

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL



DOCUMENTOS DE TRABAJO

ALGUNOS CRITERIOS PARA REFORMAR EL ESTADO

Apuntes de clase

Eugenio Lahera, P.*

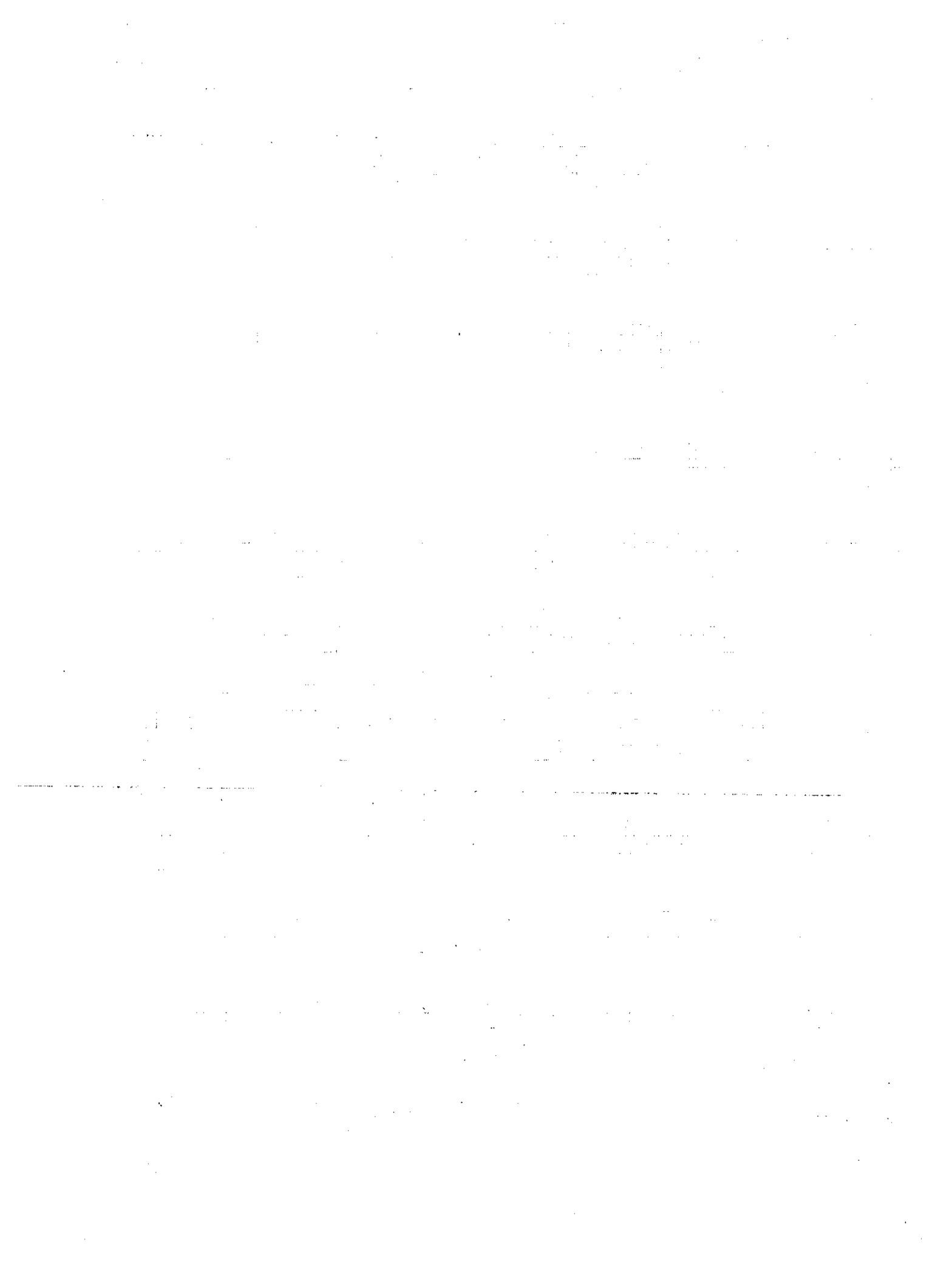
Secretario Técnico de la Revista de la CEPAL

Documento de Trabajo N° 45**

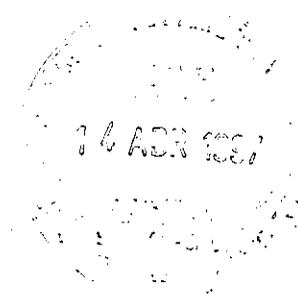
Marzo de 1997



NACIONES UNIDAS



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE



ALGUNOS CRITERIOS PARA REFORMAR EL ESTADO

Apuntes de clase

Eugenio Lahera P.*
Secretario Técnico de la Revista de la CEPAL

Documento de Trabajo N° 45**
Marzo de 1997



386400075

Documento de Trabajo - CEPAL, N° 45
Marzo 1997 C. 1

*El autor es Secretario Técnico de la *Revista de la CEPAL* y Asesor en Políticas Públicas del Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

**Los trabajos incluidos en esta serie tienen por finalidad dar a conocer los resultados de las investigaciones en la CEPAL en forma preliminar, a fin de estimular su análisis y la formulación de sugerencias para su revisión. Esta publicación no es un documento oficial, por lo tanto no ha sido sometido a revisión editorial. Se puede solicitar directamente a la Unidad de la Revista de la CEPAL.

*Al Maestro Aníbal Pinto,
con el cariño y la admiración
de siempre*

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION.	1
RESUMEN.	2
I. MARCO ANALITICO	10
1. ¿Por qué reformar el Estado?	10
2. Un enfoque de políticas públicas	15
3. La base institucional de las orientaciones de política	18
4. La participación de la comunidad y del sector privado	21
II. EL DISEÑO DE LAS POLITICAS PUBLICAS	29
1. Análisis y toma de decisiones	29
2. Democracia y desarrollo: vínculos problemáticos	34
3. Necesidad de una agenda pública articulada	35
4. Institucionalidad política	40
5. Las reformas al Poder Legislativo	42
III. LA GESTION DE LAS POLITICAS PUBLICAS	48
1. Recursos humanos	48
2. Gasto público	59
3. Aspectos organizativos y de estructura	67
4. Instrumentos y mecanismos	76
5. Servicios públicos	84
6. Privatizaciones	89
7. Regulación y promoción de la competencia	92
8. Empresas públicas	107
9. Políticas sociales	112
IV. CONTROL Y EVALUACION	116
1. Control y fiscalización	116
2. Justicia administrativa	118
3. Responsabilidad y rendición de cuentas	118
4. Necesidad de la evaluación	119
5. Tipos de evaluación	121
6. Métodos de evaluar	122
7. Indicadores	125
8. Institucionalidad	129
9. Algunas especificidades	131
10. La reforma del Poder Judicial	135

	<u>Página</u>
V. COMO HACERLO	137
1. Enfoques	137
2. Varias reformas	139
3. Aspectos institucionales	141
4. Coyuntura política	143
5. Vínculo entre financiamiento y resultados	143
6. Medidas legales y administrativas	144
7. El factor gerencial	145
8. Otras medidas	145

PRESENTACION

El carácter de este documento está determinado por su origen, ya que corresponde a los apuntes de clase utilizados en un curso sobre modernización del Estado que dicté en la Escuela Politécnica Superior del Litoral, Guayaquil, durante marzo de 1996. 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 de ESPOL la atención, los comentarios y las críticas que me hicieron durante el curso. Por supuesto, los errores que aquí se planteen son de mi exclusiva responsabilidad.

