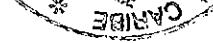


INT-1777

c.2

~~CEPAL (1777)~~





INTRODUCCION A LAS POLITICAS PUBLICAS

Apuntes de clase

Eugenio Lahera P.*

* El autor es Secretario Técnico de la *Revista de la CEPAL* y Profesor de Gestión y Políticas Públicas en la Universidad de Chile. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de dichas instituciones.

INDICE

Presentación	iii
Resumen	iv

	<u>Página</u>
I. ¿COMO SE ORIGINAN LAS POLITICAS?	1
1. La agenda pública. Temas y propuestas	1
2. Arreglos institucionales y gobernabilidad	2
3. Papel del estado y el gobierno	5
4. Participación de la comunidad y el sector privado	14
II. ¿QUE SON LAS POLITICAS PUBLICAS?	19
1. Un enfoque de políticas públicas	19
2. Características y limitaciones	23
III. DISEÑO DE LAS POLITICAS PUBLICAS	24
1. Análisis y toma de decisiones	24
2. Metas programáticas y cotas presupuestarias	29
3. Las reformas al Poder Legislativo	32
4. Gobernabilidad de las políticas	38
IV. GESTION DE LAS POLITICAS	40
1. Gestión pública y gestión privada	40
2. Recursos humanos	40
3. Aspectos financieros	58
4. Aspectos organizativos y de estructura	65
5. Instrumentos y mecanismos	72
6. Servicios públicos	79
7. Privatizaciones	82
8. Regulación y promoción de la competencia	84
9. Empresas públicas	96
10. Políticas sociales	98

V. CONTROL Y EVALUACION	102
1. Control y fiscalización	102
2. Justicia administrativa	103
3. Transparencia y responsabilidad personal	103
4. Necesidad de la evaluación	104
5. El sistema de evaluación	105
6. Métodos de evaluar	105
7. Indicadores	112
8. La reforma del Poder Judicial	114
 VI. PERSPECTIVAS DE LA REFORMA DEL ESTADO Y EL GOBIERNO	
1. Enfoques: holístico, orientación a resultados	
2. Diversidad de reformas	

PRESENTACION

El carácter de este documento está determinado por su origen, ya que corresponde a apuntes de clase utilizados en cursos sobre modernización del Estado. De allí que en él se combinen las reflexiones e investigaciones propias y ajenas y que los argumentos estén más bien enunciados que desarrollados.

Dos consideraciones adicionales contribuyen a precisar la naturaleza del trabajo. Por una parte, como se recordará, ya en 1964 Herbert Simon calificó de proverbios a los principios universales de la organización científica del trabajo, dado que contenían recomendaciones contradictorias. Para evitar caer en los proverbios, en estos apuntes se busca entregar criterios y no recetas, a partir de un enfoque consistente pero abierto a diversas estrategias de reforma del Estado.

Por otra parte, este trabajo es una propuesta, una orientación para la acción. En él no se incluyen diagnósticos o análisis de la evolución y la situación actual del sector público, salvo pocas excepciones. El lector encontrará en el texto las referencias bibliográficas con las que suplir esta falta.

Agradezco a mis alumnos la atención, los comentarios y las críticas recibidas. Por supuesto, los errores que aquí se planteen son de mi exclusiva responsabilidad.

RESUMEN (A SER REVISADO)

En la primera parte del artículo se especifican tanto las necesidades como las posibilidades y limitaciones de la participación pública en el proceso de desarrollo. El desfase entre ambas lleva a concluir que es necesario reformar el sector y la gestión pública.

En la segunda parte se consideran los papeles del gobierno, utilizando las políticas públicas como unidad de análisis. Ellos incluyen su aporte a la provisión de una infraestructura nacional en un sentido amplio; la gestión fiscal y del sector financiero; las políticas sociales; los servicios públicos y el desarrollo productivo. Se afirma que no basta con tener políticas "correctas" en estos ámbitos, si el estado no cumple sus papeles propios, los que son analizados en la tercera parte: asegurar la gobernabilidad democrática, el desarrollo de la institucionalidad económica y la provisión de seguridad pública.

Se concluye que las condiciones de la reforma económica y social en América Latina han demostrado ser mas profundas y complejas de lo previsto. A la receta original -de "precios correctos"- fue necesario agregarle una concepción más integrada de políticas públicas. A su vez, estos paquetes de políticas públicas "correctas" necesitan el desarrollo de la institucionalidad económica. Pero el cambio institucional, a su vez, requiere condiciones de gobernabilidad democrática, que le otorgue orientación y asegure su estabilidad.

En toda América Latina se vive un proceso de reforma o modernización del estado, impulsado por razones de índole macroeconómica y por la redefinición de la estrategia de desarrollo y del papel de los agentes económicos.

En general existe insatisfacción por los resultados logrados y cierta perplejidad sobre los caminos a seguir. El sector público se encuentra en transición entre un estado de equilibrio anterior y una nueva configuración de objetivos e instrumentos, a la que todavía no llega.

La eficiencia con que se plantee y ejecute la reforma del Estado dependerá críticamente del enfoque que se utilice. La mera agregación de medidas oportunas o necesarias difícilmente resultará en un sector público adecuadamente reformado. En cambio, se requiere una articulación de dichas medidas, esto es, la agregación racional y priorizada, de las propuestas de reforma del Estado.

En términos simples, dos son los enfoques que han orientado dicho proceso: uno centrado en la disminución del sector público; y otro que suma medidas dispersas de racionalización en una perspectiva indefinida. Más allá de sus significativas diferencias, ambos comparten una debilidad fundamental, la de carecer de una visión endógena —basada en la naturaleza y actividades del sector público— que permita articular las propuestas de modernización y evaluar sus desarrollos.

El achicamiento del estado y la agregación de medidas inconexas de reforma no resultarán en un sector público consistentemente reformado, como lo demuestra la experiencia internacional. En cambio, se requiere la agregación racional y priorizada de las propuestas de reforma del Estado. ¿Cómo lograrlo? En este trabajo se propone un enfoque de políticas públicas.

Como destaca la Nueva Economía Institucional —especialmente Oliver Williamson—, la unidad básica del análisis institucional es la transacción; de allí que la estructura de una organización debería reflejar la naturaleza de las transacciones que realiza. En la institucionalidad estatal, la principal unidad de transacción corresponde a las políticas públicas. Pero, mientras en un sector competitivo la estructura más eficiente en maximizar el valor del resultado en relación a los costos de producción tiende a desplazar a las demás, en el sector público la posibilidad de igualar en el margen los resultados sociales positivos se ve trabada por normativas e instituciones rígidas u obsoletas. Por eso hay que modernizar al estado.

Si las modificaciones al estado deben ordenarse en torno a la principal transacción que éste realiza, es importante precisar un concepto operativo de políticas públicas, ya que el consenso al respecto es sólo aparente. Puede caracterizárselas como cursos de acción y flujos de información en relación a un objetivo público —desarrollados por el sector público, la comunidad y el sector privado—, incluyendo orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos y definiciones o modificaciones institucionales.

Conviene tener en cuenta la dinámica de las políticas públicas; ellas pasan por tres momentos de carácter analítico y no necesariamente secuenciales: el de su diseño, gestión y evaluación. También, aunque rara vez, se extinguen por completo; lo habitual es que se combinen con otras. De allí que la reforma del estado pueda especificarse en esfuerzos simultáneos y complementarios de modernización en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas relevantes para el sector público de que se trate: las reformas no son idénticas.

Más útil que una discusión de carácter abstracto —y, con frecuencia, ideológica— sobre lo que un estado ideal debería hacer, resulta la consideración de lo que el estado en realidad hace, las políticas públicas que desarrolla. Por eso es que una modernización efectiva del estado debe, en primer lugar, mejorar el análisis y la toma de decisiones sobre políticas públicas, considerando los aspectos políticos junto con los técnicos.

Aquí es decisiva la gobernabilidad democrática: la capacidad para definir la agenda pública en lo social, político y económico, más que una restricción de los gobiernos, es una condición programática de la estabilidad y del carácter reformista de la democracia. Para lograrla se requiere una institucionalidad política moderna y amplios espacios de participación para analizar los argumentos en conjunto y plantear opciones jerarquizadas y consistentes de políticas que logren un apoyo social sostenido. Mejorar el sistema de formalización de las políticas públicas y de elaboración de las iniciativas legales o administrativas supone potenciar la coordinación intersectorial e interministerial en el Ejecutivo y fortalecer la asesoría técnica del Poder Legislativo. Ella también debe considerar diversos cambios institucionales.

Las políticas públicas son el estado real en movimiento y requieren la gestión que les resulte más funcional. Se plantea así una segunda área de modernización, la de la reforma de la gestión pública; la que con frecuencia es la única considerada en los planes de modernización del estado. Como apuntara "The Economist", pareciera que las políticas y sus instituciones están fuera de discusión y que sólo haría falta contratar a algunos especialistas en management.

La mejora de la gestión de las políticas incluye:

- *Realizar diversos cambios organizacionales.* Es fácil comprobar que hay estructuras redundantes o que no son funcionales a política alguna, las que deberían ser eliminadas, y que existen políticas con soportes institucionales inadecuados, los que deben modificarse. Su reforma ya no será en abstracto o en general —lo que impide calibrar los esfuerzos y evaluar con exactitud los resultados sustantivos— sino en relación a las políticas de que se trate. Así puede revisarse el papel y la estructura de los ministerios y reparticiones públicas, reforzar los mecanismos de coordinación, impulsar las metas interministeriales, y sacar a la descentralización de su letargo.

- *Aumentar la eficiencia del gasto público,* por la vía de mejorar su asignación mediante el fortalecimiento del sistema de evaluación de las inversiones públicas y la modernización del ejercicio presupuestario anual, todo ello sobre la base de disciplina fiscal, cobertura total del gasto, flexibilidad en el ritmo de ejecución, y la centralidad de la autoridad fiscal.

- *Aumentar la eficacia del gasto social,* para lo cual habría que orientar prioritariamente su gestión al logro de los objetivos de impacto que persiguen las políticas y basar en ello su evaluación, la que, a su vez, debería ser el fundamento que justifique la renovación o extensión de los programas.

- *Mejorar la gestión de los recursos humanos.* Este es el principal recurso del sector público y su gestión requiere profesionalización, capacitación, transparencia y un alto grado de comunicación interna.

- *Generalizar los instrumentos y mecanismos de gestión,* a fin de abreviar los procedimientos internos y otorgarles mayor transparencia, lo que incluye la informatización de la gestión, el costeo por programas y la designación de un encargado técnico-financiero en cada ministerio.

- *Mejorar la atención y el servicio prestados a los usuarios de los servicios públicos,* mediante modalidades de control y de progresivo perfeccionamiento. Esto supone la simplificación normativa y burocrática como una tarea permanente.

- *Privatizar las empresas que proveen bienes y servicios en mercados competitivos o que pueden orientarse hacia tal carácter.* Hay empresas públicas que no plantean problemas de regulación de mercado, de rentabilidad privada de largo plazo u otros que justifiquen la propiedad estatal. En dichos casos se debería proceder a su privatización, utilizando

procedimientos que garanticen que su venta sea transparente y no lesione el interés público ni el de los trabajadores; la situación resultante debe ser de mayor y no de menor competencia.

- *Establecer una regulación que favorezca la competencia*, corrigiendo las diversas imperfecciones del mercado o supliendo la inexistencia de éste. La capacidad reguladora del Estado depende de la existencia de un marco normativo adecuado, equipos técnicos de alto nivel y una institucionalidad que garantice la eficiencia del regulador. Es importante una regulación efectiva que incluya y supere sistemas reguladores previos; normas impersonales y directas, claramente definidas y técnicamente coherentes, que consideren la eficiencia dinámica, el carácter autónomo de los órganos reguladores y el financiamiento adecuado de su personal, y un marco legal para resolver disputas, incluyendo sanciones y revisión del marco regulatorio a lo largo de un período determinado.

- *Mejorar la gestión de las empresas públicas*. Los criterios de manejo flexible, descentralización operativa y autonomía relativa, combinados en dosis prudentes con la planificación y los controles, junto con más y mejor inversión, constituyen el marco estratégico para la administración de las empresas públicas. La normativa y obligaciones impuestas a las empresas deben ser claras y transparentes. Desde otro punto de vista, es indispensable considerar la proyección de las empresas eficientes, con incentivos reales para bajar los costos.

Por último, se requiere perfeccionar el control y establecer la evaluación de las políticas, así como la responsabilidad y rendición de cuentas de los funcionarios.

La evaluación técnica y transparente no puede sustituir a un debate público informado, pero es un aporte necesario para éste. Tampoco puede sustituir a las decisiones políticas o administrativas, pero sí ubicarlas en un plano de discusión más racional, ya que permite establecer una base común de análisis a partir de la cual puedan mantenerse, modificarse o terminarse las políticas públicas. Cualquier iniciativa de reforma se basa en algún tipo de evaluación; el tema aquí es hacerla transparente para que pueda discutirse sobre ella.

Para facilitar la evaluación es necesario definir con claridad, ya en el diseño de las políticas, los resultados que se esperan y posibilitar la generación de indicadores cuantitativos y cualitativos que la faciliten; corresponde precisar insumos, procesos, productos y resultados y con ellos estimar la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas. El sector público debe entregar información actualizada y pertinente sobre la gestión del sector fiscal y lo mismo deben hacer las empresas públicas. La contabilidad de los agentes públicos debería ser oportuna y auditada externamente. En lo posible la evaluación debe ser una actividad profesional externalizada.

Es también necesario establecer mecanismos efectivos de responsabilidad y rendición de cuentas de los funcionarios. Los gobiernos deberían estar siempre dispuestos a distanciarse de los agentes ineficientes o corruptos.

Como se aprecia, la reforma del Estado exigirá actuar sobre el conjunto de factores diversos que caracteriza al actual sector público, más allá de todo voluntarismo e ideología. Será preciso reconocer y manejar eficientemente los diversos niveles de la transición, sin perder la direccionalidad del proceso.

El conjunto de criterios de reforma propuestos pueden aplicarse a través de reformas parciales secuenciales, con plazos distintos. Para jerarquizarlas debe considerarse su importancia relativa, el posible efecto cascada, la facilidad o falta de oposición a su realización y el efecto demostración causado. Entre las prioridades destacan los servicios públicos y el asegurar la descentralización.

La modernización estatal representa una labor compleja, que requiere acciones en frentes diversos, incluyendo leyes y decretos, pero también medidas administrativas y revisión de procedimientos.

Un tema esencial es el establecimiento de un vínculo progresivo e irreversible entre financiamiento y resultados, para que la asignación de recursos incentive un mejor desempeño. Para ello conviene desarrollar una relación de carácter más contractual entre la autoridad financiera y los servicios públicos. A su vez, son requisitos de esta relación el mejorar los sistemas de información sobre gestión y el aumento de la flexibilidad en el manejo de sus recursos por los servicios. El efecto presupuestario de los resultados de la evaluación debería ser explícito, y los ministerios de finanzas deberían tomar la iniciativa y orientar la demanda de evaluación de los demás ministerios. El costo neto de mediano plazo de la reforma del estado puede ser bajo, si bien no corresponde ilusionarse sobre la facilidad de este resultado: la indispensable jerarquización funcionaria y su contrapartida de mayor productividad son procesos que requieren imaginación y esfuerzos.

El proceso de modernización del sector público en América Latina semeja un coro que perdió la partitura. Sería hora de integrar los diversos registros alrededor de una melodía: el enfoque de políticas públicas es una oportunidad de hacerlo.

I. ¿COMO SE ORIGINAN LAS POLITICAS?

1. La agenda pública. Temas y propuestas.¹

La determinación de la agenda pública, es un proceso político vinculado a la dinámica de las relaciones de poder; el da cuenta del carácter del sistema político y también del tipo de relaciones existentes entre el Estado y la sociedad civil.

No hay criterios universales en la constitución de una agenda pública; ésta se constituye como un juego de poder en donde se construyen legitimidades e ilegitimidades, se generan inclusiones y se generan exclusiones.

La definición de la agenda política es un proceso continuo. Hay una definición y redefinición de la agenda pública, dependiendo de la dinámica de las fuerzas políticas, de las fuerzas sociales, de otras fuerzas que tienen poder. La formación de la agenda necesariamente implica la selección y jerarquización de los temas, la inclusión de ciertas materias o cuestiones públicas y la definición del modo cómo van a ser abordadas.

En la formación de la agenda pública no se extingue la complejidad política del proceso de definición de las políticas públicas; durante la implementación de estas políticas, una vez resueltas, distintos grupos ejercen presiones a fin de orientar la política en el sentido de su conveniencia. Es de igual modo común que en la implementación cambien las relaciones de poder de los actores, logrando algunos imponer sus puntos de vista aunque éstos hayan tenido que hacer concesiones en el momento de la definición del problema e incluso en ese momento hayan aparecido como derrotados.

Un modo populista y conciliador de desplegar políticas públicas privilegia la viabilidad política por sobre la eficacia. Los enfoques neoliberales, por el contrario, han privilegiado la eficacia económica por sobre la viabilidad política y por eso muchas veces se han combinado singularmente con autoritarismos. Un modo democrático de formación de políticas sociales debiera atender permanentemente eficacia social y viabilidad política, porque la gobernabilidad no depende solamente de un buen sistema de toma de decisiones en el gobierno -y es un punto clave de la gobernabilidad- sino que depende también del cálculo que el gobierno, que el Estado, en un momento dado es capaz de hacer de la viabilidad de las políticas que resuelve.

¹ Enrique Correa, "La Agenda pública: actores que intervienen en su construcción", Sociedad civil, ciudadanía y la construcción de lo público, Serie Separatas ciudadanas, Santiago, 1994.

2. Arreglos institucionales y gobernabilidad

a) Gobernabilidad del proceso de desarrollo

Un requisito del desarrollo es que los procesos políticos y sociales sean gobernables, esto es, tengan un curso preestablecido para la articulación de propósitos y la resolución de conflictos.

La gobernabilidad puede asegurarse de modo autoritario, por lo menos por un tiempo, pero es probable que lo sea de modo excluyente e inestable. La democracia, en cambio, es el sistema que posibilita una gobernabilidad incluyente y estable. Lo segundo, ya que por definición este sistema permite cambiar a los malos gobernantes sin crisis mayores.

Los programas de estabilización y de reforma, y los consiguientes cambios institucionales, requieren un apoyo sostenido en sus diversas fases; también las propuestas para anticipar o superar situaciones críticas. Para lograr este apoyo se requieren esfuerzos permanentes para analizar los argumentos en conjunto y plantear opciones jerarquizadas de políticas que sean consensuales, eficaces y eficientes. Sólo así podrá intentarse ejercer un liderazgo moderno.

Pero, más allá de las buenas intenciones, es un hecho que los modos deseables de profundización de la democracia y los medios viables de modernización no confluyen en una fórmula clara.¹ De allí que la capacidad de definir una agenda pública en lo social, político y económico sea determinante de la estabilidad y del carácter reformista de la democracia, así como la precisión del respectivo pacto fiscal. Ello es terreno privativo de lo político, porque los números no hablan por sí solos y las programaciones no pueden ser autoevidentes. La política, por su parte, no puede pretender seguir imponiendo una mirada parcial y autocentrada: se requiere trabajar bien el "cruce" entre política y economía². Son los políticos, actuando en un marco institucional adecuado, quienes deben administrar las restricciones del Teorema de las Imposibilidades de Arrow en la realidad. Los programas representan una posibilidad de articulación social de preferencias individuales o de grupos que de otro modo podrían ser eternamente inconsistentes³.

¹ Cepal. "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", LC/G. 1701/Rev.1-P, agosto de 1992.

² Norbert Lechner, "Tres formas de coordinación social", *Revista de la Cepal*, N° 61, Santiago de Chile, abril 1997.

³ Para Arrow, si la utilidad de un individuo no es mensurable, la comparación de utilidades de individuos diferentes carecerá forzosamente de sentido. Véase Kenneth Arrow, *Social Choice on Individual Values*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1963. Ya en 1785 el Marqués de Condorcet había planteado la paradoja de la imposibilidad de conformar una mayoría única y estable sobre temas diversos.

De modo creciente, la agenda pública encuentra su mayor cauce de discusión y de especificación en las políticas públicas, lo que plantea diversos temas novedosos para el gobierno y la sociedad, en el ámbito político y también en el técnico.

Los procesos de concertación suponen la existencia de una serie de factores, en cuanto a la participación de los agentes sociales, en la elaboración y toma de decisiones de políticas públicas, la responsabilidad de las normas en la negociación y la voluntad de colaboración entre las mismas⁴. Por otra parte, los acuerdos de concertación deben ser institucionalmente procesados, evitando reducir a las instituciones democráticas al papel de instancias de mera ratificación de lo acordado.

Junto al impulso de los acuerdos, se requiere generar escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios; de otro modo el consenso se puede convertir en su propio enemigo, al intentar reemplazar la dinámica social por negociaciones cupulares.

Para que la concertación sea percibida como un ejercicio legítimo y conveniente, ella debe atender a los diversos intereses y partes. En este sentido conviene regular —y no pretender ignorar— a los grupos de presión, así como a las actividades de lobby.

b) Naturaleza del mercado, el estado y el gobierno

Es frecuente que se considere al estado y el mercado como alternativas sustituibles, sin precisar las diferencias de naturaleza que existen entre ambos, ni el carácter complementario que muestran en la realidad.

Pero el mercado y el estado son imperfectamente sustituibles, ya que, si bien ambos son instituciones, su naturaleza es diferente. El primero corresponde a la manera de organizar la producción de bienes y servicios, normalmente por agentes privados, y en un marco institucional determinado por normas, convenciones y reglamentos. El segundo es también un arreglo institucional social, pero corresponde a un marco en el que se desarrolla la actividad económica, además de la política, social y cultural. Sus agentes son públicos.

El estado es un conjunto de instituciones sociales que establece un orden en un territorio determinado, el que respalda con una garantía coercitiva centralizada. El gobierno, en particular, es la organización del sector público que define las políticas públicas que llevará a cabo; la administración corresponde al personal del sector público y el sector fiscal incluye los aspectos de financiamiento, asignación y ejecución de los recursos públicos.

⁴ Rosa Nonell T., "Estructuras de concertación económica: una aproximación metodológico conceptual", *Cuadernos de Economía*, vol. 15, N° 43, Barcelona, mayo/agosto, 1987.

Es cierto que el estado y el mercado suelen invadir el terreno del otro. El estado ha asumido actividades productivas propiamente tales, a veces conforme a criterios de planificación socialista, otras de acuerdo a "misiones" definidas por el gobierno. El mercado, a su vez, ha sido planteado explícita o implícitamente como generador de una proporción exorbitada de la institucionalidad social. Lo que define el carácter ideológico del neoliberalismo es precisamente su pretensión de absolutizar al mercado como fin último y como medio universal de todas las relaciones humanas.

Si bien no existe una combinación óptima predeterminada, estos son casos de sobreextensión evidentes. Así como la determinación estatal de la organización de la producción será menos eficiente que una basada en mercados competitivos, no corresponde que el mercado sea la base principal del imaginario colectivo acerca del orden existente o futuro, ni pretender convertirlo en la única medida de las relaciones sociales.

En verdad, el estado y el mercado son imprescindibles para la sociedad y ambos son recíprocamente dependientes y complementarios: si bien la actividad económica es imposible sin un marco institucional estable, la sociedad con mercados débiles o inexistentes carece de dinamismo económico. Este no es un argumento normativo o de autoridad, sino un de naturaleza empírica: todas las experiencias exitosas de desarrollo han contado con el dinamismo del mercado y el apoyo institucional del estado.

En la literatura económica se fundamenta la necesidad de la participación pública en la economía desde distintos puntos de vista. Así, Paul Samuelson argumenta la necesidad de atender a la generación de diversas externalidades en el proceso económico. En algunos casos, cuando se imponen costos o beneficios para otros que no son pagados por los que los imponen o los reciben; en otros casos, cuando es necesario asegurar la producción de un amplio rango de bienes públicos cuyos beneficios se dispersan tanto entre la población que ninguna empresa o consumidor tiene incentivos económicos para suministrarlos. Desde otro punto de vista, autores como Douglass North y Robert Coase enfatizan la dependencia institucional del proceso de desarrollo y la importancia de la reducción de los costos de transacción.

De hecho, las políticas macroeconómicas y sectoriales necesitan una forma nueva de interacción de los agentes públicos y privados en diversos ámbitos, como la información sobre mercados y tecnología, la reducción de riesgos comerciales, la protección al consumidor, la protección de la propiedad industrial y el fomento de la transferencia tecnológica, y una estrategia activa de inserción externa.

El reconocimiento de la importancia del sector público en la estrategia de desarrollo ha llevado recientemente al Banco Mundial a considerar indispensable la participación del estado en el desarrollo y al Fondo Monetario Internacional a considerar que la falta de buen gobierno puede gatillar la condicionalidad en los programas de la institución.⁵

⁵ World Bank. World Development Report 1997, Washington, junio de 1997; Fondo Monetario Internacional, Nota Informativa N°97/14, referida al Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE), Washington, 28 de julio de 1997.

Por otra parte, es evidente que en los papeles de ambos pueden ser mal desempeñados. El mercado insuficientemente competitivo generará niveles de producto inferiores al potencial de la economía. Una institucionalidad estatal inadecuada retardará el desarrollo. Lamentablemente, ambas situaciones son más la norma que la excepción en América Latina.

3. Papel del estado y el gobierno

Ha llegado el momento de establecer diversos puntos de acuerdo sobre el papel del estado y el gobierno en el desarrollo económico, social y político de América Latina, superando tanto las nostalgias estatistas como el simplismo antiestatal de los neoliberales.

Esto es posible y necesario: posible, porque diversos desarrollos conceptuales conforman varias áreas de consenso, incluyendo a instituciones y pensadores hasta hace poco refractarios a reconocer un papel explícito del sector público. Necesario, porque lo exigen diversas insuficiencias del desarrollo regional.

a) ¿Cómo mirar al tema?

Este trabajo parte de una convicción: más útil que una discusión de carácter abstracto sobre lo que un estado ideal debería hacer, resulta el análisis de la funcionalidad del sector público para aplicar las políticas que conforman la estrategia de desarrollo económico y social.

Dicho análisis debe ser efectuado en el terreno en que el estado y el gobierno efectivamente operan; esto es, el de las políticas públicas. Es allí donde corresponde determinar las necesidades, pero también las posibilidades de acción del estado y el gobierno.

Dado su carácter realista, este enfoque no puede ignorar las restricciones y las condiciones que puedan garantizar la viabilidad sociopolítica e institucional de la propuesta en un momento determinado. Dichas restricciones y condiciones deben ser consideradas para cada caso particular, ya que la participación del estado y del gobierno en el desarrollo asume características diferentes con los diversos países de la región. No cabe duda que las necesidades y posibilidades de la participación pública en el proceso de desarrollo tiene especificidades nacionales, así como también las tienen los diversos ámbitos de trabajo del estado y del gobierno.

Es frecuente escuchar que estamos en la etapa del "estado regulador": la regulación se habría convertido así en la actividad definitoria del Estado. Pero esta afirmación requiere a lo menos dos calificaciones.

Por una parte, si bien el sector público tiene un papel indelegable en la supervigilancia del sistema regulatorio, ello no significa que tenga que regularlo todo. Por otra parte, tampoco es correcto que regular sea el único papel del estado: de allí que sea inexacto decir que estamos en una etapa del "estado regulador".

Los papeles del gobierno incluyen su aporte a la provisión de una infraestructura nacional en un sentido amplio; la gestión fiscal y del sector financiero; las políticas sociales; los servicios públicos y el desarrollo productivo.

Pero no basta con tener políticas "correctas" en estos ámbitos, si el estado no cumple sus papeles propios: asegurar la gobernabilidad democrática, el desarrollo de la institucionalidad económica y la provisión de seguridad pública.

b) Gobierno: infraestructura nacional, políticas sociales y desarrollo productivo

Tradicionalmente se asignan funciones económicas esenciales al gobierno en tres áreas: la asignación de recursos, la distribución de la renta y la estabilización. Sin embargo, las cosas se presentan de modo más complejo en la realidad ya que, por ejemplo, el modo de estabilizar una economía no es neutral respecto de cómo hacerla crecer y de repartir sus frutos. Por otra parte, la asignación de recursos tiene un efecto directo de distribución de la renta mucho más potente que cualquiera medida correctora ex post.⁶

El gobierno tiene una responsabilidad específica en el establecimiento de la infraestructura nacional, en el sentido más amplio del término, incluyendo la infraestructura social, educacional, tecnológica, financiera, física, y relativa al medio ambiente. Los mercados no pueden operar en el vacío, pero la configuración de este entramado de infraestructura va más allá de la capacidad e interés de cualquiera firma individual, ya que éste representa un conjunto de externalidades, las que por definición no pueden ser generadas por un agente particular⁷. El gobierno tiene un papel de importancia en la reducción de los costos de producción de la economía.

Los programas y políticas públicas deben orientarse no sólo a fomentar el crecimiento estimulado por el mercado, sino también a asegurar la participación en los beneficios del conjunto de la comunidad nacional. Para ello es decisivo apuntar simultáneamente al crecimiento y a la equidad, mediante políticas complementarias en este sentido.⁸ En la base de la regresividad distributiva está la falta de integración al proceso productivo y la heterogeneidad productiva, esto es, las grandes diferenciales de productividad que redundan en grandes diferencias de ingreso que se reproducen y amplían. La principal distinción entre sociedades equitativas y el resto ocurre en el ámbito de la producción y de las relaciones laborales. Por lo

⁶ Sobre los papeles del gobierno en el desarrollo pueden consultarse los siguientes documentos de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, además del ya mencionado en la nota N° 4: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial, LC/G.1800/Rev.1-P, abril de 1995; Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía, LC/G.1898, marzo de 1996; y La brecha de la equidad, LC/G.1954, marzo de 1997.

⁷ Joseph Stiglitz, "The Role of Government in Economic Development", *Annual World Bank Conference on Development Economics 1996*, Washington, 1997.

⁸ Fernando Fajnzylber, "Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío", *Cuadernos de la Cepal*, N° 60, agosto de 1990.

tanto es necesario mejorar la distribución de las oportunidades de progreso y llevar a un nuevo nivel las relaciones entre los agentes productivos del sector privado -que por cierto incluyen a los trabajadores y empleados junto a los empresarios y gerentes-.

La experiencia regional indica que las políticas sociales son impotentes por si solas para corregir los sesgos de concentración del ingreso resultantes de la actual modalidad de crecimiento de América Latina. Por otra parte, la equidad tampoco podría lograrse mediante esfuerzos redistributivos, con toda la tensión social y los riesgos de injusticia que ellos pueden significar.

c) Estado ⁹

- Estado de derecho e institucionalidad

Corresponde a la institucionalidad democrática impedir la captura del estado por intereses corporativos o sectoriales y la mantención de una clara separación entre los intereses generales y los particulares. La democratización de la sociedad conduce necesariamente al fortalecimiento de la autonomía del estado.¹⁰

Un papel esencial de la institucionalidad estatal es el de asegurar el estado de derecho en general -incluyendo el correcto funcionamiento de la administración pública- y en particular la propiedad privada, la administración imparcial de justicia y el principio del trato no discriminatorio; además de la existencia y respeto de las leyes de contratos y quiebras.

Como es evidente, el desarrollo institucional incluye a todo el estado y no sólo al gobierno. Se necesitan leyes adecuadas, un sistema judicial confiable y determinados desarrollos culturales: ninguno de ellos es de resorte exclusivo del gobierno.

Este conjunto de factores hacen posible la gobernabilidad económica de una sociedad y contribuyen a disminuir los costos de transacción.

Tres aspectos institucionales vinculados son la regulación, el marco de las empresas públicas y de la privatización.

En cuanto al primero, es frecuente escuchar que estamos en la etapa del "estado regulador": la regulación se habría convertido así en la actividad definitoria del estado. Pero esta afirmación requiere a lo menos dos calificaciones. Por una parte, si bien el sector público tiene un papel indelegable en la supervigilancia del sistema regulatorio, ello no significa que tenga que

⁹ Sobre estos temas véase, Eugenio Lahera, "Aspectos políticos e institucionales de la propuesta de la Cepal", *Comercio Exterior*, Vol. 46, N°7, julio de 1996.

¹⁰ Mauricio Uribe, "La importancia del estado en Colombia", *Revista Foro*, N° 28, Santafé de Bogotá, enero de 1996.

regularlo todo. Por otra parte, tampoco es correcto que regular sea el único papel del estado; de allí que sea inexacto decir que estamos en una etapa del "estado regulador".

Para diversos autores el contenido principal de la regulación es la promoción de la competencia, como una manera de fomentar tanto el desarrollo productivo y la competitividad internacional como para el bienestar de los consumidores. Como la regulación es un sustituto imperfecto de una estructura competitiva de la respectiva industria, donde haya lugar para la competencia, ésta es preferible a la regulación. La regulación debe orientarse a la promoción de la competencia y por ello, la acción pública debería ocuparse de desregular mercados naturalmente competitivos y de desmontar barreras artificiales a la entrada de competidores, así como de regular apropiadamente mercados dominados por monopolios naturales.

Esto último porque al no existir condiciones competitivas se crea un potencial de abuso de la posición monopólica, el que puede afectar adversamente la eficiencia en la asignación de recursos, la competitividad de la industria y el bienestar de los consumidores. Ello justifica la regulación pública en estos casos, planteándose dilemas de política pública aún no completamente resueltos en la práctica. Cuando la disciplina de la competencia falta, los gobiernos no pueden permitirse el lujo de abandonar todos los controles cuando ceden la propiedad.

Para otros autores, en cambio, el objetivo de la regulación, más que el de promover la competencia, es el de favorecer la eficiencia económica: la regulación debe entregar señales e incentivos correctos que promuevan la eficiencia en la asignación de recursos. Dicha eficiencia corresponde a la maximización de la suma del valor presente del excedente del consumidor y del productor. Con este enfoque se enfatiza la necesidad de regular conductas, más que estructuras y de no impedir la integración vertical por razones de principio, ya que ésta, más que un mecanismo que crea costos sociales, puede ser un medio de reducir costos de transacción.

Los autores del primer grupo contrargumentan que lo importante es el proceso de competencia, ya que el concepto de eficiencia económica derivado del análisis estático de bienestar es insuficiente; el proceso competitivo se deriva de los desequilibrios en los mercados, los que dan oportunidades para que los empresarios exploten su información superior y realicen ganancias. El equilibrio nunca se alcanza; de allí que la competencia sea un motor de crecimiento por sí misma.

