

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R. 1313
8 de octubre de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

PAPEL DEL ESTADO Y REFORMA DE LA GESTION PUBLICA*

* Este documento fue preparado por Eugenio Lahera, como Asesor en Políticas Públicas del Secretario Ejecutivo de la Cepal, en base a la presentación en el Seminario "Desarrollo, Democracia y Política Social", Corporación S.O.S. Colombia-Viva la Ciudadanía, Bogotá 29 de septiembre 1993. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Indice

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| INTRODUCCION Y RESUMEN | 1 |
| I. PAPELES DEL SECTOR PUBLICO EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO | 2 |
| 1. El sector público ¿un mal necesario? | 2 |
| 2. Ejes centrales de la estrategia de transformación productiva con equidad | 2 |
| 3. Areas de políticas y su articulación | 3 |
| 4. Concertación social estratégica | 4 |
| 5. Macroeconomía de la transformación productiva | 5 |
| 6. Articulación productiva, capacitación y cambio técnico | 6 |
| 7. Integración al desarrollo | 9 |
| 8. Estilo de la intervención estatal | 9 |
| II. REFORMA DE LA GESTION PUBLICA | 11 |
| 1. Razones que la hacen necesaria | 11 |
| 2. Dificultades previsibles | 11 |
| 3. Enfoques de la reforma | 12 |
| 4. Orientaciones generales | 12 |
| III. RECOMENDACIONES DE POLITICA | 16 |
| 1. Mejorar la capacidad de diseño –incluyendo el frecuente rediseño– de las políticas | 16 |
| 2. Potenciar la participación | 16 |
| 3. Sistematizar consultas con el sector privado | 17 |
| 4. Sistematizar y potenciar el instrumento de las metas ministeriales | 17 |
| 5. Asegurar la especialización y flexibilidad de las instituciones públicas | 18 |
| 6. Aumentar la eficiencia del gasto público | 18 |
| 7. Mejorar la gestión de los recursos humanos | 19 |
| 8. Afianzar el proceso de descentralización | 19 |
| 9. Generalizar instrumentos eficaces y mecanismos transparentes de gestión | 20 |
| 10. Orientar adecuadamente la regulación | 20 |
| 11. Mejorar la atención y el servicio a los consumidores del sector público | 20 |
| 12. Mejorar la gestión de las empresas públicas | 21 |
| 13. Hacer bien las privatizaciones necesarias | 22 |
| 14. Perfeccionar el control y la evaluación de las políticas | 22 |

INTRODUCCION Y RESUMEN

La discusión sobre el papel del sector público y el privado en la estrategia de desarrollo conduce naturalmente al análisis de las **orientaciones principales o programas del sector público**, tanto respecto de su actuar propio, como de la fijación de marcos normativos para el desempeño de actividades determinadas. Estas orientaciones se refieren a temas vastos y complejos, tales como la competitividad, el funcionamiento de los mercados, la regulación, la política social, el perfeccionamiento de la democracia, las relaciones internacionales, o la defensa nacional.

Estas orientaciones se desagregan en **políticas públicas particulares**, las que son impulsadas por diversos agentes burocráticos, políticos, o sociales; los grandes temas u orientaciones se dividen en políticas discretas, cursos de acción del sector público en relación a un objetivo más o menos delimitado. Ya no será la competitividad, sino tipo de cambio, política comercial, o capacitación; no será el correcto funcionamiento de los mercados en general, sino alguno en particular; la política social se fraccionará en diversos temas y lo mismo sucederá con el perfeccionamiento de la democracia y los demás asuntos.

Las políticas se definen progresivamente más en relación a su objetivo que a partir de la administración pública involucrada. Esto es así porque cada vez más las políticas públicas tienen un papel regulador, contribuyen a generar externalidades y a lograr masas críticas en colaboración con los agentes privados y las organizaciones sociales. Los objetivos de dichas políticas requieren la utilización lúcida de los instrumentos parciales de que se dispone -los que incluyen a la administración pública- pero también una diversidad de variables e instrumentos de mercado, así como de participación de la comunidad.

El soporte institucional de la participación directa e indirecta del sector público en la estrategia de desarrollo es la **administración**, conformada por los distintos ministerios y departamentos del gobierno. La operación de las políticas públicas se hace efectiva mediante la **gestión** de los recursos materiales e inmateriales del sector público en la dirección determinada por las políticas. La gestión pública incluye el conjunto de procedimientos y acciones de los que depende críticamente la aplicación exitosa de las más diversas políticas.

Si se analiza la participación del sector público en la estrategia de desarrollo desde el punto de vista de sus resultados la gestión es, por lo tanto, el eslabón principal de la cadena. Dicha gestión es la que concreta los cursos de acción elegidos y los resultados dependerán de su eficacia y de su eficiencia. Por eso resulta paradójal que este tema no tenga toda la atención que merecería en el debate público, el que suele centrarse en las grandes orientaciones o en las políticas públicas particulares, como si la gestión fuera un supuesto dado, que no interesa discutir.

Este trabajo pretende ser un aporte en esta dirección. El texto tiene tres partes: en la primera se analizan los papeles del sector público; en la segunda se considera la necesidad y las orientaciones de una reforma de la gestión pública y en la tercera se realizan diversas recomendaciones de política.

I. PAPELES DEL SECTOR PUBLICO EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

1. El sector público ¿un mal necesario?

Antiguas polémicas sobre el papel del estado han perdido vigencia, pero ello no significa que exista unanimidad sobre el tema; la discusión actual es más acotada, pero sus conclusiones prácticas siguen siendo divergentes. Polarizando los argumentos, por un lado están quienes enfatizan la importancia del tamaño del estado, cuya principal conclusión de política es que hay que reducirlo. Por otro lado, quienes buscan reconceptualizar el papel del estado a partir de una estrategia integrada de desarrollo nacional.¹

En opinión de la CEPAL, el estado tiene papeles importantes en la estrategia de desarrollo; lejos de ser un mal necesario, es un elemento indispensable de ella. Precisamente por esto, es que sus errores u omisiones tendrán un alto costo social; su eficacia y eficiencia son un requerimiento del desarrollo.²

Las visiones exclusivamente cuantitativas respecto de la participación del sector público y el privado no se compadecen ni con la complejidad del tema ni con lo que han sido las relaciones entre ambos sectores en la experiencia de desarrollo económico de la región. Menos aún representan una formulación aceptable de la compleja interacción dinámica y cambiante entre los sectores público y privado.

2. Ejes centrales de la estrategia de transformación productiva con equidad

La transformación productiva se sustenta en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico y en el aumento de la inversión en recursos humanos, con miras a lograr crecientes niveles de productividad sustentables y una mayor generación de empleo productivo. La competitividad auténtica es, por lo tanto, la que se apoya en la incorporación sistemática del proceso técnico al proceso productivo y en la generación de empleos más calificados y que utilicen medios ambientalmente sustentables.