RESUMEN

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. MARCO ANALITICO

1. ¿Por qué reformar el Estado?

En el pasado ha habido diversos esfuerzos por reformar el Estado^{1/} y hoy existen diversos motivos para hacerlo. A continuación se señalan cinco de ellos.

1. *El sector público tiene papeles de gran significación en una estrategia de desarrollo con equidad*

Los papeles tradicionales del Estado han cambiado, modificándose también los medios para lograr los objetivos públicos. El éxito del modelo keynesiano en el combate de la Gran Depresión y del Plan Marshall en la reconstrucción de Europa Occidental, así como el desempeño de la industrialización soviética contribuyeron a establecer una especie de consenso intelectual respecto del papel modernizador o innovador del Estado (Benaissa, 1992, pp.81-88). El proceso continuó con el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones, la que indujo modificaciones en el papel del Estado. En el último período se sumó a lo anterior el efecto de las políticas de ajuste estructural, que terminaron por cambiar la visión del papel del Estado en el proceso de desarrollo.

La evolución de la teoría detrás de este proceso significó terminar por ver al Estado productor e interventor más como una excepción que como una regla general, orientado a intentar resolver diversas fallas de mercado y a asegurar la existencia de diversos bienes públicos; el buen gobierno (governance) no puede ser privatizado (Osborne y Gaebler, 1992).

El Estado se ve enfrentado con nuevas tareas en el proceso de contribuir a la superación de las deficiencias acumuladas en dos áreas principales: la equidad social y la competitividad internacional. Por otra parte, en la medida en que los aumentos de la productividad aumentan la separación de los niveles de ingreso en la sociedad, el Estado tiene un papel distributivo y habilitador insustituible.

Diversas actividades gubernativas definen los límites, marcos, reglas y orientaciones para la operación de los mercados y conforman el clima en el que se desenvuelven las actividades económicas. En términos generales, el sector público contribuye de manera determinante a eliminar diversas limitaciones al crecimiento —especialmente los costos de transacción— y a la creación y profundización de oportunidades económicas, en el marco de una adecuada asignación de recursos. Existen áreas que son candidatas naturales para la acción pública: aquellas orientadas a compensar las fallas de mercado, como la creación de externalidades y la oferta de bienes públicos; la política científica y tecnológica; la superación de la pobreza; la garantía de los derechos individuales, como el derecho a la educación básica y a la salud; y la intervención en la previsión social y en la preservación del medio ambiente.

La calidad relativa del Estado es un factor de la competitividad internacional de cada país, ya que, a igualdad de otras condiciones, ésta podrá tener un impacto decisivo sobre dicho resultado.

^{1/}En el caso de Brasil, la actual reforma sería la tercera, después de la de 1936 y el fallido intento en 1967 (Bresser, 1996 a)

2. *El actual sector público tiene limitaciones cuya superación potenciará 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 las gestión de las empresas públicas.

Las instituciones públicas se enmarcan en una cultura organizacional propia de un Estado tradicional, preocupada de los procedimientos antes que de los resultados. Estas limitaciones son con frecuencia compensadas parcialmente por el espíritu de servicio público de muchos funcionarios.

El Estado está en desequilibrio institucional, lo que demora diversas decisiones y hace más inseguro el horizonte de toma de decisiones.

Se enfatiza mucho la hipertrofia del estado, desconsiderando sus deformidades.^{2/}

3. *Los recursos humanos y financieros siempre resultarán insuficientes frente a la multiplicidad de las tareas y debe asegurarse que su rendimiento sea el máximo posible*

Cualquiera sea el nivel del gasto público, su efecto dependerá de la gestión y su costo efectividad podrá ser aumentado. Por otra parte, si la gestión es inadecuada, por su calidad o por su orientación, el aumento de los recursos no garantiza resultados óptimos.

Aumentar el rendimiento del sector público es un requisito para el logro de una mayor equidad social. Ello porque son las personas de menores ingresos las que dependen en mayor grado de la eficacia de las políticas públicas, así como de los servicios que presta o cataliza el Estado. Una efectiva reforma permitiría acortar los tiempos y disminuir los recursos para un mismo nivel de desarrollo, o hacer más en el mismo tiempo y con iguales recursos.

Durante los últimos cien años, la participación del gasto público en el producto aumentó más de cinco veces en los países industrializados. El desafío actual es el de mantener los objetivos importantes del Estado, pero reduciendo el nivel del gasto público.

Ronald Coase señala que la firma continúa existiendo mientras realice su función de coordinación a costos menores que los correspondientes a transacciones de mercado aisladas o las de otra firma. Este no es el caso del sector público (Coase, 1992).

^{2/}Personal supernumerario no calificado, escasamente motivado y mayoritariamente ocioso continúa poblando decrépitos despachos en los que la rutina desplazó definitivamente a la innovación, mientras que funciones verdaderamente relevantes y a veces críticas-no pueden desempeñarse por falta de recursos humanos calificados o de recursos materiales indispensables"(Ozlak, 1993).

4. *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, más que por la cantidad de acción del Estado, por la calidad y coherencia de ésta.

5. *El Estado necesita enfrentar una doble crisis de legitimidad en el ámbito económico y político*

La eficacia y eficiencia de la gestión pública es un factor importante en el juicio de los ciudadanos sobre el sistema democrático; las propuestas gubernativas han de ser políticamente posibles además de técnicamente viables. La tentación del caudillismo se acrecienta con una democracia ineficiente e ineficaz. Para ello se requiere, por una parte, fortalecer el estado de derecho, modificando diversos aspectos institucionales, de modo de asentar el principio de la legalidad.

Por otra parte, el Estado debe ser capaz de hacer un aporte a la integración de todas las personas a la sociedad en la que viven y debe poder proteger el patrimonio público de su apropiación mediante actividades que buscan obtener rentas (Bresser, 1996 b). Por último, la legitimidad del Estado también se verá fortalecida si su acción puede ser mejor definida, fiscalizada y evaluada.

2. Un enfoque de políticas públicas

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.^{3/}

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

Con este enfoque se reconoce la evidente necesidad de racionalizar la estructura del Estado y de mejorar la calidad de sus recursos humanos e insumos materiales, pero se privilegia la consideración del diseño, gestión y evaluación de conjuntos significativos de líneas de acción y modificaciones institucionales referidas a un objetivo público. Es en torno a este flujo de información y acción que los problemas del sector público deben ser ordenados y resueltos (Hecló, 1972; Lahera, 1980). Primero debe cambiar la forma de trabajo y luego la estructura, ya que ésta sigue a la estrategia.

^{3/}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).

Al respecto conviene recordar que para la Nueva Economía Institucional —y conforme a la propuesta de Commons (Commons, 1924; Institutional Economics, 1934).— 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. Es claro que la principal unidad de transacción en la institucionalidad estatal 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 (Robins, 1987, pp. 68-86; Williamson, 1995), 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. Este análisis nos dice por qué hay que modernizar al estado y también nos dice cómo hacerlo. Dicha reforma 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.

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.

a) Concepto

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 (Meny y Thoenig, 1992). De modo más comprensivo, 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	en relación a un	desarrollados por	S. Público	- orientaciones o contenidos
	- flujos de información	objetivo público		Comunidad	- instrumentos o mecanismos
				S. Privado	- aspectos institucionales

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. Por otra parte, las políticas rara vez se extinguen por completo; es más habitual que cambien o se combinen con otras. Durante la implementación de las políticas es previsible que haya presiones para orientar la política de modos determinados (Alvarez, 1992). Cada nivel político-administrativo requiere diseñar, gestionar y evaluar políticas públicas, o aspectos de ellas, en diversa medida.