De manera complementaria con los temas anteriores se plantea el papel de los agentes en el proceso regulatorio. Para algunos autores el óptimo social se asegura mediante la correcta asignación de los derechos de propiedad, evitando de ese modo intervenciones públicas que resultarían engorrosas y subóptimas. Para otros, en cambio, en numerosos casos este mecanismo privado no asegura una solución óptima social.¹¹

¹¹ Sobre este tema véase Ronald Coase, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, Vol. N° 3, octubre de 1960 y Joseph Stiglitz, La economía del sector público, Bosch editor, Barcelona, 1995.

Por otra parte, la propiedad pública como método de regulación presentó y sigue presentando diversos problemas. Entre ellos destaca la insuficiente definición de los objetivos de las empresas, los que a menudo son alterados; y la pérdida de responsabilidad gerencial y de transparencia administrativa, ya que la disciplina del mercado es reemplazada por la supervisión imprevisible o sesgada (por ejemplo hacia la descapitalización o el exceso de contratación de personal) de los respectivos ministerios.

En diversos casos han cambiado también los objetivos políticos perseguidos con la propiedad pública. En definitiva, hoy existe consenso en que no se justifica mantener empresas públicas en sectores competitivos y privadamente rentables, a menos que se demuestre que los ingresos reinvertibles del Estado por esa vía son consistentemente superiores a los recaudables a través de impuestos; y que ello se logre con un mínimo de distorsiones a nivel micro y macroeconómico. En la privatización se deberían utilizar procedimientos que garanticen que su venta sea transparente y no lesione el interés público ni el de los trabajadores; la situación resultante debe ser de mayor y no de menor competencia.

Por otra parte, en aquellos mercados no competitivos o sólo parcialmente competitivos, la experiencia demuestra que no siempre las empresas privadas son más eficientes que las empresas públicas. En la ausencia inicial de competencia, las ganancias en la eficiencia distributiva sólo pueden esperarse si la privatización va acompañada -más bien precedida- de políticas de liberalización para eliminar las restricciones del mercado.

La experiencia de décadas de regulación ha confirmado que también existen fallas de la regulación y no solo del mercado; de allí que sea necesario evaluar los resultados de la regulación y de la desregulación. Las intervenciones que buscan corregir las fallas del mercado pueden tener efectos adversos no buscados y que afectan a la eficiencia de la empresa o la actividad y la del sistema económico en su conjunto. Los sistemas de regulación son particularmente vulnerables a sus eventuales incoherencias, ya que sus impactos en general caen directamente sobre el sector privado y los consumidores; escapan por lo tanto de sistemas de gestión y control más tradicionales, como el presupuesto. Así, la regulación puede crear importantes costos indirectos: desincentivos a la innovación, reducción de las posibilidades de opción de los consumidores y barreras no arancelarias. Por otra parte, es posible que las instituciones sean inadecuadas o los instrumentos utilizados no sean los más eficaces o eficientes; de allí la necesidad de evaluar las regulaciones.

- Seguridad pública

Otro ámbito de acción del estado es el de la seguridad pública. Es habitual que se considere que la principal justificación del gasto militar es su aporte a la generación de una externalidad positiva como es la de contribuir al logro de determinados niveles de seguridad o autodefensa.

En términos amplios, la seguridad incluye la seguridad exterior, la seguridad pública, la seguridad jurídica y la seguridad material: se empieza a aceptar una definición amplia de la

seguridad humana, que no es sólo la ausencia de la guerra, sino el tipo de seguridad que garantice una protección decente de los derechos humanos y el imperio de la ley, que son más importantes que los militares.¹²

De modo más restringido, la seguridad pública incluye la capacidad de defensa nacional y la seguridad ciudadana. Ella está determinada por diversos factores, entre los que sobresalen las funciones militares y de policía; la provisión de estas últimas tienen que ser pública, pues no puede existir un monopolio privado de la fuerza. Junto a ellas debe mencionarse a la diplomacia, el derecho y la cooperación internacionales.¹³

Por su propia naturaleza es imposible realizar un análisis convencional de costo/beneficio sobre la seguridad pública, en particular el gasto público militar, pues éstos varían en rangos muy amplios y de modos muchas veces imprevisibles.¹⁴ Un análisis seccional confirma que la elasticidad -ingreso del gasto en la provisión de este bien es muy variable, ya que el gasto militar en la región fluctúa entre 0.7% y 9.6% del PIB.¹⁵ Por lo demás, también en la región existen casos de países con niveles comparables de seguridad pública y gasto militar negligible.

Desde otro punto de vista, cabe preguntarse si es posible lograr dicha externalidad mediante incrementos simultáneos y proporcionales del gasto público militar. En este caso es previsible el restablecimiento ex post del equilibrio previo, esta vez en un nivel más alto de gasto. Antes de asignar mayores gastos militares debiera considerarse si con ello se logrará el objetivo buscado; si podría lograrse lo mismo con menos recursos. Resulta conveniente estimar la utilidad social marginal del gasto militar y poder compararla con la de los gastos sociales o económicos.

Otra de las fundamentaciones del gasto militar prioriza el rol integrador de la función militar en la identidad nacional. A ella suele contraargumentarse la función de la educación como la responsable de este objetivo, además del efecto adverso de los conflictos armados en la sociedad. El gasto militar ha contribuido a extensas y costosas interrupciones de la vida democrática, con frecuencia acompañadas de violaciones de los derechos humanos. Incluso en ocasiones se ha dado una alianza entre fuerzas armadas y narcotráfico, o los sectores militares han plasmado fuertemente su influencia en las estructuras del estado.

De hecho, el segmento del gasto público dedicado a fines de defensa o seguridad empieza a ser reiteradamente mencionado como un factor determinante de los esfuerzos y resultados de

¹² Declaraciones de Kofi Annan, Secretario General de Naciones Unidas en la Cepal; Reuters, Santiago de Chile, 6 de noviembre de 1997.

¹³ Eugenio Lahera, "El estado y el gobierno en el desarrollo. Una mirada desde la Cepal", Comercio Exterior, Vol. 47, N° 11, México, noviembre de 1997.

¹⁴ Jean-Claude Berthelemy, Robert McNamara y Somnath Sen, "The Disarmament Dividend: Challenges for Development Policy", Policy Brief, N° 8, OECD Development Centre, París, 1994.

¹⁵ PNUD: Human Development Report, 1997.

la intervención pública en la economía, tanto a nivel de los estudiosos del tema, como de los organismos internacionales. Naciones Unidas ha tenido una actividad pionera en ese terreno, ya que desde mediados de los años setenta ha establecido programas y líneas de información al respecto; otros organismos han destacado de modo reiterado la significación del gasto militar.¹⁶

El Fondo Monetario Internacional, por su parte, ha planteado reiteradamente que el gasto militar "excesivo" o "innecesario" es un gasto improductivo -el que podría reducirse sin afectar los servicios que provee el sector público- del mismo modo que los "proyectos faraónicos".¹⁷

d. Potencialidad y limitaciones de la participación pública

i. La situación de los países en desarrollo

¿Pueden los estados y gobiernos democráticos de los países en desarrollo realizar actividades que mejoren el nivel de vida de la población?. De modo más preciso: ¿cuales intervenciones serían convenientes o necesarias?, y ¿existe oferta pública a la altura de lo demandado en este terreno?

Para responder ambas, de acuerdo al enfoque realista aquí planteado, corresponde sopesar cuidadosamente las características estructurales e institucionales de los mercados así como las fortalezas y debilidades del sector público en la economía de que se trate.

En cuanto a pregunta sobre la necesidad de la participación del sector público en diversos aspectos del proceso de desarrollo, ella resulta de varios factores. Entre ellos: lo insustituible de papel en la generación de externalidades, el manejo de información agregada (no individual o de empresa), la adopción de visiones intergeneracionales e intertemporales, y su papel de garante de los acuerdos internacionales; su carácter privilegiado como factor de especificación de políticas públicas y del respectivo marco institucional. Las modificaciones institucionales o la acción del gobierno pueden corregir distorsiones que impiden la profundización de los mercados o dificultan su carácter competitivo; incluso puede favorecer la creación de mercados allí donde éstos no existen o son muy precarios. También pueden contribuir a aumentar la competitividad de la economía en su conjunto, y de sectores o regiones en particular.

¹⁶ Eugenio Lahera y Marcelo Ortúzar, "Análisis del gasto público militar", *Revista de la CEPAL*, agosto 1998, por aparecer.

¹⁷ Estos conceptos han sido reiterados en diversos documentos y exposiciones de personeros del FMI. Ejemplos recientes son la alocución pronunciada por Michel Camdessus, Director Gerente del Fondo en la reunión de la Confederación Mundial del Trabajo, celebrada en Bangkok el 2 de diciembre de 1997; así como el documento preparado por la División de Políticas de Gasto del Departamento de Finanzas Públicas del FMI, para una reunión del Comité de Asistencia al desarrollo de la OECD, en París el 4 y 5 de diciembre del mismo año. Ambos textos pueden consultarse en *FMI Boletín*, Vol. 26, N°23, 22 de diciembre de 1997.

Si algo es previsible respecto de la demanda de intervención pública es que ella aumente. Por una parte, como una forma de proveer más y mejores bienes y servicios públicos; por la otra, debido a la búsqueda de protección, extracción de ventajas y captura de rentas de privilegio por parte de los agentes productivos.¹⁸

En cuanto a la existencia de oferta pública a la altura de las intervenciones demandadas, se debe considerar especialmente cómo el gobierno hace lo que hace y cómo interactúa con el sector privado, ya que en los países en desarrollo las intervenciones públicas han tenido con frecuencia resultados negativos. Existen numerosos casos de intervenciones inadecuadas, generadoras de distorsiones y de presiones inflacionarias, o que contribuyen a la persistencia de mercados protegidos, incompletos o segmentados. Pero la experiencia también demuestra que diversos gobiernos de países en desarrollo han contribuido a crear mercados, tales como los de bonos y acciones, así como instituciones de crédito a largo plazo. También han establecido y puesto en práctica leyes y regulaciones que han dado estabilidad a los mercados financieros y han aumentado el carácter competitivo de los mercados. En muchos casos los gobiernos han favorecido las condiciones para el establecimiento de firmas para ingresar a determinados mercados. En especial en los mercados exportadores, los gobiernos han provisto a las firmas de fuertes incentivos.

En suma, el sector público tiene un lugar en la estrategia de desarrollo, si bien resulta evidente que el papel de la institucionalidad estatal y de la acción del gobierno es variable entre períodos y también entre países.

Por otra parte, como toda opción sobre la asignación de recursos escasos, el gasto público implica no dar usos alternativos a dichos recursos. De allí que para que la acción estatal o gubernativa se justifique, no basta con que ella se oriente a corregir alguna imperfección seria en el mercado, o a generar alguna externalidad positiva. Además ella debe estar designada de modo de asegurar al menos que sus beneficios superen a los costos de la intervención: el óptimo es que también ella sea eficiente, con la mejor combinación posible de medios y logros.

ii. Necesidad de reformar la gestión pública

Vimos que, así como los motivos de la intervención pública difieren, también es diferente la capacidad del estado para adecuar el respectivo marco institucional y del gobierno para mejorar sus políticas públicas. Lamentablemente no existe un círculo virtuoso entre mayores distorsiones y una mayor capacidad de renovación institucional estatal y una mejor intervención gubernativa. Más bien es frecuente lo contrario.

¹⁸ Respecto de la contraposición entre cuasirrentas tecnológicas y de privilegio véase Hugo Nochteff, "La experiencia argentina: ¿desarrollo o sucesión de burbujas?", *Revista de la Cepal*, N° 59, agosto de 1996.

En los países en desarrollo por definición existen menos mercados, éstos funcionan menos efectivamente y los problemas de información son más severos que los países industrializados. Por otra parte, el sector público en muchos países tiene limitaciones cuya superación potenciaría su aporte al bien común: las políticas suelen encontrar resistencias y vacíos institucionales o de gestión; su puesta en práctica suele demandar soportes a veces inexistentes en ambos terrenos, lo que dificulta o imposibilita su aplicación. Dichas limitaciones y problemas se refieren a diversos aspectos de la administración, las políticas de personal y de remuneraciones; el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas; la atención y el servicio a los consumidores del sector público; y la gestión de las empresas públicas.

Esta doble debilidad es una especificidad de nuestros países. Por eso existe la necesidad de reconocer las debilidades y no pretender que el estado haga más de lo que puede y también de llenar la diferencia entre la demanda y la oferta de acción por el sector público mediante un proceso de reforma del estado. De otro modo se tratará de una propuesta de desarrollo basada en orientaciones generales o en políticas sin mayores condiciones de aplicabilidad; será una estrategia inconclusa.

La reforma del estado puede especificarse en esfuerzos complementarios de modernización en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas relevantes para el sector público de que se trate: así como los problemas difieren, las reformas no son idénticas.¹⁹ Lo que sí es general es que la capacidad de gobernar es un bien escaso, cuya utilización debe ser priorizada. El sector público debería desarrollar un conjunto seleccionado y, por tanto, limitado de políticas. El verdadero poder del Estado está en su efectividad y ésta se mide por la calidad y la coherencia de la acción pública, más que por la cantidad de acción del Estado.

Pero, si nada asegura la existencia simultánea de insuficiencias estructurales o institucionales y de una capacidad reformadora pública, ¿cómo puede avanzarse en conseguirla? Tal capacidad depende críticamente de la calidad del liderazgo político y social, el que debe proponerse un conjunto consistente de políticas públicas para las cuales pueda asegurar apoyo sostenido. En definitiva, sin gobernabilidad política y social no hay gobernabilidad económica.

e) Gobierno y políticas públicas

Los gobiernos deben especificar los programas en políticas públicas.

"Siendo objeto de la resolución deliberada una cosa deseada entre aquellas que se hallan a nuestro alcance, también será apetito de cosas en nuestro poder la resolución, proveniente de

¹⁹ Al respecto puede verse, Eugenio Lahera, "Algunos criterios para reformar el estado. Apuntes de clase", Cepal, Documento de Trabajo N° 45, abril de 1997.

deliberación: porque después de haber deliberado, juzgamos, apetecemos de acuerdo a la deliberación".²⁰

La existencia de orientaciones o políticas públicas no garantiza una determinada participación estatal o gubernativa. Es posible que dos países tengan idénticas políticas públicas respecto de un tema y que, sin embargo, la cantidad y la calidad de la participación pública -y también los resultados- difieran considerablemente. De otro modo bastaría con tener las "políticas correctas", más allá de las consideraciones institucionales y estructurales públicas y privadas.

Formular una política es una cosa, poder asegurar la intervención pública que ella requiere, es otra. Esta diferencia no tiene que ver con preferencias personales por más o menos estado, porque ella vale para todas las políticas; desde aquellas que requieren una mínima intervención pública hasta las que son muy intensivas en participación del sector público. Lo importante es aclarar primero de modo realista las orientaciones y políticas deseables, para enseguida emprender las necesarias reformas del estado. Hacer al revés, reformando sin saber para qué o en qué dirección conduciría a nuevas frustraciones en el desarrollo de la región.

4. Participación de la comunidad y el sector privado

Para algunos, el Estado sería el responsable de determinar por sí solo las políticas a seguir y debería ser también su único ejecutor. Para cumplirlas sólo podría utilizar los métodos tradicionales ya conocidos en el pasado y la única evaluación posible serían las elecciones. Estos planteamientos son inconsistentes con una estrategia de crecimiento con equidad y resultan insostenibles hoy en día, tanto por razones sociales como económicas.

Más que por la exclusividad de alguno de sus ejecutores o el carácter tradicional de sus instrumentos, las políticas públicas se caracterizan por la diversidad de agentes y recursos que intervienen en su cumplimiento. El diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas por cierto incluyen la participación del Estado, pero también -y de modo creciente, según los casos- de las organizaciones sociales y del sector privado.

Esto es posible porque los medios con los que el sector público cumple sus objetivos han variado. Además de su intervención directa, las posibilidades de acción del Estado incluyen las de regular, contribuir a general externalidades y a lograr masas críticas. También la de entregar información y señales a una comunidad cada vez mejor informada y responsable de sus propias acciones.

²⁰ Aristóteles, Ética Nicomaquea, III, 3, 1112-13. Citado en Rodolfo Mondolfo, El pensamiento antiguo. Historia de la filosofía greco-romana, Losada, Buenos Aires.

En cuanto a los actores de las políticas públicas, puede señalarse que la comunidad en la que se encuentra el origen del poder democrático legítimamente busca ejercerlo también en este terreno; las personas se interesan y participan en la solución de sus inquietudes, a nivel nacional y a nivel municipal o regional. Todos los grupos pueden adoptar actitudes oportunistas o corporativistas. La transparencia es indispensable.

Por otra parte, se incrementa la participación del sector privado en la puesta en práctica de diversas políticas públicas. De ese modo el Estado, sin menoscabo de sus funciones superiores de regulación, control y evaluación, puede utilizar mejor la capacidad de gobernar, que es un bien escaso, y liberar recursos para concentrarlos en una de sus tareas principales: la eliminación de la extrema pobreza. La integración de los esfuerzos estatales y privados para servir algún fin público -con objetivos bien definidos y reglas del juego claras y estables- lleva a resultados superiores, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo, ya que permite aumentar la participación y la transparencia.

A nivel municipal existe una amplia gama de acciones que pueden ser cumplidas apoyándose en la gestión del sector privado. Entre ellas: aseo de oficinas, mantención de edificios y vehículos, atención de salas cunas para los hijos de los funcionarios, recaudación de impuestos, elaboración de estudios, labores de vigilancia, mantención de máquinas y muebles de oficina, atención de problemas sociales, mantención de áreas verdes, de señales de tránsito, semáforos y otras.²¹

Concepto

La participación se refiere a la posibilidad que personas o grupos tienen para influir, hacerse presentes, en la determinación de la agenda pública y también en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Entre los diversos aspectos de la participación asume creciente importancia la representación social de los beneficiarios de las reformas, incluyendo temas de la participación, representación y corporativismo social; la devolución o cesión del poder de decisión a instancias descentralizadas (empowerment); y el nivel de organización de los grupos más desfavorecidos.

La participación permite una distribución más equitativa del poder y una mayor visibilidad de los problemas sociales; con frecuencia puede ser la base de capacidades determinadas en los grupos beneficiarios, además de aumentar la efectividad y la eficacia de las políticas.²²

²¹ Luis Meneses e Irma Miranda, "Participación privada en el desarrollo local", Más recursos para la ciudad. Nuevas perspectivas, Ignacio Irrarrázaval y Carla Lehmann (comps.), Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, 1994.

²² Bhuvan Bhatnagar y Aubrey Williams, "Participatory development and the World Bank: Potential directions for change", *World Bank Discussion Papers*, N° 183, Washington, D.C., Banco Mundial, 1992.

Ella representa un complemento indispensable de la burocratización de los actos gubernativos, otorga mayor transparencia al sistema político y agiliza la consideración de los problemas sociales más relevantes; es también fundamental si se desea transferir más poder a la ciudadanía o a los potenciales participantes en otros ámbitos. La participación es un modo privilegiado de expresar la diversidad social; de hacer presente a los diferentes grupos, tanto en sus demandas específicas, como en su visión del mundo. Es una manera en la que la sociedad se reconoce a sí misma.

Desde otro punto de vista, la participación es una avenida de doble tránsito, en la que puede haber problemas de ida y de vuelta. Por una parte, con ella se abren posibilidades de la manipulación por quien la organiza o conforma. Por la otra, también puede ser ocasión de una avalancha, debido a un potencial efecto multiplicador de las demandas.

Todos participan en alguna medida, pero ésta varía considerablemente de una persona a otra, de un grupo a otro. Algunos son extremadamente eficaces en hacer presentes y valederos sus propios argumentos; otros, en cambio, sencillamente no existen para la discusión pública. De allí que la participación puede tener diversos grados de representatividad; algunos grupos, de hecho tienen una participación sobredimensionada. Se abre así la posibilidad del corporativismo, que consiste en imponer los intereses de un determinado grupo o conjunto de grupos por encima o en contra del bien común, restringiendo con ello las oportunidades de participación del resto de la sociedad. La democracia es el sistema político más eficaz para evitar que los grupos más fuertes empujen constantemente a adoptar políticas que los benefician, en desmedro del interés general.

¿Existe algún criterio para establecer una medida justa de la participación? La forma más universal y básica de participación es la democracia, que está fundada en el principio de "una persona, un voto". Pero, por su propia naturaleza, las elecciones universales son actos de baja periodicidad, de carácter universal; en los que se deciden principalmente alternativas simples, por importantes que ellas sean.

Más allá de las elecciones, por lo tanto, la participación encuentra restricciones, ya que ella es una necesidad también en temas no políticos; además puede requerir mayor frecuencia que la de las elecciones; tener un carácter más específico; y poder referirse también a cuestiones complejas, aunque su importancia no sea comparable con la de una elección presidencial.

En cuanto al número de personas que participa, parece claro que un medio potente de lograr un aumento de la participación es el desarrollo sostenido de los esfuerzos de descentralización, ya que con ésta se puede lograr una dimensión más adecuada para la interacción entre las autoridades y los diversos grupos sociales.

En cuanto a la complejidad de los temas respecto de los cuales puede darse la participación, cabe preguntarse si ella tiene un límite natural. Sin duda existen asuntos extremadamente complejos, cuya resolución se vería demorada en caso de requerir una participación detallada. Por otra parte, tanto la voluntad política de hacer realidad la participación como la tecnología

de comunicaciones, hacen retroceder dicho límite. Forma parte del desarrollo el que la opinión pública tenga una capacidad creciente de entender y opinar sobre temas complejos.

Formas

Según los temas, la participación puede alcanzar diversos niveles de intensidad, incluyendo el compartir información, realización de consultas, participación en las decisiones y/o en la implementación de las políticas.

Las consultas directas a los diversos niveles de decisión política presentan diversos méritos, si son adecuadamente implementadas. Quizás si la etapa de mayor significación sea la anterior a la votación, en la que se discuten ampliamente las ventajas e inconvenientes de las alternativas planteadas. De este modo se precisan las alternativas, haciéndolas más homogéneas y reduciendo la posibilidad de agrupaciones no transitiva de preferencias; como se ha dicho, la discusión apoya un equilibrio inducido por la estructura.²³ Problemas frecuentes de las consultas directas incluyen la definición del universo de votantes (puede haber universos alternativos), la resistencia de los grupos intermedios a que se consulten a otros de base.

Requisitos

La organización y la capacitación son requisitos de existencia para la participación de numerosos grupos sociales. También es necesario un ordenamiento criterioso de las modalidades de participación y su adecuada jerarquización. Diversas organizaciones sociales tradicionales han perdido vigencia; por otra parte, nuevas situaciones en las que la participación sería posible, todavía no encuentran una expresión institucional adecuada.

El reforzamiento de la participación a través de organizaciones sociales sólidas con capacidad de representación de intereses y de interlocución es fundamental para fortalecer el funcionamiento democrático. Es necesario dar prioridad a las acciones tendientes a posibilitar que las personas, grupos y comunidades accedan al progreso social por su propio esfuerzo y participen concertadamente en la búsqueda de soluciones. Especial empeño deberá dedicarse a la generación de espacios en los que pueda darse una participación real de las personas y grupos que, por sus características étnicas, etarias, sociales, territoriales o de género, se encuentran marginados de los beneficios del desarrollo. Esto debiera permear las políticas específicas para promover y organizar la participación de los individuos y grupos beneficiarios de la política social en los niveles territoriales local, regional y nacional, y en ámbitos como los de la información, la capacitación y la asistencia técnica.

El gobierno debe favorecer iniciativas para incorporar las demandas sociales en el diseño de proyectos de desarrollo social integrado y para acrecentar la articulación entre las organizaciones reivindicativas de los grupos menos integrados a los beneficios de la

²³ Bruno Frey, "Direct democracy: Politic-economic lessons from Swiss experience", *American Economic Review*, mayo, 1994.

modernización, la capacidad de los organismos estatales que deciden sobre el manejo de recursos públicos para procesar las demandas de los grupos menos integrados a los beneficios de la modernización, y la vinculación entre el sistema político y los agentes y las demandas del mundo popular.

El trabajo coordinado con las organizaciones no gubernamentales ayudaría mucho en la formulación de políticas sociales para unidades de pequeña escala, tanto por la vinculación ya establecida por esas organizaciones con dichos grupos, como porque en su trabajo sobre el terreno los expertos de esas organizaciones han aprendido a desarrollar estrategias de movilización de recursos humanos, de participación y de motivación de la comunidad.²⁴

La información es un antecedente indispensable de toda participación. Se trata de información básica, abierta y no predigerida, a la que se pueda acceder libremente. De este modo puede generarse opinión pública y no sólo preconformarla mediante encuestas. La tecnología de comunicaciones facilita una interacción significativa, incluso con grupos mayores. Sin embargo, la sociedad civil en la región tiene fuertes rasgos tradicionales, incluyendo el autoritarismo, los que le dificultan la ocupación de los espacios naturalmente llamados a la participación.

Descentralización

La cercanía entre las autoridades y las comunidades ofrece una mejor capacidad de respuesta y otorga más transparencia al suministro local de bienes y servicios, así como un claro incentivo a la introducción de innovaciones a la gestión fiscal local y a la mayor responsabilidad de la población en la esfera política.²⁵

²⁴ CEPAL. Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril de 1992. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5, 1992.

²⁵ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), "Descentralización fiscal en América Latina", Notas sobre la economía y el desarrollo, N° 596, Santiago de Chile, octubre, 1996.

II. ¿QUE SON LAS POLITICAS PUBLICAS?

1. Un enfoque de políticas públicas

a) Las políticas públicas como unidad programática y de reforma del estado

La reforma del Estado requiere una manera de mirarla que supere la mera agrupación de objetivos razonables en sí mismos. Esto, porque no da lo mismo el número de iniciativas que se desplieguen, o su secuencia. También porque, contrariamente a la impresión que a veces se obtiene de la literatura, los contenidos necesarios del proceso no son autoevidentes y existen desacuerdos sustantivos al respecto.

Estos hechos facilitan la dispersión de los esfuerzos de reforma, con el consiguiente costo en la eficacia y la eficiencia del proceso. Al igual que sucede en la lucha contra la pobreza, muchas propuestas de reforma del Estado tienen algún valor, pero resulta indispensable establecer una jerarquía y secuencia entre ellas. De otro modo se ignora el principio económico básico: los recursos son escasos para la multiplicidad de fines.²⁶

Para lograrlo se requiere una manera de mirarlas que permita su procesamiento ordenado. En este trabajo se propone un enfoque de políticas públicas.

Este enfoque está basado, además, en la necesidad de convertir la agenda pública y los programas en unidades más operativas. Las políticas públicas se plantean en una intersección de ambas temáticas.

Existen otros enfoques, por lo menos dos: uno, más administrativo y otro de la teoría de la organización²⁷

Con este enfoque se reconoce la evidente necesidad de racionalizar la estructura del Estado y de mejorar la calidad de sus recursos humanos e insumos materiales, pero se privilegia la consideración del diseño, gestión y evaluación de conjuntos significativos de líneas de acción y modificaciones institucionales referidas a un objetivo público. Es en torno a este flujo de

²⁶ Como señala un informe del Reino Unido, "...toda organización que se precie de guiarse por una declaración de objetivos, un ideal, cinco valores, seis metas, siete prioridades estratégicas y ocho indicaciones de desempeño absolutamente desvinculados es un verdadero modelo de confusión" (*The Economist*, 19 de octubre de 1996).

²⁷ Sobre el primero véase Jacques Chevalier y Daniele Loschak, *Ciencia Administrativa*, 2 tomos, INAP, Madrid, 1986. Respecto del segundo véase Ministerio para las Administraciones Públicas, *Lectura de Teoría de la Organización*, 2 tomos, Madrid, 1993.

información y acción que los problemas del sector público deben ser ordenados y resueltos.²⁸ Primero debe cambiar la forma de trabajo y luego la estructura, ya que ésta sigue a la estrategia.

b) Concepto

Para la Nueva Economía Institucional -y conforme a la propuesta de Commons- la unidad básica del análisis institucional es la transacción. De allí que la estructura de una organización debería reflejar la naturaleza de las transacciones que realiza.²⁹ Conforme al enfoque del presente artículo, las políticas públicas pueden también ser utilizadas como la unidad de transacción del sector gubernamental: ellas deberían ser la base del análisis objetivo de las tareas y las posibilidades del sector público en el desarrollo nacional.

Este enfoque reconoce su origen lejano en el trabajo de Lasswell y lo que él llamara las "etapas" del "proceso de decisión".³⁰

En un sector competitivo, la estructura más eficiente en maximizar el valor del resultado en relación a los costos de producción tiende a desplazar a las demás.³¹ Una especificidad del sector público, al igual que de los sectores privados en los que no hay competencia, es que allí la posibilidad de igualar en el margen los resultados sociales positivos se ve trabada por normativas e instituciones rígidas u obsoletas.³²

Así como los programas deben ser consistentes y financiables, las políticas públicas deben ser selectivas y secuenciales. Las políticas están acotadas por márgenes políticos y financieros de acción; en cuanto a lo primero, las políticas normalmente corresponden a modificaciones de algo que ya existe, y en cuanto a lo segundo, ellas deben permitir la mantención de los equilibrios macroeconómicos básicos, esto es, los que permiten que la necesaria consolidación del equilibrio fiscal se haga sobre bases permanentes que no dañen los objetivos de equidad y competitividad.

²⁸ Hugh Heclo, "Review article: Policy analysis", British Journal of Political Science, enero 1972.; y Lahera (1980), "Evaluación instrumental de políticas públicas", Revista de administración pública, N° 6, Santiago de Chile, Universidad de Chile, diciembre.

²⁹ John Commons, Foundations of Capitalism, MacMillan, Nueva York, 1924

³⁰ Harold Lasswell, "The Policy orientation", en Daniel Lerner y Harold Lasswell (eds.), The Policy Sciences, Stanford University Press, Stanford, 1951

³¹ James Robins, "Organizational Economics: Notes on the Use of Transaction cost Theory in the Study of Organizations", Administrative Science Quarterly, Vol.32, N°1, Cornell University, 1987 y Oliver Williamson, "The Institutions and Governance of Economic Development and Reform", The World Bank Annual Conference on Development Economic, 1994, Washington D.C.

³² Al respecto véase Eugenio Lahera, Algunos criterios para reformar el estado. Apuntes de clase, Cepal, Documento de Trabajo N° 45, abril de 1997.

La autoridad debe asignar recursos para el mejor cumplimiento de las políticas públicas, a partir de la jerarquización de las políticas y del uso de los recursos: se trata de una típica decisión económica para satisfacer objetivos múltiples con recursos escasos. Los recursos dependen de la situación de la caja fiscal pero también de otros factores, incluyendo la rigidez de los procedimientos contables, las limitaciones del manejo financiero de empresas y servicios públicos, y en el caso del Presupuesto, de la periodicidad con la que debe ser discutido por el Parlamento.

Los adelantos tecnológicos en información y comunicaciones han favorecido un nuevo concepto de políticas públicas. Ellos han creado oportunidades para mejorar los servicios públicos, permitir un mejor acceso a la información del sector público y aumentar la participación ciudadana. También han facilitado el manejo interno del gobierno. Así, el análisis del Estado se está centrando en sus flujos de información y -muy lentamente- su institucionalidad también empieza a corresponder a tal naturaleza. Este es el marco en el que el concepto de políticas públicas ha adquirido su actual preeminencia.

En el concepto habitual, las políticas públicas corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental.³³

De modo más amplio, puede definirse a las políticas públicas como cursos de acción y flujos de información en relación a un objetivo público -desarrollados por el sector público, la comunidad y el sector privado-, incluyendo orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos y definiciones o modificaciones institucionales. Este concepto incluye políticas simples y también las agrupaciones bajo un solo título de varias políticas referidas a un tema o conjunto de temas (el "programa" de Estados Unidos).

pp =	- cursos de acción - flujos de información	en relación a un objetivo público	desarrollados por	S. Público	- orientaciones o contenidos
				Comunidad	- instrumentos o mecanismos
				S. Privado	- aspectos institucionales

El análisis de las políticas públicas es un ejercicio de abstracción. Su tipología es siempre ad hoc.

No tiene sentido analizar orientaciones de política sin considerar las instituciones y las organizaciones que condicionan su aplicación.

³³ Ives Meny y Jean-Claude Thoenig, Las políticas públicas, Barcelona, Ariel, 1992.

Desde otro punto de vista -uno que entiende a las políticas públicas como procesos comunicacionales- se ha señalado que dichas políticas pueden enfrentar varios problemas: formulación de políticas sin conversaciones sobre posibilidades; acciones sin declaraciones; declaraciones sin acción; formulación de políticas sin diseño claro de ejecución; e incumplimientos sin reclamos viables.³⁴

Hay múltiples formas y agentes de tratamiento de los temas de la agenda pública.

Mientras la idea de administración pública corresponde a la de una estructura, la de políticas públicas enuncia un proceso y un resultado; el primero es un concepto de stock y el segundo de flujo; la administración es un concepto de equilibrio y las políticas corresponden a un concepto de dinámica.

Como es evidente, el diseño, gestión y evaluación constituyen aspectos analíticos y no etapas necesariamente consecutivas; de hecho, los problemas y las soluciones son redefinidos con frecuencia. La secuencia puede ser tumultuosa o caótica.

Las políticas rara vez se extinguen por completo; es más habitual que cambien o se combinen con otras.³⁵ Durante la implementación de las políticas es previsible que haya presiones para orientar la política de modos determinados.³⁶

Por otra parte, cada nivel político-administrativo requiere diseñar, gestionar y evaluar políticas públicas, o aspectos de ellas, en diversa medida.

El conjunto de orientaciones generales de la agenda pública se desagrega en políticas públicas específicas; los grandes temas se dividen en políticas discretas. A su vez, las políticas públicas tienen su traducción operacional en los programas o proyectos.³⁷

El enfoque de políticas públicas nos permite objetivar las demandas de intervención pública y sus posibilidades reales de poder hacerlo. Por lo tanto, con este enfoque se puede precisar el contenido de la reforma del estado.

³⁴ José Alvarez, "Las políticas públicas como procesos comunicacionales", Revista de Ingeniería de Sistemas, Volumen VI, N° 2, diciembre de 1989.

³⁵ Herbert Kaufmann, Are Governmental Organizations Immortal?, Brooking Intitution, Washington DC, 1976.

³⁶ Angel Alvarez, "Análisis de políticas públicas", serie *Temas de coyuntura en gestión pública*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1992.

³⁷ Ernesto Cohen, "Evaluación de programas sociales", Evaluación de programas sociales, *Documentos Sociales*, N° 41, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), 1995.

La reforma del estado puede especificarse en esfuerzos complementarios de modernización en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas relevantes para el sector público de que se trate: las reformas no son idénticas.

