

Nº 13, Febrero 1999

Los artículos de la Revista del CLAD Reforma y Democracia sólo pueden ser reproducidos para fines de investigación y/o docencia.

José Antonio Ocampo

Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Nuria Cunill Grau

La reinención de los servicios sociales en América Latina.

Algunas lecciones de la experiencia

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Geoffrey Shepherd

El desafío de la reforma administrativa en América Latina

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Mark Payne

Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Derry Ormond y Elke Löffler

Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Leonardo Garnier y Mario Mora

Compromisos de resultado en el sector social. Su aplicación en Costa Rica

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

José Luis Méndez

¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

[Una Nueva Gestión Pública para América Latina](#)



Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal *

José Antonio Ocampo

A. Introducción

Como es bien sabido, la crisis de la deuda dio lugar a profundos cambios en la estrategia de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. A medida que fue quedando de manifiesto que no se trataba de un evento transitorio sino más bien de un cambio permanente en el entorno macroeconómico, las medidas iniciales se transformaron rápidamente en programas de ajuste estructural orientados a promover las reformas económicas compatibles con el nuevo escenario.

De esta manera, a partir de los ochenta, las economías de América Latina y el Caribe, con diferentes grados de intensidad, iniciaron un amplio programa de reformas estructurales, entre las que destacan la liberalización comercial y la integración económica; la apertura a la inversión extranjera; la liberalización de precios; la desregulación de los mercados financieros; la flexibilización en el mercado de trabajo; la privatización, desincorporación y capitalización de empresas públicas; el cambio del modelo de financiamiento de la previsión social; y la descentralización fiscal, especialmente de la prestación de servicios sociales en educación y salud.

En buena medida, la crisis de los ochenta reflejó una crisis de la concepción del Estado como actor del proceso de desarrollo. En consecuencia, la reorientación del desarrollo regional ha girado en torno a la revisión del rol asignado al Estado, configurando un cambio permanente de régimen fiscal. Así por ejemplo, los procesos de privatización y modernización han significado en muchos países ingresos extraordinarios en el corto plazo y reducciones permanentes del gasto y el empleo públicos, al tiempo que han incrementado las demandas de un adecuado sistema de regulación de los servicios privatizados. La descentralización significó alterar la distribución de recursos y competencias entre diversos niveles de gobierno y, con ello, los esquemas de transferencias intergubernamentales. De igual modo, la liberalización comercial exigió modificar las estructuras tributarias, aumentando la importancia relativa de las bases imponibles internas (principalmente sobre el consumo, en la forma de impuesto al valor agregado, IVA). Junto con ello, la desregulación del sistema financiero —orientada a promover el desarrollo del mercado interno de capitales— facilitó, en varios casos y con grados diversos, el cambio del modelo de financiamiento de la previsión social, de sistemas de reparto hacia sistemas de capitalización, permitiendo de paso una ampliación del financiamiento interno del gobierno y del sector privado, incluyendo, potencialmente, los proyectos privados de infraestructura.

El nuevo contexto externo de globalización y el notable incremento de acuerdos comerciales a nivel subregional agregan nuevos desafíos, sin eliminar los anteriores. En efecto, el proceso de globalización acentúa la integración e interdependencia de mercados, imponiendo un significativo efecto disciplinador en la macroeconomía y en las finanzas públicas, ante la elevada movilidad del capital financiero de corto plazo. A su vez, el fuerte crecimiento de acuerdos de integración o complementación comercial a nivel subregional impone restricciones en el ámbito arancelario, obligando a un gradual ajuste a la menor recaudación aduanera, así como estableciendo desafíos de administración arancelaria y racionalización de la protección efectiva resultante.

En su conjunto, ambas vertientes —cuya interrelación da origen a lo que hoy se conoce como "regionalismo abierto" (1) — contribuyen a reducir el grado de autonomía con que las autoridades nacionales pueden tomar y ejecutar decisiones de política económica interna y de política fiscal, en particular. Más aún, en tanto los sucesos recientes de la crisis financiera asiática han puesto de relieve

(*) Documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 14 al 17 de octubre de 1998.

Publicado también en: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), El pacto fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos (LC/G.1997/Rev.1), Santiago de Chile, 3 de julio de 1998, cap. I.

el efecto disciplinador de los mercados, las autoridades económicas nacionales han debido prestar creciente atención a las señales de estabilidad y consistencia que transmite la combinación de las políticas fiscal, cambiaria, monetaria y de manejo de la deuda pública (2).

