades (como las controversias teórico-metodológicas, el acoplamiento de sus distintos componentes, y la pertinencia, oportunidad y confiabilidad de las bases de datos, para mencionar las principales).

Cuando se toma en consideración que este quehacer gubernamental se materializa a través de la administración pública, afloran algunas complicaciones mayores. Sin embargo, la dimensión institucional es crucial para transformar posibilidades técnicas en métodos ordinarios de trabajo de la administración, conducentes al necesario ordenamiento y solidez del proceso decisorio público. El problema de la implantación institucional no es menor: hay importantes inercias que vencer, mecanismos de coordinación que diseñar y establecer y, sobre todo, es preciso lograr que la información pertinente -que no es precisamente un bien libre- fluya adecuadamente a través del sistema.

Dos necesidades centrales en materia institucional merecen ser destacadas: contar con una maquinaria tecnocrática y administrativa capaz de interactuar eficientemente con las directivas gubernamentales, y realizar un esfuerzo sostenido de innovación acumulativa en materia de procedimientos para la programación y gestión públicas.

Respecto de la primera, muchos coincidirán en que la administración pública exhibe a la vez exceso de personal y carencias de capacidades funcionarias. También habrá consenso en que la mayoría de los países de la región disponen de una masa crítica de recursos humanos suficientemente calificados. ¿Dónde reside entonces el problema? Sin duda el nivel de las remuneraciones del sector público es una causa importante, pero no es la única. ¿Qué atractivo para iniciar y progresar en una carrera funcionaria puede ofrecer una administración estatal que es objeto de cuestionamientos como los que han aflorado con persistencia en la región? Al respecto, es imperioso reconstruir una imagen de la función pública: socialmente valorada, con transparencia en su gestión y capacidad de acción efectiva. Esta tarea debería ser liderada por la dirección política, pero asumida por los distintos estamentos de la sociedad y, en especial, por el sector empresarial. La razón es simple, pero poderosa: el desarrollo exitoso de la economía privada tiene como un requisito esencial la existencia de un sector público moderno y capaz de operar con eficiencia las áreas críticas de su gestión y, en particular, el proceso de asignación de los recursos que la sociedad le entrega.

Pero también, esta decisión política debe reflejarse en los correspondientes reordenamientos legales, en nuevas disposiciones administrativas y en la adopción de procedimientos que refuercen y sostengan en el tiempo el proceso de reforma, posibilitando así el logro de resultados acumulativos. Esto ha de requerir, normalmente, el establecimiento de acuerdos políticos para mantener el rumbo de cambio más allá de una administración particular. Tal vez, paradójicamente, la reforma del Estado tiene que ser una política de Estado. La institucionalización de bases técnicas sólidas como apoyo al proceso de asignación de recursos públicos no parece ser un tema suficientemente polémico como para inhibir acuerdos que permitan progresos sustanciales; por lo tanto, sería un buen punto de partida.

No se trata, por cierto, de reducir el problema a la consolidación de un estamento tecnoburocrático en la administración pública, ya que el proceso de asignación de recursos públicos tiene también una importante dimensión política. En realidad dicho proceso se apoya en un cierto equilibrio de los criterios técnicos y políticos aplicados en nodos del aparato público a distinto nivel de decisión. El carácter diseminado y agregativo del proceso tiene tres consecuencias principales: hay múltiples centros de decisión que patro-

cinan diferentes acciones de gasto; el comportamiento de estas unidades se orienta en buena medida según sus propios intereses y su racionalidad particular, y el poder de las unidades para empujar sus iniciativas varía de manera importante, por razones de carácter técnico y político.

En consecuencia, el proceso de asignación de los recursos públicos entraña una buena dosis de negociación institucional y no sólo es un asunto de naturaleza técnica. Más precisamente, el proceso complejo mediante el cual se adoptan las decisiones políticas puede adquirir mayor eficiencia y racionalidad global si se mejora el análisis, pero no puede reemplazarse por un simple cálculo técnico. Lo verdaderamente importante es que dicho proceso, a través de esa interacción positiva, se convierta en una instancia de expresión explícita de opciones, en la cual las decisiones de gasto respalden los objetivos rea-

les del gobierno y de las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Los gobiernos de la región están intentando responder a algunas de estas exigencias tras una crisis muy profunda. Por la variedad de situaciones nacionales se perciben distintas etapas en el desarrollo de sus capacidades operacionales: i) ordenar la casa a como dé lugar (administrar desequilibrios imposterables); ii) conocer mejor en qué se está y hacia dónde se va (registro y seguimiento) y iii) orientar en alguna dirección preferente (evaluación *ex ante*) y saber por qué se llegó o por qué no se llegó (evaluación *ex post*). En este aspecto, la introducción de un horizonte temporal adecuado es crucial para organizar las tareas y sus prioridades y, sobre todo, para desarrollar capacidades técnicas e institucionales que permitan fundamentar decisiones con alto contenido político en materia de asignación de recursos públicos.

Bibliografía

ASSAEL, Héctor (1992): *Estado y mercado*. Mimeo.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990a): *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* (LC/L. 533), Santiago de Chile, 31 de mayo.

_____ (1990b): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.

_____ (1991a): *Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras. Estudios de casos de América Latina y el Caribe. Conclusiones y recomendaciones*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 8 (LC/L.655), Santiago de Chile, diciembre.

_____ (1991b): *Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma. Estudios de casos de América Latina y el Caribe. Conclusiones y recomendaciones*, se-

rie Financiamiento del desarrollo, N° 9 (L/CL.656), Santiago de Chile, diciembre.

_____ (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G. 1701 (SES.24/3)), Santiago de Chile, febrero.

CEPAL/UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G. 1702 (SES 24/4) Rev. 1), Santiago de Chile, 24 de marzo.

ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1992a): *Funciones de la planificación en los años 90* (LC/IP/R. 107-Rev.1), Madrid, 24 de marzo.

_____ (1992b): *Adecuación y cambios en el funcionamiento del sector público*, trabajo presentado al Segundo Seminario sobre Presupuestos Públicos y Gestión Estratégica del Estado, Buenos Aires, 23-26 de junio, mimeo.