Conviene así invertir la ecuación habitual, según la cual la reforma del Estado resultará automáticamente en mejores políticas, postulando en cambio que dicha reforma debe hacerse en torno a las políticas públicas.³⁸

2. Características y limitaciones

Las políticas públicas son un marco, una estructura formal que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública.

Ellas no son una garantía respecto de sus contenidos sustantivos, los que pueden ser perfectamente equivocados o inconsistentes con los mecanismos propuestos o las soluciones institucionales definidas en la misma política. Las políticas públicas, por lo tanto, son un second best respecto de una política óptima que no puede existir.³⁹

Desde otro punto de vista, las políticas públicas necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas, característica de la que también deriva su carácter operacional. Dicha simplificación puede tener un efecto negativo sobre una comprensión más amplia de los temas o problemas, e incluso puede sesgar la respectiva investigación académica.⁴⁰

En todo caso, es necesario considerar el peligro opuesto, el de la ideologización de los temas de la agenda pública, o su análisis en contextos inespecíficos o imposibles de convertir en políticas reales.

Otro problema: ¿cuándo y dónde analizar las estructuras?

³⁸ Edgardo Boeninger, "Reforma y modernización del Estado en América Latina", Seminario sobre reforma y modernización del Estado en América Latina, México, D.F., Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México/Instituto Internacional de Administración Pública, 18 de mayo, 1994; y Eugenio Lahera, Cómo mejorar la gestión pública, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN)/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Foro 90, 1993.

³⁹ Una crítica a la propuesta de Lasswell puede verse en Hank Jenkins-Smith y Paul Sabatier, "The Study of the Public Policy Process" en Hank Jenkins-Smith y Paul Sabatier (eds.), Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach, Westview Press, Boulder CO, 1993. También, Peter de León, "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier", Gestión y política Pública, Vol. VI N°1, primer semestre 1997.

⁴⁰ Sobre estos temas puede verse, David Beam, "If Public Ideas are so Important Now, Why are Policy Analysts so Depressed?", Journal of Policy Analysis and Management, Volumen 15, N°3, 1996.

III. DISEÑO DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Se requiere mejorar la capacidad de diseño —incluyendo el frecuente rediseño— de las políticas públicas. Conviene más hablar de diseño que de creación de las políticas públicas, ya que rara vez una política nace en el vacío. Las políticas se alimentan en buena parte de sí mismas, de antecedentes y orientaciones anteriores, las que son modificadas.

1. Análisis y toma de decisiones

La coordinación y coherencia en las diversas áreas de la acción del gobierno —incluidos los programas, políticas, proyectos y decisiones específicas correspondientes— es un bien intangible de la máxima significación.

a) Gestión superior

La gestión superior del Estado es la llamada a: contribuir a conformar la necesaria articulación de la agenda pública, a especificar las orientaciones generales en políticas, a buscar el indispensable apoyo político y social para éstas -incluyendo el parlamentario-, a responsabilizar a un número reducido de funcionarios clave en su gestión, y a orientar los necesarios procesos de evaluación de las políticas.

Caracterizar la toma de decisiones en la alta esfera del gobierno es una tarea simple desde un punto de vista formal. La Constitución normalmente prescribe con claridad el papel de los poderes públicos y la estructuración del Ejecutivo es relativamente sencilla. El Presidente es la autoridad superior, a la que siguen autoridades sectoriales de nivel ministerial y regionales, incluidos los intendentes y gobernadores. Existen también algunas instancias autónomas y otras con grados menores de autonomía respecto de los ministerios.

La Presidencia de la República ocupa un lugar clave en los sistemas políticos de América Latina. El régimen presidencialista es predominante, salvo excepciones como Uruguay. Ello se debe a factores históricos, como también al desarrollo político contemporáneo.⁴¹

Desde otro punto de vista, existen diferencias entre la visión normativa del proceso de toma de decisiones en la alta esfera del gobierno y su realidad. Dicha esfera depende y es condicionada por el conjunto del sistema del gobierno, el que puede generar mucho ruido. El diseño de políticas requiere capacidad de análisis; la gestión de ellas tiene un conjunto de prerequisites y restricciones; su evaluación es compleja. Ni el Presidente es una autoridad completamente discrecional, ni los temas se cortan de manera sectorial o geográfica nítida. La toma de decisiones en la alta esfera del gobierno es un proceso de negociación que involucra a múltiples actores, no siempre en las mismas posiciones.

⁴¹ H.C.F. Mansilla, "Aspectos antidemocráticos y antijudicialistas en la cultura política latinoamericana", Revista de estudios públicos, N° 74, Madrid, 1991.

Está en la naturaleza del buen gobierno, en un régimen presidencial, que éste asuma un carácter suprapartidario. El gobierno es el encargado de gestionar los intereses colectivos y velar por el bien público, asuntos que se hayan mejor enfocados desde el punto de vista nacional antes que puramente partidistas. El Presidente debe poder elegir con entera libertad a sus colaboradores, pues de lo contrario se sustituye la eficacia de la acción pública por una repartición de cargos que obedece a la lógica de distribución de influencia inter e intrapartidarias.

Es fundamental asegurar que la autoridad ejecutiva disponga de tiempo para dedicar a las tareas propias de la alta gestión gubernativa. El exceso de obligaciones protocolares o el consumo del tiempo en temas de menor relevancia relativa debieran ser evitados.

b) La articulación técnico-política

En el ámbito específico de la discusión sobre el detalle de las políticas públicas puede destacarse el papel que juegan los técnicos-políticos al interior o fuera del gobierno. Es habitual que se demande más que un simple análisis técnico y que, por lo tanto, se requiere manejar un conjunto amplio de conocimientos y habilidades.

Desde el punto de vista del gobierno, vale la pena considerar el tema de la calidad de las asesorías sobre políticas públicas. En el caso de Nueva Zelanda se han establecidos estándares de calidad al respecto los que incluyen: claridad de propósitos, lógica intrínseca, precisión, adecuado rango de opciones, realización de las consultas necesarias, carácter práctico de su implementación, presentación efectiva.⁴²

¿Cómo se articulan los aspectos técnicos y las políticas? Este es un tema transversal al origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

Se ha planteado la existencia de la "paradoja de la determinación", conforme a la cual las grandes condiciones de equilibrio político-económico, cualquiera que ella sea, predeterminan lo que sucederá. Dentro de este marco, las asesorías de política no tienen sentido.⁴³ A lo más podría distinguirse entre los consejos inútiles, orientados a persuadir sobre cambios en creencias, objetivos y valores, y aquellos orientados a mejorar la consistencia y la racionalidad.

⁴² Nueva Zelanda, State Service Commission, The Policy Advice Initiative: Opportunities for Management, 1992.

⁴³ J. Bhagwati, R. Brecher y T.N. Srinivasan, "DUP Activities and Economic Theory" en D. Colander (ed) Neoclassical Political Economic, Ballinger, Cambridge, MA, 1984.

Las condiciones exitosas de la entrega de asesoría serían dos: la primera es la información asimétrica, esto es cuando el asesor sabe más que el asesorado. La segunda es la coincidencia de intereses, incluso si no es exacta. Esta conduce a algún tipo de dependencia entre ambos.⁴⁴

Por otra parte, también se ha destacado el error de considerar al sector público como una "tercera parte" o actor neutral, cuando el realidad es un participante endógeno, ya que está constituido por un conjunto de personas que tienen sus propios motivos y aspiraciones.

Esta es una línea antigua en la Escuela de la Elección Pública, pero tiene más adeptos que los miembros de ella⁴⁵.

Es más realista aceptar el carácter endógeno del sector público para pensar en cómo entregar asesorías.

Entre las habilidades de un técnico-político o asesor destacan la capacidad de presentación y análisis, incluyendo el manejo de analogías y el conocimiento acabado de los aspectos institucionales, así como del sentido político de la oportunidad. En este sentido se valora especialmente el ser capaz de poner los temas en una perspectiva más amplia, que permita formarse una opinión que considera, pero trascienda las minucias específicas. El acabado manejo de la información y del conocimiento necesario para plantear alternativas no es suficiente, ya que se requiere ponerlas en perspectiva, seleccionar lo relevante y destacar los resultados y costos previsibles. Es fundamental adquirir habilidad y precisión en el lenguaje escrito, saber razonar por analogía, conocer detalles institucionales y aspectos legales de los diversos procesos. Es importante ser capaz de anticipar cómo serán percibidas las políticas y plantear su defensa en términos más amplios, ideológicos o filosóficos.⁴⁶

Además es necesario poder establecer supuestos simplificadores y reducir la complejidad de los temas a ser tratados. Traducir los diseños de política en actitudes del mundo real en un medio de gestión caracterizado por un escrutinio intenso y por reglas a veces difíciles o absurdas; también la capacidad de experimentar con soluciones novedosas.

Los Institutos de políticas públicas habitualmente reúnen a técnicos y políticos que deben satisfacer las condiciones anteriores, además de ser capaces de encuadrarlas en determinados marcos analíticos, e incluso ideológicos. Estos institutos parecen cubrir un espacio descuidado

⁴⁴ Brendan O'Flaherty y Jagdish Bhagwati, "Will Free Trade with Political Science put Normative Economists out of Work?", Economics and Politics, Vol. 9, N°3, noviembre de 1997.

⁴⁵ J.M. Buchanan, "An Economist's Approach to "Scientific Politics", en M. Parsons, (ed), Perspective in the study of Politics, Rand McNally, Chicago, 1968.

⁴⁶ Robert Nelson, "The Economics Profession and the Making of Public Policy", Journal of Economic Literature, Volumen 25, marzo de 1987.

por los partidos políticos; sólo el tiempo dirá si para detrimento de dichas organizaciones, o como una respuesta funcional a una demanda.

Los Institutos en general se plantean en torno al diseño -si bien no exclusivamente- de las políticas públicas, tanto para apoyar determinados aspectos como para bloquear otros. En habitual, en este sentido, su relación con los partidos políticos y el Poder Legislativo, sin perjuicio de llegar también a públicos corporativos o especializados.⁴⁷

En el caso de América Latina, el Centro Internacional para La Empresa Privada de Washington destaca la Fundación de Investigación Latinoamericana (FIEL) y el Instituto de Estudios Económicos de Argentina y América Latina, ligado a la Fundación Mediterránea, en Argentina; el Instituto Atlántico y el Instituto Liberal de Río de Janeiro, en Brasil; el Instituto de Libertad y Desarrollo y el Centro de Estudios Públicos en Chile; el Centro para la Orientación Económica en República Dominicana; el Centro de Investigación Económica Nacional, de Guatemala; el Instituto APOYO y el Instituto de la Economía de Libre Mercado, en Perú; el Centro para el Estudio de la realidad Económica y Social (CERES) en Uruguay; y el Centro para la Diseminación de Información Económica, en Venezuela.⁴⁸

En el caso de las políticas referidas al género, si bien es una orientación más general, se ha señalado que el contexto social de las opciones con frecuencia determina las posibilidades de acuerdo. No debe desconsiderarse el cambio de dicho contexto⁴⁹

c) Funciones y aspectos institucionales

El papel de la Secretaría de la Presidencia encuentra su origen en el concepto del estado mayor.

Sus tareas suelen organizarse en las siguientes áreas:

- *Jurídico-legislativa.* Se incluyen la iniciativa de legislar y la agenda legislativa. Considera el trabajo de comisiones bilaterales legislativas y el perfeccionamiento del proceso de generación de ley al interior del Ejecutivo.
- *Ejecutiva.* Se efectúa el procesamiento administrativo de los Decretos supremos.

⁴⁷ Sobre el tema véase Reforma Económica, N°3, 1966, especialmente Erik Johnson, "Cómo funcionan los institutos de políticas". Esta revista es editada por el CIPE, de Washington D.C.

⁴⁸ CIPE. 1996 Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets, Washington, 1996.

⁴⁹ Katherine Fierlbeck, "Getting Representation Right for Women in Development: Accountability, Consent, and the Articulation of Women's Interests", IDS Bulletin, Vol. 26 N°3, 1995.

- *Coordinación interministerial.* Incluye los comités interministeriales y otros instrumentos de coordinación, tales como las comisiones interministeriales y los grupos de trabajo ad-hoc. En esta área se diseñan y evalúan las metas ministeriales.

Los Comités Interministeriales habitualmente están formados a partir de un área temática común, tales como las del área política, económica, social, de política exterior, infraestructura y transportes, desarrollo productivo, entre otros. Habitualmente son apoyados por una Secretaría Técnica.

Es interesante que el nuevo gobierno inglés esté considerando superar el "enfoque feudal" heredado del gobierno anterior. Todavía no están claros los lineamientos principales, pero se intenta que existan mecanismos de coordinación más poderosos. La oficina del Gabinete tendrá un rol aumentado como coordinadora de las políticas. sin embargo, se mantendrá semi-independiente del primer ministro, sin constituir un departamento de su oficina, de modo de no hacer partícipe al Primer Ministro de las discusiones menores⁵⁰

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

Las metas ministeriales son un paso importante en la modernización y racionalización de la gestión pública, ya que permiten avanzar en el cumplimiento de diversos requisitos de ambos procesos. Allí donde ellas existen, la principal profundización necesaria es su conversión en metas interministeriales. Para ello las metas deberían definir objetivos precisos, de ser posible cuantificados. Al respecto se requiere decantar los esfuerzos de priorización y síntesis por parte de los ministerios y de las diversas instancias interministeriales. Las responsabilidades específicas asociadas a cada meta deberían estar bien perfiladas; el tema de los gerentes de proyectos o programas debería ser formalizado.

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

⁵⁰ Financial Times, 1 de mayo de 1998

interministeriales será un insumo importante para la elaboración del proyecto de ley de presupuesto del período siguiente.

- *Estudios.* En ellas se preparan informes de estrategia política, de coyuntura y otros especiales. También se preparan borradores de discursos presidenciales.⁵¹

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

Las preguntas importantes son: ¿qué puede ocurrir?; ¿qué puede hacer el gobierno?; ¿qué hará el gobierno?; y ¿cómo lo hará?.⁵²

Con diversas denominaciones se ha planteado la existencia de Unidades de Análisis de Políticas cercanas a la Presidencia. Ellas integrarían profesionales de diversas disciplinas quienes desde un punto de vista técnico plantearían alternativas a la consideración y decisión del Presidente. Estas unidades tienen roles especiales en el proceso de formulación de políticas, identificando problemas, estudiando alternativas y analizando su viabilidad económica, política y administrativa. Por otra parte, se destaca que ellas pueden disminuir la posibilidad del Presidente de obtener un consejo técnico neutral, pueden politizar la oficina presidencial, aumentando las rivalidades al interior de ella.⁵³

Otras posibilidades corresponden a las reuniones estables entre equipos técnicos y la conducción política, o diversas formas de gabinete restringido.

2. Metas programáticas y cotas presupuestarias

En el actual contexto democrático, es necesario sumar al criterio de manejo presupuestario equilibrado, criterios y compromisos político-programáticos.

Un tema importante en todo gobierno es la articulación anual de las metas programáticas y las cotas presupuestarias. ¿Quién establece las primeras y la segundas?; si no es la misma institución, ¿cómo se articulan ambas?

⁵¹ Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile, "Rutinas", documento interno, agosto de 1993.

⁵² Juanjo Gabiña y Michel Godet, "Prospectiva y estrategia", en ILPES, Prospectiva y estrategia, Compendio de Trabajos presentados en el Primer Encuentro de Estudios Prospectivos, LC/IPL.143, 3 de junio de 1997.

⁵³ Eugenio Lahera, "Asesoría en políticas públicas", documento interno, Santiago de Chile, Secretaría General de Gobierno, marzo, 1990; y José Sulbrandt, "Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática a la democrática", Revista del CLAD, N° 2, julio, 1994.

a) Evaluación del gasto público

La buena asignación del gasto público tiene como prerequisite el fortalecimiento del sistema de evaluación de las inversiones públicas. El objetivo de tal sistema es el de mejorar la calidad de la inversión pública asignando los recursos de inversión hacia aquellos proyectos e iniciativas de mayor rentabilidad social. También debe pensarse en su progresiva ampliación, hasta cubrir el conjunto del gasto y no sólo la inversión. Un análisis sistemático del gasto público debiera apoyar la formulación y ejecución de una política de gasto público, incluyendo el gasto militar y el correspondiente a subsidios a los productores.

Dado que los ingresos y gastos del sector público se ven afectados por los movimientos cíclicos de la actividad económica, un criterio de estabilidad macroeconómica recomendaría evaluar la solidez de las cuentas fiscales sobre la base del análisis de sus ingresos y gastos de tendencia. Una manera de hacer operacional esta proposición sería a través del análisis del presupuesto público del año siguiente, como parte de una proyección de las cuentas fiscales para un período más largo.⁵⁴

Para maximizar la productividad del gasto público deben satisfacerse dos condiciones: eficiencia en función de los costos y combinación óptima de productos. La primera conlleva el diseño y la ejecución de programas o proyectos de gasto público para generar niveles dados de producto o lograr objetivos específicos a un costo mínimo. La combinación óptima de productos, por su parte, implica que los beneficios sociales derivados de los programas de gasto público deberían igualarse en términos marginales.

Gasto improductivo es la diferencia entre el nivel real de gasto que aporta ciertos beneficios dados y el nivel reducido de gastos que redundaría en el mismo beneficio. el gasto público improductivo puede atribuirse a muchos elementos, como la búsqueda de múltiples objetivos en los programas de gasto público, la incertidumbre, la falta de capacitación de los funcionarios públicos, verificaciones y balances incorrectos en el proceso político y presupuestario, o la corrupción.⁵⁵

El método de evaluación social de proyectos - cuya finalidad central es medir el impacto que el proyecto tiene sobre el bienestar general de la comunidad- debe ser progresivamente aplicado al total de la asignación de recursos, incluyendo áreas diferentes a las de inversión e infraestructura. A través de la utilización de precios sociales —también llamados precios sombra,

⁵⁴ Francisco Rosende, "Macroeconomía y finanzas públicas. Algunas consideraciones", *Puntos de referencia*, N° 106, Centro de Estudios Públicos, noviembre, 1992.

⁵⁵ FMI, "Unproductive public expenditure: A pragmatic approach to policy analysis", *Pamphlet Series* N° 48, Washington, D.C., 1995.

de cuenta o de eficiencia— se pueden jerarquizar las contribuciones que distintos proyectos pueden hacer a la sociedad como un todo.⁵⁶

b) Presupuesto

La Ley de Presupuesto debe ser el principal instrumento de la política fiscal, para lo cual debe ser fortalecida desde el punto de vista macroeconómico. Al respecto, conviene institucionalizar la discusión respectiva en el Poder Legislativo: puede ser de especial utilidad acompañar el proyecto de ley con una proyección fiscal de mediano plazo, que ilustre las principales opciones y compromisos que enfrentarán las finanzas públicas en los años sucesivos. Al respecto son también de utilidad los Fondos de Estabilización.

Es conveniente establecer en forma permanente que el monto de gasto corriente aprobado en la Ley de Presupuesto tiene el carácter del límite superior y que sólo puede ser sobrepasado en casos expresamente aprobados por ley.⁵⁷ Es conveniente reglamentar los eventuales excesos en el gasto corriente y en las inversiones de la ejecución presupuestaria. Del mismo modo, conviene precisar en qué casos pueden utilizarse fondos que puedan interpretarse como mayores ingresos.

Las instituciones encargadas del Presupuesto -incluyendo el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas con las que se diseña y ejecuta el Presupuesto- requieren diversas modificaciones. El ejercicio presupuestario anual debe modernizarse. Al respecto puede establecerse un presupuesto con base cero para sectores determinados, o privilegiar el uso de presupuestos por programas, buscando reducir la inercia presupuestaria por diversas vías. En este último caso el presupuesto debe considerar programas con metas específicas que puedan ser evaluadas, y apoyarse en un sistema de información que fluya en forma coherente desde los niveles de operación a los de toma de decisiones. También es posible utilizar una contabilidad diferenciada para facilitar la estimación exacta de los costos adicionales que exigirá determinada política.

El punto inicial de la discusión podría ser la fijación de un monto preciso, cuyo proceso de asignación clarifique que todo aumento requerirá un descenso como contrapartida.

⁵⁶ Ernesto Cohen y Rolando Franco (comps.), Evaluación de proyectos sociales, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1992.

⁵⁷ Mario Marcel y Joaquín Vial, "Elementos de política fiscal macroeconómica", documento interno, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda, 1993.

3. Las reformas al Poder Legislativo

La reforma analizada en este trabajo está centrada principalmente en el gobierno. Sin embargo, no cabe duda que para el diseño de las más diversas políticas públicas, el Poder Legislativo tiene un papel de gran importancia. Lo mismo se argumentará más abajo respecto del Poder Judicial y las funciones de control y evaluación.

Conviene distinguir entre el fortalecimiento institucional y la organización interna del Poder Legislativo; el primer aspecto se refiere a la relación del Parlamento con su entorno, mientras que el segundo se relaciona con el sistema de relaciones y métodos de trabajo al interior del Congreso.⁵⁸

a) Como institución

El primer aspecto se refiere al sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego correspondientes, que determinan las funciones a desempeñar por la institución parlamentaria, los procesos de elección de sus miembros, el estatuto de los mismos, las pautas básicas de su funcionamiento, así como los modos de relación con los demás poderes del estado y con la sociedad y los actores sociales en general.

En cuanto a la representación, resulta aconsejable la búsqueda de mecanismos de interacción de los parlamentarios con los votantes de su distrito más frecuentes y directos que el ejercicio del voto en cada período de renovación del Congreso. La transmisión televisiva o por otro medio de las actividades parlamentarias es funcional a este propósito, como lo es la posibilidad de establecer contacto vía Internet.

El tema del conflicto de intereses que puede plantearse a los parlamentarios es importante. Al respecto la práctica internacional fluctúa entre el énfasis en las prohibiciones y el énfasis en la información. Una medida aplicada en España, Reino Unido, Alemania y Estados Unidos es la del registro obligatorio de intereses, si bien es infrecuente que deba informarse sobre ingresos al respecto.⁵⁹ Por otra parte, en Estados Unidos se inhabilita por dos años a los ex-parlamentarios para actuar en lobbies. Podría generalizar la práctica del fideicomiso ciego.

Un código de ética, con sanciones, no estaría demás.

Una regulación adecuada de los grupos de interés comienza por establecer un registro público. También se pueden tipificar las conductas prohibidas y prácticas reprobadas. La

⁵⁸ Esta distinción y su desarrollo corresponden a Joan Prats, "Por unos Parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social", Revista del CLAD, N° 6, julio de 1996.

⁵⁹ The Economist, 5 de noviembre de 1994.

experiencia internacional es que la dureza respecto del lobby, más que ser útil, suele servir de fines propagandísticos ⁶⁰.

b) Como organización

En la segunda esfera existen diversos requerimientos de reforma, referidos a los recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencia y capacidades que están al servicio de las funciones de la institución parlamentaria.

En las últimas décadas se experimenta un aumento de la carga de trabajo del Poder Legislativo; se incrementa el número de leyes y enmiendas y el control del Ejecutivo se hace más complejo a medida que éste aumenta su producción normativa y extiende su intervención a nuevos terrenos. Ello ha traído como corolario un incremento en la demanda de medios requeridos por los parlamentarios. Se trata de una asistencia de tipo material, pero también de medios de información y de documentación. Por otra parte, los parlamentos buscan ubicarse como lugares de prestaciones intelectuales destinadas a favorecer el ejercicio de sus mandatos.⁶¹

El trabajo cotidiano del Poder Legislativo puede ser simplificado y sus condiciones de operatividad mejoradas incluyendo aspectos de formulación de las leyes, uso del tiempo en las salas y la información legislativa en general.

Los parlamentos requieren elevar sus niveles de eficacia legislativa, de fiscalización y de representación. Para tales fines, resultan funcionales la modernización y el fortalecimiento institucional a través de diversos medios:

- profesionalización de los aspectos administrativos del parlamento;
- instalación de sistemas de información, documentación y referencia legislativa; conviene asegurar la conexión del Congreso con redes informáticas, bibliotecas y centros especializados.
- diseño y puesta en marcha de canales de comunicación que favorezcan la participación ciudadana en la discusión de las leyes;
- fortalecimiento de los sistemas de asesoría y apoyo técnico del trabajo parlamentario; y
- transparencia.⁶²

⁶⁰ "El dilema del lobby", en Quorum N° 3, Valparaíso, noviembre de 1995.

⁶¹ Etienne Sallenave, "Un renforcement des moyens d'action du Parlement", Revue française d'administration publique, N° 68, octubre/diciembre, 1993.

⁶² Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Modernización del Estado", Washington, D.C., Grupo de Trabajo para la Modernización del Estado, 15 de abril, 1994.

Recuadro 1

En el Congreso de Estados Unidos operan algunas organizaciones internas para apoyar a los parlamentarios, cuya tarea es alimentar de conocimientos, de información y de análisis el proceso de discusión y aprobación de la legislación. En la práctica operan como una tecnocracia dentro del poder legislativo, y algunos tienen grandes dimensiones, con cientos de funcionarios a cargo de atender los requerimientos que reciben.

Cada una de las cámaras posee una oficina de consultoría legislativa, un cuerpo que opera desde hace varias décadas asistiendo a los legisladores en el análisis de los proyectos de ley, con equipos integrados por profesionales especializados, que revisan el contenido jurídico de los textos. (Congressional Research Service, dependiente de la Biblioteca del Congreso.)

El Servicio de Investigación del Congreso (Congressional Research Service), dependiente de la Biblioteca del congreso, fue concebido para responder a consultas con información neutra. Su trabajo puede ser muy intenso, hasta de cientos de miles de respuestas por año. Se trata de información confidencial, disponible sólo para quien la requiera, y que pueden ser muy simples como una estadística poblacional, o tan complejas como un estudio sobre necesidades asistenciales de esa población.

La Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO), un ente sin vinculación partidista, tiene la misión de asesorar a los parlamentarios en el proceso de discusión y aprobación del presupuesto anual, incluyendo la entrega de estimaciones o pronósticos, análisis de impacto inflacionario, u opciones al proyecto en revisión.

Otra de las entidades es la Oficina de Evaluación Tecnológica, que cumple con una tarea de asesoría al informar al parlamentario sobre implicaciones científicas y tecnológicas de proyectos en discusión.

Se necesita establecer una asesoría técnica independiente en el Poder Legislativo, especialmente para apoyar las discusiones de comisiones o comités parlamentarios. Es también conducente a este fin la consolidación de un mercado externo de capacidad de análisis de políticas, compuesto por oferentes públicos y privados. Las instituciones académicas formales y diversos tipos de organizaciones no gubernamentales son importantes fuentes de análisis

alternativos de políticas.⁶³ Desde otro punto de vista, se ha señalado el peligro de politizar y degradar los esfuerzos investigativos como resultado de su cercanía al poder.⁶⁴

En Bolivia se creó el Centro de Investigación del Congreso Nacional, que coordina las iniciativas de modernización. El Centro incluye una unidad de informaciones e investigaciones, una unidad técnica del Presupuesto y una oficina de elaboración de proyectos de ley, que brinda asesoría general a los parlamentarios.⁶⁵

Los parlamentarios deben evaluar los resultados de las leyes, como parte de su propio trabajo, sin exceder sus propias atribuciones.

c) Un tema especial: discusión y seguimiento del Presupuesto

El Presupuesto es la concreción del programa de gobierno, el lugar de sinceramiento de metas y cotas de financiamiento. Se trata de un acto complejo, en el que intervienen el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

La creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso Nacional podría contribuir a que el Poder Legislativo cumpla con más facilidad y conocimiento su función de aprobar el Presupuesto de la Nación, ya que ayudaría a disponer de información sistemática y suficiente.⁶⁶ Por completa que sea la información que entregue el Ejecutivo, particularmente la Dirección de Presupuesto, ella no resulta útil si no es analizada sistemáticamente. Para ello, es necesario realizar un seguimiento permanente sobre la ejecución presupuestaria y la elaboración de estudios específicos sobre aspectos que interesen a los parlamentarios.

Algunos autores estiman que esta proposición podría ser una amenaza a las atribuciones del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria. Sin embargo, ella puede ser mirada como una herramienta para asegurar el cumplimiento informado de las funciones que la Constitución le asigna al Congreso.

⁶³ Samuel Paul, David Steedman y Francis X. Sutton, "Building Capability for Policy Analysis", serie Documentos de trabajo, N° 220, Washington, D.C., Banco Mundial, julio, 1989.

⁶⁴ David Beam, "If public ideas are so important, why are policy analysts so depressed?", *Journal of Policy Analysis and Management*, op.cit., 1996.

⁶⁵ "Congreso de Bolivia. Una ventana al futuro", en *Quorum* N°2, Valparaíso, agosto/septiembre de 1995

⁶⁶ PAL (Programa de Asistencia Legislativa) (1994), "Proposiciones para el perfeccionamiento de la discusión presupuestaria", *Bitácora legislativa*, 7-11 noviembre, 1994, pp. 45-51.

Al respecto existen varias opciones que es posible estudiar:

- Una opción es la Oficina de Presupuesto como una instancia de magnitud tal, que pueda realizar un seguimiento de la ejecución presupuestaria, elaborar los estudios específicos que se consideren necesarios y proveer a los parlamentarios de un análisis suficiente sobre las implicancias presupuestarias de las diversas iniciativas. La ventaja de esta opción es la relativa autosuficiencia del Congreso para disponer de la información requerida. Las desventajas son la extrema dificultad de disponer de la capacidad instalada a fin de responder a los diversos requerimientos, la generación eventual de una planta amplia de funcionarios y la imposibilidad de entregar una información elaborada de acuerdo con los criterios políticos que orientan la acción de las distintas fuerzas representadas en el Congreso.
- La opción contraria concibe a la Oficina de Presupuesto como una unidad pequeña, con un presupuesto flexible, que estructure las demandas de los parlamentarios canalizándolas hacia una red de instituciones públicas o privadas para su ejecución. La desventaja de esta opción radica en la relativa falta de suficiencia del Congreso en estas materias. Las ventajas de esta propuesta son, sin embargo, variadas: evita tener que aumentar en forma significativa la planta de funcionarios y permite recurrir a los mejores especialistas del tema específico que se trate y a las instituciones técnicas que posean una afinidad política con el o los parlamentarios que requieran los servicios.
- Una tercera posibilidad sería alguna combinación de las opciones anteriores.

Recuadro 2

FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

Existe en la región una demanda urgente para apoyar la modernización y fortalecimiento institucional de los parlamentos. Se presentan problemas de credibilidad en el trabajo parlamentario que tienden a erosionar las bases de estabilidad del sistema político; la capacidad de consensuar se ve con frecuencia entorpecida por la debilidad del soporte técnico, informativo y analítico del debate y la negociación parlamentaria; en ocasiones el parlamento representa una instancia de amplificación de los conflictos en vez de solución de los mismos; por las mismas razones, hay a veces debilidades en la calidad y consistencia de las leyes en términos de su adecuación a las necesidades que se intentan atender o de los objetivos que se pretenden alcanzar; se carece de sistemas de evaluación y seguimiento de las leyes que permitan medir su impacto económico y social, así como anticipar oportunamente las reformas que las mismas requieran; a la vez, los mecanismos de articulación entre el trabajo parlamentario y la opinión pública son en general precarios, y algo semejante ocurre en el necesario diálogo y coordinación con los otros poderes del Estado, en especial con el Ejecutivo y, finalmente, los parlamentos también manifiestan problemas de organización, administración y dotación de recursos que limitan el cumplimiento de sus responsabilidades.

Los parlamentos requieren que se les dote de las facultades y recursos necesarios para garantizar el adecuado cumplimiento de sus responsabilidades. La eficacia de la facultad legislativa, referida a la calidad y oportunidad de las leyes y a su vinculación con las realidades socioeconómicas, que deben constituir su sustrato, depende en alto grado del apoyo técnico que posean para estudiar el impacto de sus regulaciones desde diferentes perspectivas, y de la capacidad para evaluar el desarrollo de la legislación precedente y para acceder a las fuentes de información sobre las múltiples materias que debe legislar. Por otra parte, la eficacia de la función fiscalizadora y de control político del Parlamento, está condicionada en buena medida por el apoyo de que dispongan para evaluar técnica y objetivamente las políticas públicas, las decisiones de política económica y los efectos de los actos de gobierno. Finalmente, la mayor eficacia de la función representativa de los parlamentos dependerá, por una lado, del desarrollo de mecanismos modernos y eficientes de coordinación con los otros poderes del Estado, y por otro lado, del establecimiento de mecanismos y procesos de vinculación con la opinión pública y con los intereses de los ciudadanos.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Elementos para la modernización del Estado", Washington D.C., Grupo de Trabajo para la Modernización del Estado, julio de 1994.

4. Gobernabilidad de las políticas

¿Cuál es el límite de la participación en el diseño de las políticas? Las experiencias dicen muchas cosas.

La voluntad política no es una torta que está guardada. ¿Cómo se le construye?

Como se señaló en la primera parte de este trabajo, el asegurar la gobernabilidad no es un problema ex post sino ex ante de los gobiernos y de las sociedades que los eligen. Sin repetir argumentos, recordemos que, a partir de la agenda pública, es necesario plantearse la articulación de un conjunto consistente y financiable de orientaciones, programas y políticas públicas. Sólo de ese modo los gobiernos podrán contar con un apoyo sostenido en las tareas que emprendan.

Esta tarea no se agota con las elecciones, sino que continúa con las políticas públicas.

Los partidos políticos deben ser capaces de organizarse para las elecciones, pero también de gobernar; para ello, sería conveniente fortalecer sus institutos de estudio e insistir en la incorporación de personas con capacidad técnica y científica, para diseñar las propuestas de políticas públicas.⁶⁷

Los gobiernos requieren coordinar sus políticas públicas con los partidos políticos. En el caso de Suecia se instituyó una Unidad de Coordinación de la Coalición de gobierno en la oficina del Primer Ministro. En Irlanda, una institución parecida, el Grupo de Gestión del Programa de la Alianza, combina a representantes del gobierno y de los partidos que lo apoyan.⁶⁸

Es conveniente formalizar diversos mecanismos de información y consulta entre el gobierno y el Parlamento, de modo de mantener oportuna y debidamente informadas a las bancadas sobre las iniciativas del Ejecutivo. Ellos pueden incluir reuniones semanales de ministros del área política con los presidentes de los partidos y los jefes de las bancadas, la constitución de comisiones bipartitas Poder Ejecutivo-bancadas parlamentarias y una fluida red de información con los partidos de oposición.⁶⁹

⁶⁷ Eduardo L. Pizarro, "La comisión para la reforma de los partidos", Análisis político, N° 26, Santafé de Bogotá, septiembre/diciembre, 1995.

⁶⁸ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Building policy coherence. Tools and tensions", Public Management Occasional Papers, N° 12, París, 1996.