Habiendo transcurrido poco más de tres lustros, hoy puede afirmarse sin reservas que las finanzas públicas de la región han experimentado progresos significativos. Para la mayoría de los países, ya no constituyen causa de desequilibrio y, más aún, contribuyen a fortalecer la estabilidad macroeconómica. De hecho, la magnitud del ajuste fiscal llevado a cabo en la región y la brevedad del lapso en que ello se ha conseguido constituyen un hecho sobresaliente. Por lo mismo, se trata de un factor principal de la actual estabilidad macroeconómica, inédita en varias décadas, y del buen desempeño relativo de la región frente a las turbulencias externas que se iniciaron a fines de 1997. Adicionalmente, se registran avances en los arreglos institucionales de la gestión fiscal. Con ello se han facilitado los ajustes a las exigencias de la globalización, con manejos del déficit y de la deuda pública más compatibles con los patrones internacionales de disciplina presupuestaria.

Con todo, no puede decirse que los problemas fiscales de la región se hayan resuelto y que se trata, simplemente, de persistir en la actual actitud durante un lapso razonable. Por el contrario, múltiples problemas y crisis coyunturales —en muchos casos limitadas en su intensidad y, a la postre, controladas, pero crisis al fin— dan una impresión generalizada de fragilidad, es decir, de que el equilibrio fiscal y la contribución que éste hace al equilibrio macroeconómico general están todavía permanentemente en jaque, y que los logros del pasado inmediato en ese sentido necesitan ser firmemente consolidados antes de concederse cualquier atisbo de complacencia. A ello se agregan las crisis bancarias que, en ausencia de regulación prudencial adecuada, tienden a hacerse más frecuentes con la mayor volatilidad de los capitales, y cuyos costos pueden superar ampliamente los de crisis fiscales tradicionales.

Más aún, resulta claro que, por las urgencias de las crisis, el grueso de la atención fue puesto en el alcance y mantenimiento del equilibrio financiero, dejando en un segundo plano la atención a otros posibles objetivos de la política fiscal, aún cuando tales objetivos hayan concitado fuertes consensos. Así, por ejemplo, los propósitos de equidad tendieron a ser dejados de lado durante los años ochenta, tanto en el diseño de la estructura tributaria como en la del gasto público, aunque en esta última materia se observan avances importantes durante la década actual. Por su parte, los esfuerzos por mejorar la transparencia de las cuentas públicas, por diseñar una nueva gestión gubernamental orientada a resultados y por mejorar la discusión democrática del presupuesto son, por decir lo menos, insuficientes.

Estas consideraciones nos sirven de base para proponer la tesis de fondo de este trabajo: la robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o debilidad del “pacto fiscal” que legitima el papel del Estado y el campo de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. En efecto, la ausencia de un patrón generalmente aceptado de lo que deben ser sus objetivos erosiona cualquier grado de consenso sobre la cuantía de los recursos que debe manejar el Estado, de dónde deben surgir los mismos y cuáles deben ser las reglas para su asignación y utilización. Por el contrario, un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento.

Sin embargo, el éxito de la profunda transformación de la economía que está teniendo lugar, reseñada sintéticamente en párrafos anteriores, se dificulta si el Estado no está en condiciones de hacer el aporte necesario. Así, la privatización de servicios públicos debe ser acompañada de una regulación eficiente; la acumulación de capital humano y la provisión de infraestructura de calidad son determinantes fundamentales del crecimiento económico; y la equidad en la distribución de los frutos del desarrollo es necesaria para la estabilidad política y social que requiere un proceso estable de crecimiento. Sin embargo, el Estado no puede encarar sistemática y eficientemente sus tareas si el

pacto fiscal no es operativo. Recomponer, renovar el pacto fiscal resulta, así, enormemente necesario. Esta es, a no dudar, una tarea política y técnica de gran envergadura, pero, como se pretende exponer en este documento, puede decirse que además de necesaria es posible, por cuanto están dados los elementos para emprenderla.

En efecto, el conocimiento y la discusión de muchos de los componentes de un nuevo pacto fiscal están ya avanzados, y el esfuerzo mayor es el de progresar en esa tarea y, sobre todo, en articularlos coherentemente, en lo técnico, y gestar el consenso social, en lo político. La siguiente sección propone algunas reflexiones sobre sus elementos más importantes, y el resto de este capítulo muestra los progresos en cada una de estas áreas y las políticas que podrían contribuir a su consolidación.