No puede generarse crecimiento con equidad sin que ambos constituyan objetivos tanto de la política económica como de la política social. Este enfoque integrado implica preferir aquellas políticas económicas que favorecen no solo el crecimiento, sino también la equidad, y destacar en la política social el efecto productivo y de eficiencia, y no sólo de equidad. Se proponen así políticas que

¹ Sobre este tema véase Eugenio Lahera, *Estado y transformación productiva. Antecedentes y perspectivas*, Revista de la CEPAL, N° 42, diciembre de 1990.

² La opinión de la CEPAL sobre estos temas puede consultarse en Fernando Fajnzylber *Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60, 1992; Gert Rosenthal, *Transformación productiva con equidad: una propuesta para el desarrollo de América Latina y el Caribe*, CEPAL, 1992. También los documentos de la CEPAL: *Transformación productiva con equidad*, 1991; *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1992; y *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, en conjunto con la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

aprovechan y refuerzan las complementariedades y también otras que debilitan las oposiciones entre el crecimiento y la equidad. De los tres grandes conjuntos de política que contribuyen a la equidad - aumento del empleo productivo, de la inversión en capital humano y de las transferencias- sólo en el último los avances podrán lograrse a expensas del crecimiento.

La inserción internacional por la vía de las exportaciones dinámicas de creciente complejidad es la contraparte de la transformación productiva con equidad. Esta parece ser la manera más promisoría de hacer crecer el empleo productivo y la masa salarial en forma rápida y sostenida, contribuyendo tanto al crecimiento como a la equidad.

La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr tasas de crecimiento altas y sostenidas. Otros elementos de carácter más estructural, vinculados al funcionamiento competitivo y flexible de los mercados -especialmente en el de los factores productivos- así como, además, las políticas que regulan la asignación de recursos, la toma de riesgo por instituciones financieras, el proceso de ahorro e inversión, la formación de capital humano y la investigación científica y tecnológica, son también condiciones determinantes para generar el crecimiento.

La estrategia propuesta se articula en torno a los objetivos de ciudadanía y competitividad; adopta como criterios inspiradores de las políticas la equidad y el desempeño, y como lineamientos de reforma institucional, la integración nacional y la descentralización. Se reconoce la existencia de tensiones entre ciudadanía y competitividad, equidad y desempeño e integración y descentralización, pero se concentra en el ámbito de complementariedad que existe entre estos ámbitos.

3. Areas de políticas y su articulación

La propuesta de la CEPAL enfatiza el carácter sistémico de la competitividad. En el mercado internacional compiten economías donde la empresa constituye un elemento que, siendo crucial, está integrada a una red de vinculaciones que influyen sobre su grado de competitividad. Dicha red abarca, entre otros aspectos, la infraestructura tecnológica, energética y de transporte, el sistema educativo; las relaciones entre empleados y empleadores; el sistema financiero y el ordenamiento institucional, tanto público como privado.

De allí que la incorporación deliberada y sistemática del proceso técnico al proceso productivo requiere no sólo *precios correctos* sino también intervenciones selectivas, así como políticas sectoriales y cambios institucionales en toda la red socio económica en la que se inscribe la empresa. El mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos debe complementarse con una amplia gama de acciones y de instrumentos específicos que inciden en determinados sectores. Entre esas acciones se pueden mencionar las que tienden a introducir modificaciones en el patrón sectorial de la inversión, a emprender innovaciones en el ámbito de la gestión institucional, y a apoyar la colaboración sistémica entre distintos sectores, agentes empresariales y actividades productivas, tecnológicas, comerciales y financieras.

El apoyo a la competitividad auténtica requiere una política comercial y cambiaria; una política tecnológica; de formación de recursos humanos; y de creación de empresas.

El reforzamiento de la articulación productiva requiere políticas industriales, políticas respecto de la agricultura y los recursos naturales; políticas de servicios básicos de apoyo -transporte, comunicaciones, puertos y comercio- y respecto del sistema financiero.

Además se precisará una forma nueva de interacción entre los agentes públicos y privados. Ella incluye diversos ámbitos: información sobre mercados y tecnología, reducción de riesgos comerciales, protección al consumidor, protección de la propiedad industrial y fomento de la transferencia tecnológica y una estrategia activa de inserción externa.

4. Concertación social estratégica

El estado es una institucionalidad que las personas se han dado para el cumplimiento de diversos fines, deviniendo ciudadanos. De allí que el estado no es anterior, ni es de naturaleza diferente a la de la ciudadanía establemente organizada; tampoco está por encima de ella. De estos hechos se deduce: primero, la superioridad de la democracia sobre cualquier autoritarismo; segundo, la necesidad de asegurar la participación de los gobernados en las orientaciones del gobierno; y tercero, la conveniencia de desarrollar políticas que tengan el máximo de consenso social posible. Como es evidente, la capacidad de desarrollar con éxito estas tareas excede las consideraciones técnicas y cae en el ámbito específico de la capacidad política de los diversos sistemas nacionales.

El estado tiene como misión política principal la de asegurar el fortalecimiento de los diversos ámbitos de la ciudadanía, así como la ejecución de las propuestas de gobierno aprobadas democráticamente. En este orden tiene tareas que están por sobre toda discusión: seguridad, orden, defensa, descentralización, relaciones exteriores, emergencias por desastres naturales. Lo que admite y exige muchas discusiones, en cambio, es la manera más eficiente de cumplir estas funciones.

El esfuerzo sistémico descrito más arriba requerirá nuevos niveles de concertación y consensos en las sociedades. Ellos comprenden un conjunto de acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre el estado y los principales actores políticos y sociales, en torno a la estrategia de desarrollo y a la secuencia de políticas e innovaciones institucionales que son necesarias. Esto también acarreará una menor opcionalidad en las políticas económicas, generándose así una fuerte tendencia hacia la *tecnificación* de la política. En este contexto es fundamental evitar un divorcio entre el poder y la sociedad, generar junto al impulso de los acuerdos, escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios y evitar un retorno al populismo, a la ingobernabilidad o a los golpes militares.

Se requiere fortalecer los mecanismos de la democracia, entre ellos Poder Legislativo y Judicial, así como los partidos políticos; avanzar en la descentralización y apoyar los gobiernos locales; y fomentar todo tipo de organizaciones que brinden un medio de expresión y un vehículo potencial de acción organizada.

También se requiere robustecer múltiples instancias de concertación y mediación, incluyendo los partidos políticos, los organismos no gubernamentales, el poder legislativo, las municipalidades y los consejos regionales descentralizados. En este mismo sentido, es también necesario fortalecer la capacidad reivindicativa de los grupos marginados.