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 al diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas (Boeninger, 1994; Lahera, 1993). 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 (Cohen, 1995).

3. La base institucional de las orientaciones de política

Mientras las orientaciones económicas registran una creciente convergencia en América Latina, la funcionalidad de los aspectos institucionales que inciden sobre el desempeño económico, recién está siendo explorada de manera sistemática. Ello a pesar de que la experiencia indica que la consolidación de las políticas depende del respectivo marco institucional. Trabajos en esa línea han dado origen al otorgamiento del Nobel de Economía a Ronald Coase en 1991 y a Douglass North en 1993.

La Nueva Economía Institucional empieza reconociendo la importancia de las restricciones de la racionalidad, la complejidad, y el costo de la información, al que se le suele combinar el oportunismo de los agentes económicos. Ello lleva de inmediato al énfasis en los costos de transacción y a considerar cómo los diversos arreglos institucionales pueden reducir tales costos (Murrell, 1995).

El desarrollo de la "nueva economía institucional" se ha abordado en dos niveles complementarios. El primero se refiere al ambiente institucional, entendido éste como el conjunto de reglas fundamentales de tipo político, social y legal que establecen las bases para la producción, el intercambio y la distribución de bienes, servicios y oportunidades. Algunos ejemplos son las reglas que gobiernan los procesos electorales, el estado de derecho -incluyendo de manera prominente los derechos de propiedad y el derecho de contratación- y las reglas sobre la observancia de los derechos civiles e individuales. El segundo nivel es el que se refiere a los arreglos institucionales, entendidos como el acuerdo alcanzado entre unidades económicas, el que gobierna las formas en las cuales dichas unidades pueden cooperar y/o competir, o que proporciona un mecanismo mediante el cual se pueda efectuar un cambio en las leyes o en los derechos de propiedad (Davis y North, 1971; Williamson, 1985; FCE, 1989, p.392).

Corresponde distinguir entre las instituciones como reglas del juego que rigen la actividad económica —incluidas las políticas y las jurídicas— y las organizaciones con los actores a través de las cuales se cumplen las reglas. La interacción de ambas moldea el cambio institucional (North, s/f).

En la Nueva Economía Institucional se ha distinguido entre un enfoque del medio institucional, más macroeconómico y que se ocupa de las reglas políticas y legales, así como de las instituciones del buen gobierno; y un enfoque más microeconómico, que enfatiza las modalidades organizativas y de contratos de las firmas y mercados (Williamson, 1995).

Las políticas mejor fundadas analíticamente pueden no consolidarse o fracasar en un medio institucional poco favorable o adverso. De hecho, una debilidad importante en la etapa actual del desarrollo de América Latina es de naturaleza institucional; los costos de transacción son todavía altos y en el marco institucional que los determina aún predominan características tradicionales. Estos costos -anticipados por Coase en 1932- corresponden a los gastos necesarios para estimar los bienes de diverso tipo a ser intercambiados y supervisar y poner en práctica los contratos, además del descuento por incertidumbre debido al grado de imperfección en la estimación y puesta en práctica de los acuerdos de intercambio. La profundidad y rapidez de los cambios

en algunas políticas, especialmente en el terreno macroeconómico, no guardan relación con la subsistencia de instituciones opacas y tradicionales, las que constituyen un obstáculo significativo para el desarrollo regional.

El necesario desarrollo institucional difiere de la proliferación de formalismos de carácter institucional los que, de hecho, suelen constituir una restricción más que un impulso al desarrollo. Dicho desarrollo corresponde, más bien, al progresivo establecimiento de marcos o soluciones preestablecidas cuya eficaz operación encauce del modo más sencillo posible las actividades económicas. Se elimina así la excesiva discrecionalidad o la arbitrariedad de las autoridades, se reducen los costos de transacción y se establecen incentivos económicos correctos -no rentísticos- desde un punto de vista productivo y social.

Este desarrollo debe corresponder a la naturaleza y evolución de los diversos sistemas nacionales, ya que las instituciones son difícilmente transplantables a un medio extraño. Las propuestas simplistas de cambio institucional, basadas exclusivamente en la experiencia centenaria de los países industrializados, deben ser ampliadas para considerar las respectivas especificidades. En el mundo descrito por la Nueva Economía Institucional corresponde realizar un análisis de eficiencia relativa para cada arreglo institucional en contextos específicos (Murrell, 1995).

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

4. La participación de la comunidad y del 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.

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 (Meneses y Miranda, 1994 a).

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 (Bhatnagar y Williams, 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 (Frey, 1994). 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 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 (CEPAL, 1992).

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 (CEPAL, 1996).

II. EL DISEÑO 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 (Meny y Thoenig, 1992).

Se requiere mejorar la capacidad de diseño —incluyendo el frecuente rediseño— de las políticas; se trata de un momento de singular importancia, ya que diversos aspectos de las políticas públicas reciben entonces una atención privilegiada por parte de los actores relevantes.

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 conformar la necesaria articulación de la agenda pública, a especificar las orientaciones generales en política, a buscar el indispensable apoyo político y social para éstas —incluyendo el parlamentario—, a solucionar y 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. Ello se debe a factores históricos, como también al desarrollo político contemporáneo (Mansilla, 1991). El régimen presidencialista es predominante, salvo excepciones como Uruguay.

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 (OCDE, 1996 a).

Sin embargo, parece claro que la responsabilidad de liderazgo corresponde a instituciones de diverso tipo y no es un patrimonio exclusivo del Presidente o del Poder Ejecutivo.

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 ntida. 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.

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.

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 (Boeninger, 1994).

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.

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 (CONARA, 1980). 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 (Lahera, 1990; Sulbrandt, 1992).

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

b) Metas ministeriales

Las metas ministeriales (como se las llama en Chile) 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 interministeriales será un insumo importante para la elaboración del proyecto de ley de presupuesto del período siguiente.

2. Democracia y desarrollo: vínculos problemáticos

La democracia no "resuelve" los problemas sociales, pero la transparencia de la sociedad sobre sí misma favorece el que los problemas del conjunto de los ciudadanos se hagan visibles.

En el terreno normativo puede postularse que existe una afinidad electiva entre la formulación y aplicación de la propuesta de transformación productiva con equidad y un entorno democrático y participativo (CEPAL < 1990). En el terreno positivo en cambio, debe reconocerse que los modos deseables de democratización y los medios viables de modernización no confluyen en una fórmula clara.

En defensa de la posibilidad de una relación virtuosa entre democracia y modernización puede señalarse que la democracia es funcional a la valoración, elección, y evaluación de la eficiencia de las diversas políticas y que la consolidación democrática se fortalecerá gracias al aumento de la equidad. En cambio la erosión de la equidad la debilitaría, generando inestabilidad sociopolítica.

Pero, si queremos integrar los objetivos de democracia y desarrollo, necesitamos algo más; necesitamos que la democracia tenga un determinado nivel de estabilidad: que la expresión de la diversidad social —favorecida por la democracia— enriquezca la vida social, encauzándose de modo ordenado y participativo.

Esta visión es más amplia que la considerada en el concepto corriente de gobernabilidad. Dicho concepto es equívoco y sus consecuencias de política dependen de la orientación de los autores; de allí la necesidad de precisarlo para fines operativos. Una visión tradicional de la gobernabilidad puede inducir una visión restrictiva de las posibilidades que tiene un gobierno democrático de encauzar un proceso de cambios económicos, sociales y políticos.