B. Principales elementos de un nuevo pacto fiscal

A pesar de los importantes avances registrados en muchos países en materia de institucionalidad, política y administración fiscal, en general estos siguen siendo insuficientes para que los Estados de la región puedan enfrentar sólidamente los desafíos del entorno nacional e internacional del cambio de siglo. La consolidación de los importantes avances fiscales realizados en el período reciente exige generar consensos duraderos sobre un régimen fiscal capaz de compatibilizar la estabilidad macroeconómica con las responsabilidades públicas en materia de crecimiento y distribución. Ello, a su vez, hace necesario llegar a acuerdo sobre visiones de mediano plazo en torno al nivel, composición y tendencias del gasto público y la tributación. En ausencia de bases sólidas en este sentido, el equilibrio podría alterarse al reaparecer presiones fiscales y, por ende, macroeconómicas, algunas de ellas manifestadas a través de mecanismos no transparentes. Por ello, **la consolidación del ajuste fiscal** es el primer elemento de todo nuevo pacto fiscal. A esto vale la pena agregar que, por su importancia y porque el Estado es el principal agente social que puede ocuparse de ella, dicha consolidación debe ser compatible con la posibilidad de enfrentar la variabilidad coyuntural de la actividad económica, ya sea por causas internas o externas. Los agentes económicos privados se benefician si su entorno macroeconómico no experimenta crisis y variaciones bruscas, y la política fiscal cuenta con instrumentos de importancia para este fin.

Dicho esfuerzo ha de realizarse en un contexto en que la sociedad civil plantea elevadas exigencias de eficiencia a la acción pública, en principio comparables a las que eventualmente pueden resultar de la utilización del mercado en la asignación de recursos. Por ello, **eleva la productividad del gasto público** es un imperativo que no puede estar ausente de un pacto fiscal que sea satisfactorio para la sociedad. Un reordenamiento de las funciones que desempeñan distintas instituciones públicas, la introducción de claros criterios que permitan mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de su gestión y la incorporación de nuevos agentes que, sujetos a una regulación adecuada, presten servicios sociales y de infraestructura tradicionalmente reservados al Estado, son caminos que se han venido gestando para responder a esta demanda de la sociedad.

En estrecha relación con los puntos anteriores, el éxito de todo ajuste macroeconómico está condicionado por la capacidad para hacer un seguimiento detallado de los ingresos y gastos que lo determinan. Este seguimiento es también necesario para garantizar una adecuada productividad del gasto y es, por lo demás, elemento esencial de los acuerdos democráticos que son esenciales para una fiscalidad sana. En ese sentido, y tal como se expondrá con algún detalle en páginas posteriores de este documento, la historia reciente del sector público en la región da lugar a graves preocupaciones, pues ha sido considerable la opacidad de las finanzas públicas y de la acción estatal en general. En no pocas ocasiones han explotado en manos de las autoridades desequilibrios fiscales ocultos a través de operaciones cuasifiscales insuficientemente conocidas o contabilizadas. Los agentes sociales han tenido, además, la sensación de que, protegidos por la falta de transparencia, algunos se han beneficiado y otros perjudicado injustamente con estas operaciones, y que la misma ineficiencia de la gestión pública creció a su amparo. Por ello difícilmente podría consolidarse un nuevo pacto fiscal

operativo si no formara parte del mismo una preocupación explícita y mecanismos claros orientados a dotar de la máxima **transparencia** a la acción fiscal.

Si bien los países de la región han optado inequívocamente por un régimen de producción confiado al mercado, donde los individuos puedan realizar al máximo su iniciativa y sus potencialidades, es también cierto que en todos ellos subsiste con fuerza la noción de que el progreso que interesa es también el progreso como sociedad, es decir el avance simultáneo de personas unidas por valores ciudadanos comunes, que guardan entre sí una relación de solidaridad y que entienden que el progreso colectivo no es antagónico con el de los individuos sino más bien complementario y reforzante. Una de las manifestaciones más importantes de esta relación de solidaridad es la noción de que en cada momento histórico de la vida de una nación hay un nivel de equidad cuyo alcance es responsabilidad de la sociedad. En particular, la sociedad suele confiar al Estado un papel muy crucial en la **promoción de la equidad**, y el pacto fiscal resulta incompleto e insatisfactorio si ese papel se omite, se descuida o se cumple insuficientemente. Aquí resultan de importancia tareas de promoción de la igualdad de oportunidades, con sus expresiones, por ejemplo, en el ámbito de la educación, la salud y el empleo, y tareas de protección a poblaciones vulnerables; y no puede quedar descuidada la equidad con que se recauden los recursos que el Fisco emplea para éstas y para sus demás tareas.

Por último, debe recordarse que en los países de la región existe un compromiso cada vez más profundo con los valores de la democracia política, y que su fortalecimiento es una preocupación compartida por la generalidad de los sectores sociales. En ese contexto, el pacto fiscal no sólo está sujeto a la **institucionalidad democrática** sino que es en verdad un componente esencial del fortalecimiento de dicha institucionalidad. Esto es así porque las pautas de convivencia democrática no pueden sino salir beneficiadas por un proceso de discusión del que emerjan compromisos ampliamente consensuados sobre la magnitud y composición del gasto público y su financiamiento, así como de un adecuado control sobre la gestión pública. En este ejercicio democrático deben intervenir efectivamente —más allá de su participación formal— el poder legislativo y las ramas del poder ejecutivo nacional, así como las autoridades correspondientes a niveles territoriales descentralizados y la sociedad civil, por los canales que correspondan.