5. Macroeconomía de la transformación productiva

Un entorno macroeconómico que garantice una tasa de inflación baja y estable es un prerrequisito para alcanzar tasas de inversión elevadas y aumentos sostenidos en la productividad de los factores. A este respecto, el sector público tiene tareas fundamentales. Con el objeto de maximizar un crecimiento sostenido del producto debe manejar de modo equilibrado el conjunto de instrumentos monetarios, financieros y cambiarios, así como los agregados tributarios y de gasto gubernamental. Por otra parte, sería muy conveniente que tuviera la capacidad de hacer sintonía fina para ajustar el nivel de gasto agregado.

La necesaria estabilización económica debe realizarse con un mínimo costo recesivo y distributivo, para lo cual se requieren políticas de control de la demanda agregada y de las expectativas, la corrección de precios relativos, políticas distributivas compensatorias, y diversas reformas institucionales en el sector público y en el privado.

La rápida generación de empleos productivos depende estrechamente del nivel de inversión. Es importante que los asalariados puedan participar en dicho esfuerzo a través de diversos mecanismos, teniendo derecho a gozar de los frutos de la mayor inversión a que dio lugar su esfuerzo de ahorro. Asimismo, aunque no se reorganice la previsión sobre la base de la capitalización individual, es posible elevar el ahorro público reduciendo el déficit de muchos sistemas previsionales mediante la eliminación de privilegios, la adecuación de los beneficios a una vida laboral actual más larga que la de antaño y a hacer que dichos beneficios estén en función del valor actuarial del fondo respectivo y no de los flujos de caja.

El aumento de los ingresos requiere políticas activas de capacitación por parte de las empresas, la generación y el apoyo de la demanda de capacitación en sectores sociales marginados o vulnerables y posibilitar la capacitación autofinanciada. Igualmente se requiere la modernización de las relaciones laborales, incluyendo el tema de los salarios participativos.

Para elevar el ahorro y la productividad del capital se requiere aumentar el ahorro institucional de los trabajadores así como posibilitar el ahorro y la formación de capital en vivienda para las familias de menores ingresos. También la creación de un mercado de capital para la inversión y educación y capacitación y de recursos financieros para proyectos de inversión de la pequeña y mediana empresa. Por último, se requiere también perfeccionar el mercado de la tierra.

La estrategia requiere una mayor apertura de la economía como medio para inducir aumentos de productividad y estimular la incorporación del progreso técnico. Dicha apertura debe ser gradual, en función de la disponibilidad de divisas y requiere armonizar las políticas de protección arancelaria y para-arancelaria, la política cambiaria y las políticas de promoción de exportaciones, todo con miras a que la protección efectiva brindada a las actividades exportadoras no sea inferior al que beneficie a los sectores que sustituyen las importaciones.

Se requiere el fortalecimiento de las finanzas del sector público sobre la base de un monto de recaudación razonable, y no sólo de una reducción del gasto. Para afianzar una sana estructura tributaria convendría recuperar los niveles de recaudación existentes a principios de la década pasada e incluso aumentarlos, ya que en la mayoría de los países hay importantes márgenes para elevarlos sin perder competitividad. Pretender basar la competitividad internacional en las bajas tasas vigentes de tributación directa tiene tanta lógica como basarla en bajos salarios reales.

Un primer renglón que admite generar recursos adicionales es el pago de intereses. Por otra parte, existe un potencial mundial y regional para reducir los gastos de armamentos y en defensa. Otra área de ahorros potenciales se vincula a la gradual eliminación de funciones públicas que han perdido su sentido y a la eliminación de obras de baja prioridad o baja rentabilidad social de los programas de inversión pública.

La reforma fiscal requiere que simultáneamente se den ciertos requisitos funcionales: institucionalización que permita garantizar la solidez estructural de los ingresos y la flexibilidad del presupuesto de gastos; viabilidad político-institucional de las reformas y factibilidad administrativa de los instrumentos.

6. Articulación productiva, capacitación y cambio técnico

El sector público tiene un papel determinante en contribuir a eliminar diversas limitaciones al crecimiento y a la creación y profundización de oportunidades económicas, en el marco de una adecuada asignación de recursos. Al estado le corresponde concentrarse en apoyar la aplicación del proceso técnico al proceso productivo, favorecer selectiva y persistentemente el desarrollo de nuevas ventajas comparativas a nivel internacional, compensar la falta de competitividad de empresas que enfrentan mercados frecuentemente cartelizados transnacionalmente, y corregir los sesgos concentradores del proceso de desarrollo.

Los servicios que otorga el estado son un componente decisivo de la función de producción de las empresas privadas y públicas. En la medida que este factor productivo no tenga la calidad y la productividad que se necesita, surgirá un creciente cuello de botella en la dinámica del desarrollo. En coyunturas específicas, en las que se requiere un redireccionamiento del conjunto de la economía, de alguno de sus sectores o una zona del país, el estado puede abandonar la neutralidad de las políticas, buscando producir las menores distorsiones posibles en la asignación de recursos.

a) Política tecnológica

La política tecnológica debe proponerse completar y adecuar la infraestructura tecnológica en las actividades prioritarias más retrasadas; promover una mayor propensión a incorporar progreso técnico e innovar en las empresas mismas, otorgando incentivos gubernamentales para emprender actividades innovadoras y dando apoyo a la creación de nuevas empresas de alto nivel tecnológico. Se sugiere, asimismo, desarrollar, a través de diversos arreglos institucionales, una red de nexos entre el sistema de investigación y el resto de la infraestructura tecnológica, por una parte, y el sector productivo, por otra, así como fomentar en éste un estrecho contacto entre usuarios y productores de bienes y servicios. Esto último podría hacerse en torno a determinados sistemas integrados de producción, donde ya se haya acumulado una experiencia y competencia básica a nivel local. Se requerirá la aplicación de criterios de selectividad, ya que sólo de esa manera es dable generar núcleos endógenos de innovación tecnológica.

Diversas políticas pueden fortalecer la oferta tecnológica, mediante el aprovechamiento más eficiente de los recursos humanos calificados y de la infraestructura física. También cabe fortalecer la demanda mediante la creación de centros de gestión tecnológica que, entre otros, fomenten los

mecanismos de subcontratación. La vital función de enlace entre oferta y demanda tecnológica puede ser desempeñada por una variedad de agentes.

b) Educación y formación de recursos humanos

En el ámbito de la educación se requiere superar su relativo aislamiento, abriéndolo a los requerimientos sociales, de modo de asegurar el acceso universal a los códigos de la modernidad e impulsar la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materias científico-tecnológicas. Para ellos se recomienda establecer una gestión institucional responsable; profesionalización y protagonismo de los educadores; compromiso financiero de la sociedad con la educación; y cooperación regional e internacional. Es esencial aumentar la descentralización y la autonomía local, reservando a los organismos centrales sólo la planificación estratégica y la responsabilidad de asegurar un nivel mínimo de calidad.

En cuanto a la formación de recursos humanos, se requiere la elevación paulatina y sostenida de la oferta formativa en sus distintas fases y ámbitos, incluyendo los programas de educación popular y educación de adultos, así como los programas de reciclaje educacional.

c) Servicios de apoyo

El impulso a la articulación productiva requiere la mejora de los canales de comercialización, particularmente de la distribución física.