⁶⁹ Edgardo Boeninger, "Coordinación y coherencia en la acción del gobierno. Algunas propuestas a partir de la experiencia", documento interno, Santiago de Chile, Secretaría General de la Presidencia, noviembre, 1993.

Un reciente plan de promoción de la participación de la sociedad civil en Colombia plantea los siguientes aspectos:

- Ampliación del conocimiento sobre los ámbitos de participación en la ciudadanía y en sus organizaciones.
- Difusión de información analítica y comparativa.
- generación de capacidades para participar.
- programas específicos para consolidar la participación sectorial.
- fortalecimiento de las organizaciones civiles.
- promoción del control social como componente de la gestión pública
- consolidación de una estructura institucional de seguimiento y evaluación de la participación ciudadana ⁷⁰

⁷⁰ Conpes, "Política gubernamental de promoción de la participación de la sociedad civil", borrador de trabajo, abril de 1995.

IV. GESTION DE LAS POLITICAS PUBLICAS

1. Gestión pública y gestión privada

Una segunda área de reforma corresponde a la gestión propiamente tal, principalmente para dar mayor fluidez a las políticas públicas. -

Una manera inapropiada de considerar el tema es pensar que a cada conjunto de políticas corresponde un tipo de gestión especial. En realidad la gestión es un tema transversal; sin duda existen especificidades por sector, pero incluso éstas deben gestionarse conforme a principios generales.⁷¹ La calidad de la gestión depende de su transparencia, flexibilidad, descentralización, especialización, separación entre instancias decisorias ejecutoras o evaluadoras, entre otros criterios.

También es inadecuado pensar que la gestión pública y la privada son idénticas (ver recuadro 3).

Existe un mercado de la reingeniería, de la organización en general y también de la gestión pública.

2. Recursos humanos

Como se ha señalado, la organización cobra vida a través de sus componentes humanos; éstos son un factor estratégico en cualquier intento de modernización de su administración.⁷² Este es el principal recurso del sector público y su gestión requiere profesionalización, capacitación, transparencia y un alto grado de comunicación interna.

De esto derivan diversas conclusiones en lo referido a la institucionalidad y las políticas de personal y de remuneraciones del sector público.

a) Número de funcionarios públicos

La determinación el tamaño adecuado del empleo público sólo puede hacerse país por país, tomando en cuenta las funciones asignadas al sector público en tal país, el grado de descentralización, el perfil de habilidades y la situación fiscal.

⁷¹ Eugenio Lahera, "Nuevas orientaciones para la gestión pública", *Revista de la CEPAL* N° 52 (LC/G.1824-P), Santiago de Chile, abril, 1994.

⁷² Blanca Olías de Lima, La gestión de recursos humanos en las administraciones públicas, Madrid, Editorial Complutense, 1995.

Al menos conceptualmente, es posible distinguir la reducción del empleo público masivo e innecesario de aquellas redundancias producidas por un proceso de reforma del Estado. La participación del empleo público en el empleo total descendió sólo en 3.1 % en Nueva Zelandia entre 1986-1990, período de una intensa restructuración del sector público.⁷³

Las reducciones de personal tienden a basarse en la jerarquía y en la antigüedad, afectando de este modo a aquellos que fueron contratados al final.

Parece más razonable que dicha reducción tenga alguna justificación que pueda ser discutida de manera relativamente precisa, de modo de evitar que los eventuales buenos resultados financieros se conviertan en malos resultados económicos. Lo menos que puede pedirse es que se considere el objetivo final de la respectiva restructuración y los diversos niveles de productividad de los trabajadores involucrados. Esta no siempre es medible de modo directo y no debe aislar la productividad laboral del conjunto de los factores productivo. En cuanto a los mecanismos, existe un juicio negativo respecto de la práctica de favorecer los retiros voluntarios: ellos inducirían a los mejores funcionarios a retirarse del sector público.⁷⁴

⁷³ OECD, Public Management Profiles, 1992, París, 1993.

⁷⁴ Martín Rama, "Efficient Public Sector Downsizing", Policy Research Working Paper N°1840, The World Bank, noviembre 1997.

Recuadro 3

ESPECIFICIDADES DE LA GESTION PUBLICA

La gestión pública se desenvuelve en un marco que difiere significativamente del de la gestión privada. Parte importante de estas diferencias está ligada a principios inherentes a la gestión pública, derivados del rol particular que juega el Estado en el sistema político y económico del país. Los principios más importantes a este respecto son los de: i) responsabilidad política; ii) transparencia; iii) ecuanimidad; y iv) disciplina fiscal. Del cumplimiento de estos principios depende en buena medida la evaluación de la ciudadanía sobre el desempeño global del Estado. Por esta razón, los avances en el proceso de modernización deben fortalecer, antes que debilitar, estos principios. Esto significa, además, que la modernización de la gestión pública requiere de criterios, prioridades e instrumentos propios, diferentes de los que caracterizan a la gestión privada.

Una de las diferencias principales entre la gestión pública y la privada se encuentra en el hecho de que las instituciones públicas generalmente no efectúan transacciones a través del mercado, sino que prestan servicios —a menudo en forma gratuita— al público. Esto significa, por un lado, que dichos servicios no tienen una expresión monetaria que se aproxime a su valoración por el receptor y, por otro, que su prestación y el funcionamiento de los organismos públicos que los administran debe financiarse con transferencias desde el nivel central.

En consecuencia, las condiciones bajo las cuales se desempeñan los organismos públicos determinan que en la mayoría de los casos: a) la vinculación entre producto (output) y financiamiento es indirecta, b) no existe una expresión simple y directa, equivalente a la línea final el balance, que refleje los resultados de la gestión de dichos organismos, y c) la disciplina financiera es impuesta por agentes o mecanismos internos del Estado, en lugar de los usuarios o "clientes" de los servicios públicos.

Lo anterior determina que, en ausencia de mecanismos que explícitamente introduzcan procedimientos estructurados de evaluación de desempeño y que ligen los resultados de dicha evaluación al proceso de asignación de recursos, simplemente no existen al interior del sector público incentivos económicos a un desempeño eficiente.

Fuente: Mario Marcel, "Modernización del Estado y gestión de recursos en el sector público en Chile", *Revista Chilena de administración pública*, N° 1, julio de 1994.

b) Relaciones laborales

La reforma debe hacerse con los trabajadores del sector, y no al margen de ellos o contra ellos.

Es necesario asentar el reconocimiento de la dignidad de la función pública. Por otra parte, no debe haber concesiones contra el corporativismo y su confusión entre fines y medios de la administración y los servicios públicos. Este es favorecido con frecuencia por la naturaleza de monopolio —al menos parcial— de diversos servicios públicos.

Las comunicaciones internas son muy importantes y su eficacia no está asegurada en organizaciones con los atributos negativos de la verticalidad: ellas siguen la ley de la gravedad y van siempre de lo alto hacia abajo (Maisonrouge, 1991).⁷⁵ La relación puramente jerárquica entre jefes y funcionarios puede inhibir la innovación y el compromiso con la función de servicio de la administración pública, generalizar la pasividad y, por ende, desincentivar la búsqueda de eficiencia. Es necesario asegurar las comunicaciones laterales entre funciones diferentes para evitar la creación de baronías. Una forma de asegurar las comunicaciones es una política de puertas abiertas, conforme a la cual a toda comunicación escrita seguirá una investigación hecha por un escalón independiente de la jerarquía de quien realizó la comunicación.

La participación del personal de la administración pública en la determinación de sus condiciones de empleo es un elemento esencial del funcionamiento de ésta, y aparece considerablemente más limitada en el mundo en desarrollo que en los países desarrollados.⁷⁶ En los primeros es frecuente la mantención del principio del unilateralismo en la determinación de las condiciones de empleo; no obstante, cuando los sindicatos del servicio público son fuertes, establecen métodos consensuales, a menudo fuera y a veces al margen de la legislación. Pareciera más conveniente enfrentar el problema y darle solución mediante una normativa adecuada,⁷⁷ transitando de un modelo estatutario —en el cual el trabajador acepta un estatuto— a uno contractualista.

Se ha propuesto la posibilidad de establecer un sistema de negociación descentralizada, de modo de tener un equivalente a la empresa como unidad de negociación y legar así las remuneraciones a aumentos en productividad.⁷⁸ Esta propuesta, sin embargo no señala cómo se puede lograr este efecto de descentralización.

⁷⁵ Jacques Maisonrouge, "La gestion des ressources humaines dans les grandes organisations privées et publiques", *Revue française d'administration publique*, N° 59, París, Instituto Internacional de Administración Pública, julio/septiembre, 1991.

⁷⁶ Muneto Ozaki y otros, Relaciones de trabajo en la administración pública. Países en desarrollo, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1988.

⁷⁷ Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Los derechos de concertación, negociación y celebración de contratos colectivos en materia de determinación de salarios y condiciones de empleo en los servicios públicos" (JCPS/4), documento interno, Ginebra, Comisión Paritaria del Servicio Público, 1988.

⁷⁸ David Bravo y Ricardo Paredes, "Negociación colectiva en el sector público: elementos de una propuesta", Opinión N° 1, Departamento de Economía, Universidad de Chile, abril de 1997.

Una cuestión central es la del derecho a huelga de los empleados públicos, el que debería ser regulado con precisión: la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que la prohibición de la huelga debiera limitarse a los servicios cuya interrupción pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la totalidad o una parte de la población.

El derecho a huelga legal de quien goza de inamovilidad laboral tiene sus propias complejidades.

Las restricciones a la huelga deberían ser compensadas con procedimientos adecuados, imparciales y expeditos, de conciliación y arbitraje, en cuyas diversas fases han de poder intervenir los trabajadores. Las resoluciones deberían ser de cumplimiento obligatorio para ambas partes y ejecutarse plena y prontamente.⁷⁹ Resulta recomendable ratificar el Convenio N° 151 de la OIT, que establece una base general del derecho de los trabajadores públicos a tener un diálogo laboral regulado.

Por otra parte, las excepcionales condiciones de negociación laboral al interior del sector público pueden fomentar la centralización y la politización de los conflictos. De ese modo es previsible la radicalización de las dirigencias laborales, las que deben ser combativas para ser escuchadas. Un objetivo importante de los mecanismos de participación debiera ser la conciliación de modo coherente y pacífico, de conflictos e intereses de las agrupaciones de trabajadores y la administración.

La consulta es la base de buenas relaciones laborales. Se trata de un proceso conjunto de recolección y provisión de información, así como de obtención de insumos desde aquellos que participarán o se verán envueltos en los cambios anticipados en procedimientos y métodos. Al respecto conviene desarrollar términos de referencia, o reglas de procedimiento; negociar la agenda y el proceso de consulta; establecer objetivos, métodos, marcos temporales e indicadores de desempeño; identificar restricciones y maneras de superarlas; y establecer mecanismos de retroalimentación y comunicación con todos aquellos afectados por la iniciativa de mejoría del servicio⁸⁰

La participación de los trabajadores del sector público puede asumir muchas formas, algunas más estructuradas que otras. Entre ellas se distinguen los círculos de calidad; los comités conjuntos que permiten mantener abiertas líneas de comunicación con los niveles de dirección; los programas de desarrollo profesional de los empleados; los estudios sobre las actitudes y

⁷⁹ OIT, "Libertad sindical y negociación colectiva", Informe a la LXIX Conferencia Internacional del Trabajo, documento interno, Ginebra, 1983.

⁸⁰ Treasury Board of Canada, Quality Services, "Guide III, Working with Unions", Ottawa, octubre, 1995.

sentimientos de los trabajadores; la evaluación de la dirección por los trabajadores; los premios por innovación, entre otros.⁸¹

Por otra parte, es necesario expresar reconocimiento a aquellos que contribuyen con su comportamiento y sus actividades al éxito de la gestión.

La promoción de las funcionarias en el sector público está condicionada por un compromiso directivo al respecto, la generación de listados de candidatas calificadas y por un enfoque adecuado de las tareas de capacitación.⁸²

c) Estatuto funcionario

En vez de proponer, o aceptar, una creciente e irreal igualdad de situaciones, habría que generalizar sistemas flexibles que hagan posible las diferenciaciones necesarias. Ellos incluyen, entre otros, el reclutamiento por oposición; la evaluación que refleje mérito y que sea requisito de promoción o condición de despido; el potenciamiento diferenciado de la capacitación funcionaria, contratada con instituciones acreditadas y los bonos de productividad. También puede considerarse la introducción de muy limitadas asignaciones de responsabilidad.

Para jerarquizar al sector público e incentivar la eficiencia, se requiere facilitar la capacitación especializada en los distintos tipos de organismos. También el establecimiento de una carrera funcionaria orientada a flexibilizar el régimen estatutario de los funcionarios públicos.

En todo caso deben impedirse los abusos, el favoritismo, la irresponsabilidad y la falta de coherencia. El objetivo es otro.

Para ello se puede reemplazar el sistema de definición de plantas por ley por un sistema que permita la identificación de cargos en función de las habilidades, conocimientos y experiencia requeridas para la labor a desempeñar. En todo caso, por la creación de regímenes especiales según los sectores y el tipo de calificación del personal.

Conforme a lo anterior, es necesario el reemplazo del sistema de calificaciones por un sistema de evaluación de desempeño ligado al grado de cumplimiento de la misión y los objetivos de las instituciones. La evaluación debe ser realizada a todo nivel, incluyendo niveles de directivos. Los empleados públicos podrían ser responsables por resultados, con las debidas calificaciones para no dar lugar a injusticias.

⁸¹ David Osborne y Ted Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon, Addison-Wesley, 1992.

⁸² Kamala Bremer y Deborah Howe, "Strategies Used to Advance Women's Careers in the Public Service: Examples from Oregon", Public Administration Review, noviembre/diciembre 1988.

Una modalidad interesante es la de sustituir los contratos permanentes por contratos de plazo corto, renovables, en diversas funciones críticas. La contrapartida de la falta de estabilidad podrían ser mejores condiciones salariales y la posibilidad de alcanzar mayores responsabilidades en menor tiempo, sin pasar por una escalera previa, según los casos.

d) Gerencia pública

El nivel jerárquico de los funcionarios considerados dentro de un sistema de Gerencia Pública es variable; pero corresponde a quienes se desempeñan en cargos de dirección de servicios públicos y de gerencia de empresas. una aproximación cuantitativa es que corresponde a la gerencia pública entre 1 y 2% de quienes se desempeñan en el sector público. Se excluyen de esta categoría a quienes se desempeñan en gabinetes ministeriales, de subsecretarios o políticos en general.⁸³

Es habitual que se relacionen las remuneraciones con el desempeño de los gerentes y los resultados de sus respectivas agencias públicas, permitiendo mejorar la gestión desde los niveles más altos del estado e involucrar a cuantos se desempeñan en el servicio público. También que se fomente el desarrollo de capacidades, el perfeccionamiento de los gerentes públicos y la adopción de nuevas y modernas formas de trabajo al interior de las organizaciones públicas.

Existen tres modalidades de selección: externalización por medio de una empresa privada; centralización en un organismo de gobierno; y selección por parte del propio servicio.

No existe uniformidad operativa. La tendencia se orienta a profesionalizar los cargos a través del establecimiento de criterios centrales y estándares de selección, postulación por concurso público y procesos formales de selección. En cuanto a la promoción interna, se ha decidido en la mayoría de los casos, que la antigüedad no sea el único elemento determinante en los procesos de selección.

El nombramiento de los gerentes públicos está relacionado con la estructura del estado. Los mecanismos incluyen la formalización del nombramiento por los ministros del área del puesto a ocupar; nombramiento de los altos cargos por parte del Presidente; por parte de los jefes del servicio civil en aquellos países con sistemas especiales de gerencia pública; y nombramiento por parte de los jefes de servicio.

Por otro lado, en todos los países se tiende a contar con perfiles profesionales y personales para cada cargo de gerencia pública. La tendencia es a preferir perfiles con énfasis en habilidades de administración, más que en conocimientos técnicos y muy especializados.

⁸³ "Gerencia Pública: elementos para un debate". Documento de Trabajo, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, abril 1998.

Son pocos los países que tienen sistemas formales de planificación para la sucesión de cargos de gerencia pública. La mayoría no tiene políticas formales en cuanto a la movilidad laboral para la gerencia pública, sin embargo, la tendencia es a incentivarla mediante el aumento de la rotación de profesionales entre servicios o entre el sector público y el privado. En muchos casos existen disposiciones para la contratación de gerentes públicos con fecha límite, con y sin fecha para renovación de contrato. En otros casos los contratos son indefinidos. Muchos sistemas estudiados incluyen disposiciones explícitas en torno a la no renovación de contrato o al término de ellos.

Recuadro N°4

GERENCIA PUBLICA EN EL REINO UNIDO

La creación de la gerencia pública (1996) se insertó en un proceso de reforma al estado que se desarrolla desde hace dos décadas. La gerencia pública se denomina Senior Civil Service (SCS) y está formada por los cinco niveles jerárquicos superiores del gobierno central. Esta es administrada por el Cabinet Office con un sistema de remuneraciones y de condiciones de trabajo comunes. Dentro del Cabinet Office ésta es administrada por el Senior Civil Service Group (SCSG), el que planifica y administra al SCS, en coordinación con los ministros o subsecretarios de los ministerios en los que se desempeñan los gerentes público.

Los gerentes públicos se rigen por un tipo de contrato generalmente indefinido, pero sujeto a revisión cada cierto tiempo. Cuentan con un sistema con mayor flexibilidad en el pago de remuneraciones y respecto de la carrera funcionaria. Un Comité de Remuneraciones, formado en su mayoría por representantes del sector privado, las asigna de acuerdo a evaluaciones de su desempeño.

Los aspectos principales considerados en la evaluación y administración de desempeño han sido la accountability como función explícita y obligatoria de los gerentes públicos, el establecimiento de convenios de desempeño relacionados con el cumplimiento de objetivos organizacionales y metas de gestión, su relación con la aprobación del presupuesto de los servicios y la variación de las rentas de los gerentes públicos, el establecimiento de instrumentos de medición de desempeño y acciones de apoyo y castigo como respuesta al bajo rendimiento.

El reclutamiento de los gerentes públicos puede hacerse internamente (donde en el caso de los servicios más bajos, la responsabilidad recae en los propios servicios); por competencia abierta e informada para los cargos en los tres primeros niveles; y por medio de consultoras, cuando se requiere de una búsqueda más amplia.

El SCS es independiente de los partidos políticos, lo que junto a la declaración de igualdad de oportunidades frente a la contratación y el desarrollo de la carrera ha permitido objetivar los criterios de selección para los postulantes a cargos en el SCS.

En cuanto al perfil del gerente público, existen nueve criterios centrales para la contratación, permanencia y evaluación de los gerentes y cinco factores para la evaluación del trabajo en puestos del SCS. Los nueve criterios se agrupan en tres niveles: habilidades de dirección, de administración y comunicaciones y contribuciones personales. De igual forma los factores son: administración de personal, accountability, buen juicio, influencia y competencia profesional.

En cuanto a la planificación de la sucesión de cargos, cada agencia pública, cada año, identifica las vacantes que se pueden producir entre sus filas, y en conjunto con el SCSG, planifica y conduce los procesos necesarios para realizar la sucesión de los cargos.

La movilidad laboral es importante pues se desea que los gerentes públicos sean altamente flexibles y con gran adaptación al cambio, lo que se logra con un tipo de gerente público "común" más que uno especializado en un tipo específico de servicio público. Cada gerente tiene que realizar por obligación una pasantía en alguna organización privada, que varían dependiendo del tipo de programa que se siga: pasantías que van desde meses hasta un año, entrenamientos comunes, contrataciones part time en el sector público y privado. Para evitar el riesgo de traspaso de información, éstas están reguladas. Los altos ingresos del sector privado sigue siendo un problema para la movilidad laboral.

En cuanto a las reglas de conducta ellas comprenden las relativas a todos los funcionarios públicos además de la prohibición, por 12 meses, de trabajar en temas relacionados con el servicio luego de dejar el cargo, obligación de declarar los intereses personales antes de ocupar el cargo, y normas para recibir regalos, sañadiendo la accountability ante el Parlamento Británico como una obligación anual o cuanto éste lo requiera. Para el caso de los gerentes públicos que se desempeñan como autoridades máximas de servicios, se añade reglas especiales en materia de conflicto de intereses, aprovechamiento del cargo para beneficios secretos, extensión de la declaración de bienes e intereses al grupo familiar, obligatoriedad de asegurar la obtención del mejor valor por el dinero público, entre otros.

Fuente: "Gerencia Pública: elementos para un debate", Documento de Trabajo, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, abril 1998.

En la mayoría de los países mecanismos de medición del desempeño para gerentes públicos, mientras que el resto poseen modalidades informales de varios tipos. La mayoría poseen mecanismos para tratar el bajo desempeño de los gerentes públicos mediante amonestaciones formales, transferencia a puestos con menor carga de trabajo, reducción de grado en la escala funcionaria, exclusión del sistema de gerencia pública, y relación entre el desempeño y la aprobación de presupuesto para el servicio o empresa pública.

En cuanto a las reglas de conducta, éstas se relacionan con: restricciones a participar en actividades políticas; declaración de intereses personales; restricción en la aceptación de regalos y beneficios; restricciones laborales a gerentes que dejan el servicio; y mecanismos de protección de los gerentes en caso que sean incentivados a cometer actos ilegales. En algunos países hay restricciones formales para desempeñarse profesionalmente en áreas relacionadas a su campo de ocupación en el sector público luego de dejar su cargo. En otros, no se presentan restricciones específicas, salvo para asegurar que no se utilice el acceso a información privilegiada en actividades privadas. El tratamiento más estricto es el que se refiere a gerentes que han ejercido labores en organismos reguladores.

Otro concepto de interés es el del Puesto Técnico Clave. Sus principales características serían las de ser responsables directos de movimientos de fondos públicos o de su compromiso; de la preparación de planes y programas de gasto público y de la coordinación interinstitucional en los casos de agencias públicas. También la de ser contralores de movimientos de fondos y ejecución de planes y programas.

En la mayor parte de los países existen los puestos de confianza exclusiva del Presidente de la República. Sería conveniente terminar con la práctica de pagar favores políticos con ellos, y liberar así una fuente potencialmente importante de flexibilidad y renovación de la administración pública. Es más, dichos puestos podrían ser ocupados por funcionarios designados con criterios de excelencia.

e) Reclutamiento

Debe considerarse un sistema transparente de reclutamiento por oposición y un sistema de evaluación que refleje el mérito y sea requisito de promoción. Es necesario asegurar el reclutamiento de jóvenes destacados en sus diversas disciplinas, sin que ello atente contra la necesaria diversidad profesional al interior del sector público. Un factor importante es que éste sea pluridisciplinario, o lo que puede verse menguado por un reclutamiento excesivamente focalizado en algunas escuelas universitarias.⁸⁴

Los sistemas selectivos (el concurso, la oposición o una mezcla de ambos) deberían ser las modalidades fijas de ingreso a la administración pública. Un instrumento utilizado en España es el de las Relaciones de Puestos de Trabajo, con descripciones y perfiles de los puestos a ser llenados.⁸⁵

⁸⁴ Edgardo Boeninger, 1993, op. cit.

⁸⁵ Angel Martín, "Objetivos y estrategias de modernización en la administración pública", La formación de directivos para la modernización de la administración pública, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.

f) Capacitación

En un Estado en transformación es indispensable asegurar tanto la calidad como la formación continua de sus cuadros directivos y de gestión.

Es necesario establecer un programa de capacitación conforme a los requerimientos actuales y previsibles de la fuerza de trabajo, asegurándose que la capacitación efectivamente corresponda a dichas necesidades. La elaboración de dicho programa debe estar basada en un diagnóstico sobre las competencias requeridas del personal del respectivo servicio, asegurando que las actividades programadas concuerden con los requerimientos operativos del servicio y faciliten los proyectos de mejoramiento de la gestión. Se debe distinguir esta capacitación de orientación institucional de aquélla libre o voluntaria, ajustando la oferta y la demanda en este plan.

Podría combinarse el potenciamiento de la capacitación funcionaria —contratada en instituciones acreditadas— con bonos de productividad y una vía rápida de ascenso, así como de despido, en casos calificados.

Un modelo de aprendizaje continuo supone un medio de trabajo en el que a la acción sigue un análisis o comentario, del cual se extrae un aprendizaje, el que induce un ajuste para una acción mejorada.⁸⁶

g) Remuneraciones

Con frecuencia el problema de los sueldos y salarios del sector público es más de estructura que de insuficiencia; cuando es así, es necesario corregir las distorsiones que se presentan en su interior. Para ello debe considerarse la introducción de vías transparentes de incentivos, muy limitadas asignaciones de responsabilidad y la adición de recursos salariales no imponibles a parte del personal destacado en tareas claves. El nuevo principio orientador de las remuneraciones podría ser "a igual desempeño, igual remuneración".

Por otra parte, debe reducirse la distancia que a veces persiste con la remuneración en funciones comparables en el sector privado. La remuneración de los reguladores no puede ser sustantivamente inferior a la de los profesionales o ejecutivos de los sectores regulados.

El establecimiento de diferencias salariales por desempeño en el sector público puede favorecer una definición más precisa de las funciones individuales y fortalecer su vínculo con los objetivos más generales.⁸⁷ Por otra parte, él representa un elemento de equidad, ya que hoy áreas de diversa productividad reciben los mismos beneficios. Sin embargo, estimar dicha

⁸⁶ Treasury Board of Canada. Quality Services. "Guide IV, A Supportive Learning Environment", Ottawa, octubre 1995.

⁸⁷ María Maguire y Robert Wood, "Private pay for public work?", The OECD Observer, N° 175, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), abril/mayo, 1992.

varianza presenta diversos problemas prácticos; entre ellos, la dificultad de definir el buen desempeño y medir el producto marginal de un agente individual, ya que el valor creado por sus esfuerzos a menudo resulta inseparable del creado por otros o atribuible a factores externos. Por otra parte, las actividades de servicio resultan muchas veces difíciles de cuantificar o son medidas a costo de factores. Otro problema previsible es el de la inflación de los resultados del desempeño, la que puede anularse determinando un porción fija de los empleados que obtendrá la bonificación.

Los beneficios de los pagos por desempeño todavía no han sido demostrado de manera conclusiva en los países industrializados y los requisitos y costos de gestión de tales sistemas pueden ser considerables⁸⁸

También pueden establecerse incentivos por aumentos de la productividad para el conjunto de los funcionarios, condicionados al logro de metas de eficiencia y calidad.

Los contratos a honorarios representan una modalidad de ajuste frente a diversas restricciones del régimen de contratos de planta (dedicación, habilidades, nivel de sueldos). Una precaución importante, sin embargo, es la de no cruzar la línea de las responsabilidades administrativas, de modo que se pierda o debilite el control administrativo de juricidad y/o la evaluación de resultados. Por otra parte, este tipo de contratos suelen estar sujetos a condiciones privadas, lo que puede representar un problema.

La complementación de contratos de planta y de honorarios plantea problemas de transparencia y eficiencia.

Se ha sostenido que en sector público, el pago por tiempo no efectivamente trabajado alcanzó a 15% del pago total en Estados Unidos a mediados de los años setenta. La cifra del sector privado para el mismo período fue de 9.5%⁸⁹

h) Corrupción

Hay muchas definiciones de corrupción. Según una, ella consiste en la utilización de potestades públicas para intereses particulares.

⁸⁸ Barbara Nunberg, "Managing the Civil Service. Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries", World Bank Discussion Papers, Washington, D.C., febrero 1995. También PUMA, "Performance Pay Schemes for Public Sector Managers. And Evaluation of the Impacts", Public Management Occasional Papers N°15, OECD, Paris, 1997.

⁸⁹ Jerome Rosow, "Public Sector Pay and Benefits", Public Administration Review, vol. 36 septiembre-octubre 1976.

Los niveles de corrupción parecieran depender de tres factores fundamentales: el nivel de beneficios públicos a ser distribuidos, el riesgo que envuelven los acuerdos de corrupción, y el poder de negociación de la persona que paga y el que recibe el pago corrupto.⁹⁰ La falta de calidad del Poder Judicial y de los organismos reguladores son factores decisivos. Un estudio reciente revela que los pagos ilícitos corresponden a entre 8% y 12% de los costos legales totales. Por otra parte, los 500 reguladores que supervisan las 3.000 instituciones financieras de Brasil generalmente no estudian las transacciones inferiores a US\$ 20 millones.⁹¹

Para ser efectivas, las reglas anticorrupción deben aplicarse tanto al que paga como al que recibe el pago. Los funcionarios públicos deberían pagar algún múltiplo del pago recibido, mientras las penalidades de quienes realizaron los pagos deberían estar relacionadas con las utilidades adicionales obtenidas y no sólo con las cifras pagadas.

En la prevención de la corrupción conviene utilizar una combinación de zanahoria (remuneraciones y pensiones adecuadas) y de garrote (penas legales y administrativas). La provisión de incentivos no es suficiente. La corrupción en los niveles altos de la administración deben ser eliminada o contenida, para permitir que dichos incentivos sean más efectivos, pudiendo iniciarse así un círculo virtuoso de disminución de la corrupción.⁹²

Tanto en el gobierno como en el sector privado convendría establecer un estatuto de protección y recompensa para quienes denuncien actos de corrupción.

El aumento en la transparencia de los asuntos públicos es un medio eficaz de disminuir la corrupción. Este aumento puede lograrse de diversos modos: fortaleciendo el manejo financiero, realizando auditorías públicas y entregando información al público; mejorando este aspecto en la regulación; reformando el sistema de financiamiento de las campañas electorales, para combinar los controles y el financiamiento público y privado. Un efecto indirecto de la simplificación, estandarización y eliminación de diversas regulaciones es la reducción de influencias indeseables en el proceso político y de la corrupción.

En Estados Unidos se prohíbe a todos los agentes públicos y a sus esposas recibir regalos de valor superior a US\$100, en moneda de 1981. Se consideran fuentes prohibidas de regalos a quienes pretendan una acción oficial del agente público que los favorezca; que tengan transacciones financieras con la agencia pública en cuestión; cuyas conductas estén reguladas por

⁹⁰ Banco Mundial, *Viewpoint*, Nota N° 75, Washington, D.C., abril, 1996.

⁹¹ El estudio fue realizado por la Asociación Interamericana de Derecho y Economía. Datos citados en The Wall Street Journal, 1 de julio de 1996.

⁹² Sheetal Chand and Karl Moene, "Controlling Fiscal Corruption", IMF Working Paper, WP/97/100, Washington, agosto 1997.

el agente público; o que ejerzan actividades que puedan ser sustancialmente afectadas por una acción u omisión del agente público.⁹³

El traspaso de los agentes públicos a la actividad privada debe ser precisamente regulado, ya que puede involucrar el uso indebido de información y de contactos originados durante el desempeño de la función pública. De allí que sea preferible prohibir, inhabilitar de por vida o por tiempo limitado -según la índole del cargo que se ocupó- y fijar los procedimientos y las sanciones que se estimen necesarias para darle eficacia a las normas reguladoras. En Estados Unidos los agentes públicos que hallan participado personal y sustancialmente durante el periodo de servicio en el gobierno, en un área en que exista una relación especial con algún sector privado, quedan inhabilitados para actuar de por vida ante una institución cualquiera del estado en representación de ese mismo sector. Si la participación no es sustancial y directa, la prohibición es por dos años. También la ley inhabilita a los parlamentarios para actuar.⁹⁴

La reducción de los beneficios discrecionales no debe significar que éstos sean simplemente transferidos al sector privado, en la forma de beneficios monopólicos. Esta reducción puede ser absoluta, cuando existen beneficios injustificados, pero también puede lograrse mediante reformas administrativas, por ejemplo, introduciendo algún grado de competencia o de sobreposición entre autoridades en relación al beneficio. Al mismo efecto puede contribuir la simplificación de las normas o la utilización de precios privados como referencia externa de los contratos o acuerdos.

Un efecto indirecto de la simplificación, estandarización y eliminación de diversas regulaciones es la reducción de influencias indeseables en el proceso político y de la corrupción.

Las medidas posibles para combatir la corrupción incluyen:⁹⁵

- a) al acceder al cargo público: declaración de circunstancias personales, actividad y bienes;
- b) durante el ejercicio de la actividad: incompatibilidad, deber de abstención, prohibición de ser propietario de empresas o de participar en ellas;
- c) al cesar la función pública: el traspaso de agentes públicos a la actividad privada debe ser reglamentado, ya que puede involucrar el uso indebido de información y de contactos originados durante su desempeño público; además de entregarles una mejor oportunidad para ocupar la respectiva posición. Es posible prohibir o inhabilitar de por vida o por

⁹³ Oscar Godoy, "El regalo", Estrategia, Santiago de Chile, 28 de julio de 1997.

⁹⁴ Oscar Godoy, "La peor hipótesis" y "El prestigio de la clase política", Estrategia, Santiago de Chile, 26 de agosto y 2 de septiembre de 1996.

⁹⁵ Jesus González, La ética en la administración pública, Editorial Civitas, Madrid (1996).

tiempo limitado según el cargo que se ocupó y la solicitud privada —relacionada o no con aquél— a la que sirve. En Estados Unidos, los agentes del Poder Ejecutivo que hayan participado personal y sustancialmente en un área en que exista una relación con el sector privado, quedan inhabilitados para actuar ante una institución del estado en representación de ese mismo sector. Si la participación fue indirecta, la prohibición es por dos años (véase también recuadro N°4).

Los ocho elementos de una infraestructura ética para el servicio público, según la OECD serían: 1) compromiso político; 2) marco legal efectivo; 3) mecanismos eficientes de transparencia y efectividad de la responsabilidad; 4) códigos de conducta operativos; 5) mecanismos de socialización profesional incluyendo educación y entrenamiento; 6) respaldo de adecuadas condiciones en el servicio público; 7) una entidad coordinadora; y 8) una sociedad civil interesada y activa sobre el tema.⁹⁶

⁹⁶ PUMA. "Managing Government Ethics", Public Management Occasional Papers N°14 OECD, Paris 1996.

Recuadro N°5

CONTROL DE LA CORRUPCION: MARCO DE ANALISIS

A. Selección de agentes

1. Separe a las personas deshonestas -utilícese antecedentes, pruebas, procedimientos para pronosticar la honestidad-
2. Aproveche las "garantías" externa de honestidad -utilícese bancos de datos para encontrar datos confiables, asegúrese que continúen siéndolo-

B. Determine las recompensas y las sanciones

1. Cambie las recompensas.
 - a. Aumente los salarios para reducir la necesidad de ingresos ilícitos.
 - b. Recompense actos específicos y a agentes que disminuyan la corrupción.
 - c. Utilice contratos contingentes con los agentes, basados en posibles éxitos- p.e., jubilación no de derecho y extingible, bonos de reconocimiento-.
 - d. Relaciones recompensas no económicas al rendimiento -entrenamiento, transferencias, beneficios y privilegios colaterales, viajes, publicidad, encomio-
2. Sanciones el comportamiento corrupto.
 - a. Haga más severas las sanciones formales.
 - b. Conceda al principal mayor autoridad para aplicar sanciones.
 - c. Gradúe las sanciones en términos de sus efectos disuasivos y de eliminación del comportamiento corrupto.
 - d. Utilice sanciones no formales -entrenamiento, transferencias, publicidad, reprobación, pérdida de prestigio profesional, beneficios y privilegios colaterales, viajes-.