Un nuevo pacto fiscal que consolide las reformas en proceso, promoviendo así un entorno macroeconómico estable; que comprometa al fisco a usar eficientemente los recursos; que contemple mecanismos transparentes de acción pública; que prevea la equidad como objetivo importante, y que contribuya a afianzar una institucionalidad democrática, es condición para que progrese el proceso de transformación productiva con equidad en el que se ha comprometido la región. Las secciones restantes de este capítulo, así como el resto de este informe, pretenden contribuir a la necesaria discusión sobre este nuevo pacto.

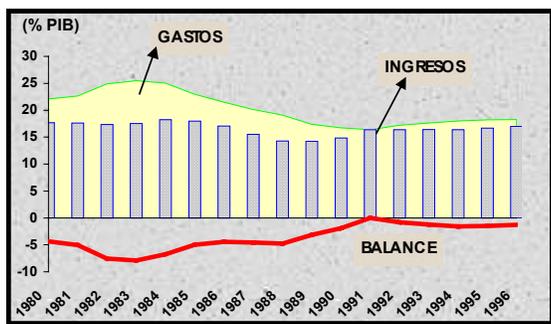
C. Consolidación del ajuste fiscal

Como es sabido, los elevados déficit públicos de los gobiernos centrales y de los sectores públicos no financieros en la primera mitad de los años ochenta, generaron presiones inflacionarias y desequilibrios externos en numerosos países de la región. De allí que la consolidación fiscal constituyese pieza central de los planes de estabilización, primero, y de ajuste, después, llevados a cabo por los países de América Latina y el Caribe durante las dos últimas décadas.

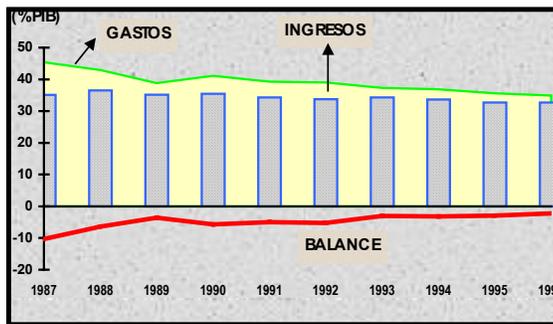
En esta materia, los avances son significativos. El balance regional de las finanzas públicas muestra, en efecto, progresos indudables, los cuales se reflejan en una notable reducción del déficit y un manejo mucho más cuidadoso tanto de éste como de la deuda pública. Durante los años ochenta, el ajuste descansó básicamente en la contracción en los niveles de gasto. En los noventa, el avance se ha basado más, en el caso de América Latina, en la mayor generación de ingresos, lo cual ha permitido una recuperación de los niveles de gasto. Esta recuperación no ha sido compartida por los países del Caribe, donde se ha mantenido en general la tendencia a la reducción del gasto (véase el gráfico I-1).

Gráfico I-1
Balance global de los gobiernos centrales
(Porcentaje del PIB)

1.a América Latina



1.b El Caribe



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

La exigencia de otorgar una fuerte prioridad al componente fiscal del objetivo de estabilización macroeconómica se tradujo en una relativa postergación de otros objetivos de las finanzas públicas. Entre estos últimos, el más perjudicado fue, sin duda, el referido a la función distributiva del sector gobierno (3). El resultado muestra un considerable abandono del objetivo de equidad —principalmente, vertical— en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, en general, y de la política fiscal, en particular. En años recientes, numerosos gobiernos han adoptado medidas —particularmente en el campo del gasto social— que reflejan una creciente conciencia de la gravedad de la situación social a lo largo de muchos años y especialmente a partir de los ochenta. Según veremos más adelante, ello se refleja, en particular, en una recuperación notoria del gasto público social en América Latina, la cual no es compartida, sin embargo, por los países del Caribe.

La favorable tendencia en las cuentas públicas oculta, sin embargo, varios fenómenos que evidencian todavía un cierto grado de fragilidad en los logros. Ciertas experiencias, al contabilizar los ingresos de privatizaciones sobre la línea, tienden a sobreestimar la solidez del ajuste, pues se basan en ingresos estrictamente no recurrentes. Por otra parte, se ha acentuado la dependencia de las finanzas públicas respecto del ciclo económico, lo que introduce inestabilidad en el gasto y cierta vulnerabilidad en el propio ajuste fiscal. La expansión del gasto durante las fases de recuperación cíclica de la actividad económica, basada en ingresos tributarios transitorios y en el acceso fácil al financiamiento externo, es sucedida por fuertes ajustes del gasto una vez que desaparecen unos y otro. La inadecuada regulación de las operaciones cuasifiscales da lugar a desajustes cuantiosos en varios países, entre los cuales se destacan durante la década actual aquellos asociados a crisis bancarias. La descentralización ha generado nuevos desafíos y, en algunos países, se ha vuelto importante fuente de desequilibrios fiscales. Finalmente, pese a la reducción del déficit, la carga de la deuda pública sigue siendo elevada.