En cuanto a los servicios básicos de apoyo y articulación productiva, se requieren políticas que modernicen los sectores de energía eléctrica, agua, comunicaciones, banca, seguros y transportes. En el ámbito de la modernización portuaria es indispensable asegurar el libre acceso al trabajo, la factibilidad del trabajo en tres turnos todo el año, la libre entrada de empresas privadas de estiba, la autorización a los terminales marítimos, con usuario exclusivo para movilizar cargas de terceros y la venta directa de los puertos.

En el terreno de la información y las telecomunicaciones se requiere desarrollar la infraestructura hasta alcanzar un límite inferior crítico compatible con la estrategia; lograr un equipamiento generalizado en materia de procesamiento de datos; impulsar la difusión de las tecnologías de la información; y definir un marco regulador para el sector.

Es necesario emprender la modernización de los servicios exteriores latinoamericanos concebidos como puntos focales para el esfuerzo de articulación externa de la economía nacional

d) Enfoques sectoriales

La política industrial requiere una apertura gradual y selectiva, el fomento integral de las exportaciones industriales, la incorporación y difusión del progreso técnico y el apoyo a la pequeña y mediana empresa.

En lo que se refiere a la agricultura, conviene superar el sesgo urbano-industrial en el destino de la inversión y los gastos sociales, modificar el sesgo en favor de la gran empresa agrícola y favorecer la modernización de la pequeña agricultura.

En el sector de recursos naturales debe pensarse en la conformación de redes productivas articuladas con la industria y los servicios, de modo de valorizar los recursos y de contribuir a un proceso de cambio que fortalezca su competitividad.

e) Mercados

La plena operación de los mercados requiere de competencia, información y transparencia; es responsabilidad del estado asegurar que ello ocurra. El eficaz funcionamiento de los mercados implica precios libres y desregulación y, con frecuencia, también una intervención para crear o simular mercados ausentes, insuficientes o segmentados.

f) El proceso de internacionalización productiva

La inversión latinoamericana en el exterior requiere al menos una política que no discrimine en contra de la inversión de origen regional. La internacionalización productiva requiere, además de avances en las esferas de comercio internacional y financiamiento, en lo referido a la inversión en el exterior y flujos tecnológicos. Se requiere avanzar en la negociación de acuerdos que eviten la doble tributación y eliminen trabas innecesarias para dicha inversión.

g) Pequeña y mediana empresa

La pequeña y mediana empresa requiere de estabilidad macroeconómica y de un sistema de precios relativos no sesgado contra el empleo. Además, de tres factores destacados: políticas de apoyo técnico, servicios de infraestructura y financieros.

h) Medio ambiente

La transformación productiva debe ser compatible con la conservación del medio ambiente físico, para lo cual debe incorporarse plenamente la dimensión ambiental y geográfico-espacial al proceso de desarrollo.

i) Concertación bipartita

Parece deseable propiciar una concertación directa entre empresarios y trabajadores, limitando la participación del estado a un rol de mediador de última instancia. Se requiere fortalecer la capacidad de negociación colectiva de los trabajadores y asegurar el cumplimiento de los derechos sociales y sindicales básicos. Un mecanismo de participación que podría facilitar la cooperación es el de los salarios participativos.

7. Integración al desarrollo

El principal objetivo social del estado, en tanto, debería ser el fomento de la integración al desarrollo, en la cual tiene un papel parcial pero insustituible. El estado debe contribuir de diversos modos directos e indirectos a generar oportunidades en educación, capacitación, salud, vivienda, deportes, acceso a la justicia y otros servicios básicos para que los más pobres adquieran herramientas para hacerse cargo de su futuro. De ese modo también se realiza una verdadera inversión en la gente.

El estado debe tener un sesgo por la equidad y por la compensación de las heterogeneidades sociales excesivas. Ello porque la existencia de una creciente igualdad de oportunidades es el equivalente social del imperativo moral categórico y un derecho de quienes son ciudadanos de un país a los frutos del progreso. También porque la integración social y económica es un requisito de la estabilidad política y de la modernización productiva que, a su vez, condicionan decisivamente la competitividad sistémica de la economía.

Los programas de seguridad social requieren mejorar su extensión y la calidad de su cobertura. Para ello es necesario reformar dichos programas, orientándolos hacia un sistema mixto y una extensión selectiva hacia los grupos no cubiertos. Simultáneamente deberían introducirse una serie de modificaciones para reducir el costo de las prestaciones.

Particularmente importantes resultan los programas de inversión social destinados a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Además de la educación, tales acciones comprenden: crear condiciones que favorezcan una paternidad responsable, fomentar la creación de programas de atención materno-infantil, expandir la educación preescolar, y ampliar los programas de capacitación, de tal modo que cada trabajador tenga acceso a ellos varias veces a lo largo de su vida laboral.

La eficacia del gasto social puede aumentarse velando por una adecuada complementariedad de recursos claves en la prestación de servicios, le eliminación o reducción de subsidios no vinculados a las necesidades de las familias más pobres, la asignación de subsidios a determinados grupos de manera prioritaria, y porque los subsidios alcancen a sus beneficiarios legítimos de la manera más eficiente posible.

8. Estilo de la intervención estatal

Avanzar por la senda de la transformación productiva con equidad requiere llevar a cabo una reestructuración sustancial del estado y de la gestión pública. Ello implica que éste deje de realizar funciones en que la acción estatal no se considere esencial, principalmente en la esfera productiva, y por otro lado, que asuma en forma más vigorosa ciertas funciones claves, como son el manejo macroeconómico, la inversión social y distributiva, el apoyo a la inserción internacional y a la incorporación del proceso técnico al proceso productivo y la defensa del medio ambiente.

El estilo de la intervención estatal habrá de renovarse en relación a aquel que favoreció la industrialización de la fase precedente. Este último se centro en crear la infraestructura física de apoyo para una industrialización orientada básicamente hacia el mercado interno, transfiriendo recursos al sector privado, con arreglo a distintas modalidades, y estableciendo empresas públicas en algunos sectores de insumos de uso difundido. Durante los años ochenta, las prioridades de los estados de la región se redujeron muchas veces a privilegiar una expansión cuyos frutos hicieron

posible el servicio de la deuda externa. Conviene ahora desplazar esas prioridades hacia el fortalecimiento de una competitividad basada en la incorporación de progreso técnico y en la evolución hacia niveles razonables de equidad.

Esto no significa necesariamente acrecentar o disminuir el papel de la acción pública, sino aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto. Para ello deberá crear una mejor articulación entre los procesos decisorios de corto, mediano y largo plazo; promover la coordinación intersectorial, y asegurar respaldo técnico para los necesarios esfuerzos de diálogo y concertación social.