3. Necesidad de una agenda pública articulada

En cambio, corresponde enfocar la gobernabilidad de manera dinámica, señalando la necesidad que la sociedad y el gobierno jerarquicen un conjunto consistente de propuestas —enmarcado en las orientaciones económicas y sociales de la estrategia de Transformación Productiva con Equidad— y obtengan un apoyo social sostenido para éste, manteniendo la estabilidad del sistema. Carecería de sentido reemplazar el voluntarismo de los años sesenta por un fatalismo tecnocrático.

Tal como es necesario evitar la tentación tecnocrática, que no toma en cuenta las demandas sociales, es necesario rechazar la populista, que impone el voluntarismo por sobre la técnica. La calidad de los procesos políticos y del liderazgo democrático es un requisito de dicha posibilidad, la que está condicionada por la concertación y la participación sociales.

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.

No es papel del mercado ofrecer un imaginario colectivo acerca del orden existente o un horizonte de futuro. Pero la política no puede pretender seguir imponiendo una mirada parcial y autocentrada: se requiere trabajar bien el "cruce" entre política y economía (Lechner, 1997).

Definir la agenda pública en lo social, político y económico es determinante de la estabilidad y del carácter reformista de la democracia. Ello es terreno privativo de lo político, porque los números no hablan por sí solos y las programaciones no pueden ser autoevidentes. Son los políticos, actuando en un marco institucional adecuado, quienes deben administrar las restricciones del Teorema de las Imposibilidades de Arrow en la realidad (Arrow, 1963).

Es claro que un listado de medidas deseables no constituye una agenda pública articulada, ni asegura su viabilidad política y social. De hecho, tal lista puede incluir objetivos contradictorios o no financiables de modo simultáneo. De allí la creciente importancia de llegar a una visión estratégica de mediano plazo compartida, que conjugue la dimensión técnica y la política y concite el necesario apoyo para llevarla a cabo, sobreponiéndose a las presiones corporativas. El marco común de la agenda pública es una visión del futuro nacional ampliamente compartida en sus puntos centrales, sin perjuicio del debido respeto de las particularidades. Es necesario evitar la "inflación constitucional", esto es, el excesivo detalle de tales normas, a partir de la opinión de las mayorías.

La educación cívica, valorativa y normativa, deberá informar de manera global e integral la acción de los Estados. Se trata de cimentar, especialmente en la niñez y la juventud, una cultura de la tolerancia, la libertad, la participación y la responsabilidad social (BID, 1994 a).

De modo creciente, la agenda pública encuentra su mayor cauce de discusión y de especificación en las políticas públicas, tal como fueran definidas más arriba. Ello plantea diversos temas novedosos para el gobierno y la sociedad, en el ámbito político y también en el técnico.

a) Concertación

Se trata de desarrollar aptitudes y mecanismos funcionales a la construcción de mayorías, en un marco institucional de consenso. De ese modo puede utilizarse mejor un importante capital social, la capacidad de cooperación. Este acuerdo fundamental reconoce la existencia de intereses diversos, pero plantea una lógica para articularlos que contempla la negociación y el compromiso, rompe con el principio de la exclusión y propugna la formulación de objetivos y metas generales compartidos.

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 mismas (Nonell, 1987, pp.269-288). 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 y evitar un retorno al populismo, a la ingobernabilidad o a los golpes militares. La concertación aporta un bien colectivo, apreciado por diversos agentes enfrentados en temas específicos: la predecibilidad de los medios preestablecidos para arbitrar diferencias y la tranquilidad social (Lahera, 1996).

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.

Desde otro punto de vista, debe evitarse una visión reduccionista de tal tipo de acuerdo, la que haga a la democracia prisionera de minorías poderosas, limite la expresión de aspectos de la realidad que no necesariamente deban ser consensuales, o le haga perder su carácter competitivo y pluralista.

Determinados niveles de consenso pueden ser necesarios para dar ciertos pasos de normalización institucional; pero ellos no pueden sobrevivir a su propia utilidad sin riesgos. Diversos aspectos que fueran funcionales a los requerimientos surgidos en transiciones de algún tipo, pueden ser disfuncionales en etapas de mayor normalidad política. Respecto de un país (Colombia) se ha señalado que el acuerdo sobre el Frente Nacional, "borró la competencia ideológica y programática, acentuó la clientelización del régimen político, debilitó el sentido de pertenencia partidista y contribuyó a generar una honda y preocupante despolitización de la población" (Pizarro, 1995).

Es deseable propiciar una concertación directa entre empresarios y trabajadores, limitando la participación del Estado a un rol de mediador de última instancia. Tal concertación se vería favorecida por el fortalecimiento de la capacidad de negociación colectiva de los trabajadores y por la supervisión para cautelar el respeto a los derechos sociales y sindicales básicos.

También corresponde sistematizar las consultas con el sector privado, para lo cual se necesitan contrapartes eficientes en ambos lados. En algunos países asiáticos con excelentes ritmos de crecimiento existen comités consultivos de hombres de negocios, funcionarios de gobierno, periodistas, representantes laborales y académicos. Dichos consejos son un canal formal de comunicación para representantes del sector privado y funcionarios del sector público a través del cual pueden crear consenso respecto de iniciativas de políticas (Campos, 1993).

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.

b) Participación

Formular una propuesta de transformación de la sociedad es tarea del sistema político; pero el proceso democrático implica que la interacción entre los agentes públicos y sociales sea la que defina su contenido concreto.

Un factor importante para impedir la separación entre el poder y la sociedad es la existencia de una comunicación fluida entre los diversos actores públicos y los agentes sociales en general. La existencia de

medios de comunicación libres es una condición de la existencia de una opinión pública informada y la base de cualquier proceso de participación.

Para potenciar la participación se requieren nuevas modalidades de interacción de una amplia variedad de organizaciones sectoriales o locales con el Estado, imponiéndole demandas y defendiendo a sus miembros contra los excesos, pero al mismo tiempo descargándolo de las responsabilidades que no puede atender con eficiencia y flexibilidad tolerables.

4. Institucionalidad política

La agenda articulada debe descansar en un marco institucional claro y estable, que no dé lugar a interacciones ad hoc o arbitrarias. Si dicho marco está en discusión, el diseño de las políticas públicas se hace más difícil y ambos temas se confunden.

Desde un punto de vista normativo, el asentamiento y profundización de la democracia requieren el fortalecimiento institucional de ésta, en un medio en el que aún prevalecen actitudes y conductas basadas en personalismos, actividades corporativas o acuerdos extrainstitucionales. Es importante el fortalecimiento de los liderazgos institucionales, más que personales, al tiempo que se incrementa su responsabilidad política (accountability), basada en la transparencia y el ejercicio del poder conforme a normas preestablecidas.

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

Los partidos deberían contar con amplio apoyo, y expresar los intereses coherentes de clases o grupos dentro de la sociedad, estando dispuestos a llegar a acuerdos en forma realista. Sin embargo, éstos se ven enfrentados a múltiples desafíos en su calidad de "agregadores" y mediadores de demandas sociales. El grado de complejidad de la sociedad de la región torna difícil esta función de los partidos, ante actores con demandas muy distintas, con niveles de institucionalización muy dispares, y con una inserción muy heterogénea en la esfera productiva. Por otra parte, ellos encuentran dificultades debido a las relaciones corporativas entre el aparato del Estado y los agentes productivos. Estas últimas plantean la consideración del necesario financiamiento público de diversos aspectos de la operación de los partidos políticos, especialmente en período de elecciones.^{4/}

De allí la necesidad de que los partidos políticos modernicen sus métodos de trabajo, integren nuevos sectores a la acción política, e incorporen nuevos temas a su agenda, para mejorar su carácter representativo. De ese modo puede evitarse una desintermediación política en favor de relaciones de carácter clientelístico o corporativo.