En las páginas que siguen se analizan dos elementos de la consolidación del ajuste fiscal, aquellos relativos a la evolución de los ingresos públicos y del déficit y la deuda gubernamentales. La evolución del gasto se detalla en la sección D.

1. Ingresos públicos: avance incompleto

Desde mediados de los ochenta, todos los gobiernos de la región, con diferencias de grado y de alcance, han introducido importantes reformas a sus respectivos regímenes tributarios y arancelarios,

complementadas por otras de modernización de la administración tributaria. Si bien se presenta una marcada heterogeneidad de situaciones, en general se puede afirmar que el enorme esfuerzo realizado en materia de reformas impositivas contribuyó a un aumento, todavía modesto, en el coeficiente de tributación en América Latina (aunque no en el Caribe), acompañado de importantes mejoras en la estructura y administración tributarias. Los países de la región muestran, en cualquier caso, una gran heterogeneidad respecto de sus niveles y composición de ingresos públicos, dadas sus diferencias de nivel de ingreso, de estructura productiva, de inserción comercial y de políticas y administración tributarias.

El tamaño promedio del sector público, medido a través de sus ingresos, es moderado en la región, y claramente inferior al de la OCDE y al de las economías asiáticas. El promedio latinoamericano de los ingresos totales del Gobierno central aumentó levemente, desde poco menos del 15% del PIB en 1990 a un 17% del PIB en 1996 (véase el gráfico I-1); la mayoría de los países se concentra en el rango de 15 a 20% del PIB, y sólo Haití y Guatemala recaudan menos del 10% de esa variable. Al incluir al sector público no financiero, los ingresos totales recaudados se elevan desde 25.5% del PIB en 1990 a casi 28% en 1996, y aumenta también la convergencia de los países en torno a valores superiores al 20% del PIB. Por su parte, la media de ingresos totales de los gobiernos centrales del Caribe, aunque cae levemente en los noventa, aún se mantiene por encima del 30% del PIB. En el marco de estas tendencias, los ingresos tributarios recaudados por los gobiernos nacionales (sin considerar las contribuciones a la seguridad social) aumentaron de 11.6% en 1990 a 13.4% del PIB en 1996 en América Latina, pero se redujeron de 29.5 a 27.2% en el caso del Caribe. Aunque para el conjunto de América Latina el coeficiente medio de tributación superaba el existente en 1980, la mitad de los países de la región mantenían una presión tributaria inferior a la de dicho año.

La comparación de la presión tributaria entre regiones depende en forma decisiva del nivel de las contribuciones a la seguridad social. La presión tributaria de los países de la OCDE es de 38% del PIB (en 1995), incluyendo 9 puntos de las contribuciones a la seguridad social, de modo que la presión tributaria efectiva, neta de contribuciones a la seguridad social, es allí de 29% del PIB. Las contribuciones a la seguridad social representan en promedio un 2% del PIB en América Latina y, según lo señalamos en el párrafo anterior, la presión tributaria neta de dichas contribuciones un 13.4% del PIB. En cualquier caso, este es sólo uno de los factores de la gran heterogeneidad de los niveles de tributación característicos de la región, los cuales reflejan, entre otros factores, la eficacia de los sistemas impositivos, las decisiones sobre el tamaño del gobierno, y el financiamiento alternativo que provee la renta petrolera en aquellos países que tienen acceso a ella (véase el gráfico I-2). Estas comparaciones muestran también las grandes potencialidades para aumentar la tributación en muchos países, particularmente de América Latina, sin afectar su competitividad.

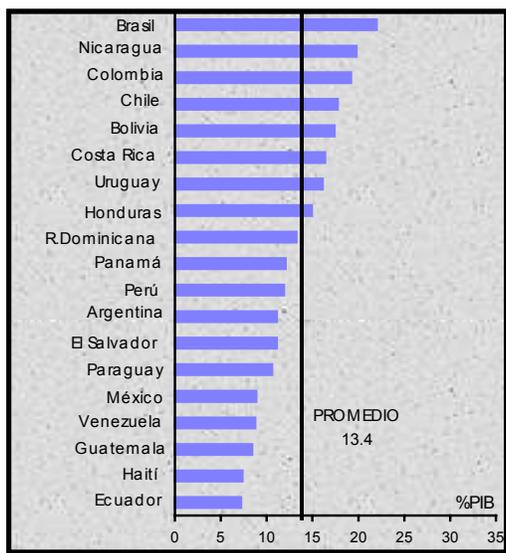
En términos de estructura del comercio, los procesos de liberalización y de integración han llevado a disminuir drásticamente el nivel medio y la varianza de los ingresos arancelarios, reduciéndose la importancia del comercio exterior en el financiamiento estatal, especialmente en los países medianos y grandes de América Latina. Este fenómeno ha generado, sin embargo, tensiones fiscales en el caso de las economías pequeñas del Caribe, donde cerca de un tercio de los ingresos totales proviene del comercio exterior. En menor medida, este fenómeno también se ha producido en Centroamérica, de manera que en ambas zonas las perspectivas de la integración económica subregional están muy ligadas a la consolidación de nuevas fuentes de ingresos fiscales.