Si la entrada de actividades al sector público es fácil y la salida imposible, se tendrá un sector público rígido, con rentas políticas y económicas y de un tamaño inadecuado. Si la entrada es imposible y la salida fácil, se logrará reducir el tamaño del sector público, no necesariamente de acuerdo a los mejores criterios de desarrollo nacional. Por supuesto, es fácil señalar como óptimo el que la entrada sea difícil pero no imposible y la salida fácil. De ese modo se podrá redefinir el sector público para que su utilidad económica y social se acerque a su aporte potencial. Fijar de una vez el tamaño y las funciones del sector público tiene como ventaja su estabilidad, de la que deriva una desventaja, su rigidez.

Se requiere que el estado renueve su estilo de inversión; desarrolle una mayor capacidad estratégica tanto en el terreno de competitividad y la innovación, como en el de la equidad; no sustituya a los agentes económicos y sociales, sino que por el contrario, asegure las reglas y el terreno para la estabilidad y el crecimiento; y sea capaz de contrapesar los efectos socialmente negativos de la dinámica económica con mecanismos de regulación, protección y compensación en materias como la educación, la salud y la vivienda, para aumentar las posibilidades de aquellos que no están en condiciones de acceder al mercado.

Debido a la interrelación entre los mercados, a menudo la intervención adecuada no corresponde aplicarla en el mercado donde se manifiesta la falla, sino en el mercado en que ésta se originó. Es este el caso del desempleo y del subempleo: desde una perspectiva de largo plazo, el origen de éstos no se encuentra tanto en el mercado de trabajo, sino en el de capitales. Por otra parte, hay que tener presente que las acciones compensatorias para corregir distorsiones en un sector aparecen como una distorsión para todos los demás sectores.

Las fallas en materia de intervención estatal pueden ser tanto o más importantes que las fallas de mercado, lo que subraya la importancia de la competencia, la legitimidad social y la capacidad operativa de las instituciones encargadas de diseñar y ejecutar las políticas. La reglamentación puede ser una fuente de renta para agentes ubicados fuera del sector público, pero en estrecho contacto con éste: los contratistas del estado. El deterioro de las instituciones públicas en muchos países de la región en la última década, exigiría primero su propia reestructuración antes de pasar a la formulación de tales políticas.

En cambio, los mayores éxitos parecen asociarse a un estilo de intervención concordante con el funcionamiento y las tendencias de los mercados, que evita distorsiones importantes de los precios relativos.

II. REFORMA DE LA GESTION PUBLICA

1. Razones que la hacen necesaria

Conviene sintetizar los motivos de la reforma de la gestión pública.

Uno, porque el sector público tiene papeles de gran significación en una estrategia de desarrollo con participación social.

Dos, porque la desconsideración del tema de la gestión puede tener efectos muy negativos socialmente. Puede haber políticas que no se realicen o que se cumplan parcialmente por debilidades de gestión; también puede haber capacidad ociosa de gestión, incluso redundante.

Tres, porque el actual sector público tiene limitaciones que al ser superadas, podría potenciarse su aporte al Bien Común. Dichas limitaciones y problemas se refieren a diversos aspectos de la administración, las políticas de personal y de remuneraciones; el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas; la atención y el servicio a los consumidores del sector público; y la gestión de las empresas públicas. 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.

Cuatro, porque los recursos humanos y financieros son insuficientes y debe asegurarse que su rendimiento sea el máximo posible. **Cualquiera sea el nivel del gasto público su efecto dependerá de la gestión.**

Cinco, porque **la capacidad de gobernar es un bien escaso**. La acción del estado exige la autolimitación y la simplificación de sus intervenciones.

2. Dificultades previsibles

Se trata de un tema complejo, ya que el estado influye sobre un gran número de sectores y actividades. El análisis del papel y las funciones del sector público suele estar marcado por criterios ideológicos, así como por intereses corporativos.

Desde otro punto de vista, en los países de América Latina existe una fuerte tradición legalista que hace depender cualquier reforma de la dictación de algún cuerpo legal.

Todo esto conforma un campo de fuerzas esterilizantes: nada sale vivo, y lo que resulta suele parecer una mutación.

3. Enfoques de la reforma

Existen diversas maneras de conceptualizar la reforma de la gestión pública.

Por una parte están los **macrorreformistas**, quienes orientan su análisis hacia un hito fuera de la historia: el instante de la Reforma del Estado, en el que su organigrama es puesto al día y el Estatuto Administrativo corregido. Además de formalista, este esquema resulta ingenuo políticamente.

Por otra parte están los **modernizadores cuantitativistas**, quienes piensan que lo determinante es aumentar determinados insumos y recursos: más computadores, mejores sueldos, más carrera funcionaria. 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. Si la gestión es inadecuada, por su calidad o por su orientación, el mero aumento de los recursos no garantiza resultados óptimos.

Otro enfoque gana terreno: **el de la gestión de las políticas públicas**. Con este enfoque se privilegia la consideración del diseño, gestión y evaluación de conjuntos significativos de líneas de acción pública referidas a temas específicos. Es en torno a este flujo de información y acción que los problemas de estructura y de gestión del sector público deben ser ordenados y resueltos.

Se enfoca mal el tema de la gestión cuando se lo confunde con el del organigrama de la administración pública. Sin duda el esquema organizativo del sector público puede potenciar o inhibir la gestión, pero no es su determinante único o principal. Más importante es, por ejemplo, la claridad de objetivos y procedimientos, el nivel de capacitación funcionaria, la calidad de liderazgo organizacional con el que se cuente y la ya mencionada consistencia en los principios de gestión.

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

Una vez que se privilegia este enfoque, debe aclararse que una manera inapropiada de considerar el tema de la gestión pública es pensar que a cada conjunto de políticas -o incluso a cada política- corresponde un tipo de gestión especial, ad hoc. Lejos de ser así, la gestión es un tema transversal, cuya eficiencia y eficacia dependen de su consistencia. Sin duda existen especificidades por sector, pero incluso éstas deben gestionarse conforme a principios generales. La calidad de la gestión depende de su transparencia, flexibilidad, descentralización, especialización, separación entre instancias decisorias ejecutoras o evaluadoras, entre otros criterios.

4. Orientaciones generales

Una pregunta relevante es la de cómo se llevan adelante los cambios requeridos. Al respecto en la literatura existen por lo menos dos enfoques: el primero concibe la reforma del Estado como un acto único, en el cual se realiza el conjunto de los cambios en el organigrama, las prácticas y las normas legales. El segundo enfatiza la necesidad de realizar reformas en el margen, de acuerdo a lo más urgente y posible, conforme al criterio del Ejecutivo.