C. Obtenga información sobre dedicación y resultados

1. Mejore los sistemas de auditoría y de información.
 - a. Recopile información sobre la posible corrupción (utilice señales de alarma, análisis estadístico, análisis de trabajo por muestreo al azar, inspecciones).
 - b. Lleve a cabo "evaluaciones de vulnerabilidad".
2. Fortalezca a los agentes informativos.
 - a. Refuerce al personal especializado.
 - b. Cree un ambiente en el cual los agentes -v.gr. confidentes- informarán sobre actividades impropias.
 - c. Cree nuevas unidades -ombudsmen, comités investigadores especiales, agencias anticorrupción, comisiones de indagación-.

3. Obtenga información de terceros -la prensa, bancos-.
4. Obtenga información de clientes y del público -incluyendo asociaciones profesionales-
5. Modifique la obligación de probar, de manera que aquellas personas presumiblemente corruptas -p. Ej, funcionarios públicos opulentos- deban demostrar su inocencia.

D. Reestructure la relación principal -agente- cliente para disminuir el monopolio en la facultades de los funcionarios, limitar la autonomía e intensificar la obligatoriedad de rendir cuentas

1. Estimule la competencia en el suministro de bienes y servicios -a través de la privatización, competencia sector público-sector privado, competencia entre agentes públicos-.
2. Límite la autonomía de los agentes.
 - a. Defina los objetivos, reglas y procedimientos con mayor claridad y publicítelos.
 - b. Haga trabajar a los agentes en equipo y sométalos a una revisión de sus jerarquías.
 - c. Divida las decisiones de amplio alcance en tareas separadas.
 - d. Límite la influencia de los agentes (cambie las reglas sobre toma de decisiones, cambie a los encargados de tomar decisiones, modifique los incentivos).
3. Haga rotación de agentes tanto en materia de funciones como por sectores geográficos.
4. Cambie el cometido de la organización, el producto o la tecnología para hacerlos menos susceptibles a la corrupción.
5. Organice grupos de clientes para hacerlos menos susceptibles a ciertas formas de corrupción, para promover el flujo de información y para crear un "lobby" anticorrupción.

E. Eleve los "costos morales" de la corrupción

1. Utilice programas educativos, de capacitación y el ejemplo personal.
2. Promulgue un código de ética -para la administración pública, profesión, agencia-
3. Cambie los patrones corporativos de comportamiento.

Fuente: Robert Klugaard, "Cómo reprimir la corrupción en el Gobierno" en Jorge Cardenas y Williams Zambrano, (eds.), *Gobernabilidad y Reforma del Estado*, Santafé de Bogotá, 1994.

3. Aspectos financieros

a) Gestión presupuestaria

Algunos principios básicos del sistema de gestión presupuestaria son los siguientes:⁹⁷

- *Disciplina fiscal* para imponer límites del gasto público y regular las fuentes de financiamiento fiscal.
- *Carácter incluyente*. Debe existir una centralización normativa y de procedimiento que abarque a todos los organismos públicos relevantes de manera de asegurar la gobernabilidad fiscal. No debe permitirse la generación de déficits cuasi-fiscales no esperados.
- *Flexibilidad*. Debe haber instrumentos que permitan ajustar el ritmo de la implementación presupuestaria sin que por esto se desvirtúen las orientaciones fundamentales aprobadas por el Congreso.
- *Centralización de la autoridad fiscal*. Dicha autoridad es la responsable de la administración de las finanzas públicas, por lo que los montos de gastos deben tener niveles máximos, ajustables de acuerdo a la realidad macroeconómica.
- *Transparencia de la gestión*. La ejecución financiera de las políticas públicas debe ser lo más transparente posible, de modo que pueda ser evaluada oportunamente. Para ello deben establecerse algunas reglas mínimas, simples y que produzcan indicadores significativos. Debería incentivarse la presentación de informes anuales de lo realizado por las diversas instituciones públicas.

Algunos países como el Reino Unido, otorgan un amplio espacio para la gestión de los ministerios y agencias, con marcos presupuestarios amplios y facultades de reasignación de recursos. Esta flexibilidad se combina con un sistema de control ex-post. En otros, como en Alemania y Estados Unidos, existe una mayor rigidez institucional y cualquier modificación presupuestaria requiere de aprobación legislativa. Un elemento adicional de flexibilidad es la existencia de reservas para enfrentar emergencias; su uso, sin embargo, está frecuentemente condicionado a la decisión de la autoridad financiera y/o a la ocurrencia de determinadas contingencias económicas.⁹⁸

Las tendencias actuales a la mayor discrecionalidad de los directores de servicio, plantean nuevos papeles a la Oficina de Presupuesto. Habitualmente ella ha operado como comando central y puesto de control, especificando los ítems de gasto, monitoreando el cumplimiento de las regulaciones, asegurando que los insumos son los establecidos en el presupuesto e interviniendo según se considerara apropiado.

En el período de transición la Oficina de Presupuesto ha perdido sus controles ex-ante de los costos y ahora encabeza los esfuerzos por mejorar la gestión. Tiene un papel mayor en el diseño de nuevos arreglos institucionales, la integración de los procesos presupuestarios y de gestión, en impulsar a los

⁹⁷ Joaquín Vial, "Administración del sistema de gestión presupuestaria", documento interno, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda, 1993.

⁹⁸ Mario Marcel, "Los caminos de la gobernabilidad fiscal en América Latina. Reflexiones a partir de la experiencia chilena", manuscrito, Banco Interamericano de Desarrollo 1997.

servicios y entidades públicas a medir su desempeño y evaluar resultados, desarrollar nuevas orientaciones y métodos para precisar la responsabilidad de los directivos, y la instalación de nuevos sistemas de información. Sin embargo, existe un límite en esta dirección, si se quiere evitar establecer otro tipo de direccionamiento por la Oficina de Presupuesto: en el largo plazo las innovaciones de gestión deben ser confiadas a los ejecutivos y no a los hacedores de políticas.

Lo anterior tiene efectos respecto de las tres tareas básicas de la Oficina de Presupuesto:

- *Mantenimiento de la disciplina fiscal.* Su forma ha cambiado. Es probable que el principal instrumento en este sentido sea el desarrollo y la puesta en práctica de un marco de estabilización de mediano plazo. Dicho marco incluye proyecciones, normas y medios de asegurar su cumplimiento. El control del aumento de las transferencias y otros gastos mandatados es también una tarea de este tipo, a través de reglas que son gatilladas si estos programas exceden determinados límites presupuestarios.
- *Eficiencia agregada.* Las oficinas de presupuesto se empiezan a alejar de los sistemas centralizados de asignación de recursos. La iniciativa sobre la propuesta de cambios en política tiende a ser traspasada a los servicios, los que plantean intercambios entre sus programas dentro de las restricciones presupuestarias. Este intercambio se convierte en la principal decisión presupuestaria.
- *Eficiencia técnica.* Las Oficinas de Presupuesto dedicarán recursos considerables a hacer posible la medición de las ganancias de productividad. Ello puede requerir una revisión de los sistemas de contabilidad y de medición, sanciones más fuertes e incentivos para el desempeño, mayores demandas sobre los ejecutivos para que actúen como agentes de cambio en sus organizaciones, nuevos medios contractuales de especificar y monitorear resultados⁹⁹

Cuando existe un mayor para gestión de ministerios y agencias, es necesario considerar un conjunto de temas emergentes, para evitar la generación de operaciones en la sombra que excedan la responsabilidad:

- aspectos operacionales de la formulación de políticas, pagos a terceras partes e implementación de contratos,
- convenios de desempeño, información detallada de costos y potenciamiento del marco de responsabilidad,
- inversiones para desarrollar sistemas de información que faciliten el monitoreo regular y el análisis de desarrollos.¹⁰⁰

⁹⁹ PUMA, OECD, The Changing Role of the Central Budget Office, OECD/GD(97)109, Paris, 1997

¹⁰⁰ A. Premchand, "Issues and New Directions in Public Expenditures Management", IMF Working Paper, WP/96/123, noviembre 1996.

b) Financiamiento y descentralización

La cercanía entre las autoridades y las comunidades ofrece una mejor capacidad de respuesta y otorga más transparencia al suministro local de bienes y servicios. Del mismo modo, ella incentiva la introducción de innovaciones a la gestión fiscal local y a la mayor responsabilidad de la población en la esfera política.

Dado que el proceso de la descentralización se sustenta fundamentalmente en la participación en las transferencias, este proceso es más acentuado en el caso de los gastos que en el de los ingresos. Ello crea una brecha, a veces difusa entre la desconcentración de la administración pública y la descentralización fiscal.¹⁰¹

Un alto grado de dependencia financiera respecto del nivel central, necesariamente quita mayores posibilidades de sustentabilidad a los procesos de descentralización.

Conviene distinguir entre descentralización administrativa y fiscal. Esta última existe cuando los gobiernos subnacionales tienen el poder legal de imponer algunos impuestos y ejecutar gastos dentro de criterios legalmente establecidos.¹⁰²

Es necesario respetar el principio de la responsabilidad fiscal, ya que la autonomía implica capitalizar o asumir los resultados de la conducta propia; así como el de coordinación fiscal, ya que la autonomía no implica extraterritorialidad: las políticas tributarias y de endeudamiento deben poderse coordinar, tanto espacial como temporalmente.¹⁰³

Especial atención debe merecer la descentralización presupuestaria, de modo de evitar los desequilibrios financieros locales. Para lograrlo, se debe incorporar al municipio los recursos que financian programas específicos de alcance local; agilizar los procedimientos de cobro y hacer más eficiente o externalizar la recaudación; otorgar mayor transparencia al Fondo Común Municipal allí donde este mecanismo exista y licitar la cartera de morosos municipales, entre otras medidas.

En particular, el fortalecimiento de las finanzas locales puede requerir varias líneas de acción:¹⁰⁴

- mejoramiento de la capacidad administrativa y técnica de las localidades; fortalecimiento de los sistemas de información fiscal y socioeconómica a nivel municipal para fines de seguimiento y evaluación,

¹⁰¹ Cepal, "Descentralización fiscal en América Latina. Balance y principales desafíos", Serie Política Fiscal, Cepal 1996.

¹⁰² Vito Tanzi, "Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects", Annual World Bank Conference on Development Economics 1995, Washington, D.C., Banco Mundial, 1996.

¹⁰³ BID, Progreso económico y social en América Latina. Informe 1994. Tema especial: descentralización fiscal, Washington, D.C., octubre, 1994.

¹⁰⁴ Gabriel Aghón, "El financiamiento municipal: principales desafíos y algunas opciones", Desafíos para el fortalecimiento municipal. José Antonio Abalos y otros, Documento de trabajo, N° 38/94, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, diciembre 1994.

- cierta flexibilidad del sistema impositivo, que permita a los gobiernos locales tener autoridad para fijar sus propias tasas de impuestos y determinar los cobros a los usuarios. Complementariamente, es recomendable flexibilizar los gastos, de modo de responsabilizar cada vez más al gobierno local en la definición y ejecución de los programas prioritarios de inversión local,
- el impuesto inmobiliario puede organizarse a nivel municipal, por su conocimiento y proximidad al bien. Ello requiere la uniformidad de los criterios de valoración e información catastral,
- conviene plantear nuevas fuentes de ingresos a nivel local, tal como los llamados cobros a usuarios y contribuciones especiales por beneficios específicos relacionados con el desarrollo urbano, contribuyendo así a su autofinanciamiento. En el caso de Colombia la recaudación de este contribución tiene como destinación específica el financiamiento de las obras correspondientes,
- en cuanto a las transferencias intergubernamentales, conviene que el diseño sea simple y transparente, en vez de introducir sofisticados criterios para su asignación. Dichas transferencias deben ser complementarias al esfuerzo recaudador municipal y servir para la promoción de una gestión eficiente, responsable y autónoma, y
- en cuanto al endeudamiento municipal, debe haber una clara percepción de los beneficios o rentabilidad de las inversiones y su respectiva recuperación.

La asignación automática de cierto porcentaje del presupuesto nacional a las municipalidades, la que ya se practica en varios países, constituye un paso hacia el fortalecimiento de su autonomía financiera. Otra alternativa de financiamiento que evita algunos de los problemas señalados es la de avanzar hacia la uniformidad de los impuestos en todo el país y proceder a su división en base a una fórmula preestablecida.¹⁰⁵

En cuanto a los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional, orientados al logro de un desarrollo regional armónico y equitativo, a partir de un elemento de compensación socio-económica y territorial, una parte de sus recursos podría ser asignado a las regiones como estímulo a la eficiencia. En el caso de Chile se trata de un 5% a ser distribuido de conformidad a indicadores que reflejen el nivel de gasto sostenido durante el año anterior, la cartera de proyectos de inversión en condiciones de ser financiados y otras variables que consideren la inversión que se destina la región a las comunas clasificadas como pobres y a la asignación de recursos de estudios básicos y diseños de ingeniería. Adicionalmente se incorpora el concepto de "saldo regional", el cual es descontado y constituye básicamente los fondos disponibles no desembolsados por las regiones.¹⁰⁶

Un instrumento útil en este terreno es el los Convenios de Programación, que corresponden a acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, en los que se definen acciones relacionadas con proyectos de inversión a realizarse dentro de un plazo determinado.

¹⁰⁵ Alice M. Rivlin, "Strengthening the economy by rethinking the role of federal and state governments", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association, 1991.

¹⁰⁶ Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional, Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Distribución provisional de eficiencia 1996, Santiago de Chile, 1996.

En Colombia existen varios fondos de cofinanciación -entre el nivel central y el regional- para programas y proyectos en materia social. De este modo, los ministerios definen directrices y orientaciones básicas, pero se desvinculan de la ejecución misma de los programa y proyectos, los que deben ser asumidos por la respectiva entidad territorial.¹⁰⁷

Otro instrumento corresponde a programas de inversión sectorial de asignación regional y cuya distribución entre regiones responde a criterios de equidad y eficiencia y cuyos efectos económicos directos se concentren principalmente en ella.

En Francia existen los "Contratos de Plan", entre el Estado y una región, convenidos por cinco años alrededor de objetivos comunes. Cada participante se compromete a aportar los financiamientos necesarios para su realización.¹⁰⁸

En el Reino Unido existe desde 1993 un presupuesto "de regeneración" administrado por los gobiernos regionales y cuyos fondos se asignan de modo competitivo entre proyectos estratégicos, comprehensivos de desarrollo para un área integrada.¹⁰⁹

Debería mantenerse la prohibición de endeudarse, incluso por la vía de hipotecas del patrimonio propio del municipio. Si bien ello limita la optimización intertemporal de recursos, debe evitarse que los municipios tengan incentivos para endeudarse, dado que cuentan con un aval del gobierno general.¹¹⁰

Los fondos de recursos regionales deben ser asignados a las regiones sobre la base de dos criterios: un fondo social con fines redistributivos, los cuales se adjudican de acuerdo a prioridades presupuestarias de orden nacional, y un segundo fondo para usos determinados de acuerdo a presentación de proyectos municipales o regionales según rentabilidad social ex ante, cofinanciamiento, rentabilidad social ex-post de los últimos proyectos financiados con dicho fondo.¹¹¹

Para evitar problemas de orden macroeconómico y ordenar el sector público descentralizado, es indispensable controlar el endeudamiento.

Es conveniente la existencia de una ley que regule la deuda pública y los regímenes de contratación de la misma a los distintos niveles del gobierno, con topes precisos. También es conveniente que se prohíba el endeudamiento con el sistema financiero.

¹⁰⁷ Victor Manuel Moncayo, "La cofinanciación en materia social", Política colombiana, Santa Fé de Bogotá, enero de 1993.

¹⁰⁸ Debe recordarse que las regiones en Francia constituyen una "colectividad territorial" distinta al poder público desconcentrado.

¹⁰⁹ Victor Hausner, "Step in the right direction of renewal", *The Financial Times*, 5 de noviembre, 1993.

¹¹⁰ Rosanna Costa, "Financiamiento municipal y regional", *Serie opinión económica*, N° 75, Santiago de Chile, Libertad y Desarrollo, mayo, 1996.

¹¹¹ Rosanna Costa, "Financiamiento Municipal y Regional", Serie Opinión Económica, N°75, Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile, may de 1996.

Por otra parte, es oportuno proyectar un presupuesto plurianual con un programa financiero. También evitar vincular las transferencias de recursos con la recaudación, de modo de aplanar sus efectos procíclicos.¹¹²

c) Otros aspectos

Transparencia de la ejecución fiscal

El Comité provisional del Fondo Monetario acordó un código de buenas prácticas sobre las transparencia fiscal. Sus criterios principales en lo referido a la gestión fiscal incluyen lo siguiente:

- la gestión de las finanzas públicas debe basarse en leyes y normas de carácter administrativas de alcance general que regulen las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias. Todo compromiso o gasto de fondos públicos deberá sustentarse en una autorización legal.
- deberán especificarse los procedimientos de ejecución y control de los gastos aprobados. Para ello corresponde establecer un sistema contable integrado de alcance general, el que deberá permitir una evaluación fiable de los atrasos. Deben establecerse procedimientos uniformes de adquisición y contratación. La ejecución del presupuesto deberá ser sujeta a un auditoría interna y deberá existir la posibilidad de revisión de los procedimientos de dicha auditoría.
- Debe publicarse con puntualidad información completa y fiable sobre las operaciones fiscales. Esta información deberá señalar toda desviación con respecto al presupuesto. si no se dispone de información detallada sobre los niveles subnacionales de gobierno, deberán presentarse los indicadores disponibles sobre su situación financiera. Por ejemplo, empréstitos bancarios y emisiones de bonos¹¹³

- Co-financiamiento

En Estados Unidos y Canadá los Consejos locales pueden plantear la creación de los Distritos de Mejoramiento de los Negocios (BIDS). Su instalación requiere su aprobación mayoritaria en el distrito determinado, después de la cual es posible imponer un pago obligatorio a todos los propietarios. Dicho pago es habitualmente procesado por el Consejo Local.

Los BIDS sirven distintos fines incluyendo iniciativas modestas en comercios suburbanos hasta organizaciones influyentes con presupuestos multimillonarios. También se le ha utilizado para la regeneración económica de otros servicios públicos, tales como el alojamiento.

¹¹² Ricardo López-Murphy, "Descentralización fiscal y política macroeconómica", Serie Política Fiscal N°87, Cepal.

¹¹³ Fondo Monetario Internacional, "Código de buenas prácticas sobre transparencia fiscal: declaración de principios", FMI Boletín, 4 de mayo 1998.

- Gestión financiera

Resulta necesario robustecer las capacidades técnico financieras e los ministerios y servicios, una de ellas es el establecimiento de una posición similar a la de un gerente general, cuyas características operativas le permitan coordinar los diferentes proyectos, y a la vez, gestionarlos con las demás autoridades e instituciones, sean éstas internas o externas. Se trataría de un Director General Técnico Financiero, cuyas potestades deberían ser semejantes a las de un jefe de servicio con plena capacidad jurídica. Su ubicación jerárquica sería inmediatamente debajo del nivel superior del ministerio.¹¹⁴

También es interesante analizar el establecimiento de una gerencia de proyectos, cuando ello corresponda a las necesidades de la entidad pública de que se trate.

Conviene establecer o institucionalizar mecanismos tales como los cobros diferenciados a los usuarios, con subsidios no endosables para el acceso a servicios o valores de bienes ofrecidos de modo competitivo, la recuperación de los costos intragobierno, y los fondos concursables.

El costeo por actividad permite visualizar el gasto basándose en la unidad que lo origina, las tareas o actividades que se ejecutan. De dicho costeo se puede desprender también la gestión basada en sus indicadores, sea para reducir costos o precisar los requerimientos de productos y servicios.

- Sistemas integrados de administración financiera y control

Un área de las finanzas públicas en que los países de la región han trabajado intensamente desde la segunda mitad de los años ochenta es el desarrollo, la puesta a prueba y la consolidación de Sistemas Integrados de Administración Financiera y Control (SIAFC). Dicho interés se ha acentuado durante los años noventa y todo indica que en la transición hacia el nuevo siglo se registrarán significativos progresos en este campo.¹¹⁵

Un SIAFC tiene por objeto optimizar intertemporalmente el manejo financiero de los recursos gubernamentales. Para ello se apoya en un sistema informático que vincula en red los subsistemas de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad, de manera que la autoridad económica sepa en

¹¹⁴ Secretaría General de la Presidencia de Chile, "Propuesta. Director General Técnico Financiero", Santiago, diciembre 1991.

¹¹⁵ En la mayor parte de las definiciones se establece que un sistema integrado de administración financiera y control supone el manejo sistemáticamente coordinado de informaciones, decisiones y actividades vinculadas a los subsistemas de planificación y presupuesto, recaudación, tesorería, deuda y crédito público, contabilidad, auditoría, evaluación y control de la gestión pública. Véase, por ejemplo, Lynette Asselin (1995), "Integrated Financial -Management in Latin America as of 1995", LATPS Occasional Papers series, N°18, Washington D.C., septiembre; y Mauro Brusa (1997), "Fortalecimiento de la capacidad gerencial para el ejercicio del poder fiscal del Estado", en compendio de documentos presentados en el IX Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL y el PNUD, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 27 al 29 de marzo.

tiempo real cuál es su disponibilidad de liquidez en todo momento y cuál es la contribución de cada fuente.

El diseño de un SIAFC requiere que una agencia del Estado se encargue de centralizar el control de la cuenta única. A este respecto, cada país adopta arreglos institucionales propios, desde concentrar dichas responsabilidades en el Tesorero Nacional hasta asignárselas a alguna otra agencia especial dentro o fuera del propio Ministerio de Hacienda, según sea sus antecedentes históricos, tradiciones y capacidades técnico-burocráticas y sus equilibrios políticos internos, entre otras cosas. En todo caso, lo importante es que cualquiera sea la posición burocrática o vinculación de dicha agencia con el ministerio del ramo, debe concentrar la información de todo tipo de deuda pública -en moneda nacional y en divisas-, incluida la de carácter contingente otorgada en forma de garantías por el gobierno al sector privado.

Los resultados en materia de desarrollo, implantación y consolidación de los SIAFC en las economías de la región son muy heterogéneos.¹¹⁶

4. Aspectos organizativos y de estructura

a) Reforma y organigrama

El modelo burocrático de las organizaciones fue diseñado en una época en que parecía posible planificar de un modo racional, porque responder a los cambios era un asunto de extrapolación del pasado, de un modo relativamente ordenado. Esta modalidad es poco funcional para los cambios rápidos en el nuevo medio organizacional.

Resulta claro que se enfoca mal el tema de la reforma del Estado cuando se la confunde con el del organigrama de la administración pública. Sin duda el esquema organizativo del sector público puede potenciar o inhibir la gestión, pero no es su determinante único o principal.

Lo anterior no significa que las opciones de políticas públicas no estén determinadas por consideraciones de tipo administrativo. Un soporte institucional de las políticas públicas y de la participación del sector público en la estrategia de desarrollo es la administración, conformada por los distintos ministerios y departamentos del gobierno. La rigidez del aparato administrativo con frecuencia obstaculiza la modificación de las políticas públicas preexistentes o su reemplazo. Por otra parte, la administración misma cumple un papel considerable en su aplicación, especialmente cuando existe un margen amplio de discrecionalidad administrativa.

Es por ello que diversas reformas de la administración pública son imprescindibles. Pero dada la existencia de recursos escasos y la necesidad de tener claro el objetivo final de la reforma de la gestión pública, es que el concepto de políticas públicas asume importancia en dicho proceso. Es posible definir algunos cambios organizativos a partir de un resultado que se privilegie lograr. Por ejemplo, existe un

¹¹⁶ Véase Asselin (1995), op.cit. Un análisis para el caso de los países centroamericanos se presenta en Federico Torres (1997), "Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y medio plazo", México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, septiembre.

clamor por la simplificación de los trámites para iniciar actividades productivas, o para exportar, y es posible considerar diversos arreglos para consolidar los trámites, o directamente para reducirlos de manera significativa.

Se ha señalado que el principio de unidad de la administración -principio jurídico básico de la gestión estatal con racionalidad burocrática- se ha convertido en buena medida en un principio de buena voluntad. Ello porque resulta difícil enterarse de la actual complejidad burocrática desde el vértice del Estado, en un ámbito que incluye a tantos miles de funcionarios. Por lo tanto, es necesario incorporar la gestión responsable en el proceso de coordinación interadministrativa. Se requiere sustituir el principio de unidad de la administración por un sistema de articulaciones, de intercambios interinstitucionales para el cumplimiento de metas específicas y con control recíproco de desempeño.¹¹⁷ Se debería pasar del "estado del procedimiento al estado de la responsabilidad".¹¹⁸

El esquema tradicional de los ministerios resulta con frecuencia insuficiente para encarar la complejidad de la gestión pública. Se requiere precisar sus responsabilidades y mejorar la coordinación; la progresiva coordinación de los ministerios conforme a objetivos más generales que los de cada uno de ellos puede permitir que en la práctica se supere su atomización. Se logrará así potenciar y jerarquizar la gestión pública.

Por otra parte, los ministerios no deberían actuar como órganos administrativos de ejecución, sino proponer y evaluar políticas y planes, estudiar y proponer normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector. Ello plantea temas novedosos de control, transparencia y responsabilidad.

Una experiencia interesante al respecto es la de Suecia, donde la gestión pública es muy descentralizada. Los ministros, apoyados por un equipo reducido de colaboradores, desarrollan funciones de definición de estrategias y de evaluación de políticas. La gestión operacional es delegada a agencias cuyos directores tienen un margen de maniobra real. Ellos son nombrados por un período de varios años y son juzgados por sus resultados.¹¹⁹ El funcionamiento de cada agencia debe ser examinado por lo menos una vez cada seis años.¹²⁰

Por otra parte, debe fortalecerse sistemáticamente una razonable autonomía y descentralización de los servicios, precisándose su competencia y responsabilidades. La principal propuesta de reforma al Servicio Civil británico (de 1988), fue la creación de las agencias prestatarias de servicios, con una

¹¹⁷ Gonzalo Martner, "Las tareas pendientes de la modernización de la administración del estado", *Foro 2000*, vol. 3, N° 11, octubre/noviembre, 1994.

¹¹⁸ Commissariat General du Plan, *Rapport de la Commission "Efficacité de l'Etat"*, Paris, La Documentation Française, 1989.

¹¹⁹ Christian Stoffaes, "Le contrat de gestion comme moyen de moderniser l'Etat", *Revue française d'administration publique*, N° 61, Paris, Instituto Internacional de Administración Pública, enero/marzo, 1992.

¹²⁰ Yvonne Forlin, "Autonomy, responsibility and control. The case of central government agencies in Sweden", *Performance Management in Government. Public Management Occasional Paper*, N° 9, Paris, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 1996.

amplia libertad de gestión en la ejecución de las políticas públicas, una vez definidos los objetivos y los recursos presupuestarios por las respectivas instancias ministeriales.¹²¹

En el caso del Reino Unido, las agencias tienen las siguientes características:

- desempeñan funciones de gestión en un marco de recursos y políticas establecidos por los departamentos;
- son encabezadas por un director con amplia libertad gerencial en materias como selección, retribuciones, promoción y estructura;
- son responsables, en términos operativos, en un contexto de amplios objetivos, presupuestos y niveles de productividad fijados por los ministros; y
- las relaciones con los departamentos dependerían de la tarea a desempeñar: algunas agencias permanecerían en los departamentos, otras podrían convertirse en entes no departamentales, e incluso algunas podrían dejar de estar en el Civil Service.¹²²

En Estados Unidos es posible remontar hasta los años treinta (la Food and Drug Administration es 1931), la utilización de agencias administrativas como instrumentos de proyección desarrollo y control de políticas públicas. Las agencias se caracterizan por:

- amplia concepción (cuasi discrecional) de sus competencias;
- diseño de políticas públicas;
- elaboración de normas relativas a las áreas de actividad respectivas;
- formulación e implementación de programas reguladores;
- coordinación de las instancias y agentes afectados por sus áreas de actividad; y
- articulación de controles de calidad y seguridad.¹²³

En el Reino Unido existen las Organizaciones No Gubernamentales Semiautónomas (QUANGOS) cuyos consejeros son principalmente nominados por los ministros y manejan sectores variados, especialmente servicios que anteriormente eran manejados por autoridades locales en las áreas de salud, educación, capacitación y otras.¹²⁴

¹²¹ HMSO, Improving Management in Government. The Next Steps, Londres, 1988.

¹²² Diego Carrasco, "Las agencias administrativas en Gran Bretaña, Estados Unidos y España: Una aproximación comparativa", *Revista Internacional de Ciencias de la Administración*, vol. 58, N° 2, 1992.

¹²³ Diego Carrasco, op. cit.

¹²⁴ The Economist, "How to control QUANGOS", 6 de agosto de 1994.

Es necesario consolidar la coordinación intrasectorial e interministerial, creando o potenciando la capacidad técnica y operativa de una Secretaría Presidencial y de comités ministeriales por sector.

Esta es la experiencia del Reino Unido, donde existen 17 comités y 8 comités subministeriales. En el caso de Estados Unidos, además del Consejo de Seguridad Nacional, que coordina la política exterior desde 1993, existe el Consejo Económico Nacional, que coordina la política económica externa e interna de la administración.¹²⁵

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

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

Como alternativa, habrá que seguir con atención la experiencia de Bolivia, donde en 1993 se han creado tres superministerios: el de desarrollo económico, el de desarrollo humano y social, y el de desarrollo sostenible. A este tipo de ministerios se agregan otros de carácter más tradicional, entre ellos Interior, Relaciones Exteriores, Justicia, Trabajo, Defensa, Presidencia y Comunicación Social.

El número de los ministerios sigue variando en la región. En Venezuela se crearon tres nuevos en 1994, mientras en otros países como Chile y México existen propuestas de reducción del número de ministerios. Por otra parte, hay ministerios cuyo rol ha cambiado por completo, como el caso de Relaciones Exteriores.¹²⁶

La normativa que regule las funciones y atribuciones de los municipios debiera ser lo suficientemente flexible como para que el municipio pueda establecer al menos su organización interna y el marco de sus actuaciones, así como la creación o supresión de empleos y la fijación de remuneraciones, dentro de los límites de una ley de dicha normativa.

¹²⁵ Financial Times, 23 de julio de 1994.

¹²⁶ Al respecto véase, OCDE, "Globalization: What Challenges and Opportunities for Governments?" (OECD/GD(96)64), París, 1996.

b) Criterios

La base institucional del sector público podría definirse conforme a los siguientes criterios:¹²⁷

- *Simplificación. Ventanilla única.*
- *Separación de funciones*, incluyendo la definición de las políticas, la evaluación de las inversiones, la asignación y control presupuestario, la ejecución de las políticas, el ejercicio de la regulación, y la evaluación. También deben separarse las agencias compradoras y las entidades proveedoras. En Nueva Zelanda se ha separado a los compradores y vendedores de servicios de salud: las 14 áreas integradas de autoridades del sector han sido reagrupadas en cuatro autoridades regionales, las que compran servicios a 26 empresas de salud de la Corona, las que administran los hospitales.
- *Integración en niveles de igual jerarquía de decisiones con alto grado interrelación*, reduciendo así los costos de coordinación.
- *Evitar la excesiva concentración de poder*, como un medio de disminuir la falibilidad.
- *Descentralización*, acercando la ejecución y administración a los usuarios. Ello requiere un grado mayor de autonomía y de traspaso de competencias, pero también de responsabilidades. La búsqueda de una participación real de los grupos involucrados pone de relieve la necesidad de descentralizar y desconcentrar la acción y los poderes públicos, para así acercarlos efectivamente a las personas.
- *Empresa o agencia descentralizada*. La primera, cuando sea posible definir un producto o servicio, su precio y un sistema de cobro. La segunda, cuando, no siendo posible lo anterior, se financie su provisión preferentemente a través de préstamos y transferencias fiscales.
- *Coordinación horizontal* en el ámbito de la definición de políticas.
- *Público y privado*. Estos mecanismos incluyen la delimitación de los derechos de propiedad pública, para evitar la falta de responsabilidades precisas, entre otros.¹²⁸
- *Estabilidad y desarrollo*. Un buen diseño organizativo, más que lograr una solución estable, es el que permite mantener activo un proceso de desarrollo.

Desde otro punto de vista, puede plantearse como criterio organizativo el de la devolución, término genérico para transferencias de responsabilidades. Ella se refiere a las transferencias de responsabilidad y el otorgamiento de mayor capacidad de decisión y autonomía: desde los organismos centrales de gerencia a los departamentos de línea; de las agencias y departamentos a las unidades subordinadas; al interior de las unidades, hacia niveles más bajos y a las oficinas regionales.¹²⁹

Una limitación de enfatizar diseños institucionales basados en divisiones, es que éste no facilita respuestas adecuadas al diseño de relaciones inter-organizativas.¹³⁰

¹²⁷ Eduardo Bitrán. "Criterios básicos del diseño institucional", documento interno, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda, 1993.

¹²⁸ Howard Davies. *Fighting Leviathan: Building Social Markets that Work*, Londres, Social Market Foundation, 1992.

¹²⁹ OCDE, "Words and concepts", *Public Management Focus*, París, septiembre, 1996.

¹³⁰ Francisco Longo. "Diseño post-burocrático de organizaciones públicas: la perspectiva divisional", *Papers ESADEN*° 130, noviembre, 1994, Barcelona.

Un buen diseño organizativo, en todo caso, no es lograr una solución estable, sino mantener activo un proceso de desarrollo.¹³¹

c) Descentralización y desconcentración

El proceso de descentralización, que se ha extendido a casi todos los países de la región, presenta serios problemas administrativos y financieros en la mayoría de ellos.¹³² Su éxito depende del traspaso efectivo del poder de tomar decisiones al nivel local, así como del financiamiento adecuado y de asegurar la indispensable capacidad de gestión a nivel regional y local.