En muchos otros aspectos, el sistema tributario muestra cambios de consideración respecto del existente a inicios de los ochenta. Se ha reducido el número de bases imponibles y se ha alterado la base territorial y funcional de los impuestos, de los de comercio exterior hacia los tributos internos, y de los impuestos directos hacia los indirectos. La tendencia a apoyarse crecientemente en el IVA, junto con favorecer la neutralidad en la asignación, permite un aumento de la cobertura sectorial de los impuestos indirectos, reduciendo las exenciones y facilitando el control de la evasión. Por otra parte, se

ha incrementado el mínimo imponible en el impuesto de renta, reduciendo el número de tramos y el nivel máximo de las tasas marginales del impuesto a las personas (de 47 a 28%, en promedio) y a las empresas (de 43.3 a 35.5%), al tiempo que se ha acudido a un uso más generalizado de criterios presuntivos de tributación en algunas actividades, para reducir la evasión.

Gráfico I-2
**Presión tributaria menos contribuciones a la seguridad social
 de los gobiernos centrales, 1996**
(Porcentaje del PIB)

2.a América Latina



2.b El Caribe



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Datos de 1995. ^b Datos de 1992. ^c Datos de 1993.

A través de este proceso, el abandono de los impuestos directos como mecanismos de recaudación ha avanzado más de lo deseable en América Latina. En efecto, en la OCDE, el 65% de la recaudación corresponde a impuestos directos (cuatro quintas partes por impuesto a la renta personal), en tanto en América Latina los impuestos directos suman sólo el 25% de la recaudación (la mayor parte por renta de las empresas). La mayoría de los países de la región recauda sólo entre 20 y 30% de sus ingresos tributarios a través de impuestos directos. Sólo Colombia, México y Panamá muestran una estructura más balanceada, con impuestos directos entre 40 y 50% del total de ingresos tributarios. En el Caribe, la estructura tributaria se asemeja más a la OCDE que a América Latina, ya que allí los impuestos directos representan, en promedio, el 40% de los ingresos tributarios, y varios países — Aruba, Barbados, Guyana, Jamaica, Antillas Neerlandesas, Suriname y Trinidad y Tabago— han sobrepasado dicho promedio en los últimos quince años.

Los ingresos por privatizaciones desde fines de los ochenta han sumado en la región alrededor de 76 000 millones de dólares de 1990, con diversa intensidad entre países pero con un ciclo temporal parecido: dinamismo inicial y desaceleración posterior, como resultado natural de un menor número de empresas disponibles para la venta. El valor de las ventas representa sólo el impacto fiscal de corto plazo. Los efectos de largo plazo, no han sido objeto de cuantificaciones apropiadas.

La evasión, la elusión y la renuncia fiscal siguen siendo aspectos débiles en la recaudación. Esto difícilmente se explica como resultado de tasas excesivas, dado que en la región se registra una asociación positiva entre nivel de éstas y la eficacia recaudatoria de los tributos. En particular, en el caso del IVA, países con alícuotas comparativamente altas, como Brasil, Chile y Uruguay, presentan tasas de eficacia recaudatoria relativamente elevadas, en tanto lo contrario sucede en países de alícuotas bajas, como Bolivia, Ecuador y Paraguay. Esto parece indicar que la calidad de la administración tributaria es un factor decisivo en los niveles de recaudación, y que puede compensar con creces el eventual desincentivo al incumplimiento tributario que emane de alícuotas más altas. De allí el rol privilegiado de su fortalecimiento en los programas de control a la evasión y elusión de los tributos.

En administración tributaria, las reformas aplicadas se han orientado a elevar la jerarquía burocrática y la autonomía técnica de las administraciones tributarias y aduaneras. Del mismo modo, se han tendido a concentrar las funciones normativas en la administración nacional, al tiempo que se descentralizan las funciones operativas de fiscalización y recaudación a nivel territorial o de gobiernos subnacionales. Aunque existe también una tendencia a unir las administraciones de impuestos y aduanas, y en un caso (Argentina) integrar aún las contribuciones a la seguridad social, esta tendencia es algo menos marcada. Finalmente, se ha generalizado el esfuerzo por simplificar normas y procedimientos administrativos, así como el de incorporar modernas tecnologías de información en el procesamiento y fiscalización de las declaraciones y en la cobranza y devolución de impuestos, buscando reducir el costo de la recaudación y mejorar la productividad de los servicios tributarios.