La realidad parece ir por otro lado. Son los diversos espontaneísmos corporativos de diferentes clases los que con más fuerza y éxito empujan reformas del sector público, conforme a sus propios intereses. Nadie podría oponerse razonablemente a que los distintos sectores involucrados en la reforma de la gestión pública opinen y participen en dicho proceso. Es más, ello es indispensable desde un punto de vista sustantivo, ya que en las diferentes reparticiones y grupos de interés existe información relevante y propuestas adecuadas. También es necesaria su participación por consideraciones de factibilidad de la reforma, ya que quienes son afectados por los cambios y no participan en el proceso modificadorio tienen buenas razones para temer que sus intereses sean afectados y, por lo tanto, oponerse a los cambios.

Cuestión muy distinta es que diversos actores de la gestión pública tireen y finalmente logren modificaciones unilaterales en el funcionamiento del Estado. En este terreno no existe un equivalente de la mano invisible del mercado, ya que la suma de los diversos intereses es, de hecho, contradictoria. Lo más probable es que el resultado de una reforma dinamizada por los espontaneísmos corporativos o grupales sea una estructura deforme, desfinanciada y poco funcional para la modernización económica y social. De este modo el bienestar de la sociedad disminuirá en vez de aumentar, fortaleciendo así las opiniones críticas respecto del papel del Estado.

Para la reforma del Estado debería darse una articulación, esto es la agregación racional y priorizada de las diversas propuestas de reforma del Estado. En teoría el poder político debería realizar esta articulación. En la práctica, sin embargo, aun los gobiernos con una sólida base electoral tienen problemas para convertir dicho apoyo social en fuerza de negociación específica frente a los espontaneísmos de distinto tipo.

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

La transición a la modernidad estatal requiere dar cuenta del conjunto diferenciado de factores, que caracteriza al actual sector público, más allá de todo voluntarismo e ideología; hay que reconocer y manejar eficientemente los diversos niveles de la transición, sin perder la direccionalidad del proceso.³

Parece necesario realzar la importancia de los **programas políticos** en general y presidenciales en particular. Las políticas públicas deben corresponder a la ejecución de programas de Gobierno claramente explicitados y mayoritariamente aprobados. Su transparencia y especificidad permitirá que los electores puedan opinar sobre el futuro político del Gobierno de manera menos ideologizada. Desde otro punto de vista, esta misma transparencia facilitará el ejercicio de su evaluación expost.

³ Eugenio Lahera, *Estado y desarrollo. Un enfoque de políticas públicas*, Contribuciones N° 81, FLACSO, octubre de 1992.

Más que un cheque en blanco a un político o a un partido, las elecciones deberían entregar mandatos: hay que hacer esto y aquello y no hay que hacer lo otro. Para que esto sea posible se requiere que los candidatos tengan programas perfilados, que incluyan propuestas sobre los distintos temas de interés y, en particular, sobre la reforma de la gestión pública. De este modo se acotan las diferencias y se potencian los consensos; se otorga la fuerza democrática de la sociedad a una opción de bienestar general, la que puede ser planteada y discutida con los intereses corporativos.

Para lograr lo anterior se requiere que los candidatos realicen una campaña de ideas, o en la cual las ideas sean un componente importante. Esto se facilita hoy día porque las opciones más ideologizadas carecen de atractivo suficiente como para convertir el debate de ideas en un debate demagógico.

Responsabilidad importante en que este debate funcione tendrá la Oposición, cualquiera sean los partidos que la integren, ya que desde fuera del Ejecutivo se pueden plantear soluciones imposibles o demagógicas con mucho mayor soltura. Corresponderá a los electores evaluar la seriedad y consistencia de las propuestas.

Conviene mantener una **marcha forzada durante los primeros meses de cada administración**. La puesta en marcha de los elementos discontinuos de la reforma de la gestión pública debiera hacerse realidad en los primeros meses del nuevo Gobierno.

Con una clara **distribución de las responsabilidades** correspondientes a cada línea de modernización. 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. Carecería de realismo radicar el tema de la modernización en un solo lugar de la administración.⁴

Con estrictez en la **selección de directivos**. 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 pierde importancia frente a los aspectos mencionados en el párrafo anterior. Esto es especialmente cierto para quienes ocupan cargos de Jefes de Servicio, los cuales deberían ser mucho más autónomos de los gobiernos de turno.

⁴ Una división del trabajo propuesta para Chile 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. Eugenio Lahera, *Políticas públicas: un enfoque integral*, en Eugenio Lahera (editor) *Cómo mejorar la gestión pública*, CIEPLAN/FLACSO/Foro 90, por aparecer. En el caso de Colombia, existe una Consejería Presidencial para la modernización de la administración del estado. Al parecer, esta unidad tiene recursos insuficientes y una baja jerarquía funcionaria y política dentro del gobierno central. Fernando Rojas, *Descentralización y desorden institucional*, *Economía Colombia*, N° 241, enero-febrero, 1993.

Mediante el uso de las leyes existentes, buscando minimizar el número de propuestas de iniciativa legal.⁵

De manera **gradual**, ya que cualquier reforma tiene costos irrecuperables.

Definir un conjunto de líneas de acción contribuirá a generalizar condiciones de desarrollo e innovación institucional. Ello parece más importante que intentar reestructuraciones que sigan de cerca algún enfoque paradigmático sobre el tema, el que, por lo demás, no existe.

Conceptualizar la reforma como un proceso, ya que la modernización del sector público tiene tal naturaleza, más que un evento, una decisión o un proyecto de ley. Por eso es necesario avanzar en diversos frentes y a diferentes velocidades en un conjunto coherente de líneas de reforma.

⁵ Una estrategia distinta, cuya evolución conviene seguir, es la que se lleva a cabo en Colombia, donde la modernización del estado se ha dado mediante un complejo conjunto de reformas constitucionales, leyes y decretos. Véase *Las modernizaciones del estado: ¡Con ésta, ya son tres!*, Estrategia, febrero, 1993.

III. RECOMENDACIONES DE POLITICA

1. Mejorar la capacidad de diseño -incluyendo el frecuente rediseño- de las políticas

Se trata de un momento de singular importancia, ya que diversos aspectos o partes de las políticas reciben entonces una atención privilegiada por parte de los hacedores de políticas. Protagonismo múltiple: basta con enterarse de todos los proyectos y las políticas en ejecución cada año.

Para estos efectos es necesario consolidar la coordinación intrasectorial e interministerial. Para ello debe crearse o potenciarse la capacidad técnica y operativa de una Secretaría Presidencial. De este modo se podrá también avanzar efectivamente de las metas ministeriales a las metas interministeriales. (Sobre este tema ver #2 más abajo.)⁶

Por otra parte, se necesita establecer una asesoría técnica independiente en el Congreso Nacional. Es también conducente a este fin la consolidación de un mercado externo de capacidad de análisis de políticas, compuesto por oferentes públicos y privados.

2. Potenciar la participación

Es necesario también potenciar la participación de la gente en general, y en particular en temas complejos pero de gran relevancia, como los cambios en la regulación. Los partidos políticos podrían aportar bastante más, evitando rigidizar los debates de modo anticipado. Deberían modernizarse internamente, así como en cuanto a su articulación con la sociedad y el gobierno.