Por otra parte, los partidos 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 (Pizarro, 1995; Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1993).

^{4/}Sobre partidos políticos véase Lynz y Valenzuela (1994) y Mainwaring y Scully (1996).

La distribución territorial del poder generada por la descentralización puede ser un factor de fortalecimiento de los partidos, en la medida en que profundicen su democracia interna. A nivel municipal, convendría elegir a los alcaldes en forma directa, como ya se hace en varios países (Argentina y Brasil, por ejemplo).

El financiamiento público de actividades específicas de los partidos es una necesidad evidente, así como la transparencia en cuanto a los aportes privados a los partidos y sobre los ingresos de los parlamentarios; al menos de los directa o indirectamente relacionados con las actividades como tales.

5. Las reformas al Poder Legislativo

a) Aspectos generales

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.

En los países desarrollados se experimenta un aumento de la carga de trabajo del Poder Legislativo en las últimas décadas; 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 de los medios puestos a disposición de 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 (Sallenave, 1993).

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

- profesionalización de los aspectos administrativos del parlamento;
- instalación de sistemas de información, documentación y referencia legislativa;
- 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 (BID, 1994 a)

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.

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 (Paul, Steedman y Sutton, 1989). Desde otro punto de vista, se ha señalado el peligro de politizar y degradar los esfuerzos investigativos como resultado de su cercanía al poder (Beam, 1996).

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 (*The Economist*, "The Sour taste of gravy, 5 de noviembre de 1994). Por otra parte, en Estados Unidos se inhabilita por dos años a los ex-parlamentarios para actuar en lobbies.

b) Coordinación político-parlamentaria

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 (Boeninger, 1993).

c) Discusión y seguimiento del Presupuesto

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.^{5/} 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.

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

^{5/}Los conceptos que siguen están basados en el PAL (1994, pp. 45-51)

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 1

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.

III. LA GESTION DE LAS POLITICAS PUBLICAS

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 (Lahera, 1994). 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 2).

1. 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 (Olfas de Lima, 1995).

Se debe mejorar la gestión de los recursos humanos. Sin duda, éste 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.

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.

a) Número de funcionarios públicos

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 Zelanda entre 1986-1990, período de una intensa restructuración del sector público (OCDE, 1993).

Recuadro 2

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 del 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) Estatuto funcionario

Se hace necesario establecer una carrera funcionaria basada en la supresión de la inamovilidad —no de la estabilidad— y la existencia de incentivos a la eficiencia. En todo caso deben impedirse los abusos, el favoritismo, la irresponsabilidad y la falta de coherencia. El objetivo es otro: flexibilizar el régimen estatutario de los funcionarios públicos para jerarquizar al sector público y facilitar la capacitación especializada en los distintos tipos de organismos.

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.

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.

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.

c) 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 (Boeninger, 1993).

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 (Martín, 1992).

d) Capacitación

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 aquella 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.

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

e) Remuneraciones

Con frecuencia el problema de los sueldos y salarios del sector público es más de estructura que de insuficiencia; 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 (Maguire y Wood, 1992). Por otra parte, él representa un elemento de equidad, ya que hoy áreas de diversa productividad reciben los mismos beneficios. Sin embargo, estimar dicha 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.

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.

f) 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). 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 (Ozaki y otros, 1988). En los primeros es frecuente la mantención del principio del unilateralismo en la determinación de las condiciones de empleo; no obstante, cuando los sindicatos del servicio público son fuertes, establecen métodos consensuales, a menudo fuera y a veces al margen de la legislación. Pareciera más conveniente enfrentar el problema y darle solución mediante una normativa adecuada (OIT, 1988), transitando de un modelo estatutario —en el cual el trabajador acepta un estatuto— a uno contractualista. 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. Las restricciones a la huelga deberían ser compensadas con procedimientos adecuados, imparciales y expeditos, de conciliación y arbitraje, en cuyas diversas fases han de poder intervenir los trabajadores. Las resoluciones deberían ser de cumplimiento obligatorio para ambas partes y ejecutarse plena y prontamente (OIT, 1983). Resulta recomendable ratificar el Convenio No. 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 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 sentimientos de los trabajadores; la evaluación de la dirección por los trabajadores; los premios por innovación, entre otros (Osborne y Gaebler, 1992).

g) Corrupción

La corrupción consiste en la utilización de potestades públicas para intereses particulares.

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 (Banco Mundial, 1996). 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.^{6/}

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).

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.

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.

Las medidas posibles para combatir la corrupción incluyen:^{7/}

- a) al acceder al cargo público: declaración de circunstancias personales, actividad y bienes;

^{6/}El estudio fue realizado por la Asociación Interamericana de Derecho y Economía. Datos citados en The Wall Street Journal, 1 de julio de 1996.

^{7/}Al respecto, véase González (1996).

- 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 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.

2. Gasto público

a) Evaluación del gasto público

La buena asignación del gasto público tiene como prerrequisito 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 (FMI, 1995 a).

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 (Rosende, 1992).

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 deberfan igualarse en términos marginales (FMI, 1995 b).

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, de cuenta o de eficiencia— se pueden jerarquizar las contribuciones que distintos proyectos pueden hacer a la sociedad como un todo (Cohen y Franco, 1992).

b) Metas y cotas

Como ya se señaló, 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?

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.

c) Gestión presupuestaria

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 (Marcel y Vial, 1993). 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.

Algunos principios básicos del sistema de gestión presupuestaria son los siguientes:^{8/}

- *Disciplina fiscal* para imponer límites del gasto público y regular las fuentes de financiamiento fiscal.
- *Carácter comprehensivo*. 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 ésto se desvirtúen los 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.

^{8/} Al respecto, véase Vial (1993).

d) Financiamiento y 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 (Tanzi, 1996).

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 (BID, 1994 b).

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:^{9/}

- 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,
- 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 (Rivlin, 1991).

^{9/}Al respecto, véase Aghon (1994).

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 (Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1996).

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.

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 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 (Hausner, 1993).

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 (Costa, 1996).

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.

3. Aspectos organizativos y de estructura

a) Reforma y organigrama

Resulta claro que se enfoca mal el tema de la reforma del Estado cuando se la confunde con la 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. Más importante es la claridad de objetivos y procedimientos, el nivel de capacitación funcionaria, la calidad de liderazgo organizacional con el que se cuente y la consistencia en los principios de gestión.

Lo anterior no significa que las opciones de políticas públicas no estén determinadas por consideraciones de tipo administrativo. La rigidez del aparato administrativo con frecuencia obstaculiza la modificación de las políticas públicas preexistentes o su reemplazo. Por otra parte, la administración misma cumple un papel

considerable en su aplicación, especialmente cuando existe un margen amplio de discrecionalidad administrativa. Tampoco significa que diversas reformas de la administración pública sean prescindibles; por el contrario, debe avanzarse decididamente en ellas. 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.

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

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 (Martner, 1994).

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. Como se verá más adelante (Parte IV), este 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 (Stoffaas, 1992). El funcionamiento de cada agencia debe ser examinado por lo menos una vez cada seis años (Forllin, 1996).

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, que tenían una amplia libertad de gestión en la ejecución de las políticas públicas, una vez que los objetivos y los recursos presupuestarios hubieran sido definidos por las respectivas instancias ministeriales (HMSO, 1988).

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 (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 (Financial Times, 23 de julio de 1994).

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.^{10/}

b) Criterios

La base institucional del sector público podría definirse conforme a los siguientes criterios:^{11/}

- *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

^{10/}Al respecto véase (OCDE, 1996 b)

^{11/}Esta sección se basa en Bitrán (1993).