En síntesis, las reformas impositivas en la mayoría de los países, aunque muestran importantes logros en los diversos ámbitos, todavía distan de cumplir a cabalidad los clásicos objetivos de suficiencia recaudatoria, simplificación de normas y procedimientos, neutralidad en la asignación de recursos y equidad en la distribución de la carga. En el agregado, el desempeño tributario muestra, en particular, una mejora marginal en suficiencia recaudatoria, la persistencia de elevados índices de evasión, elusión y renuncia fiscal, y una pérdida de presencia de la equidad vertical en el debate tributario. De ahí la necesidad de persistir en reformas orientadas a mejorar los ingresos públicos. A continuación, se mencionan someramente algunos campos de acción en esta materia.

a) Privilegiar cuatro áreas para fortalecer los ingresos: lucha contra la evasión, fortalecimiento de la tributación directa, impuestos verdes y gravámenes a algunas actividades financieras en la economía global

Las comparaciones internacionales indican que el coeficiente medio de tributación en América Latina es bajo —no así el del Caribe— y que existe un amplio margen para mejorar los ingresos públicos en muchos países. En esta materia, tanto por razones económicas como políticas, se debe privilegiar una estrategia de combate a diversas formas de evasión fiscal, mediante el fortalecimiento de la administración tributaria. Ello constituye una señal clara a los agentes económicos y a la sociedad como un todo, en el sentido de que, así como el cumplimiento de la ley es un prerrequisito de la vida democrática, el cabal cumplimiento del código tributario es una condición necesaria para dar vida efectiva al pacto fiscal en que se apoya la gobernabilidad económica y política. El análisis precedente indica que existe un amplio margen para fortalecer la tributación directa (especialmente a las personas) en la mayoría de los países de América Latina. Mientras la lucha contra la evasión incrementaría la equidad horizontal, esta reforma contribuiría a mejorar la equidad vertical. A ello se podría agregar la posibilidad de utilizar en mayor escala “impuestos verdes”, los que generan además efectos positivos sobre la protección ambiental, y son aún incipientes en la región. A estas fuentes valdría la pena agregar otras derivadas de gravar algunas operaciones financieras, especialmente de carácter especulativo; sin embargo, estas deberían aplicarse en el marco de arreglos institucionales y procedimientos internacionales que impusieran cargas similares en todos los países, para evitar que dichos gravámenes den lugar a desviación de los flujos de recursos. Para dotar de viabilidad política a

todos estos esfuerzos, es necesario que el mayor nivel de recaudación vaya estrictamente ligado a mayor productividad en el gasto y a prácticas institucionales que minimicen el espacio a las posibilidades de corrupción.

b) Continuar los esfuerzos por simplificar el régimen y la administración tributarios para minimizar la evasión y la elusión

Al reducir las bases imponibles, algunas de ellas de bajo rendimiento recaudatorio, se reducen los “costos de cumplimiento” de los contribuyentes y, con ello, los incentivos para eludir o evadir el cumplimiento de las obligaciones. Un sistema con bases amplias y alícuotas uniformes es menos vulnerable a intentos de evasión —básicamente por las mayores facilidades de control por parte de la administración tributaria— que otro en el que existan múltiples exenciones, deducciones o tasas diferenciadas. Por otra parte, la simplificación del sistema tributario reduce los requerimientos de información, limitando procedimientos administrativos más complejos, que tienden a incentivar la elusión y la evasión. La simplificación debe ir de la mano con la unificación de atribuciones legales sobre una misma base impositiva, ya que cuando ésta está difundida en diversos niveles de gobierno (como en el caso de Brasil), tiende a dificultar las operaciones de control.

c) Disminuir la oferta de incentivos tributarios y, junto con ella, la correspondiente renuncia de recaudación impositiva (“gastos tributarios”)

Este tipo de instrumentos genera opacidad en el diseño y ejecución de la política fiscal, pues el gobierno generalmente no dispone de estimaciones actualizadas acerca de los volúmenes que deja de recaudar, ni tampoco respecto de quiénes se apropian de los correspondientes beneficios. La falta de transparencia, característica de estos “gastos tributarios” está muy vinculada a la considerable discrecionalidad con que los gobiernos asignan sus beneficios, lo que los transforma en un vehículo muy conveniente para diferentes modalidades de captación de renta (*rent-seeking*) y corrupción. Por lo tanto, el uso de los incentivos tributarios no sólo afecta adversamente el criterio de suficiencia recaudatoria, sino también el principio de equidad. De hecho, la potencial regresividad de este instrumento puede contribuir a neutralizar los esfuerzos distributivos que el gobierno realice a través de otros instrumentos de política, sean éstos tributarios o fiscales en general.