El estado debe favorecer iniciativas para incorporar demandas sociales en el diseño de proyectos de desarrollo social integrado; mayores grados de articulación entre las organizaciones reivindicativas de los grupos menos integrados a los beneficios de la modernización; mayor 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 mayor articulación entre el sistema político y los agentes y demandas del mundo popular.

De diversos modos se insinúa un cambio de la democracia representativa hacia la democracia directa, cuya base es la proposición que el juicio de cada persona adulta merece la misma consideración que el de todas las demás.⁷ En relación a decisiones de política cada vez más complejas y llenas de detalle, podría favorecerse desmesuradamente el papel de los representantes de intereses particulares. Desde otro punto de vista, el debilitamiento de diversas ideologías facilita nuevas

⁶ Como alternativa, habrá que seguir con atención la reciente experiencia de Bolivia, donde se han creado tres *superministerios*: el de Desarrollo Económico, el de Desarrollo Humano y Social, y el Ministerio de Desarrollo Sostenible. A este tipo de ministerios se agregan otros de carácter más tradicional, incluyendo Interior, Relaciones Exteriores, Justicia, Trabajo, Defensa, Presidencia y Comunicación Social.

⁷ Sobre este concepto véase Brian Beedham, *A better way to vote*, The Economist, 11 de septiembre, 1993.

agrupaciones de ideas que con anterioridad fueran consideradas incompatibles e incluso contradictorias.

Los requisitos de la democracia directa son un mayor conocimiento de los temas por parte de los ciudadanos y el perfeccionamiento de alternativas técnicas que faciliten las consultas.

Se requiere un sistema de partidos capaz de operar como instrumento para agregar y equilibrar las demandas de diversos agentes sociales.

El trabajo coordinado con las organizaciones no gubernamentales sería muy provechoso para 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.

3. Sistematizar consultas con el sector privado

Se requiere sistematizar las consultas con el sector privado, para lo cual se necesitan contrapartes eficientes en ambos lados. Un aspecto de la interacción entre los sectores públicos y privados que asume especial relevancia es la labor de prospectiva; la necesidad de conocer, aunque sea mínimamente, los escenarios futuros hacia los cuales podrá evolucionar la sociedad nacional.⁸

4. Sistematizar y potenciar el instrumento de las metas ministeriales

Las metas ministeriales o interministeriales 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 deberían ser definidas solamente sobre la base de cada ministerio en forma particular, sino considerando áreas interministeriales con algún criterio programático: política, económica, económico-social, infraestructura, desarrollo productivo, relaciones internacionales.⁹

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 alcanzados y obtener una visión de la labor que ejecuta el Gobierno en un momento

⁸ 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 para desarrollar consenso respecto de iniciativas de políticas.

⁹ El *Acta de Desempeño y Resultados del Gobierno*, una reciente ley de 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.

determinado. Ellas también facilitan la evaluación de las políticas públicas mientras se aplican y, más importante todavía, una vez que el período de gestión ha concluido. 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 subsiguiente.

Estas pueden ser utilizadas para diversos fines, tales como la identificación de trabas o cuellos de botella para su logro, incluyendo conflictos; identificación de iniciativas legales de carácter interministerial; proposición de gerentes de proyectos y programas por metas ministeriales o interministeriales; y metas emergentes.

Las metas interministeriales deberían definir objetivos precisos, de ser posible cuantificados. Para ello 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 indispensable codeterminación de las metas y su existencia presupuestaria debería ser asegurada a un nivel superior al de cada ministerio, especialmente si ellas se convierten en metas interministeriales.

5. Asegurar la especialización y flexibilidad de las instituciones públicas

Debe consolidarse la especialización de los ministerios en la elaboración de políticas, su fiscalización y evaluación, dejando en todos los casos la gestión operacional a cargo de agencias especializadas. Una razonable autonomía y descentralización de dichas agencias debe ser sistemáticamente fortalecida, precisándose su competencia y responsabilidades.¹⁰

En este sentido debe potenciarse la capacidad de control previo, propio o externo, fortaleciendo el control principalmente posterior de la autoridad contralora.

6. Aumentar la eficiencia del gasto público

Un tema de la mayor importancia es el de la articulación de las metas ministeriales y las cotas presupuestarias.

La buena asignación del gasto público tiene como prerequisite el fortalecimiento y la generalización del sistema de evaluación de las inversiones públicas.

El ejercicio presupuestario anual debe privilegiar el uso de partidas por programas, buscando reducir la inercia presupuestaria por diversas vías. El presupuesto debe considerar programas con metas específicas evaluables y apoyado por un sistema de información que fluya en forma coherente

¹⁰ 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 evaluados por sus resultados.

desde los niveles de operación a los de toma de decisiones. El proyecto de presupuesto debería acompañarse de una proyección fiscal de mediano plazo que ilustre las opciones y compromisos que enfrentarán las finanzas públicas en años sucesivos.

Se deberían eliminar las rigideces presupuestarias que impiden la existencia de incentivos para que las entidades públicas efectúen ahorros o vendan servicios.

El monto del gasto corriente aprobado anualmente debería tener el carácter de límite superior, pudiendo ser sobrepasado sólo en caso de aprobación por ley.

Debe también aumentarse la transparencia de la ejecución presupuestaria mediante el establecimiento de diversas reglas de procedimiento, así como de producción de indicadores periódicos significativos. El sistema presupuestario debería contar con una base de información integrada de la gestión pública que sea útil para la toma de decisiones y la evaluación de las políticas.

La administración financiera del estado debería ajustarse a ciertos principios esenciales de disciplina fiscal, tales como la comprensividad de los presupuestos, incorporando la totalidad de las operaciones que afectan a las finanzas públicas; la flexibilidad de los gastos, evitando la generación de *pisos* de financiamiento; y la centralidad del manejo financiero del sector asegurando que la autoridad cuente con instrumentos necesarios para llevar a cabo sus decisiones.

Una Unidad de Eficiencia debería realizar evaluaciones esporádicas en profundidad respecto de la eficiencia del gasto en unidades determinadas.

7. Mejorar la gestión de los recursos humanos

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

Cabe reconocer como punto de partida la heterogeneidad -actual y creciente- de un sector público en proceso de modernización. En vez de proponerse, o aceptar, una creciente e irreal igualdad de situaciones, habría que generalizar sistemas flexibles que hagan posible las diferenciaciones necesarias. Ellos incluyen el reclutamiento por oposición; la evaluación que refleje mérito y que sea requisito de promoción; un potenciamiento diferenciado de la capacitación funcionaria, contratada con instituciones acreditadas; los bonos de productividad. También puede considerarse la introducción de muy limitadas asignaciones de responsabilidad.