Como señalara Vito Tanzi, si los aspectos constitucionales o legales son claros y se respetan; si a los gobiernos locales se les da acceso a los recursos necesarios; si éstos tienen una adecuada capacidad de gestión del gasto público, de modo que puedan supervigilar y controlar el ritmo y el destino del gasto; y si los burócratas locales tienen la misma calidad que los burócratas nacionales; entonces la descentralización pueden satisfacer las expectativas que despierta.¹³³

Algunos análisis, basados en las dificultades que puede plantear la descentralización, plantean la necesidad de utilizar ritmos diferentes en el proceso. A partir del supuesto que la descentralización puede afectar la estabilidad y la eficiencia agregada, se concluye que la elección no es entre descentralizar o no, en general, sino qué funciones descentralizar, en qué sectores y en qué regiones.¹³⁴

Se ha enfatizado que en los procesos de descentralización suele desconsiderarse que existen razones diferentes para descentralizar los gastos y los impuestos; para tratar de modo específico a diferentes áreas geográficas, así como a distintos sectores y funciones del gobierno.¹³⁵

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

La gestión regional y municipal debe reforzarse, con participación pública y privada —por ejemplo, en corporaciones o sociedades de desarrollo—, para conciliar el avance y consolidación de los procesos respectivos con las exigencias de una política económica y financiera nacional sana y coherente, con la

¹³¹ W.H. Starbuck y P.C. Nystrom, "Designing and Understanding Organization", en W.H. Starbuck y P.C. Nystrom (eds.) Handbook of Organizational Design, New York, Free Press, 1983.

¹³² Carlos Ribeiro, "Crise fiscal em municípios: uma discussao teórica acerca de suas causas, indicadores e instrumentos", *Planejamento e políticas públicas*, N° 9, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), junio, 1993; y Warren Crowther, "La regionalización de los servicios gubernamentales: contradicciones inherentes", *Revista centroamericana de administración pública*, N° 18, San José, Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), enero-junio, 1990.

¹³³ Vitorio Tanzi, 1996, op. cit.

¹³⁴ Rémy Prud'homme, "The Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, volumen 10, número 2, agosto de 1995.

¹³⁵ Rémy Prud'homme, "The Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, vol. 10, N° 2, agosto, 1995.

debida consideración a prioridades sectoriales y a estándares de calidad en materia de evaluación y gestión de proyectos y otras materias.

El fortalecimiento institucional del proceso de descentralización requiere un marco normativo claro, preciso y coherente. En lo posible dicho marco podría ser unificado.

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

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

Los programas de reconversión productiva deben ser compatibles con los objetivos generales de descentralización y con el compromiso de transferir de manera creciente, responsabilidades, competencias y recursos a los gobiernos regionales.

Ellos requieren:

- fortalecer la capacidad de diagnóstico y pronóstico para detectar áreas con problemas,
- distinguir acciones de corto y de largo plazo; las segundas referidas a la reconversión productiva de la zona
- los programas regionales deben permitir la aplicación simultánea de varios instrumentos, tener plazos fijos de aplicación y suponer partidas presupuestaria a probadas formalmente,
- que se establezca con claridad la autoridad a cargo del programa.

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

Es posible plantear acciones coordinadas de carácter horizontal entre los municipios, para generar efectos de mayor espectro. Por ejemplo, en la identificación de proyectos de impacto agregado, la asistencia técnica administrativa y financiera; prestaciones de servicios y ejercicio de funciones administrativas; facultades normativas; delegación de facultades nacionales; entre otros.¹³⁶

¹³⁶ Edgar González e Iván Jaramillo, "El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano", CEPAL, *Serie Política Fiscal* N° 86.

En diversas macrorregiones sería conveniente estudiar el establecimiento de gobiernos metropolitanos.

5. Instrumentos y mecanismos

Es preciso generalizar instrumentos y mecanismos de gestión que abrevien los procesos internos y les otorguen mayor transparencia.

a) Plan Piloto y Convenios de Desempeño

Un Plan Piloto permite definir los objetivos institucionales y los métodos de evaluación de desempeño, con énfasis en la calidad de los productos, eficiencia en los procesos productivos y en el gasto, entre otros.¹³⁷

Planificación estratégica.

La metodología del Plan puede basarse en una consultoría de procesos, la que permita realizar un análisis estratégico de los servicios para determinar la misión, los objetivos y acciones a emprender para el logro de esos objetivos. A partir de ese análisis, se pueden desarrollar sistemas de información de apoyo a la gestión, los que proporcionen una retroalimentación y faciliten mejoras en la eficiencia operacional.

Para lo anterior puede conformarse un grupo de trabajo integrado por directivos del servicio respectivo, consultores externos y un representante del Ministerio de Hacienda, quien tenga a su cargo la vinculación presupuestaria con el servicio. En dicho grupo deben establecerse los instrumentos y mecanismos institucionales que generen los incentivos adecuados.

Los antecedentes básicos del Plan incluyen la identificación de la misión u objetivo del servicio, definición de los productos y servicios, relevamiento del proceso productivo, identificación de los usuarios, determinación de los centros de responsabilidad, y proposición de indicadores.

El Plan consiste en el diseño e implementación de sistemas de información y control de gestión. Sus principales programas son:

- Un diagnóstico orientado a sugerir medidas para mejorar la organización y operación de los servicios;
- un análisis sobre la posibilidad de introducir indicadores de gestión y medidas de productividad;
- y
- un intento por desarrollar un sistema de información que ayude perfeccionar el mecanismo de asignación presupuestaria.

¹³⁷ Dirección de Presupuestos de Chile, Plan piloto de modernización en la gestión de los servicios públicos: informe final primera fase, Santiago, agosto de 1993.

En Francia, mediante los Projets de Service se busca clarificar la misión del servicio y especificar los objetivos de cambio, las estrategias y planes de acción para obtenerlos.¹³⁸

Los Contratos de Desempeño permiten clarificar lo que el Estado espera de los administradores y empleados de un ente público, estableciendo indicadores de gestión que reflejan las prioridades de la autoridad.

Los compromisos de modernización deben presentar soluciones concretas; corresponder a proyectos realizables con los recursos normales de la entidad, en un plazo determinado; incluir áreas como atención al usuario, memoria y balance de la gestión financiera y del cumplimiento de metas, simplificación de trámites y mejoramiento de gestión de recursos humanos y descentralización administrativa.

b) Calidad total

El concepto de calidad total involucra la responsabilidad de todos los integrantes de la organización de que se trate; y debe ser planificado, ejecutado y controlado a través de todo el proceso productivo.¹³⁹

Un círculo de calidad es un grupo pequeño que desarrolla actividades de control de calidad voluntariamente, dentro de una misma área de trabajo.¹⁴⁰

c) Informatización

Los sistemas de manejo de la información se refieren a:

- las transacciones de los sistemas de procesamiento de la organización: contabilidad, planillas, adquisiciones;
- sistemas operacionales de control: planificación de inventarios, manejo de personal, control presupuestario;
- sistemas de control de la gestión: clasificación de puestos, desempeño financiero, monitoreo, sistemas de apoyo a la decisión; y
- sistemas de planificación estratégica: asignación de recursos, sistemas de proyecciones.¹⁴¹

¹³⁸ Ministerio de la Función Pública y de las reformas administrativas de Francia, Les projets de service, La Documentation Française, 1990.

¹³⁹ Dos ejemplos pueden verse en Ulises Ferrándiz, "Plan de calidad total en el sistema sanitario de España: Gestión de la calidad total", *Revista Indicadores da Qualidade e Produtividade*, vol. I, N° 1, febrero 1992; y Tesorería General de la República de Chile, "Análisis de la aplicación del control total de la calidad en servicios de la administración pública", Borrador de Discusión, 1992.

¹⁴⁰ Hessel Schuurman, Revista de la Cepal

¹⁴¹ Naciones Unidas, "Human Resources Development in Civil Service Systems" (INT-91-RT2), Nueva York, 1994.

Una condición necesaria para que el Estado tenga éxito en las tareas que se le encomiendan es la de que este disponga de una adecuada informatización de procesos, de interconexión vía redes y de acceso a bases de datos dispersas por el mundo con información indispensable para el desarrollo (información técnica, de mercados, climática, etc.).

Las acciones en este sentido deben estar enmarcadas en una definición y selección precisa de las fuentes, destinatarios e interlocutores, de manera de lograr un mejoramiento de la gestión pública en términos manejables.

Los grandes proyectos informáticos deberían contar con un adecuado diagnóstico de necesidades, seguido de la elaboración de normas y de términos de referencia para cada licitación.

El costo de hacer disponible una extensa documentación pública mediante el Internet es sustancialmente menor que los ahorros que se producirían por el menor tiempo dedicado a retransmitir información pública. De ese modo se lograría mayor transparencia se facilitaría el ejercicio de la responsabilidad pública, al mismo tiempo que se disminuiría la ventaja de los grupos organizados y estables de presión.

La reforma de los instrumentos y mecanismos no debería incluir un grado excesivo de "deslegalización" de los procedimientos administrativos, ya que su carácter legal es una base de la democracia.

Un tema recurrente es el de la duplicación de documentos conteniendo información que ya está en poder del sector público. En este sentido, se ha hablado mucho sobre el potencial del intercambio electrónico de datos (IED). La verdad, sin embargo, como cualquiera persona interiorizada en el sector público sabe, es que las historias de horror sobre incompatibilidades de hardware u operativas son aún más ciertas en el sector público que en el privado.

Ya es técnicamente posible el establecimiento de "ventanillas únicas" para que los ciudadanos puedan realizar sus transacciones con el sector público. Ella está siendo puesta a prueba en la Provincia de New Brunswick en Canadá, para temas de negocios.¹⁴²

Autoservicio de consulta de trámites. Terminales.

Servicio de consulta telefónica y por carta.

¹⁴² The Financial Times, 14 de marzo, 1996.

d) Benchmarking y mejores prácticas

El benchmarking es un proceso sistemático de medición y valuación de productos, servicios y prácticas de líderes reconocidos en el terreno, para determinar cuáles pueden ser copiadas o adoptadas para obtener un desempeño superior.¹⁴³

Existen indudables economías de operación si se configura un registro centralizado de "mejores prácticas", a partir de información estandarizada.

e) Información y transparencia

Para aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas es conveniente acentuar la introducción de mecanismos transparentes en las actuaciones del sector público, o en aquellas actividades en que su participación es importante, incluidos los servicios sociales.

La transparencia es particularmente importante en los casos de interacción con el sector privado, como ocurre en diversos tipos de licitaciones y concesiones. Ambas deberían ser objeto de un marco legal preciso, tanto a nivel central como a nivel municipal y regional.

En términos negativos, la transparencia se basa en un bajo nivel de control gubernamental sobre la información relativa a su propio funcionamiento. En términos positivos, sin embargo, ella puede ser activamente buscada a través de diferentes canales y actividades. Los sistemas transparentes tienen procedimientos claros para la toma de decisiones públicas; publican información presupuestaria y los subsidios son claramente estipulados. El nombramiento, la promoción y el despido de los funcionarios se hacen de acuerdo a criterios objetivos y preestablecidos. Los ciudadanos pueden entender cómo funciona la administración, cuáles son las restricciones a las actividades de los funcionarios públicos, quién es responsable por qué, y qué soluciones existen si las cosas salen mal.

f) Derechos transables de emisión

En el caso de la protección del medio ambiente deberían hacerse más comunes los derechos de emisión transables, cuyo total se redujera gradualmente.

g) Externalización

La externalización es la subcontratación con un tercero al que se delega una función o actividad que tradicionalmente se ha realizado internamente, o que no se realizaba con anterioridad, sea por razones de economía, por la inexistencia de capacidad interna, o la conveniencia de tal delegación por otras razones.

¹⁴³ Christopher Pollitt, Martin Cave y Richard Joss, "International benchmarking as a tool to improve public sector performance: A critical overview", Performance Measurement in Government: Issues and Illustrations, PUMA Occasional Papers, N° 5. París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) 1994.

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

En los procesos de externalización es conveniente considerar los siguientes aspectos:

- asegurar el compromiso de la gestión superior y alentar la reingeniería del proceso;
- considerar los temas relativos al personal y los equipos;
- asegurar que las comparaciones sean válidas;
- evaluar las propuestas internas;
- desarrollar mercados competitivos;
- desarrollar y mantener las habilidades necesarias;
- especificar los requisitos del servicio en términos de producto o resultados; y
- controlar el desempeño y alentar las relaciones de cooperación.¹⁴⁴

La contratación externa puede incluir aspectos tan variados como la tecnología informática, los servicios de biblioteca y documentación, la reproducción de material, la administración de edificios, aspectos legales, encuestas, el manejo de las listas de pagos, publicidad, relaciones públicas, contabilidad, auditoría, entre otros.

En cuanto al uso de consultores externos, su utilidad depende de la actitud de la dirección del servicio hacia una intervención externa, de su determinación de resolver los problemas que sean identificados, de la definición precisa de los objetivos de la consultoría y del establecimiento de una relación de trabajo eficaz con el personal externo.

h) Participación en la gestión

La participación no sólo debe aumentar los canales de expresión a la sociedad civil, sino también hacerla responsable de sus demandas y preocupaciones.

Especialmente en el caso de los proyectos sociales, es conveniente que su administración favorezca la participación de los usuarios, de modo de facilitar ajustes necesarios tanto en las metas como en las formas de obtenerlas.

¹⁴⁴ PUMA, Contracting Out Government Services: Best Practice Guidelines and Case Studies, OECD, París, 1998.

Es de particular importancia reconocer la significación de la "voz" en casos en los que no hay "salida" factible de los usuarios de determinados servicios públicos; en casos de monopolios naturales, por ejemplo.¹⁴⁵

La participación puede mejorar la gestión pública de diversos modos:¹⁴⁶

- la información acerca de las necesidades, prioridades y capacidades de las comunidades o sectores involucrados puede incrementarse;
- los programas pueden ser mejor adaptados a las necesidades locales, lo que favorece un mejor uso de los recursos;
- la entrega de los servicios puede ser de mejor calidad y atender mejor a la demanda;
- permite movilizar recursos locales;
- puede mejorar la utilización y la mantención de las instalaciones y servicios gubernamentales.

Sus inconvenientes incluyen: mayores costos de transacción iniciales; aumento de las expectativas racionales; eventual captura de recursos del desarrollo por élites locales; y la posibilidad de sustituir, en vez de complementar, el conocimiento técnico con la información local.

i) Acuerdos de colaboración con el sector privado o la comunidad

Estos acuerdos habitualmente persiguen compartir costos, riesgos y beneficios de ciertas iniciativas particulares, al mismo tiempo que aumentar la participación de los clientes que demandan el servicio. Estos acuerdos no están exentos de dificultades: cuando el sector público está comprometido, deben considerarse con atención aspectos referidos a su responsabilidad en los temas legales, de gestión y de recursos humanos, financieros y contractuales, e incluso relacionados con aspectos políticos.¹⁴⁷

En otro tema, existen por lo menos tres modalidades de trabajo conjunto entre las municipalidades y el sector privado:¹⁴⁸

- el sector privado puede apoyar la gestión interna del municipio en el ámbito de las prestaciones personales, adquisición de bienes y servicios, contratos de obras materiales y contratos de concesión de servicios municipales
- el sector privado sin fines de lucro puede cumplir funciones municipales en una amplia gama incluyendo asistencia social, educación y cultura, recreación, turismo, etc.,

¹⁴⁵ Samuel Paul, "Does voice matter? For public accountability, yes", *Policy Research Working Paper*, N° 1388, Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre, 1994.

¹⁴⁶ Bhuvan Bhatnagar y Aubrey Williams, "Introduction", *World Bank Discussion Paper* N° 183, Washington, D.C., Banco Mundial, 1993.

¹⁴⁷ Treasury Board of Canada, The Federal Government as "Partner": Six Steps to Successful Collaboration, octubre 1995.

¹⁴⁸ Meneses y Miranda, "Financiamiento municipal: problemas y perspectivas", Más recursos para la ciudad. Nuevas perspectivas, Ignacio Irrazábal y Carla Lehmann (comps.), Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP), 1994.

- los bienes nacionales de uso público y municipales pueden ser entregados en concesión al sector privado. Para tal efecto debieran identificarse proyectos de inversión que sean susceptibles de desarrollo por particulares, determinarse la forma en que se efectuará el llamado a licitación y adecuar los instrumentos de planificación para hacerlos compatibles con dicho mecanismo.

La producción no lucrativa por la sociedad de bienes o servicios públicos no exclusivos del estado, requiere del fortalecimiento de las organizaciones sociales que puedan llevarlo a cabo.¹⁴⁹

j) Concesiones, contratos y licitaciones

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

El sector público tiene un extenso trabajo preparatorio que cumplir para favorecer un flujo sostenido de proyectos privados.

La política de contratos y licitaciones debería establecer una uniformidad de la normativa legal respectiva, sin excluir cierta flexibilidad. La necesidad de transparencia debería ser establecida como principio general, así como los mecanismos de control. Al mismo tiempo, debería apuntarse a la simplificación y agudización de los procesos y procedimientos. El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de Colombia entrega todas estas definiciones y precisa las modalidades de contrato y sus múltiples aspectos legales.¹⁵⁰

Se ha señalado que la autoridad licitadora no debería insistir en el carácter competitivo de las licitaciones en aquellos casos en que parte de la oferta del contratista potencial es una idea original, la que puede no ser presentada. Una política complementaria es la de reembolsar costos de presentación a las licitaciones. También lo es la de respeto por la propiedad intelectual de las propuestas. Otras políticas que pueden contribuir al financiamiento privado de servicios públicos son las de cofinanciamiento.

Los sistemas de licitación podrían considerar el mecanismo utilizado en la Bolsa Electrónica de Valores; este sistema requiere una homologación previa de los productos que se llamarán a licitación más tarde.

Adquisiciones. Código de Adquisiciones Gubernamentales de la OECD, 1995.

¹⁴⁹ Ministério de Administracao Federal e Reforma do Estado (MARE), "Organizacoes Sociais", Brasília, 1998.

¹⁵⁰ Al respecto véase la Ley N° 80 de Colombia, "Estatuto General de Contratación de la Administración Pública", 28 de octubre de 1993.

6. Servicios públicos

a) Ciudadanía administrativa

Es claro que la relación tradicional entre gobernados y la autoridad está cambiando, orientándose hacia una relación entre ciudadanos y la administración pública; se habla así de la "ciudadanía administrativa".¹⁵¹ La inspiración de fondo es que la gente está obligada a pagar los servicios públicos con sus impuestos y, por lo tanto, deberían ser bien tratados cuando utilizan aquéllos.

Por otra parte, si bien la administración se ha hecho más compleja, la capacidad de comprensión, análisis y propuestas de los diferentes públicos también ha aumentado.

Esta situación de progresivo reforzamiento de la posición del ciudadano frente a la administración incluye aspectos sustantivos y de procedimiento; requiere acciones legislativas, establecimiento de recursos y de medios y, por sobre todo, una voluntad política decidida de perseverar en este rumbo.

En este sentido, existen importantes diferencias, ya que mientras en algunos países se ha configurado una verdadera "esfera administrativa", en otros el principio de la legalidad tiende a modificarse paulatinamente y la ley es menos considerada como la garantía de los ciudadanos contra la arbitrariedad de los poderes públicos que como guía de la autoridad administrativa.¹⁵² En nuestra región la situación es disímil, porque si bien podrá decirse que transitamos de la segunda situación a la primera, hay países en los que ésta ni siquiera se ha terminado de configurar.

Los principales problemas de oferta y de demanda de los servicios públicos son conocidos. Desde el punto de vista de la gestión de los servicios, es frecuente que existan problemas referidos a recursos humanos, marco legal y organización del servicio, procedimientos operativos, infraestructura, administración, misión y objetivos, formulación presupuestaria e interacción con otros servicios. Desde el punto de vista de los usuarios, las principales dificultades se refieren a la información, la atención y los problemas de concepción organizacional.

b) Calidad del servicio

La calidad del servicio, especialmente desde el punto de vista del usuario, es un tema de importancia creciente. Así, varios países desarrollan iniciativas con alto perfil a través de Cartas en las que se detallan aspectos de la calidad esperada (Bélgica, Canadá, Francia, Portugal, Reino Unido). En Estados Unidos las instituciones del sector público deben publicar sus declaraciones de estándares. En otros países la calidad del servicio ha sido planteada a nivel de gobiernos locales o de algunas empresas públicas específicas. Por último, el tema está implícito en la reformas del sector público en general.

El principio de la focalización en el destinatario del servicio puede expresarse en la redefinición tanto de funciones como de las modalidades de ejecución y servicio. La calidad del servicio desde el punto de

¹⁵¹ Giacinto Della Cananea, "Le citoyen et l'administration", *Revue française d'administration publique*, N° 67, París, julio-septiembre, 1993.

¹⁵² Giacinto Della Cananea, 1993, *op. cit.*

vista del usuario se relaciona principalmente con su disponibilidad, accesibilidad y conveniencia, cantidad o volumen, oportunidad, lo adecuado de su carácter, seguridad en las prestaciones etc.¹⁵³ Ello no significa, por cierto, descuidar la calidad intrínseca al servicio, la que debe ser objeto de una evaluación específica para determinar la eficiencia de su gestión y su eficacia en la solución de los problemas.

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

Algunos temas de especial interés son los siguientes:¹⁵⁴

- posibilidad y extensión de elección por el usuario;
- amplitud de los niveles de consulta y participación de los usuarios;
- uso efectivo de los mecanismos de queja;
- elección y puesta en práctica de mecanismos de reparación por falta o defecto en el servicio;
- entrega de información sobre los servicios, en particular la evaluación y efectividad de la responsabilidad por el desempeño en la entrega de los servicios;
- impacto de las iniciativas de calidad de los servicios en las relaciones entre diversos niveles del gobierno.

El Estado debe ser responsable por los daños que cause la gestión pública, así como por la falta de servicio, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda corresponderle a los funcionarios.

Las actividades de las instituciones que defienden los intereses del consumidor deberían extender sus tareas de investigación e información al sector público.

Dos mecanismos que pueden utilizarse para fomentar la calidad de los servicios son los fondos concursables, orientados a financiar adicionalmente iniciativas al respecto; y el Premio Nacional de Calidad, que con determinada frecuencia destacan a servicios públicos, en diversas categorías.

c) Simplificación de la burocracia

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

¹⁵³ David Shand, Service Quality. The International Experience, informe presentado en la Conferencia de Servicios para el Ciudadano, Londres, febrero, 1996.

¹⁵⁴ Al respecto, véase OCDE, Responsive Government. Service Quality Initiatives, París, 1996.

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

d) Información

Los servicios públicos deberían diseñar diversas modalidades de información al usuario.

Conviene publicar una memoria y balance anual de los servicios públicos. Dichos informes pueden incluir las metas y el cumplimiento de las mismas, así como los resultados de la gestión financiera y presupuestaria.

Siempre en relación a la información, avanza el reconocimiento del derecho de cada parte en el procedimiento administrativo a examinar los expedientes o, en términos más generales, a obtener información de los entes administrativos.¹⁵⁵

e) Provisión privada

Desde otro punto de vista, se ha planteado la conveniencia de la provisión privada de servicios públicos en los países en desarrollo, refutando el punto de vista convencional según el cual sólo el sector público puede suministrar servicios públicos. Las dificultades para la provisión de dichos servicios por parte del sector privado obedecen principalmente a debilidades institucionales y a políticas gubernamentales que hacen la operación riesgosa o poco rentable.¹⁵⁶

De ese modo, se trata de mejorar los servicios públicos que sólo el gobierno puede suministrar, al tiempo que se ayuda a los gobiernos a utilizar los sectores privados para la provisión de una gama cada vez más amplia de servicios públicos.

En el caso de Colombia, una ley establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios (Ley 142, de 1994). En ella se da el marco para que el sector privado pueda realizar prestaciones de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural (Colombia, Ministerio de Justicia, 1994).¹⁵⁷ El objetivo es el de establecer condiciones de rentabilidad suficientes para que el sector privado provea estos servicios dentro de un marco competitivo regulado.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Susanne Bachmann, "Derechos de los ciudadanos frente a la administración pública en Austria", *Revista internacional de ciencias administrativas*, vol. 50, N° 2, Madrid, junio, 1992.

¹⁵⁶ Gabriel Roth, "The private provision of public services in developing countries", *EDI Series in Economic Development*, Washington, D.C., Banco Mundial, 1987.

¹⁵⁷ Colombia, Ministerio de Justicia, Diario oficial, Santafé de Bogotá, 11 de julio, 1994.

¹⁵⁸ Eduardo Fernández D., "El parto de los montes", Estrategia, Santafé de Bogotá, septiembre, 1993.

7. Privatizaciones

a) Cuándo privatizar

Se debe privatizar las empresas que proveen bienes y servicios en mercados competitivos o en los que existe suficiente capacidad de regulación; en el caso de los segundos debe asegurarse primero la calidad de la regulación y privatizar después. En todo caso, corresponde al sector público establecer las condiciones para que la competitividad y eficiencia agregada resultantes sean en todo caso mayores y no menores con posterioridad a al proceso de privatización.

La privatización es una reforma de alto contenido político, de allí que la claridad de sus objetivos y la transparencia en su puesta en práctica sean muy importantes para lograr su viabilidad política.

b) La privatización como parte de una reforma mayor

La privatización funciona mejor cuando forma parte de una conjunto de reformas que promueven la eficiencia: es por ello necesario eliminar previa o simultáneamente las restricciones a la competencia. En el caso de empresas que operan en mercados imperfectos o cumplen funciones sociales, se debería trabajar en el diseño e instauración de un marco regulatorio y subsidiario, como condición previa al análisis sobre la conveniencia de su privatización. Por otra parte, la privatización contribuye a mejorar la eficiencia del conjunto de la economía cuando ella dar un fuerte impulso a sectores enteros y no sólo a firmas en particular. Tal es el caso, por ejemplo, de los servicios públicos y del sistema de pensiones.¹⁵⁹

En los casos de desregulación con privatización, es indispensable que ellas vayan precedidas de la reestructuración del respectivo sector o empresa. Las empresas pueden ser divididas conforme a criterios económicos que apunten a favorecer la competencia. En el caso de British Rail se ha separado al sector de infraestructura, poniéndola a disposición de diversos operadores que podrán utilizarla mediante pago. El transporte de carga y de pasajeros fue dividido en unidades más pequeñas para su venta o licenciamiento, mientras empresas de leasing proveerán el material rodante para los servicios de pasajeros. Los servicios de mantención fueron divididos en unidades competitivas y puestos a la venta.¹⁶⁰

El sistema de tarifas que se adopte debe entregar señales correctas de precios a los consumidores e incentivar la eficiencia o el financiamiento de las empresas.

c) Modalidades de privatización

Corresponde utilizar procedimientos que garanticen que su venta sea transparente y no lesione el interés público ni el de los trabajadores. El ritmo del proceso de privatización debe

¹⁵⁹ Paul Boeker, "Diagnóstico del primer decenio de privatizaciones en América Latina", *Reforma económica hoy*, N° 4, 1995.

¹⁶⁰ Charles Batchelor, "How they sold the railways", *Financial Times*, 20 de mayo, 1996.

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

Para hacer bien las privatizaciones necesarias, habría que considerar un conjunto de principios generales.¹⁶¹ Conviene atender a diversas condiciones de transparencia: acceso a la información; subsidios claros; destino de los ingresos provenientes de las enajenaciones; evaluación posterior; normas de divulgación; y reglas de incompatibilidades.

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

Buena parte del éxito de la privatización resulta de atraer a los compradores más convenientes también desde el punto de vista de la competencia y productividad resultantes. En ese sentido es posible, por ejemplo, precalificar a los eventuales compradores, excluyendo a empresas que puedan aumentar o consolidar una presencia monopólica en el respectivo mercado. Por ejemplo, en el caso de Colbún (generadora eléctrica), el gobierno chileno decidió excluir -por razones de competencia- a los generadores del sistema interconectado con más de 5% de la potencia instalada y sus relacionados y agentes estratégicos; los distribuidores del sistema y sus relacionados que no estén excluidos por ser relacionados con los generadores, no podrán participar en más de 10% del consorcio.¹⁶²

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

Una modalidad interesante es la que se ha aplicado en Bolivia. en vez de la habitual venta, el plan llamado de Capitalización consiste en la incorporación de socios que inviertan en las empresas públicas. Los fondos, que incluso pueden exceder el valor de libros, se invierten directamente en la capitalización de la compañía; el inversor externo obtiene la mitad de la propiedad y el control total de la gestión. Respecto de los ingresos recibidos por el gobierno, se plantea entregarlos a los bolivianos adultos en la forma de acciones negociables en fondos de pensión privados. Otra posibilidad es un programa voluntario en el que el gobierno puede hacer un aporte semejante al de las personas con las nuevas modalidades de pensión.

¹⁶¹ Graciana Del Castillo, "Privatization in Latin America: From myth to reality", *Serie Reformas de política pública*, N° 32 (LC/L.880), Santiago de Chile, CEPAL, 1995; y Robert Devlin, "Las privatizaciones y el bienestar social", *Revista de la CEPAL*, N° 49 (LC/G.1757-P), Santiago de Chile, CEPAL, abril, 1993.

¹⁶² Chile, Ministerio de Hacienda, "Hoy se inició proceso de búsqueda de socio estratégico de Colbún", Santiago de Chile, 2 de abril, 1996.

8. Regulación y promoción de la competencia

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

a) Concepto y tipos de regulación

La regulación es un ejercicio normativo ejercido por el sector público respecto de una actividad productiva, normalmente privada, en casos de falla de mercado o por razones sociales.

Mediante la regulación se busca normar diversas imperfecciones del mercado o suplir la inexistencia de éste; de allí que con ella deba apuntarse a la creación de condiciones lo más semejantes posibles a las de mercado para la operación de las empresas; la protección e información de los consumidores, y la reglamentación de tarifas y de calidad del servicio.¹⁶³

Existen dos tipos de fallas de mercado que justifican la regulación por razones económicas: circunstancias en las que hay divergencias entre el precio y los costos marginales y no existen soluciones competitivas (monopolios naturales) y circunstancias en las que dichas soluciones existen pero no son eficientes, debido a la presencia de externalidades (las que resultan de que los individuos no internalizan los costos o beneficios que sus decisiones producen en terceros), o de asimetrías de información.

Diversos cambios tecnológicos han demostrado que la falla de mercado debe ser considerada un concepto relativamente dinámico; ella está determinada por la tecnología, las condiciones de mercado y la estructura organizacional. Por otra parte, no siempre el cambio técnico debilita a los monopolios naturales, ya que incluso puede dar origen a nuevos monopolios naturales debido a la existencia de nuevas economías de escala (un ejemplo es el del sistema de reserva de las líneas aéreas).

Si bien la política regulatoria es multidimensional, puede distinguirse la regulación estructural - referida a la estructura de una industria- de la regulación de conductas de los participantes en un sector industrial. Esta última puede incluir diversos aspectos de la conducta económica de una empresa: precios, entrada y salida al sector; así como su conducta social: salud y seguridad de sus lugares de trabajo y productos, externalidades de ruido y contaminación en su línea de producción, y veracidad de la información sobre sus propios productos. Adicionalmente, la conducta económica entre las empresas es normada por las leyes antimonopólicas. Por otra parte las firmas pueden ser desreguladas en una esfera, pero reguladas en otra.

En cuanto a la regulación social, ella tiene diversos criterios inspiradores entre los que se encuentran la defensa de valores no comerciables, tales como la libertad, la diversidad y la virtud cívica; la reprobación moral de alguna actividad; el deseo de garantizar la verificación del resultado que se busca

¹⁶³ Scott H. Jacobs, "Controlling Government regulation: A new self-discipline", *The OECD Observer*, N° 175, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), abril-mayo 1992.

obtener con otras regulaciones; el paternalismo, y la redistribución de la riqueza. Como es evidente, algunos de estos criterios pueden dar fundamentos a políticas contradictorias.

Con la regulación social se busca corregir una amplia gama de efectos colaterales o características externas de las actividades económicas, en relación a la salud, el ambiente, la seguridad del trabajador, y el interés de los consumidores; ella también puede incluir medidas antidiscriminatorias y que garanticen los derechos de la ciudadanía.

b) Promoción de la competencia

La regulación económica puede tener varios objetivos, no siempre coincidentes. El más importante es el de promover la competencia, sea ésta entendida como un fin en si misma o como un mecanismo para aumentar la eficiencia, individual y agregada.¹⁶⁴

Las empresas -públicas o privadas- operan más eficientemente cuando son expuestas a la competencia. De allí que, según algunos autores, en la medida en que la efectiva regulación o desregulación aumente la competencia, ella por si misma aumentará también la eficiencia.

En cambio, para otros autores -principalmente preocupados con el tema de la organización industrial- la competencia no es un fin en si misma. Más bien, ella debe ser promovida como una manera de aumentar la eficiencia económica: la regulación debe entregar señales e incentivos correctos que promuevan la eficiencia en la asignación de recursos.¹⁶⁵ Dicha eficiencia corresponde a la maximización de la suma del valor presente del excedente del consumidor y del productor. Esta definición cubre el trade-off entre eficiencia estática y dinámica: las pérdidas de bienestar pueden ser aceptables si la estructura o la conducta del mercado que las originan mayores eficiencias en el largo plazo, en la medida en que dichas ganancias no tarden demasiado en generarse y su tasa de descuento social no sea demasiado alta. Con este enfoque se destaca la importancia de aumentar la competitividad de las empresas, incluso con prioridad a las políticas de competencia.

Los autores del primer grupo contrargumentan que lo importante es el proceso de competencia, ya que el concepto de eficiencia económica derivado del análisis estático de bienestar es insuficiente: el proceso competitivo se deriva de los desequilibrios en los mercados, los que dan oportunidades para que los empresarios exploten su información superior y realicen ganancias. El equilibrio nunca se alcanza; de allí que la competencia sea un motor de crecimiento por sí misma.

Lo anterior no es una discusión exclusivamente académica: en determinadas condiciones las políticas de competencia y las políticas que promueven la eficiencia y la competitividad pueden ser contradictorias.

¹⁶⁴ M. Armstrong, S. Cowan y J. Vickers, Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience, MIT Press, Massachusetts, 1994.

¹⁶⁵ David Sappington y Joseph Stiglitz, "Information and regulation", Elizabeth Bailey (ed.), Public Regulation. New Perspectives on Institutions and Policies, Cambridge, MA, MIT Press, 1987; Donald Hay, "The assessment: Competition policy", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 9, N° 2, verano 1993.

Como se ha señalado, la estructura de la industria en la que compite una firma es más importante para su rentabilidad de largo plazo que su gestión.¹⁶⁶ De allí que las empresas que busquen retornos sobre el promedio tengan una tendencia natural hacia algún grado de concentración. La antigua advertencia de Adam Smith no ha perdido validez: los capitalistas dejados a su propio criterio se coludirán más que competirán.

Como la regulación no es un sustituto perfecto de una correcta estructura de la respectiva industria, donde haya lugar para la competencia, ésta es preferible a la regulación. En todo caso, la regulación debe orientarse a la promoción de la competencia.