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 (Davies, 1992).
- *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. 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 a los departamentos de línea; al interior de las unidades, hacia niveles más bajos y a las oficinas regionales (OCDE, 1996 c).

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 (Ribeiro, 1993; Crowther, 1990). 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 (Tanzi, 1996).

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 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.

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

4. Instrumentos y mecanismos

Es preciso generalizar instrumentos y mecanismos de gestión que abrevien los procesos internos y les otorguen mayor transparencia. La informatización de la gestión, el costeo por programas y el establecimiento de un director general técnico-financiero por ministerio, deben ir unidos a mecanismos tales como licitaciones; separación entre agencias compradoras y entidades proveedoras, entre agencias diseñadoras y ejecutoras; fondos concursables; y externalización, entre otros.

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.^{12/}

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.

b) Informatización

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

^{12/}Esta parte está basada en Chile, Dirección de Presupuesto de Chile (1993 y 1994).

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.

c) Externalización

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.

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.

d) Marco financiero

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.

e) Benchmarking

La actividad de benchmarking es un modo de aprender de la experiencia de las "mejores prácticas" disponibles en el respectivo terreno.^{13/} Para ello se requiere 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.

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

f) 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.

^{13/}Al respecto véase Pollitt, Cave y Joss (1994) y Treasury Board of Canada (1995 a).

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 ¹⁴. También debería intensificarse la utilización de una bolsa electrónica para las adquisiciones del sector público.

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.

g) Concesiones 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.

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.

h) 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 (Treasury Board of Canada, 1996 b).

¹⁴Al respecto véase la Ley N° 80 de Colombia, "Estatuto General de Contratación de la Administración Pública", 28 de octubre de 1993.

En otro tema, existen por lo menos tres modalidades de trabajo conjunto entre las municipalidades y el sector privado:^{15/}

- 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.,
- 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.

i) Voz de los usuarios

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.

j) 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.

k) 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.

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 (Paul, 1994).

La participación puede mejorar la gestión pública de diversos modos (Bhatnagar y Williams, 1993):

- 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.

^{15/}Al respecto véase Menses y Miranda (1994 b).

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.

5. 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" (Della Cananea, 1993). 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 (Della Cananea, 1993). 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 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 (Shand, 1996). 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.

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.

Algunos temas de especial interés son los siguientes:^{16/}

- 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.

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

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.

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

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.

^{16/} Al respecto, véase OCDE (1996 d).

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 (Bachmann, 1992).

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 (Roth, 1987).

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). El objetivo es el de establecer condiciones de rentabilidad suficientes para que el sector privado provea estos servicios dentro de un marco competitivo regulado (Fernández, 1993).

6. 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 un 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 (Boeker, 1995).

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 mantenimiento fueron divididos en unidades competitivas y puestos a la venta (Batchelor, 1996).

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 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 (Del Castillo, 1995; Devlin, 1993). Conviene atender a diversas condiciones de transparencia: acceso a la información; subsidios claros; destino de los ingresos provenientes de las enajenaciones; evaluación posterior; normas de divulgación; 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 (Chile, Ministerio de Hacienda, 1996).

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.

7. Regulación y promoción de la competencia

El sector público tiene una responsabilidad exclusiva en el tema de la regulación. Ello no significa que el ejercicio de dicha responsabilidad sea su único papel, o que deba ejercerla indiscriminadamente. De allí que resulte equívoco afirmar que estamos en la etapa del "Estado regulador".

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. En tal concepto se incluyen tanto la regulación estructural -referida a la estructura de una industria- y la regulación de conductas, referida a la actitud de los participantes en un sector industrial.

Mediante la regulación en general se busca normar diversas imperfecciones del mercado o suplir la inexistencia de éste; de allí que con ella deba buscarse la creación de condiciones lo más semejantes posibles a las de mercado para la operación de las empresas respectivas; la protección e información de los consumidores, y la reglamentación de tarifas y de calidad del servicio (Jacobs, 1992). La regulación debe entregar señales e incentivos correctos que promuevan la eficiencia en la asignación de recursos (Sappington y Stiglitz, 1987; Hay, 1993).

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. 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.

La política regulatoria es multidimensional, ya que 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.

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).

Además de la regulación económica existe la regulación social, la que tiende a 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.

La experiencia de décadas de regulación ha confirmado que también existen fallas de la regulación y no solo del mercado. 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.

El papel indelegable del sector público es el de supervigilar la operación del sistema regulatorio. Dicha supervigilancia debe hacerse con criterios similares para los diversos sectores regulados, sin discriminaciones, si bien reconociendo las diferencias relevantes.

b) Objetivos de la regulación

La regulación económica puede tener varios objetivos, no siempre coincidentes. El más importante es el de promover la competencia, entendida ésta como un fin en sí misma o como un mecanismo para aumentar la eficiencia, individual y agregada (Amstrong, Cowan y Vickers, 1994).

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 sí 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 sí misma. Más bien, ella debe ser promovida como una manera de aumentar la eficiencia económica, entendida como 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.

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 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.

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.

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.

Factores institucionales y de competencia

Fue frecuente en el pasado que, en casos que las barreras de entrada estaban determinadas por condiciones básicas de la industria respectiva, se optara por establecer 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. De allí que sean necesario 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. De allí que 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 (CIEPLAN, 1996).

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. En la mayoría de los casos 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.

Regulación tarifaria y asimetrías de información ^{12/}

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 explícita 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 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.

^{12/} Al respecto véase Bitrán y Saavedra (1993).

Desde otro punto de vista, los reguladores pueden ser "capturados" por sus regulados, pero 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 que puede corregirse con regulación 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.

Conviene aclarar que, si bien los mercados competitivos en general tienen un mayor grado de igualdad de información entre proveedores y consumidores, esta relativa proporcionalidad está ausente con frecuencia, 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 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) Desregulación

La desregulación incluye tanto la supresión de regulaciones existentes como su reemplazo por normas más simples y eficaces. Sus efectos más positivos se dan allí donde se crean las condiciones para una efectiva competencia, más 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. De allí que sea conveniente que ella, al igual que la privatización, vaya precedida de la reestructuración del respectivo sector o empresa (Clifford, 1993).

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.

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 (OCDE, 1992).

Recuadro 3

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.

g) Institucionalidad e instrumentos

El arte de la regulación consiste en inducir a las empresas a que maximicen su eficiencia al menor costo, a pesar de su ventaja de información.

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.

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.

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, así como de los recursos humanos para cumplir eficazmente con esta función. Se requiere 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.

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

Para atenuar los riesgos de la captura del regulador se han planteado, entre otras alternativas, la posibilidad de establecer la figura legal del defensor de los usuarios; y la estructuración de una Comisión Reguladora de Servicios de Utilidad Públicas, 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 general, es importante definir mecanismos eficientes para resolver los conflictos que pueden surgir en el proceso regulatorio entre el Estado y las empresas (Bitrán y Blanlot, 1994).

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 (ver recuadro 4). 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 términos generales, las políticas preventivas son mejores que las reactivas frente a situaciones de control de mercado. De allí la importancia de regular determinadas conductas y no sólo determinados resultados. En la medida que esas normas son adecuadas, quedará menos 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.

Entre los nuevos procedimientos y sistemas de gestión debe incluirse el traspaso al sector privado de actividades reguladoras habituales.

8. 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).

Elas 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 internacional, incorporando activa y mayoritariamente el sector privado al financiamiento del crecimiento de ellas, estableciendo sociedades mixtas, coinversiones y otras formas de asociación (Méndez, 1993).