8. Afianzar el proceso de descentralización.

El proceso de descentralización requiere el traspaso efectivo del poder de tomar decisiones a nivel local, así como del financiamiento adecuado y de asegurar la indispensable capacidad de gestión a nivel regional y local.

De allí que sea indispensable diseñar un plan de apoyo a los gobierno regionales y locales, 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 niveles de calidad en materia de evaluación y de gestión de proyectos y otras materias.

Para fortalecer la municipalización se requiere establecer un sistema de capacitación y asesoría técnica para la gestión de las municipalidades, reforzar el sistema financiero municipal, y dotar a la municipalidad de la capacidad de tomar decisiones y supervisar el suministro de servicios y la construcción de obras.

La asignación automática de cierto porcentaje del presupuesto nacional para las municipalidades constituiría un paso hacia el fortalecimiento de su autonomía financiera.

9. Generalizar instrumentos eficaces y mecanismos transparentes de gestión

Entre los primeros se encuentran los sistemas de informatización de la gestión cuya introducción debe ser gradual y asegurar la compatibilidad de sus componentes; la organización por centro de costos; las gerencias de proyectos; los indicadores cuantitativos y las medidas de rendimiento.

En cuanto a los mecanismos, deben privilegiarse sistemáticamente aquellos que aseguran mayor transparencia, incluyendo la contratación externa y las licitaciones obligatorias; la separación entre agencias compradoras y entidades proveedoras y entre agencias diseñadoras y ejecutoras; recuperación de costos intra gobierno; y cargos diferenciados a los usuarios, con subsidios no endosables para el acceso a servicios o valores de bienes ofrecidos de modo competitivo.

10. Orientar adecuadamente la regulación

Hacia la promoción de la competencia, la protección e información de los consumidores y la reglamentación tarifaria y de calidad del servicio.

Una efectiva política de competencia es una precondition para una economía de mercado exitosa. Su objetivo principal debe ser la promoción de la eficiencia económica en relación a los acuerdos entre firmas y a las situaciones de monopolio o de abusos de posiciones dominantes

Aun en condiciones ideales la capacidad del regulador puede verse seriamente limitada por la asimetría en el acceso a la información. De allí que el mejor remedio para evitar abusos monopólicos consista en promover activamente la competencia cuando ello es posible. La regulación no es un sustituto perfecto de una correcta estructura de la industria respectiva. De allí que, donde haya lugar para la competencia, ésta sea preferible a la regulación.

La capacidad reguladora del estado supone la existencia de un marco normativo adecuado, equipos técnicos de alto nivel y una institucionalidad que garantice la efectividad del regulador.

11. Mejorar la atención y el servicio a los consumidores del sector público.

La calidad de los servicios públicos debe ser garantizada a sus usuarios; se requiere establecer metas, modalidades de control y de progresivo perfeccionamiento.

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

En este aspecto es también importante la permanente simplificación normativa y burocrática en las unidades relevantes; las normas y prácticas deberían ser esquematizadas e informadas a los usuarios y la estructura del trámite, así como la de gestión, deberían seguir un curso de flujo de información.

12. Mejorar la gestión de las empresas públicas.

Estas empresas requieren autonomía en un marco de desempeño establecido con el dueño y también mecanismos eficientes de determinación de precios, los que incluyan la maximización de utilidades entre sus principales objetivos. Los objetivos extraeconómicos de estas empresas deberían ser precisados de modo independiente o abandonados.

Las empresas que proveen o pueden proveer bienes y servicios operando en mercados competitivos deben ser privatizadas, de modo tal que los beneficios superen los costos de la operación en cada caso. La situación resultante debe ser de mayor y no de menor competencia. Estructura y regulación.

Otro grupo lo forman aquellas empresas que operan en mercados imperfectos o cumplen funciones sociales, respecto de las cuales se debería trabajar en el diseño e instauración del marco regulatorio y subsidiario, como condición previa al análisis sobre la conveniencia de su privatización.

Un tercer grupo lo forma el conjunto de empresas que por razones de ser no viables en el largo plazo, que cumplen adecuadamente funciones de fomento o que son políticamente necesarias para el estado se recomienda permanezcan bajo su propiedad y administración eficiente. Para este pequeño grupo de empresas se debería poner énfasis inmediato en aquellas reformas que garanticen una mayor efectividad y eficiencia.

Es conveniente modificar el estatuto de las empresas públicas, las que deben tender a funcionar como sociedades anónimas, administradas por un directorio de alto nivel y cuya permanencia esté condicionada al cumplimiento de metas. Debieran ser entidades autónomas, independientes del gobierno de turno y, por lo menos, con las mismas exigencias en términos de información que se aplican a las sociedades anónimas abiertas.

Se debe liberar a las empresas estatales de las normas administrativas y obstáculos burocráticos propias del sector público, de forma que ellas puedan lograr una real autonomía de gestión, principalmente en las áreas de personal, gestión comercial e inversiones.

Se debe establecer una política multianual de inversiones, adecuada a la planificación estratégica de cada empresa, independizando este proceso de la discusión presupuestaria anual. Desde ya debiera ser política de las empresas públicas financiar su desarrollo utilizando la riqueza del mercado financiero nacional e internacional, incorporando activa y mayoritariamente al sector privado al financiamiento del crecimiento de ellas, estableciendo sociedades mixtas, joint-ventures y otras formas de asociación.

Lo anterior exige un compromiso de las empresas para 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 consistencia con la estrategia corporativa, y que además aseguren la mantención de una competitividad estratégica.

Existen diferentes casos en los que podrá aumentarse la importancia relativa del sector privado para el suministro de bienes y servicios, sea mediante la desreglamentación de sus actividades, el otorgamiento de concesiones, o la privatización de las empresas.

13. Hacer bien las privatizaciones necesarias¹¹

Deben atenderse diversas **condiciones de transparencia**: acceso a la información, transparencia de los subsidios, destinos de los ingresos provenientes de las enajenaciones, evaluación posterior, normas de divulgación, reglas de incompatibilidades, y velocidad prudente.

La maximización de precios puede requerir medidas tales como: 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, retención de una acción especial por el sector público.

Puede considerarse la asignación especial de los ingresos de las privatizaciones a fondos sociales. También se requiere apoyo integral a los empleados redundantes de las empresas públicas y eventuales compensaciones a los consumidores.

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

14. Perfeccionar el control y la evaluación de las políticas.

Debe generalizarse la evaluación ex-post de modo sistemático, tanto de los aspectos sustantivos como instrumentales de las políticas públicas.¹²

Ello requiere una mayor claridad en la definición de objetivos precisos y la generación de indicadores de economía, eficiencia, efectividad, calidad y producción

La fiscalización debe ser potenciada, asegurando su flexibilidad.

¹¹ Robert Devlin, *Las privatizaciones y el bienestar social*, Revista de la CEPAL, N° 49, abril, 1993.

¹² Una experiencia interesante en este sentido es la evaluación de las políticas públicas que cumple la General Accounting Office de Estados Unidos.