Los efectos más positivos de la desregulación se dan allí donde se crean las condiciones para una efectiva competencia, mas que mediante un simple cambio de propiedad. De allí que si la reforma desregulatoria no soluciona la falla de mercado que dio origen a la regulación inicial, es poco probable que la simple remoción o reducción de esta traiga beneficios permanentes. Por eso es conveniente que ella, al igual que la privatización, vaya precedida de la reestructuración del respectivo sector o empresa.¹⁶⁷

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

La regulación económica puede intervenir directamente en decisiones de mercado tal como las relativas a fijación de precios, competencia y entrada o salida de los mercados. Las reformas, en este caso, apuntan a reducir las barreras a la competencia y la innovación, a menudo a través de la desregulación y el uso de técnicas regulatorias que promueven la eficiencia, o mediante la mejora del marco regulatorio para la operación del mercado.¹⁶⁸

c) Monopolios naturales

La existencia de un solo oferente en una industria es el método menos costoso de producción cuando existen grandes economías de escala o de agregación en todo el rango de producción relevante, con significativos costos hundidos que se deben a inversiones irreversibles, generándose así condiciones de monopolio natural. Si se elabora un sólo tipo de producto, una condición para los monopolios naturales es la existencia de economías de escala; si se elabora más de un tipo de producto por la misma planta, entonces resulta una condición necesaria la existencia de economías de administración: el costo de producir varios productos en forma conjunta es menor que el de producirlos separadamente.

¹⁶⁶ Michael Porter, La ventaja competitiva

¹⁶⁷ Winston Clifford, "Economic Deregulation: Days Reckoning for Microeconomists", *Journal of Economic Literature*, Vol. 31, Pennsylvania, septiembre, 1993.

¹⁶⁸ Scott H. Jacobs, "Regulatory Reform: Time for Action", *The OECD Observer*, N°206, Junio-julio 1997.

Al no existir condiciones competitivas se crea un potencial de abuso de la posición monopólica, el que puede afectar adversamente la eficiencia en la asignación de recursos, la competitividad de la industria y el bienestar de los consumidores. Ello justifica la regulación pública en estos casos, planteándose dilemas de política pública aún no completamente resueltos en la práctica. Cuando la disciplina de la competencia falta, los gobiernos no pueden permitirse el lujo de abandonar todos los controles cuando ceden la propiedad. Se necesita la fiscalización para impedir que los monopolistas desplumen a sus clientes.

i) Factores institucionales y de competencia

Como se analizó más arriba, en casos que las barreras de entrada estaban determinadas por condiciones básicas de la industria respectiva, en el pasado se optó con frecuencia por establecer la propiedad pública sobre los monopolios naturales y por regular las tarifas y la calidad de los servicios.

Muchas de tales empresas públicas han sido privatizadas en el período reciente, esperando resolver los problemas institucionales derivados de su carácter monopólico mediante el cambio de su propiedad; pero, más allá del logro de mayores eficiencias internas, los otros problemas persisten. De allí que resulte oportuno analizar cómo podrían aumentar las posibilidades de competencia en estos casos, sea mediante la promoción de estructuras de mercado que reduzcan la barrera de entrada, o restringiendo conductas anticompetitivas u orientadas a aumentar la concentración.

Dado que en los casos de monopolio natural es más eficiente la producción por un solo oferente - porque ella evita duplicaciones ineficientes- la competencia podría aparecer como completamente antagónica con la producción eficiente. Sin embargo, incluso en estos casos existe un potencial de competencia.

Para ello es conveniente separar las diferentes fases de prestación de los servicios y entregar concesiones superpuestas para eliminar monopolios naturales en el transporte y en la distribución de servicios de utilidad pública. El grado de integración horizontal y vertical, el goce de derechos legales exclusivos, la concentración de la oferta y el número de oferentes independientes de servicios que tienen características de monopolio natural determinan barreras de entrada que pueden ser analizadas por separado.

Si la competencia echa raíces, puede con el tiempo reemplazar la regulación por completo. El obstáculo es que a menudo se requiere una cuidadosa regulación para iniciar el proceso. Una razón de esto es que las firmas en sectores competitivos de servicios públicos a menudo necesitan acceso a una red de distribución monopólica. Si el propietario de la red de electricidad también administra centrales eléctricas, puede usar su monopolio para asumir el control del sector supuestamente competitivo. Esto puede evitarse prohibiendo a la compañía de la red ser dueña de centrales eléctricas, o haciendo que publique cuentas separadas para ambas actividades.

Incluso entonces, persistirán los problemas: los reguladores todavía no han ideado un sistema de tarificación de acceso a la red que asegure que las firmas más eficientes, y únicamente éstas, ingresen a la industria. Y los sectores competitivos pueden también ser dominados por un pequeño número de firmas, las que pueden utilizar su fuerza para no permitir el ingreso de nuevas firmas.

Para facilitar la competencia en casos de privatización, es conveniente que ésta vaya precedida de la reestructuración del respectivo sector o empresa. Las actividades competitivas deberían ser separadas de aquellas que retengan características monopólicas; de ese modo se evitan los subsidios cruzados y la protección de la ineficiencia. Esta división puede realizarse mediante la creación de firmas separadas, asegurando que la competencia no será distorsionada mediante subsidios cruzados y que las firmas en el sector competitivo no serán protegidas de su propia ineficiencia.

Las disposiciones que promueven la separación de las diferentes actividades que conforman el proceso de prestación de un servicio de utilidad pública, así como la entrega de concesiones superpuestas y la disposición de que se pueda utilizar por parte de múltiples empresas las vías o ductos para fomentar la competencia y restringir de ese modo el ámbito regulado, son insuficientes si no existen limitaciones al grado de control de una empresa sobre una determinada fase y sobre otros servicios públicos conectados.¹⁶⁹

En este sentido también se ha planteado que con posterioridad a la desregulación, las uniones de empresas deben analizarse con particular atención, ya que con ellas podría disolverse la situación competitiva que se intentó crear. También pueden dar origen a acuerdos con objetivos anticompetitivos los que deberían también ser impedidos. Por otra parte, la desregulación inducirá a uniones que fomenten la eficiencia en la asignación de recursos: es importante distinguir entre ambos movimientos.¹⁷⁰

En determinadas circunstancias la amenaza del potencial ingreso de un competidor a un sector de monopolio natural puede producir una solución competitiva, aún cuando exista una oferta monopólica. Este tipo de mercado se llama "desafiable", ya que quienes buscan ingresar a él no tienen desventajas en relación al monopolista en términos de costos hundidos y escala de producción. Es frecuente que los monopolios naturales no son desafiables y la maximización de las utilidades es inconsistente con la maximización del bienestar del consumidor y del interés público.

Una alternativa a la privatización de un monopolio natural es la de mantener la propiedad del Estado sobre ella, pero realizar una operación privada de la empresa, por ejemplo, mediante asignaciones de una concesión mediante licitaciones competitivas periódicas. El principal problema que presenta esta alternativa es el de los costos hundidos, los que deberían ser considerados para la nueva licitación. Por otra parte, la externalización de determinados servicios puede crear competencia por un mercado determinado, cuando no es posible crear competencia en el conjunto del mercado.

Un enfoque distinto sobre estos temas enfatiza la necesidad de regular conductas, más que estructuras y de no impedir la integración vertical por razones de principio.¹⁷¹ Se ha planteado que los riesgos de regular estructuras son sustanciales, ya que las eventuales economías de escala, de ámbito y de integración vertical podrían perderse en los casos en que la regulación de estructuras impida o limite la integración. Tales economías pueden hacer la diferencia en materia de rentabilidad e incluso de competitividad y supervivencia.

¹⁶⁹ "Las orientaciones generales de la legislación regulatoria para servicios públicos promovida por la Concertación", *Bitácora Económica*, N° 2, Tiempo 2000/CIEPLAN, mayo 1996.

¹⁷⁰ OCDE. *Regulatory Reform. Privatization and Competition*, París, 1992.

¹⁷¹ Ricardo Paredes, "Integración vertical: teoría e implicancias de política pública", *Estudios Públicos*, N° 66, Santiago de Chile, Otoño de 1997.

Una consecuencia de lo anterior es que, para algunos autores, la integración vertical más que un mecanismo que crea costos sociales, puede ser un medio de reducir costos de transacción. En diversos casos los costos y ventajas de cada alternativa sólo pueden resolverse analizando los méritos de las situaciones específicas.

Una consideración de importancia en este sentido se refiere a los costos adicionales que involucra desintegrar una empresa por sobre los de prohibirle integrarse. En el caso de separar empresas hay reasignaciones importantes de rentas que no ocurren ante de privatizar. Esta circunstancia se presenta con fuerza cuando se busca la estructura óptima después de privatizar.

ii) Regulación tarifaria y asimetrías de información ¹⁷²

Los fiscalizadores están menos informados que los gerentes de servicios públicos acerca de qué tan barata puede ser la administración de las firmas o qué tan buenos son los gerentes. Por eso ellos no pueden simplemente decir a los servicios públicos que reduzcan costos y precios hasta niveles eficientes, o cuánto invertir en nuevo equipo. El arte de la fiscalización reside en estimular a las firmas para que maximicen la eficiencia al menor costo, no obstante su ventaja informativa.

Por otra parte, es indispensable que la industria pueda confiar en los reguladores. Muchas inversiones en industrias de servicios públicos, tales como centrales eléctricas, tendidos de cables y gas por cañería, son de larga vida y no puede dárseles otro uso. Cuando se forman estos activos, los servicios públicos deben tener confianza en que los precios permanecerán lo suficientemente altos para recuperar el costo. Si, una vez que se hacen las inversiones, los reguladores reducen radicalmente los precios, las empresas dudarán antes de invertir de nuevo.

La existencia de altos costos de transacción y, en particular de información imperfecta sobre los costos de las empresas reguladas, presenta dificultades para la fijación de tarifas a los monopolios naturales. Uno de los métodos más utilizados para hacerlo es el de regulación por tasa de retorno, conforme al cual el regulador audita la información entregada por la empresa sobre costos de operación, capital empleado y costos de capital, estableciendo una tasa de retorno razonable con la información de ventas. Este sistema no entrega incentivos para reducir los costos, induce una sobreexpansión del capital y desincentiva la incorporación de tecnologías de punta.

Otro método utilizado es el de regulación por índice de precios, conocido también como IPC-X, en donde X representa una estimación ex ante de los aumentos de eficiencia de la empresa y se fija exógenamente. Esta modalidad no explicita el mecanismo de modificación, lo que genera posibilidad de comportamiento oportunista tanto del regulador como de la empresa regulada.

Deberían estudiarse otros métodos que presenten menos problemas y más ventajas. Uno de ellos corresponde a la determinación de ajustes periódicos basados en la inflación y en una tasa de retorno meta que debería obtener una empresa modelo eficiente; como el aplicado actualmente en Chile. Se trata de establecer una competencia subrogada, impuesta por el modelo de empresa eficiente, cuyos costos

¹⁷² Sobre este véase Eduardo Bitrán y Eduardo Saavedra, "Promoción de la competencia y regulación de los monopolios naturales", en Eugenio Lahera (editor), Cómo mejorar la gestión pública, CIEPLAN/FLACSO/Foro 90, 1993.

corresponden al de diversas empresas reales. Pero ningún método conocido resuelve completamente el problema de asimetría de información.

Una manera de reducir tal asimetría es la de permitir que diferentes empresas operen distintos monopolios locales; para establecer comparaciones de costos entre estos últimos debe evitarse su integración horizontal o colusión.

Un ángulo interesante es que si bien los reguladores pueden ser "capturados" por sus regulados, ellos también pueden serlo por los usuarios, poniendo en peligro el futuro de la respectiva industria.

d) Otras fallas del mercado

La segunda área de falla de mercado corresponde a un mercado competitivo, pero que no produce soluciones de eficiencia óptima por razones distintas a las de las economías de escala. Los temas principales en este caso son las externalidades, los bienes públicos y las asimetrías de información.

Las externalidades se plantean cuando la producción o el consumo de un bien tiene resultados que afectan a más personas que las que participan en tales actos. El ejemplo más común es el de la contaminación, en la que un productor impone costos sobre la comunidad, los que no son reflejados en sus costos propios.

Los mercados competitivos en general tienen un mayor grado de igualdad de información entre proveedores y consumidores. Sin embargo es frecuente que esta relativa proporcionalidad esté ausente, especialmente cuando el bien o servicio de que se trata tiene un importante contenido de información o se le transa infrecuentemente.

e) Regulación social

No todas las fallas de mercado pueden ser superadas por reformas a la estructura de la industria o a las leyes de competencia. De allí que alguna intervención reguladora para proteger el bienestar de los consumidores pueda seguir siendo importante.

La regulación social, que se refiere a lo que se pueden llamar las fallas sociales del mercado, tiene sus particularidades. En el caso de regulaciones explícitamente basadas en consideraciones no económicas, el gobierno siempre debía considerar su impacto social agregado en comparación, por ejemplo, con un programa explícito. En ambos casos existen costos y la mejor opción no siempre es evidente.

En todo caso, las políticas de regulación no deberían ser encargadas de objetivos sociales más vastos, los que pueden ser ejecutados de mejor manera a través de políticas más específicas. Por ejemplo, la política regional puede ser más eficaz en la solución de los problemas locales de desempleo.

f) Institucionalidad e instrumentos

i) *Aspectos institucionales*

Los reguladores políticos han sido demolidos por los grupos de presión de las grandes industrias. Los regímenes legalistas no han podido resistir el peso de los mejores recursos de una industria regulada, los que han dado la ventaja cuando las decisiones son desafiadas en los tribunales. La independencia - dentro de límites- es la mejor defensa contra esta suerte de captura.

Un mercado eficiente presupone una autoridad reguladora que funcione correctamente. Se deben estudiar mecanismos de regulación lo más objetivos y precisos posibles. La autoridad reguladora puede ser unipersonal o colectiva; puede haber varias autoridades, o una comisión unificada.

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

En el contexto del proceso privatizador se asignaron nuevas responsabilidades a agencias regulatorias y fiscalizadoras preexistentes, sin dotarlas de las atribuciones y recursos requeridos: su capacidad operativa es limitada, ya que es habitual que ellas carezcan de infraestructura y recursos, tengan sistemas anticuados de gestión y sus bajos sueldos les impidan atraer profesionales de alto nivel o mantenerlos por un tiempo prolongado.

Se requieren los recursos humanos para cumplir eficazmente las funciones de regulación. Es necesario proveer a los organismos como superintendencias y ministerios encargados de llevar a cabo este proceso, del personal calificado y de reconocida capacidad que pueda efectuar esta difícil tarea. Ello exige, además, dotar a estas dependencias de los recursos necesarios para que las remuneraciones a su personal sean competitivas con las del respectivo sector privado.

El ejercicio de la regulación tiene como prerequisites el disponer de información especializada sobre la dinámica y las tendencias de evolución del mercado o sector respectivo.

Otra alternativa es la unificación en una comisión reguladora de servicios de utilidad pública, de los entes responsables de la regulación sectorial. Si bien existen diferencias técnicas según el sector de que se trate, es indudable que también existen numerosos factores comunes referidos al proceso, objetivos y evaluación de la regulación. Esta Comisión Reguladora de Servicios de Utilidad Públicas estaría integrada por consejeros de alta responsabilidad y renovables por períodos diferentes; sus dictámenes deberían ser apelables ante una Comisión Antimonopólica y los Tribunales de Justicia.

En Inglaterra, el European Policy Forum ha recomendado la fusión de los organismos reguladores de la electricidad y el gas, en una sola Oficina de Regulación de la Energía, al igual que el reemplazo de diversas comisiones y autoridades sobre telecomunicaciones por una Oficina de Comunicaciones. Por último también sugirió la fusión de los reguladores de los ferrocarriles y la sección reguladora de la aviación civil en una Oficina de Transporte.¹⁷³

¹⁷³ Reseñado en *Financial Times*, 11 de enero 1993.

También en Inglaterra se ha sugerido la conveniencia de establecer un pequeño panel de reguladores para cada industria. Así se reduciría el actual aislamiento de los reguladores y haría aparecer a las menos dependientes a las decisiones de la voluntad de un individuo. De ese modo el régimen institucional se acercaría al modelo de Estados Unidos, basado en comisiones reguladoras robustas y visiblemente independientes del gobierno.¹⁷⁴

En todo caso los reguladores deberían acordar un conjunto de reglas comunes allí donde se ha apropiado. La credibilidad del sistema regulatorio pierde por la utilización de métodos inconsistentes para tomar decisiones de precios.

En términos más generales, es importante definir mecanismos eficientes para resolver los conflictos que pueden surgir en el proceso regulatorio entre el estado y las empresas.

Como se sabe, la teoría de la regulación tiene como un supuesto básico que el objetivo del regulador es mejorar el bienestar social. Sin embargo, la presión de los grupos de interés asociados a las empresas reguladas, los frecuentes contactos entre regulados y reguladores, y la comunidad de intereses que existe entre empresarios y trabajadores de la industria regulada, permiten que en muchos casos el regulador sea influido y responda en mayor medida a los intereses de los regulados que a los de los consumidores.

Para atenuar los riesgos de la captura del regulador se ha planteado la posibilidad de establecer la figura legal del defensor de los usuarios. Se trataría de un organismo autónomo que podría investigar, analizar, hacer denuncias y representar a las autoridades fiscalizadoras y reguladoras aspectos relacionados con sus funciones en relación a los servicios públicos.

Las posibilidades de que las asociaciones de consumidores puedan apelar de las decisiones de las autoridades regulatorias debe examinarse con cuidado, ya que este procedimiento, al no tener costos para dichos grupos, podría generalizarse, entabando el sistema regulatorio.

ii) Instrumentos

Las ineficiencias de los servicios públicos manejados por el estado con frecuencia son tan grandes, y los términos de las privatizaciones son tan generosos, que es posible que se requieran varias revisiones de precios para que los reguladores puedan extraer todas las eficiencias potenciales. Hasta entonces el marco regulador será impopular.¹⁷⁵ De hecho, el gobierno del Primer Ministro Blair ha planteado la imposición de un impuesto a las ganancias excesivas de las empresas públicas privatizadas para financiar gastos sociales.

La regulación puede solucionar o prevenir estructuras corporativas no competitivas, así como la fijación de precios monopolistas o conductas de concertación para prevenir la competencia allí donde no hay razones para que exista una falla de mercado persistente. Ello puede lograrse mediante diversos instrumentos.

¹⁷⁴ *Financial Times*, "Editorial Reforming the Regulators", 10 de marzo 1995.

¹⁷⁵ Bronwen Maddox, "Unloved and Undervalued", *Financial Times*, 20 de marzo 1995.

Una adecuada regulación restringe al mínimo o elimina los elementos discrecionales, particularmente en cuanto a la fijación de precios; en cambio, establece mecanismos automáticos, que aumentan la flexibilidad y la eficiencia de las normas.

Existe regulación estructural cuando la autoridad determina cuales firmas pueden o deben ingresar en determinadas actividades. Con ella se busca evitar opciones de negocios que puedan ser deseables desde el punto de vista de la empresa, pero que no lo sean desde el punto de vista público y que son difíciles de regular mediante el control de conductas.

La regulación de conductas puede asumir diversas formas. En general, debería preferirse la posibilidad de ampliar la competencia; cuando ello no es posible debe recurrirse a la fijación de tarifas. En este caso corresponde crear un sistema estructurado sobre la base de un conjunto de normas objetivas y de alcance general, que determinen la forma cómo calcular lo que sería un precio para el bien o servicio si el mercado en que se transara fuera competitivo.

En la medida que esas normas son adecuadas, quedará mejor espacio para la discrecionalidad administrativa. Su necesaria estabilidad puede ser asegurada mediante la dictación de una ley al respecto.

Los diversos procesos regulatorios podrían ser simplificados u homologados, hasta donde lo permita lo específico del tema. Si bien existen diferencias técnicas según el sector de que se trate, es indudable que también existen numerosos factores comunes referidos al proceso, objetivos y evaluación de la regulación.

Como una forma de aumentar la transparencia de las decisiones regulatorias de los servicios públicos, deberían publicarse de modo más completo las razones que justifican las respectivas decisiones, de un modo en el que sea posible desafiarlas. En este mismo sentido, podría considerarse la constitución de un comité parlamentario seleccionado ante el cual los reguladores pudieran analizar sus decisiones, sin que ello signifique la reintroducción de interferencias políticas arbitrarias.

Entre los nuevos procedimientos y sistemas de gestión debe incluirse el traspaso al sector privado de diversas actividades reguladoras habituales, no así las tareas de control y supervigilancia, que forma parte de las tareas del sector público.

La redefinición del papel del estado no puede significar el aumento desproporcionado de la discrecionalidad de la administración, en desmedro del legislador y los tribunales de justicia, que son los verdaderos guardianes de los fueros de los ciudadanos.

g) Reforma de la regulación

En América Latina subsisten numerosos temas sustantivos de la política de regulación y desregulación que revisar. Es necesario modificar diversas normas legales, sea para adecuarlas a nuevos adelantos técnicos o para corregir disposiciones específicas. En diversos países de la región el inicio de actividades productivas puede requerir decenas de trámites, retrasos de hasta un año y costos por varios miles de dólares.

La reforma regulatoria se refiere a cambios que mejoran la calidad regulatoria, es decir, potencian el desempeño o la efectividad-costo de las regulaciones y otras formalidades gubernativas relacionadas.

La reforma puede significar la revisión de una sola regulación, la eliminación y reconstrucción de un régimen regulatorio completo y sus instituciones, o la mejora del proceso para establecer regulaciones y administrar sus reformas.

La desregulación es un elemento de la reforma regulatoria, se refiere a la eliminación parcial de la regulación en un sector para mejorar su desempeño económico, o a su reemplazo por normas más simples y eficaces.

Las regulaciones sociales protegen valores no económicos, tales como la salud, seguridad, el medio ambiente y la aprobación social. Los efectos económicos de las regulaciones sociales pueden ser preocupaciones secundarias, o incluso inesperadas y, sin embargo, pueden ser sustanciales. Las reformas buscan verificar que tal tipo de regulación es necesaria y justificada y diseñar instrumentos más claros, simples y más efectivos a costos menores.

Las regulaciones de procesos corresponden a formalidades administrativas y de papeleo, a través de las cuales el gobierno recoge información e interviene en las decisiones económicas individuales. Estas pueden tener un impacto sustancial en el desempeño del sector privado. Su reforma pretende simplificar y unificar aquellas regulaciones necesarias, y eliminar las que no son más requeridas.

Recuadro 5

TÉCNICAS DE REGULACIÓN EN ESTADOS UNIDOS

a) De las agencias

- Establecimiento de normas para una determinada categoría de productos o procesos respecto de los que se exigen ciertos requisitos o el cumplimiento de determinadas conductas.
- Examen individualizado de productos, procesos y productores, al que se recurre cuando resulta difícil expresar y medir de manera uniforme los requisitos deseados, o bien cuando se deben evaluar simultáneamente varios factores.
- Obligación de proporcionar información sobre bienes o servicios ofrecidos.
- Prohibición de prácticas anticompetitivas, tales como acuerdos de restricción de la competencia, monopolios y fusiones entre sociedades que disminuyan sustancialmente la competencia.
- Establecimiento de tarifas de acceso a un servicio, basadas en los costos necesarios para proporcionarlos.
- Control de precios sobre una base histórica, corregidos en relación al aumento de costos.
- Asignación según consideraciones de interés público. Un beneficio de valor considerable se concede a algunos solicitantes, excluyendo a otros, a partir de consideraciones preestablecidas.
- Asignación con base histórica, donde los beneficios escasos se atribuyen a los que los han recibido o utilizado en el pasado.

b) Mediante normas legislativas

- Impuestos o tarifas para enfrentar problemas de redistribución mejor que con el control de precios y para desalentar ciertos comportamientos sin incurrir en los costos administrativos y en los efectos que desaniman la innovación.
- Derechos transferibles, como permisos para descargar en el ambiente natural una cierta cantidad de sustancias contaminantes. Este método permite cuantificar la magnitud permitida y su progresiva reducción.
- Instrumentos contractuales, tales como el otorgamiento de concesión, licencia o franquicias.
- Normativa general de derecho privado, particularmente la referida a la asignación de responsabilidad contractual o civil.
- Negociación de las reglas entre los sujetos interesados, incluyendo el sector público.
- Propiedad y manejo directo por parte del Estado de empresas y servicios.
- Subsidios, en forma de contribuciones de fondo perdido, préstamos con tasas preferenciales, deducciones o créditos fiscales, intercambios en especies, concedidos con la condición de que el beneficiario tenga una conducta deseable o posea ciertas características.

Fuente: Giandomenico Majone y Antonio La Spina. "El Estado regulador", *Gestión y políticas públicas*, vol.2, N° 2, México D.F., julio-diciembre de 1993.

9. Empresas públicas

a) Marco estratégico

Los criterios de manejo flexible, descentralización operativa y autonomía relativa, combinados en dosis prudentes con la planificación y los controles, junto con más y mejor inversión, constituyen el marco estratégico para las empresas públicas.

b) Estatuto

Es conveniente modificar el estatuto de las empresas públicas, las que deben tender a funcionar como sociedades anónimas, administradas por un directorio de alto nivel y cuya permanencia esté condicionada al cumplimiento de metas.

Dichas empresas debieran ser entidades autónomas, independientes del gobierno, y por lo menos con las mismas exigencias en términos de información que se aplican a las sociedades anónimas abiertas. También debieran poder desempeñarse como las demás empresas en aspectos determinantes y no renunciar al desarrollo de nuevos negocios en asociación con privados.

A estos objetivos ayuda terminar con su dependencia de más de algún ministerio o repartición.

c) Actividades productivas

Las actividades productivas que se mantengan en el sector público requieren empresas autónomas que cuenten con mecanismos eficientes de determinación de precios y que incluyan la maximización de utilidades entre sus principales objetivos. Esto lleva implícito el abandono o la precisión de objetivos extraeconómicos, redistributivos o de eficiencia sistémica del conjunto de la economía en la operación de tales empresas (Rees, 1984).¹⁷⁶

Ellas podrían, de ser viable, competir tanto entre ellas como con el sector privado. En el aspecto financiero podría buscarse una mayor autonomía y transparencia, avanzando en la eliminación de los subsidios o, cuando ellos sean necesarios, revisándolos desde el punto de vista cuantitativo y temporal.

d) Política de inversiones

Se debe establecer una política de inversiones para algunos años, adecuada a la planificación estratégica de cada empresa, e independizar este proceso de la discusión presupuestaria anual. Debiera ser política de las empresas públicas financiar su desarrollo utilizando el mercado financiero nacional e

¹⁷⁶ Ray Rees, Public Enterprise Economics, Nueva York, St. Martin's Press, 1984.

internacional, incorporando activa y mayoritariamente el sector privado al financiamiento del crecimiento de ellas, estableciendo sociedades mixtas, coinversiones y otras formas de asociación.¹⁷⁷

Lo anterior exige el compromiso de las empresas de generar una cartera de proyectos que les permita aprovechar las oportunidades. Por otra parte, el Estado debe asegurar a la empresa acceso a financiamiento directo o indirecto para ejecutar las inversiones que cumplen con los requisitos inherentes a cualquier proyecto viable -una rentabilidad superior al costo de oportunidad del capital y coherencia con la estrategia corporativa- y que además aseguren la mantención de competitividad estratégica.

e) Responsabilidad

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

Existe un equilibrio difícil de lograr, pero muy necesario, entre la autonomía y la responsabilidad de las empresas públicas. La segunda puede ser facilitada por buenos sistemas de información, por la existencia de objetivos que se traduzcan en indicadores cuantitativos y por la actividad de un organismo que vigile y evalúe su desempeño.¹⁷⁸

f) Convenios de desempeño

Un instrumento útil al respecto es el convenio de desempeño.¹⁷⁹ Se trata de compromisos gerenciales entre el gobierno y el directorio de una repartición pública, con objetivos y metas periodizadas, cuya ejecución es supervisada por el Estado.¹⁸⁰

Los convenios de desempeño son un sistema de control de la dirección de una empresa pública, formalizado en un acuerdo entre la gerencia de la empresa y el principal (el gobierno). Este convenio es distinto de un plan corporativo, como lo es el presupuesto anual de la empresa.¹⁸¹

¹⁷⁷ Enrique Méndez, "Empresas públicas: hacia una definición del sector", Cómo mejorar la gestión pública, Eugenio Lahera (comp.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN)/ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/ Foro 90, 1993.

¹⁷⁸ Mary M. Shirley, The Reform of State-Owned Enterprises, Washington, D.C., Banco Mundial, 1989.

¹⁷⁹ También llamado contrato programa o contrato de gestión (De André, 1993).

¹⁸⁰ Maristela De André, "Contratos de gestão. Contradições e caminhos da administração pública", *Revista de administração de empresas*, São Paulo, vol. 35, N°3, mayo-junio, 1995. "Contratos de gestão como instrumentos de promoção da qualidade e produtividade no sector público", Revista indicadores de qualidade e produtividade, año I, N°1, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), febrero 1993.

¹⁸¹ Naciones Unidas, Guidelines on Performance Contracting. A Practitioner's Manual, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.95.II.H.1, 1995.

Conviene distinguir en éste entre la misión de una unidad, sus orientaciones de carácter general, sus objetivos específicos, las metas que deben ser logradas en un período predeterminado y las acciones necesarias para lograrlas.

En ellos la empresa se compromete a determinados objetivos en materias de resultados económicos, producción física, productividad, calidad de servicio y otros, a cambio de que el gobierno se comprometa a facilitarle la financiación necesaria y le ofrezca una compensación por obligarla a emprender actividades no comerciales en beneficio del interés público.

En materia de responsabilidades, los convenios de desempeño son un instrumento importante de clarificación de objetivos determinados y cuantificables, a cuyo cumplimiento la empresa pública se compromete en un período de tiempo estipulado.

Dicho acuerdo habitualmente incluye los siguientes aspectos:

- los objetivos futuros de la empresa,
- el modo en que serán estimados los resultados correspondientes a cada uno de ellos,
- las metas de la empresa correspondientes a cada objetivo,
- los incentivos para la conducción de la empresa,
- financiamiento de las actividades de la empresa,
- autonomía de la gerencia y sus límites precisamente definidos,
- los sistemas de información —contabilidad, informes y auditoría— para establecer la responsabilidad y la rendición de cuentas a lo largo del contrato, y
- procedimientos para variar los acuerdos y para la solución de disputas en relación al cumplimiento del convenio.

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

10) Políticas sociales ¹⁸²

A la exigencia general de eficiencia del gasto público se agrega la de la eficacia en los programas y proyectos sociales.

¹⁸² Sobre este tema pueden consultarse, Cristián Aedo y Osvaldo Larrañaga, "Sistemas de entrega de los servicios sociales: una visión general", *Documento de Trabajo* N° 161, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio, 1993 y Mariana Schkolnik y Josiane Bonnefoy, "Una propuesta de tipología de las políticas sociales en Chile", Santiago de Chile, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), julio 1994.

La inadecuación que existe entre el modelo de gestión anterior y el emergente en la política social, plantea diversos problemas.¹⁸³ El anterior modelo era centralizado, dividido sectorialmente, con programas homogéneos y estandarizados, énfasis en los procedimientos y la programación de las acciones y en la fiscalización de los mismos. En cambio, se camina hacia un sistema descentralizado, que privilegia la colaboración público-privada y la participación social, con diferenciación geográfica y social, que favorece la innovación y prioriza los resultados.

Para aumentar la eficacia del gasto social, es preciso orientar su gestión principalmente a alcanzar los objetivos de impacto que persiguen las políticas. En estos resultados debería basarse su evaluación, la que debería ser el fundamento de la renovación o extensión de los programas.

La indispensable integración de las políticas sociales obliga a una gestión coordinada, tanto vertical como horizontalmente; la participación activa de la población es una condición indispensable de su viabilidad. La descentralización de la gestión es de particular importancia en el frente social: tanto las unidades educativas como de salud requieren ser efectivamente descentralizadas, manejadas por personas especializadas.

La focalización puede hacerse por programa, correspondiente a los diferentes grupos-objetivos; por el método de la localización geográfica; y por la focalización individual, familiar o por hogar, que contempla la selección precisa de los beneficiarios del gasto social.

Resulta inconveniente plantear de modo simplista la focalización del gasto social o plantearla como alternativa opuesta a las políticas universales: cada una cumple papeles específicos y ambas son complementarias. No todo el gasto social es focalizable, especialmente en el ámbito de la salud, la educación y las pensiones, los que en conjunto representan una alta proporción del gasto social. Según algunos, las pensiones podrían focalizarse por ingreso.

Debe incentivarse la provisión privada de servicios sociales, a través de diversas alternativas: mediante su traspaso integral —incluyendo su financiamiento— y la regulación a través de un marco legal normativo; el establecimiento de mecanismos para que el sector privado participe en la provisión de dichos servicios, que sigan siendo administrados por el Estado; o por la delegación de la administración y provisión directa en instituciones intermedias o privadas, manteniendo el Estado un papel financiero, normativo y contralor.¹⁸⁴

Un esquema de financiamiento compartido, que supone una contribución del beneficiario proporcional a sus ingresos, permite expandir la oferta de servicios sociales en calidad y cantidad, sin presionar sobre la estructura tributaria o sobre los equilibrios fiscales. Por otra parte, de no mediar una política social compensadora, este método puede aumentar la brecha entre el tipo de servicios recibidos por los diversos grupos de ingreso.

¹⁸³ Dagmar Raczyński, "Estrategias para combatir la pobreza en Chile: programas, instituciones y recursos", *Documento de trabajo*, N° 191, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio, 1994; y Rolando Franco, "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 58 (LC/G.1916-P), Santiago de Chile, CEPAL, abril, 1996.

¹⁸⁴ Ernesto Cohen, "Gestión de programas y proyectos sociales", Seminario sobre Gestión y Evaluación de Políticas y Proyectos Sociales: Lecciones para la Capacitación, Santiago de Chile, diciembre, 1993.

La competencia regulada está llamada a tener una creciente importancia en la solución de las demandas sociales de personas que no podrían acceder de modo individual al respectivo bien o servicio, o sólo podrían hacerlo en condiciones onerosas o inadecuadas. La principal recomendación de política que se desprende de este concepto es la de reunir a empleadores y dependientes —u otros grupos— en grandes agrupaciones de demanda y recibir ofertas competitivas de diversos proveedores, tanto en costos como en calidad.¹⁸⁵

La modalidad elegida para transferir los recursos públicos desde el gobierno general hasta los proveedores del servicio tiene implicancias sobre la eficacia de tales programas. Los esquemas pueden corresponder a:

- transferencias de suma fija (entrega de recursos sin mediar contrapartida y en base a criterios históricos o de negociación directa),
- transferencias en base a insumos (los recursos se entregan en relación con el nivel de insumos utilizados en la producción del servicio),
- transferencias en base a resultados, es decir, en términos del producto obtenido, y
- transferencias entregadas a los beneficiarios de los programas, mediante vouchers.