Lo anterior exige el compromiso de las empresas de generar una cartera de proyectos que les permita aprovechar las oportunidades. Por otra parte, el Estado debe asegurar a la empresa acceso a financiamiento directo o indirecto para ejecutar las inversiones que cumplen con los requisitos inherentes a cualquier proyecto viable -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 (Shirley, 1989).

f) Convenios de desempeño

Un instrumento útil al respecto es el convenio de desempeño.^{18/} 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 (De André, 1995).

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 (Naciones Unidas, 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

^{18/}También llamado contrato programa o contrato de gestión (De André, 1993).

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.

9. Políticas sociales ^{19/}

A la exigencia general de eficiencia del gasto público se agrega la de la eficacia en los programas y proyectos sociales.

La inadecuación que existe entre el modelo de gestión anterior y el emergente en la política social, plantea diversos problemas (Raczynsky, 1994; Franco, 1996). 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 un gestión coordinada, tanto vertical como horizontalmente; la participación activa de la población es una condición indispensable de su viabilidad. La

^{19/}Sobre este tema puede consultarse Aedo y Larrañaga (1993) y Schkilnik y Bonnefoy (1994).

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 (Cohen, 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.

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.^{20/}

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 (Aedo y Larrañaga, 1993). 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.

^{20/} Este concepto fue desarrollado por Alain Enthoven y Paul Ellwood, consultores norteamericanos del Estado de Wyoming (Wall Street Journal, 2 de noviembre de 1992).

IV. 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.^{21/}

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.

^{21/}Sobre el Ombudsman véase Legrand (1992).

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.^{22/}

3. Responsabilidad y rendición de cuentas

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 (Hoffmann, 1995).

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.

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 (Winkle, 1994).

Por último, la participación de los usuarios en relación a los servicios, que fuera planteada más arriba, aumenta la accountability de los funcionarios.

^{22/}Para el caso de Japón, véase Takizawa (1995).

4. Necesidad de la evaluación ^{23/}

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 (Osborne y Gaebler, 1992).

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 (Downs y Larkey, 1986, p.3).

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.

5. Tipos de evaluación ^{24/}

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 las 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 (Booth, 1989).

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.

^{23/}Sobre este tema véase Lahera (1980).

^{24/}Sobre este tema véase Ballart (1992)

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. Métodos de evaluar

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 (Ruiz, 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 (Vignolo y Vergara del Rfo, 1994).

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, deberfan 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 (Francia, Commissariat Général du Plan, 1986).

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 (Trosa, 1993). 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 (Perret, 1993). La experiencia señala que no se puede evaluar sin involucrar la gestión financiera, sin la formación de cuadros superiores y sin la organización adecuada. En cada ministerio debe haber una estructura ligera que opere como la memoria de la institución y que pueda ayudar a definir de los objetivos operacionales (Rouban, 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 (Baldwin, 1994; Espinoza, 1995).

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 (Briones, s/f).

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) (Tironi y otros, 1992). 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 (El Diario, 4 de agosto de 1993).

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

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).

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) (Chile, Dirección de Presupuesto, 1994).

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 (Ribeiro y Camargo, 1994).

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 (Treasury Board of Canada, 1995 c). Estos estándares de servicio pueden ser diseñados de modo más preciso en relación a los diversos grupos de usuarios o de finalidades (Tironi, 1993).^{25/}

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 (Treasury Board of Canada, 1995 d).

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 (Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1996).

^{25/}Para el caso de Estados Unidos véase National Performance Review (1995).

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. 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 criterios:

- 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 (Rist, 1990).

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.

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 (Guerrero, 1995).

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.

9. Algunas especificidades

a) 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 (Marcel, 1994 a).

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.

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 (Coote, 1992).

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.

b) 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 (Jones, 1991).

c) Regulación

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.

d) 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" (CEPAL, 1994).

e) 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 (BID, 1994).

10. La reforma del Poder Judicial

La modernización de los sistemas judiciales podría incluir, entre otros, los siguientes temas: ^{26/}

- 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;^{27/}
- 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.

^{26/} Al respecto véase BID (1994 b).

^{27/} En Argentina, Brasil y Perú (Buscaglia, 1995).

V. COMO HACERLO

Sin duda es necesario seguir profundizando las propuestas. Pero una pregunta muy relevante es la de cómo se llevan adelante los cambios propuestos. Además de descubrir qué falta, es necesario saber cómo hacerlo. De hecho, en el tema de la reforma del Estado es necesario hacer dos propuestas: una de carácter sustantivo y otra más estratégica. En todo caso, una característica central del proceso es que el Estado debe ser el instrumento de su propia reforma. Esta realidad debe condicionar el eventual voluntarismo o intenciones de avasallamiento que puedan existir al respecto.

1. Enfoques

La reforma del Estado requiere debate público sobre los diversos problemas y la presentación de opciones realistas para desarrollar las nuevas tareas del Estado y para enfrentar la incertidumbre o la transición que se genera en relación a aquellas abandonadas por el Estado.

Existen diversas visiones sobre la manera de enfocar la reforma del Estado.

Existe el enfoque de los modernizadores cuantitativistas, en sus dos variantes. Por una parte, aquellos para quienes modernizar el Estado es achicarlo; criterio instrumental más que sustantivo y que ya ha encontrado sus limitaciones en los casos de Nueva Zelandia y el Reino Unido, donde las últimas ruedas de reforma han achicado el Estado en no más de 5% (Shand, 1995). Por otra parte, quienes creen que lo determinante es aumentar ciertos insumos y recursos: más computadores, mejores sueldos. Con este enfoque se corre el riesgo de no llenar el Tonel de las Danaides y de alentar la autojustificación funcionaria, riesgo inherente a toda burocracia. El aumento de los recursos por sí solo no garantiza resultados óptimos.

Por otra parte, el enfoque macrorreformista orienta su análisis hacia el instante de la reforma del Estado, en el que su organigrama es puesto al día y el estatuto administrativo corregido. Además de formalista, este esquema resulta políticamente ingenuo: las cosas no funcionan así en el gobierno.

Otros enfoques plantean la necesidad de centrar la reforma del Estado en el logro de sus objetivos, preocupándose más de los productos que de los insumos y de la normativa que determina las modalidades de operación del sector público. Se ha criticado a este enfoque desde el punto de vista de la eficacia, ya que aquella centrada en objetivos difiere de la eficacia organizacional. Esta última incluye diversos aspectos referidos a la innovación, adaptabilidad, aprendizaje organizacional y capacidad para evaluar el cambio (Prats, 1994).

Todavía otro enfoque jerarquiza la necesidad de reformar la gestión pública, por ejemplo desregulando internamente el gobierno o sometiendo su gerencia a profundas modificaciones (Dilulio). Sin embargo, es necesario considerar que -como ya se señaló más arriba- existen importantes diferencias entre la actividad general pública y la privada, incluyendo la menor competencia y mayor complejidad de la primera, así como su menor discrecionalidad y la mayor brevedad de sus horizontes temporales (Downs y Larkey, 1986).

Para la reforma del Estado debería darse una articulación, esto es la agregación racional y priorizada, de las propuestas de reforma del Estado, sea su origen corporativo, intelectual, político o social. El marco

analítico de dicha articulación es el enfoque de políticas públicas enunciado en la primera parte de este trabajo.

Una consideración siempre presente es que cualquier cambio de la importancia y significación como los aquí mencionados implica transacciones y costos de transición.

2. Varias reformas

No hay tal cosa como "la" reforma del Estado.

La reforma real normalmente no es una sino varias, tanto por razones sustantivas como de procedimiento. Por una parte, no existirá un instante fuera de la historia en el que es posible hacer todo de una vez. Por otra, la reforma incluye un número y variedad importante de temas, la mayor parte de los cuales requiere tratamientos y cursos de reforma relativamente específicos.

Por otra parte, si se analizan las experiencias de reforma del Estado, es fácil percibir importantes diferencias en las estrategias correspondiente a Francia, Alemania y Japón; así como también entre los procesos de reforma encabezados por la Primera Ministra Thatcher y el Presidente Reagan.

Se requieren 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.

Este proceso también involucra plazos y velocidades diferentes; algunas medidas pueden implementarse en plazos cortos, pero otras, en cambio, tomarán más tiempo. Estos niveles comprenden los siguientes:^{28/}

- redefinir e institucionalizar el papel de la alta gestión pública en el diseño de las políticas;
- reforzamiento de la capacidad de acción estratégica de cada institución, incluyendo la identificación de sus objetivos, de sus usuarios y la definición de los productos y resultados susceptibles de ser medidos;
- adquisición de competencias ejecutivas y la adopción de técnicas modernas de gestión, que incluyan una clara asignación de responsabilidades individuales y grupales, y el reconocimiento de grados de flexibilidad y autonomía adecuados para los distintos niveles de responsabilidad;
- establecer incentivos al desempeño que constituyan un reconocimiento al logro de las metas establecidas, así como también sanciones al desempeño deficiente; y
- promover la adopción de prácticas permanentes de medición y evaluación de los resultados obtenidos, y la utilización de esos antecedentes para la toma de decisiones y también como mecanismo de retroalimentación desde el público usuario.

^{28/} Al respecto véase Frei (1996).

3. Aspectos institucionales

Se ha planteado la creación de una Oficina de Modernización de la Función Pública, dependiente de la Presidencia, la que formalice una propuesta de diseño institucional, ponga en marcha las medidas iniciales y cree las condiciones de un real compromiso político con la reforma del Estado. Otra manera de enfocar este tema es mediante el desarrollo continuo y la implementación de un Modelo Prospectivo a todos los niveles de la administración, a partir de una reducida y calificada Unidad de Prospectiva. Dicha Unidad debería anticipar o prever problemas vitales y sugerir las innovaciones que habría que adoptar para favorecer una gestión más adecuada (CONARA, 1980).

Por otra parte, se habla de la necesidad de introducir cambios ónticos y ontológicos de modo de garantizar, más que la reforma del Estado, la innovación institucional permanente (Vignolo). Las condiciones de la innovación en el sector público son variadas. Primero, la sustitución de los controles ideológicos y políticos por objetivos funcionales. Segundo, el reemplazo de las definiciones centralizadas en cuanto a las restricciones financieras y presupuestarias por una autonomía financiera y controles independientes. Ello permitirá, además, relacionar las remuneraciones con los méritos. Tercero, el otorgamiento de una apertura de posibilidades de innovación a quienes desempeñen los cargos claves, tomando algunas prevenciones contra los riesgos de fracaso. Los necesarios cambios en la organización deberían ser también facilitados.

Parece más realista reconocer que la responsabilidad de llevar adelante la reforma debe descansar en la interacción de diversas autoridades, más que en un comité político ad hoc, por importante que éste sea. Carecería de realismo radicar el tema de la modernización en un solo lugar de la administración. Una división del trabajo sería: la Secretaría General de la Presidencia debería responsabilizarse de la capacidad de diseño y rediseño de las políticas y de los cambios institucionales; Hacienda, de la eficiencia del gasto público; Interior, de la gestión de recursos humanos y de otros instrumentos y mecanismos; Economía, de los servicios al consumidor y las empresas públicas; mientras Control y Evaluación deberían ser enfrentados por un Comité Interministerial; Interior y Justicia, por otra parte, podrían tramitar las reformas legales en el Congreso.

En todo caso, aunque el Estado se concentre más en un papel normativo que ejecutor, es indispensable que retenga un papel de liderazgo en mejorar las capacidades administrativas mediante apoyo y capacitación, la diseminación de información sobre la mejor práctica en el manejo de programas y de personal, y la asistencia a las agencias en que ellas hagan sus propias decisiones sobre las alternativas de procedimiento (OCDE, 1995).

Los esfuerzos de reforma deben ser apoyados, pero también seguidos de cerca, controlados y evaluados, de modo de obtener apoyo para éstos y de aprender de la experiencia.

4. Coyuntura política

La reforma del Estado puede ser iniciada en situaciones políticas muy diferentes, tal como atestigua la situación en los países industrializados. En América Latina, en general, el marco es de restricción y de necesidad inducido por los efectos de las crisis y del posterior ajuste estructural.

La puesta en marcha de la reforma de la gestión pública se ve facilitada en los primeros meses del nuevo Gobierno.

5. Vínculo entre financiamiento y resultados

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.

Esta vinculación ha sido un factor de éxito en diversos programas de reforma. Es el caso de la Estado en Nueva Zelanda (Scott, 1995); de la reforma del servicio civil en Japón (Pempel, 1995); y de los Convenios de Desempeño con las empresas estatales de Sao Paulo, en Brasil (De André, 1995).

Adicionalmente, podría establecerse un fondo concursable al cual los servicios públicos postulen con proyectos de mejoramiento.

6. Medidas legales y administrativas^{29/}

Es frecuente que se exageren los obstáculos al cambio dentro del Estado. De allí que debería dedicarse mayor esfuerzo a determinar las restricciones del modo más realista posible. Tradicionalmente se supone que existe una perfecta inamovilidad funcionaria, que las remuneraciones son bajas en todo el espectro de funciones que cubre el servicio público, que no existe ninguna flexibilidad salarial.

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.^{30/}

Es posible avanzar en distintos frentes sin modificaciones legales: uso de indicadores, utilización de las posibilidades legales; respecto de calificaciones, concursos, contratos, ajuste de plantas; modificación de la organización interna de los servicios; delegación de responsabilidades administrativas. Por otra parte, es indudable que se requieran diversas modificaciones legales, además de una estrategia de negociación con el Congreso. Normalmente se requiere este tipo de iniciativas para moderar la importancia de los factores antigüedad y capacitación; aumento de la flexibilidad laboral, subcontratación; informes anuales de gestión; y prioridad a usuarios (Marcel, 1994 b).

7. El factor gerencial

Como ya se mencionó, las más recientes teorías de la organización destacan la significación de las características personales de los jefes, especialmente su capacidad de liderazgo en el sentido moderno del término: claridad de conducción, capacidad de trabajo en equipo y de delegación de funciones, consideración de las situaciones personales, entre otros. La militancia política de quienes ocupen los principales cargos en la Administración Pública debería perder importancia. Esto es especialmente cierto para quienes ocupan cargos de Jefes de Servicio.

^{29/}Al respecto, véase Marcel (1994 a).

^{30/}Los problemas de un exceso no jerarquizado de iniciativas al respecto se analizan en Estrategia, Santa Fé de Bogotá, febrero de 1993.

8. Otras medidas

Se requiere una coalición para el cambio, ya que con bastante certeza habrá una oposición. Debe lograrse una visión de futuro, comunicable de modo sencillo. Deben buscarse triunfos de corto plazo, en una estrategia de largo plazo. No conviene declarar victoria muy pronto, hasta arraigar cambios en las culturas corporativas. Son útiles los ejercicios piloto de modernización, así como las acciones globales de cambio en organizaciones de cierto tamaño.

diseño.wkp



BIBLIOTECA
CEPAL

02841:DDT

CLI