En el plano institucional es conveniente consolidar el sector público social en la menor cantidad posible de organismos. Dicha consolidación debe ir unida a la clarificación y concentración de competencias y funciones. También corresponde afirmar la progresiva descentralización y municipalización de la gestión social para asegurar mayor responsabilidad y acercamiento a la ciudadanía. En este sentido, también debe mejorarse el diseño y funcionamiento de los organismos del sector para la animación y participación comunitaria.

Conviene identificar y superar los obstáculos legales y de procedimiento que atentan contra el desempeño efectivo de los organismos y agencias de política social. Las capacidades de regulación y fomento de la competitividad y calidad del mercado de bienes y servicios sociales deben ser fortalecidas. De ese modo se podrá expandir la provisión privada de servicios sociales, en condiciones sociales convenientes.

De lo anterior se pueden dar muchos ejemplos. En salud, en vez de permitir una creciente segregación de servicios privados y públicos, debe buscarse su integración nacional con modalidades funcionales para ello. Lo mismo ocurre en la reforma previsional y en la provisión de viviendas.

La provisión privada de servicios sociales puede incentivarse a través de diversas alternativas: mediante su traspaso integral —incluyendo su financiamiento— y la regulación a través de un marco legal normativo; el establecimiento de mecanismos para que el sector privado participe en la provisión de dichos servicios, que sigan siendo administrados por el Estado; o por la delegación de la administración y provisión directa en instituciones intermedias o privadas, manteniendo el Estado un papel financiero, normativo y contralor.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Este concepto fue desarrollado por Alain Enthoven y Paul Ellwood, consultores norteamericanos del Estado de Wyoming (Wall Street Journal, 2 de noviembre de 1992).

¹⁸⁶ Ernesto Cohen, "Gestión de programas y proyectos sociales". Seminario sobre Gestión y Evaluación de Políticas y Proyectos Sociales: Lecciones para la Capacitación, Santiago de Chile, diciembre 1993.

Un esquema de financiamiento compartido, que supone una contribución del beneficiario proporcional a sus ingresos, permite expandir la oferta de servicios sociales en calidad y cantidad, sin presionar sobre la estructura tributaria o sobre los equilibrios fiscales. Por otra parte, de no mediar una política social compensadora, este método puede aumentar la brecha entre el tipo de servicios recibidos por los diversos grupos de ingreso.

V. CONTROL Y EVALUACION

Analizado el diseño y la gestión de las políticas públicas, corresponde estudiar su evaluación. Al respecto cabe recordar que la orientación natural de las políticas públicas es hacia resultados, los que pueden o no lograrse. En todo caso, no habrá orientación a resultados sin evaluación.

1. Control y fiscalización

La evaluación propiamente legal y administrativa —incluyendo los aspectos contables— en realidad es una modalidad de control, más que de evaluación.

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

Una alternativa institucional al respecto es la auditoría interna, a cargo de un funcionario que revise e informe directamente al ministro o jefe de servicio sobre plazos y condiciones de la ejecución presupuestaria, metas ministeriales y licitaciones públicas, entre otros.

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

En algunos países el Poder Legislativo tiene existe un papel fiscalizador. Este debe ser real y eficaz, sin constituir una carga excesiva que entorpezca la gestión pública. Por otra parte, pueden existir recursos extrajurisdiccionales, incluyendo los recursos administrativos y los ombudsman.¹⁸⁷

La inspección de los servicios públicos debe ser independiente de los servicios inspeccionados. La fiscalización de diversas regulaciones puede ser transferida al sector privado, tanto en el sector productor de bienes como el de servicios.

El control a nivel municipal requiere perfeccionar el control de la comunidad, mediante diversas vías. Debe entregarse información periódica de una cuenta de gastos, asistencia de los concejales y temas debatidos en los consejos. Debería establecerse la obligación de informar sobre denuncias realizadas y su resultado. También debe perfeccionarse la fiscalización por el Consejo Municipal, estableciendo un quorum bajo para ello.

Por otra parte, puede analizarse la creación de una Superintendencia de Municipios, que tenga la capacidad de fiscalizar el funcionamiento municipal y que haga pública la información de los resultados de la gestión municipal.

¹⁸⁷ Al respecto véase Legrand, André, "L'Ombudsman parlementaire suédois 1970-1990. Une originalité persistante", Revue française d'administration publique, N° 64, octubre/diciembre 1992.

Esta proliferación de agencia y quangos replantea el tema del control. Al respecto se ha sugerido restablecer el papel controlador del Parlamento, por ejemplo, mediante el fortalecimiento de algunos comités parlamentarios en relación a las diversas agencias. También, la incorporación de éstas a una red de comités interdepartamentales.¹⁸⁸

2. Justicia administrativa

Un factor importante de la responsabilidad del sector público es la responsabilidad legal de las agencias y los funcionarios públicos. Es frecuente que no se puedan realizar demandas civiles contra el Estado y la aplicación del derecho no siempre es completamente independiente del sistema político.

El control de la juricidad de la gestión administrativa se vería facilitado con la instauración de una jurisdicción contencioso-administrativa ágil y especializada, ante la cual puedan concurrir quienes se sientan injustamente afectados por decisiones administrativas.¹⁸⁹

3. Transparencia y responsabilidad personal

La democracia ateniense institucionalizó la euthuna, una investigación estandarizada y detallada de la conducta del encargado de un cargo público al final de su período.¹⁹⁰

La sustitución del enfoque de la administración por reglas por una orientación hacia los resultados debe hacerse sin pérdida de transparencia, ya que los procedimientos estandarizados son parte del capital legal de todo ciudadano.

El sector público debe entregar información actualizada y pertinente sobre la gestión del sector fiscal y lo mismo deben hacer las empresas públicas. La contabilidad de los agentes públicos debería ser oportuna y auditada externamente. Es conveniente que exista una norma general sobre la necesidad de los entes públicos de informar sobre su desempeño en relación a los estándares u objetivos preestablecidos. También corresponde establecer su revisión por entidades externas o, en algunos casos, mediante verificaciones independientes.

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

¹⁸⁸ Christopher Foster y Francis Plowden, The State under Stress, Open University Press, Londres, 1996.

¹⁸⁹ Para el caso de Japón, vease Tadashis Takizawa, "Les controles juridictionnels et non-jurisdictionnels", Revue française d'administration publique, N° 73, enero/marzo 1995.

¹⁹⁰ Ronald Hoffmann, "Classical democracy and scientific expertise", *American Scientist*, enero/febrero, 1995.

Otros factores pueden contribuir a precisar responsabilidades y facilitar la rendición de cuentas; la capacitación a líderes elegidos por sus grupos comunitarios sobre la gestión de los programas; la entrega oportuna de información desde el gobierno central sobre el financiamiento los gastos y el desempeño de los programas financiados; entre otros.¹⁹¹

Por último, la participación de los usuarios en relación a los servicios, que fuera planteada más arriba, aumenta la accountability de los funcionarios.

4. Necesidad de la evaluación ¹⁹²

Como lo señala con claridad un reciente bestseller:

- lo que puede medirse, se hace;
- si no se miden los resultados, éstos no pueden diferenciarse de los fracasos;
- si los éxitos no son visibles, no pueden premiarse;
- si los éxitos no pueden premiarse, probablemente se esté premiando los fracasos;
- si los éxitos no son visibles, no se puede aprender de ellos;
- si no se reconocen los fracasos, no se pueden corregir;
- si se puede mostrar resultados, es posible obtener apoyo público.¹⁹³

Se ha planteado que la eficiencia está subrepresentada en el proceso político, porque siendo del interés de todos no es problema prioritario de nadie; ella no tiene un grupo de apoyo claro y específico. Es más, a menudo existen beneficiarios particulares de la ineficiencia. De allí que se plantee la creación de agencias públicas encargadas de representar la búsqueda de eficiencia.¹⁹⁴

La evaluación no puede sustituir a un debate público informado, si bien puede aportar a éste. Tampoco puede sustituir las decisiones políticas o administrativas que deban tomarse, pero sí ubicarlas en un plano de discusión más racional. La evaluación permite establecer una base común de análisis, a partir de la cual puedan mantenerse, modificarse o terminarse las políticas públicas en aplicación. Cualquier iniciativa de reforma se basa en algún tipo de evaluación; el tema aquí es hacerla transparente y que pueda discutirse sobre ella.

Desde otro punto de vista, mejorar la capacidad de evaluación es un componente crítico de una iniciativa de reforma para mejorar la eficiencia operacional. Por último, sin una evaluación precisa es imposible otorgar incentivos o delegar autonomía.

¹⁹¹ Donald Winkler, "The design and administration of intergovernmental transfers. Fiscal decentralization in Latin America", World Bank Discussion Papers, N° 235, Washington, D.C., Banco Mundial, julio, 1994.

¹⁹² Eugenio Lahera, "Evaluación instrumental de políticas públicas", Revista de administración pública, N° 6, Santiago de Chile, Universidad de Chile, diciembre.

¹⁹³ David Osborne y Ted Gaebler, 1992, op. cit.

¹⁹⁴ G.W. Downs y P.D. Larkey, The Search for Government Efficiency. From Hubris to Helplessness, Nueva York, Random House, 1986.

5. Tipos de evaluación ¹⁹⁵

La evaluación es un ejercicio de estimación que puede ser hecho en forma previa, coetánea o posterior a la realización de la inversión o la implementación de una política. La evaluación previa de las políticas públicas fue analizada en la Segunda sección del presente (sobre diseño de las políticas); mientras la evaluación previa de la inversiones fue examinada en la Tercera sección (gestión de las políticas, aspectos financieros). Complementariamente, debe generalizarse la evaluación ex post, tanto de los aspectos sustantivos como instrumentales de las políticas públicas. ¹⁹⁶

La evaluación ex post permite realizar un diagnóstico certero de los resultados de las políticas, lo que facilita su perfeccionamiento marginal, a partir de la detección de deficiencias y la sugerencia de otras soluciones. Además permite generar información sobre sus resultados y sobre la manera más eficiente de alcanzar sus objetivos. Una experiencia interesante en este sentido es la evaluación racional de las políticas públicas que hace la Oficina General de Cuentas, de los Estados Unidos.

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

6. El sistema de evaluación

a) Métodos

La inexistencia de una definición precisa de la misión de cada sector al interior del gobierno impide analizar la coherencia y la consistencia de las políticas. De ese modo, por diseño, la evaluación es limitada a su viabilidad y su beneficio neto actualizado en un cierto período.

Un esquema de gestión pública orientado a los resultados requiere una definición clara de la misión y objetivos de los organismos públicos; una caracterización de productos y resultados, susceptibles de ser estimados de modo preciso; la asignación de responsabilidades específicas; flexibilidad y autonomía en materia administrativa, financiera y de personal; y un sistema de incentivos ligados al logro y superación de las metas.

En el caso del sistema de salud de España, existe un Plan que tiene como metas la generación, implantación y desarrollo de un sistema comprehensivo de gestión de la calidad total. Para ello se establecen las bases de sistemas de información y una aproximación operativa para la explotación de esa información permitiendo relacionar actividad con recursos utilizados y coste. Haciendo uso de esa información, se ofrece una metodología de evaluación que permite relacionar los recursos utilizados y su coste con la calidad del proceso y los resultados obtenidos, centrándose en la satisfacción del profesional y de los usuarios del sistema. ¹⁹⁷

¹⁹⁵ Xavier Ballart, ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.

¹⁹⁶ Simon A. Booth, "La gestion de l'innovation: un modèle général", XXI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, Marraquech, 24 al 28 de julio, 1989.

¹⁹⁷ Ulises Ruiz, "Plan de calidad total en el sistema sanitario: gestión de la calidad total", *Revista indicadores da qualidade e produtividades*, vol. 1, N° 1, febrero, 1992.

Desde otro punto de vista, la evaluación económica marginalista es un método desproporcionado, si se le usa con exclusión de los demás, en relación a temas como la infraestructura, la salud, la educación o la justicia.¹⁹⁸

Para facilitar la evaluación es necesario definir con claridad, ya en el diseño de las políticas, los resultados que se esperan y posibilitar la generación de indicadores que la faciliten. Por ejemplo, a fines de 1985, se decidió en el Reino Unido que todas las propuestas presentadas al Gabinete o a los comités ministeriales, deberían ser acompañadas de antecedentes precisos sobre sus objetivos, las demoras, el costo de su realización y sus modalidades de evaluación.

Para que las políticas públicas puedan ser evaluadas más fácilmente, conviene hacer una formulación sistemática de ellas, procurar que los estudios previos a las decisiones y los resultados de las evaluaciones ex post se complementen, e incluir como opción del proceso de evaluación la extinción de la política respectiva.¹⁹⁹

Es necesario definir una rutina del proceso de evaluación, la que debe incluir sus modalidades, el carácter público de sus conclusiones y el tipo de opciones que pueden plantearse. En el caso de Francia, las políticas que han de ser evaluadas son seleccionadas por un comité de ministros. El proyecto resultante se somete al consejo científico de evaluación, el que opina sobre la factibilidad del proyecto. El mismo consejo opina también sobre la calidad del trabajo y, finalmente, toma las decisiones que le parezcan pertinentes una vez concluida la evaluación.²⁰⁰ La evaluación requiere la libertad de sus autores para redefinir las preguntas de modo de transformarlas en hipótesis susceptibles de ser puestas a prueba. El equipo evaluador debe dar garantías de independencia y competencia, y ser pluridisciplinario.

La lógica presupuestaria de la demanda de evaluación debería ser explícita, y los ministerios de finanzas deberían tomar la iniciativa u orientar la demanda de evaluación de los demás ministerios.²⁰¹ La experiencia señala que no se puede evaluar sin involucrar la gestión financiera, sin la formación de cuadros superiores y sin la organización adecuada. En cada ministerio debe haber una estructura ligera que opere como la memoria de la institución y que pueda ayudar a definir de los objetivos operacionales.²⁰²

¹⁹⁸ Carlos Vignolo y Carlos Vergara del Río, "Diseño y evaluación de sistemas públicos: una proposición", Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, División de Proyectos Externos, 1994.

¹⁹⁹ Francia, Commissariat Général du Plan (1986), "Evaluer les politiques publiques", documento interno, mayo.

²⁰⁰ Sylvie Trosa, "Un premier bilan de l'expérience française", *Revue française d'administration publique*, N° 66, París, Instituto Internacional de Administración Pública, abril/junio, 1993.

²⁰¹ Bernard Perret, "Réflexions sur les différents modèles d'évaluation", *Revue française d'administration publique*, N° 66, París, Instituto Internacional de Administración Pública, 1993.

²⁰² Luc Rouban, "L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative? Les limites de l'import-export institutionnel", *Revue française d'administration publique*, N° 66, París, Instituto Internacional de Administración Pública, abril/junio, 1993.

En la evaluación de proyectos sociales es frecuente distinguir entre modelos experimentales, cuasi experimentales y no experimentales. Los primeros se basan en la comparación entre un grupo experimental y otro de control, los que deberían estar identificados con anterioridad al inicio del proyecto. Una alternativa más simple es la de controlar el mismo grupo antes y después de finalizado el proyecto. Los modelos cuasiexperimentales incluyen el diseño de series temporales y el grupo de control no equivalente. Los modelos simples o no experimentales incluyen la evaluación antes y después, la evaluación únicamente después y la evaluación después con un grupo de comparación.²⁰³

Se ha llamado evaluación interactiva al proceso de investigación participativa que analiza la organización, el funcionamiento y desarrollo de un programa en relación con sus objetivos, las expectativas de sus participantes y los resultados obtenidos. Ella está basada en la interacción directa o indirecta de los usuarios del programa, de éstos con los técnicos y de los técnicos con los directivos.²⁰⁴

b) Institucionalidad

La creación de centros de mecanismos mejorados de evaluación, la multiplicación de indicadores de desempeño y la elaboración de criterios para lograr mejores resultados demandan cambios correspondientes a nivel institucional.

Los diseños institucionales en diversos países industrializados varían conforme a los siguientes criterio:

- grado de centralización (o fragmentación) del sistema o la organización que se encarga de practicar la evaluación;
- grado de independencia de las unidades de evaluación respecto de los ejecutores de las políticas evaluadas y el carácter interno o externo de las evaluaciones;
- el destino final de los resultados de la evaluación;
- el acceso a la información sobre las conclusiones de las evaluaciones por los demás actores sociales;
- el nivel de integración de las evaluaciones con la función que desempeña tradicionalmente dentro de la organización general de la administración pública el auditor, revisor o contador de las cuentas gubernamentales.²⁰⁵

En Estados Unidos el Congreso se apoya sobre cuatro instituciones de análisis e información: la Oficina General de Cuentas, el Servicio de Investigaciones del Congreso, la Oficina para el Apoyo Tecnológico y la Oficina del Presupuesto del Congreso. El gobierno cuenta con personal especializado y numeroso para las funciones de evaluación. La institución evaluadora más cercana al Presidente es la Oficina de Administración y Presupuesto.

²⁰³ Jean Baldwin Grossman, "Evaluating social policies: Principles and U.S. experience", *The World Bank Research Observer*, vol. 9, N° 2, julio, 1994; y Mario Espinoza, Evaluación de proyectos sociales, San José, Costa Rica, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, 1995.

²⁰⁴ Guillermo Briones, "La evaluación interactiva", Santiago de Chile, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), (s/f).

²⁰⁵ Ray Rist. (comp.), Program Evaluation and the Management of Government, New Brunswick, Transaction Books, 1990.

En Alemania el Ministerio de Hacienda tiene atribuciones legales para pedir evaluaciones a algunos programas sectoriales aplicados por otros ministerios; algunos ministerios tienen entidades especiales de evaluación. En Canadá existe la Unidad de Evaluación de Programas, organizada por la oficina gubernamental de contraloría. La evaluación forma parte del ciclo general de la gestión pública.

En el Reino Unido el proceso de evaluación es ampliamente utilizado, si bien es fragmentado en cuanto a sus métodos y sus participantes, y disperso en cuanto a los organismos involucrados; la Contraloría Nacional depende de la Cámara de los Comunes. Un problema de particular importancia es la reciente proliferación de los quangos, que han reemplazado a los organismos públicos tradicionales de servicios y que tienen mayor autonomía que éstos. En Francia, el nivel de institucionalización es modesto.²⁰⁶

Para proceder a la evaluación en nuestros países puede pensarse en crear una unidad de eficiencia pública, compuesta por un número reducido de profesionales con dedicación exclusiva y vinculada a la Presidencia. Su objetivo principal sería el coordinar investigaciones externas sobre la eficacia de sectores del gobierno, e identificar las medidas necesarias para mejorar la gestión y obtener un mayor rendimiento de los fondos públicos.

c) Algunas especificidades

i. Servicios públicos

Los convenios de desempeño deben ser evaluados anualmente. Los resultados más cuantificables deben ser auditados, mientras los más subjetivos deberían ser evaluados de modo independiente.

Esto demandará establecer sistemas de información sobre gestión de los servicios públicos, desarrollar una relación de carácter más contractual entre el nivel central y dichos servicios, así como al interior de éstos; y ampliar la flexibilidad en el manejo de sus recursos por parte de los servicios que establezcan y cumplan metas de desempeño.²⁰⁷

La calidad de los servicios públicos debe ser garantizada a sus usuarios. En los casos en que ella esté ausente, es necesario establecer alguna modalidad de control y los objetivos precisos de calidad que han de ser alcanzados de modo progresivo. En este sentido puede mencionarse la publicación de cartas de los usuarios, las que especifiquen los servicios establecidos y sus modalidades de prestación; la determinación de objetivos a los que se apunta en cuanto a tiempo de espera y resultados y de pagos compensatorios o devolución de costos en casos de incumplimiento; el derecho a solicitar inspectores; y el establecimiento de contratos formales por área.

²⁰⁶ Juan Pablo Guerrero, "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", *Gestión y política pública*, vol. 4, N° 1, México, D.F., primer semestre, 1995.

²⁰⁷ Mario Marcel, "La modernización del Estado y la gestión pública: un desafío también para la autoridad económica", *Vida y derecho*, N° 15, Santiago de Chile, junio, 1994.

Siguiendo la misma orientación de resultados, sería conveniente establecer procedimientos y canales de retribución del sector público a los usuarios de sus servicios, en casos de incumplimiento o mal servicio. El Estado debe ser responsable por los daños que cause la gestión pública, así como por la falta de servicio, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda corresponderle a los funcionarios.

En La Carta de los Ciudadanos en el Reino Unido se explicitan los servicios que los ciudadanos tienen derecho a esperar y se establecen las compensaciones que deberían recibir en caso que ello no suceda en la forma o con la calidad señalada. La especificación de objetivos de calidad para un rango de servicios públicos contó con un importante apoyo. Pero cuando la discusión se centró en cómo hacer cumplir estos objetivos, emergieron las preguntas más difíciles. Si se trata de servicios por un precio, la situación es diferente a otra en la que no existe pago. Si no es posible la compensación monetaria, pareciera que la alternativa es la publicidad adversa sobre el respectivo servicio y las exhortaciones a que éste mejore.

En el mismo Reino Unido, esta idea ha sido llevada más allá por autores que afirman que la provisión de los servicios públicos esenciales no puede ser reducida a un simple modelo de consumidor, como el que subyace en la carta a los ciudadanos. Se necesitaría una decisión social o colectiva sobre los niveles de provisión y para asegurar el acceso igualitario a la salud, educación y bienestar, en general.²⁰⁸

En el caso de Estados Unidos, el Acta de Oferta de Bienes y Servicios de 1982 estableció para los servicios privados, que los consumidores con un contrato de servicio tienen derecho a compensación si la oferta no se cumple. La existencia de estos derechos ha significado que servicios tales como las lavanderías y el procesamiento de material fotográfico ofrecen automáticamente garantías de compensación y/o devolución del dinero en caso de insatisfacción del cliente.

En nuestros países son frecuentes más bien las cláusulas de eliminación de responsabilidad en caso que no se provea el servicio.

Desde otro punto de vista, los usuarios deberían ser consultados rutinariamente sobre la calidad de la gestión pública y sus resultados.

ii. Empresas públicas

Las empresas públicas deberían ser evaluadas empezando por la consideración de sus utilidades y realizando diversos ajustes, como el reconocimiento de que algunos costos internos (privados) son beneficios públicos (por ejemplo, los impuestos). Es necesario también utilizar precios sombra, ya que las valoraciones públicas y privadas son divergentes. Por otra parte, es necesario privilegiar el análisis de las tendencias por sobre el de los niveles y distinguir entre cambios en la cantidad y en el precio.²⁰⁹

²⁰⁸ Anna Coote, The Welfare of Citizens, Institute for Public Policy Research, Londres, Rivers Oram Press, 1992.

²⁰⁹ Leroy P. Jones, "Performance Evaluation for Public Enterprises", documento para discusión N° 122, Banco Mundial, Washington, D.C., 1991.

iii. Regulación

Evaluación

i) Fallas de la regulación

La experiencia de décadas de regulación ha confirmado que también existen fallas de la regulación y no solo del mercado. De allí que sea necesario evaluar los resultados de la regulación y de la desregulación.

Las intervenciones que buscan corregir las fallas del mercado pueden tener efectos adversos no buscados y que afectan a la eficiencia de la empresa o la actividad y la del sistema económico en su conjunto.

Los sistemas de regulación son particularmente vulnerables a sus eventuales incoherencias, ya que sus impactos en general caen directamente sobre el sector privado y los consumidores; escapan por lo tanto de sistemas de gestión y control más tradicionales, como el presupuesto.

Así, la regulación puede crear importantes costos indirectos: desincentivos a la innovación, reducción de las posibilidades de opción de los consumidores y barreras no arancelarias.

Por otra parte, es posible que las instituciones sean inadecuadas o los instrumentos utilizados no sean los más eficaces o eficientes; de allí la necesidad de evaluar las regulaciones.

Desde otro punto de vista, dado que en la región a menudo las ineficiencias de las empresas públicas privatizadas eran tan grandes y los términos de la privatización fueron tan generosos, es previsible que por un tiempo no se evidencien potenciales ineficiencias.

ii) Modalidades de evaluación

Es importante incorporar en la decisión de regular, las consideraciones de los costos asociados a la regulación. Debería darse atención a la efectividad de los costos de las normas, asegurando que los recursos empleados no puedan producir mayores beneficios si fueran asignados de manera diferente.

Por otra parte, para el ejercicio de evaluación resulta conveniente preestablecer indicadores que lo faciliten.

La evaluación de la regulación debería abarcar el nivel global de la actividad reguladora desarrollada en un determinado período; el establecimiento periódico de prioridades al respecto; su consideración sistemática por el Parlamento; y la contabilidad agregada de los costos y beneficios de los programas reguladores.

El análisis de una regulación económica, además de su impacto en la eficiencia económica, debe determinar si esa regulación se materializa por medio de reglas generales, igualmente aplicables a todos, que puedan estar vigentes por un largo tiempo, y si ella es compatible con la libertad personal.

Fallas de la regulación

Es posible que las instituciones sean inadecuadas o los instrumentos utilizados no sean los más eficaces o eficientes; de allí la necesidad de evaluar las regulaciones.

Dicho lo anterior, vale agregar que en la región a menudo las ineficiencias de las empresas públicas privatizadas eran tan grandes y los términos de la privatización fueron tan generosos, es previsible que por un tiempo no se evidencien potenciales ineficiencias.

Modalidades de evaluación

Para evaluar los resultados de la regulación y de la desregulación resulta conveniente preestablecer indicadores que faciliten dicho ejercicio. La evaluación de la regulación debería abarcar el nivel global de la actividad reguladora desarrollada en un determinado período; el establecimiento periódico de prioridades al respecto; su consideración sistemática por el Parlamento; y la contabilidad agregada de los costos y beneficios de los programas reguladores.

Debería darse atención a la efectividad de los costos de las normas, asegurando que los recursos empleados no puedan producir mayores beneficios si fueran asignados de manera diferente. El análisis de una regulación económica, además de su impacto en la eficiencia económica, debe determinar si esa regulación se materializa por medio de reglas generales, igualmente aplicables a todos y que puedan estar vigentes por un tiempo largo, y si ella es compatible con la libertad personal.

Pueden crearse organismos relativamente permanentes de control de la regulación en la estructura central del gobierno. En Canadá y Suecia, los procesos presupuestarios incluyen la revisión de los efectos y costos de las regulaciones, examinando así los costos y beneficios totales de las actividades del gobierno.

iv. Gasto social

Deben utilizarse metodologías de evaluación costo-impacto, que permitan analizar tanto la eficiencia como la eficacia de los proyectos sociales. Para estimar el impacto es necesario considerar separadamente los efectos contextuales. Para ello debe efectuarse una medición inicial denominada "línea basal" y luego establecer una o varias "líneas de comparación de resultados".²¹⁰

v. Gobiernos locales

Su evaluación puede estar a cargo de un instituto de una provincia o región, o de varias provincias o regiones, cuyo financiamiento podría estar parcialmente a cargo del gobierno central como instancia de control superior.

²¹⁰ CEPAL, "Proposiciones para una política social moderna que contribuya al desarrollo social" (LC/R.1473), Santiago de Chile, diciembre, 1994.

7. Indicadores

Si bien diversas actividades están en el sector público precisamente porque existen problemas de medición a su respecto, es más que una frase ingeniosa el decir que si no puede medirse la productividad, tampoco puede saberse si ella mejora, o cuánto. De allí que se requiera un esfuerzo para precisar insumos, procesos, productos y resultados y con ellos estimar la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas.

Dada la diversidad de sus objetivos y la ausencia de criterios incontestables de apreciación de la gestión pública, es necesario avanzar en la especificación de indicadores cuantitativos y cualitativos. La National Audit Office del Reino Unido clasifica estos indicadores en: de economía (costo de insumos), eficiencia (relación entre producto e ingresos), y efectividad (hasta dónde el producto contribuye al logro de los objetivos). A ellos pueden sumarse otros, como la calidad de los servicios (satisfacción de los usuarios y producción).²¹¹ El Acta de Desempeño y Resultados del Gobierno, una ley de 1993 en los Estados Unidos, determina que los jefes de organismos federales deben presentar planes estratégicos de cinco años sobre metas de desempeño en los programas de sus actividades. Anualmente se deberá informar al Ejecutivo y al Congreso sobre el desempeño, estableciendo así indicadores para tal efecto, precisando el nivel de desarrollo del programa y realizando una comparación con las metas del plan para el año fiscal.²¹²

Los indicadores numéricos pueden incluir los siguientes: costos de operación o producción, porcentaje de errores o rechazos, participación en el mercado, reducción del tiempo de procesamiento, porcentaje de las reclamaciones sobre el número de atenciones, rotación de los empleados y ausentismo de los funcionarios. Sin duda, existen otros indicadores posibles relacionados con la satisfacción del usuario, a partir de encuestas.²¹³

La eficiencia puede medirse como el logro de determinados objetivos preestablecidos a un costo mínimo. Algunos indicadores al respecto son los de unidad de tiempo, dotación de personal, y gasto en bienes y servicios requeridos para producir cada prestación. También puede examinarse a través del tiempo la participación de los costos de administración y los costos de operación en los costos totales.

La eficacia corresponde al logro de los objetivos. Para medirla pueden utilizarse indicadores de diverso tipo: de calidad (número de errores y de reclamos por casos atendidos, número de reclamos sobre casos resueltos); de cobertura (número de usuarios en relación a los usuarios potenciales); y de oportunidad (tiempo de espera promedio, demora promedio en entrega del servicio, velocidad de respuesta a llamadas, cartas, reclamos).

²¹¹ Luis F. Tironi y otros, "Indicadores da qualidade e produtividade: um relato de experiencias no setor público", Texto para discussão, N° 263, Brasília, D.F., Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), junio, 1992.

²¹² El Diario, 4 de agosto de 1993.

²¹³ Luis F. Tironi, "Indicadores da qualidade e produtividade: conceitos e usos", *Revista indicadores da qualidade e produtividade*, año I, N° 1, Brasília, D.F., Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), febrero, 1993.

La economía alude a la adecuada administración financiera de los recursos. Algunos indicadores son: desempeño financiero (superávit operacional, superávit sobre ingreso bruto) y la autosuficiencia (ingresos propios sobre ingresos totales y sobre gastos de operación).²¹⁴

En el caso de las actividades difíciles de medir, resulta útil la existencia de centros de gastos -en organismos que producen servicios a ser transferidos sin tasas o precios- o centros de contribución, en los que producen bienes que son vendidos a otros centros con mecanismos de precios o que son transferidos al público a través de una tasa o tarifa.²¹⁵

Por supuesto, el aumento de productividad es más que un tema de medición; también se requiere establecer patrones de productividad para los respectivos servicios; y se debe asegurar la cooperación de los funcionarios públicos. A este último respecto existen alternativas interesantes, como la de los círculos de calidad, el enfoque de ganancias compartidas y el de productividad total; esta última entendida como la generalización de la búsqueda de la productividad en el conjunto de la organización.

En los servicios públicos resulta muy conveniente la definición de estándares de servicio, los que pueden incluir una descripción del servicio y/o los beneficios que los usuarios deben recibir, descripción de la calidad que puede esperarse en la entrega del servicio, objetivos específicos relativos a los principales aspectos de la prestación, el costo del servicio, y mecanismos que pueden utilizar los usuarios cuando sienten que no se han respetado los estándares correspondientes.²¹⁶ Estos estándares de servicio pueden ser diseñados de modo más preciso en relación a los diversos grupos de usuarios o de finalidades.^{217 218}

Para medir la satisfacción de los usuarios de servicios públicos pueden utilizarse indicadores diversos, incluyendo aquellos referidos a las instalaciones físicas del servicio, la facilidad de comunicación y comprensibilidad de lo solicitado, el trato y la actitud del personal, la calidad de los servicios recibidos, y una apreciación de conjunto hecha por el usuario.²¹⁹

²¹⁴ Chile, Dirección de Presupuesto, Guía para la elaboración de indicadores de evaluación de la gestión en el sector público, Santiago de Chile, junio, 1994.

²¹⁵ Carlos Ribeiro y Manuela Camargo, "Programas de produtividade no setor público: uma Discussão acerca de alguns elementos básicos", Revista indicadores da qualidade e produtividade, Año 2, N° 1, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), 1994.

²¹⁶ Treasury Board of Canada, Quality Services, Service Standards, 1995.

²¹⁷ Luis F. Tironi, 1993, op. cit.

²¹⁸ Para el caso de Estados Unidos véase National Performance Review, "Putting customers first '95. Standards for Serving the American People", Washington, D.C., octubre, 1995.

²¹⁹ Treasury Board of Canada, Quality Services, Measuring Client Satisfaction, 1995.

En los procesos de descentralización resulta conveniente establecer algún criterio de evaluación, por ejemplo, para distribuir de conformidad con éste parte de determinados fondos de distribución regional. Algunos indicadores utilizables son: la signación en comunas pobres o en preinversión, la cartera de proyectos recomendados técnicamente y su relación con el marco presupuestario inicial.²²⁰

Un bien público frecuentemente descuidado es el acceso a la información sobre la calidad y la efectividad de los proveedores de servicios sociales. El sector público podría entregar esta información regularmente.

8. La reforma del Poder Judicial

La modernización de los sistemas judiciales podría incluir, entre otros, los siguientes temas:²²¹

- la modernización del derecho;
- la extensión del acceso a la justicia, ya que en la actualidad los costos de la justicia, así como sus extensos plazos y la corrupción frecuente, lo limitan severamente;
- el desarrollo de sistemas alternos de solución de conflictos, tales como la mediación, la conciliación, el arbitraje, los jueces de paz y los defensores del pueblo;
- fortalecer las capacidades administrativas del poder judicial y de los tribunales de justicia, ya que, según una investigación, los jueces gastan cerca de 70% de su tiempo en tareas burocráticas sencillas;²²²
- mejorar los sistemas de formación de abogados y jueces y de capacitación judicial; y
- mejora de la infraestructura judicial.

La independencia -política, ideológica, religiosa y de los intereses económicos- del Poder Judicial requiere ser firmemente establecida, a través de diversos mecanismos. La investigación ya señalada confirmó que 55% de los jueces en cinco países (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Venezuela) opinan que la falta de independencia es uno de los principales obstáculos a la justicia en la región.

²²⁰ Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1996, op. cit.

²²¹ Al respecto véase BID (1994 b).

²²² En Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Venezuela: Edgardo Buscaglia, "Stark picture of justice", Financial Times, 21 marzo, 1995.