El argumento clásico que avala estas exenciones es el de favorecer en la asignación de recursos, a sectores o regiones seleccionados por las autoridades económicas. Sin embargo, como habitualmente no se conocen los volúmenes de recursos canalizados a los agentes favorecidos, ni tampoco se efectúan evaluaciones de los resultados, suele no quedar claro el cumplimiento de dicho objetivo. Más aún, si se justifica la prioridad concedida, resultaría más eficiente para lograr el mismo objetivo una asignación explícita de recursos en el presupuesto, lo que además facilitaría la evaluación de la eficiencia del gasto. En ausencia de una decisión en tal sentido, debe al menos estimarse un presupuesto de renuncia fiscal, el cual debe ser presentado, conjuntamente con el presupuesto ordinario, a consideración de los parlamentos, permitiendo, de paso, una mayor transparencia en la gestión fiscal (véase más adelante el punto E, relativo a la transparencia del gasto público).

d) No considerar la generación de ingresos públicos como el objetivo principal de los procesos de privatización

Debido a su carácter no recurrente, la generación de ingresos públicos no debe ser el objetivo principal de los procesos de privatización. Es esencial, en particular, evitar que los ingresos por privatizaciones se utilicen para financiar gastos corrientes. La experiencia regional indica que el uso más eficiente de dichos recursos es la recompra de deuda pública, con descuento, en los mercados secundarios, cuando dicha deuda está disponible.

2. El déficit, la deuda y los nuevos retos macroeconómicos de la política fiscal

En los siete años transcurridos de la presente década, nunca excedió el 2% del PIB el déficit promedio de los gobiernos centrales de 19 países de la región para los cuales existe información. Esto

representa un esfuerzo notable de disciplina fiscal, si se considera que, en los años posteriores a la crisis de la deuda, dicho déficit representaba cerca del 8% del PIB (véase nuevamente el gráfico I-1). Se trata pues de un logro espectacular a nivel internacional, que supera lo alcanzado durante el mismo período en buena parte del mundo industrializado.

Todos los indicadores tradicionales —necesidades de financiamiento, déficit primario y ahorro corriente— muestran una mejoría adicional en los años noventa, especialmente en aquellos países cuya situación era más frágil a comienzos de la década. No obstante, con la excepción de Chile, no se han logrado sostener niveles globales de superávit, y en algunos casos se mantienen situaciones de fragilidad fiscal (Brasil, Colombia, Costa Rica, Haití y Honduras), en su mayoría abordadas en los últimos años por las autoridades respectivas. Por otra parte, en años más recientes, hay cierta tendencia al deterioro de las cuentas públicas. En 1996, por ejemplo, quince de los diecinueve países con información registraron un déficit.

Esto último muestra en realidad una preocupante tendencia procíclica de las finanzas públicas regionales, que ha tendido a acentuar en vez de morigerar el ciclo económico. En varios casos nacionales, la convergencia de una drástica reducción en la tasa de inflación, la retoma del crecimiento, la reanudación del financiamiento externo y los ingresos por privatizaciones, generó una situación fiscal transitoriamente más favorable que el escenario de tendencia que enfrentan las finanzas públicas. En ocasiones, este proceso ha sido estimulado por los programas de ajuste, supervisados por organismos multilaterales de financiamiento cuya atención se centra excesivamente en indicadores de déficit que no consideran el impacto del ciclo económico. Esta práctica relaja la disciplina fiscal en la fase ascendente del ciclo, obligando a realizar severos ajustes cuando el entorno internacional es adverso, como ha acontecido con la crisis mexicana a fines de 1994 y con el actual impacto de la crisis asiática. Las estimaciones indican que el gasto público tiene en la región, en efecto, un comportamiento cíclico mucho más pronunciado que en los países de la OCDE y el sudeste asiático.

No menos importantes han sido los problemas asociados a los costos de ciclos financieros mal administrados, en un contexto en el cual la volatilidad de los flujos de capital ha tendido a acrecentarse con el proceso de globalización. En muchos casos, estas crisis están asociadas a una liberalización de variables financieras (tasas de interés, crédito bancario o cuenta de capital de la balanza de pagos) sin un simultáneo reforzamiento de la regulación y supervisión prudencial de los bancos y otros intermediarios, con miras a tener en cuenta los riesgos de pérdida que afectan a los procesos crediticios y de inversión en mercados financieros más libres. En efecto, una deficiente regulación prudencial durante las fases de bonanza o desregulación permite a las entidades financieras asumir riesgos excesivos; se da así lugar a posteriores quiebras y a costosos programas de rescate, que incluyen préstamos a bancos faltos de liquidez, programas de compra de cartera, reprogramación de créditos con tasas de interés preferenciales o, si se trata de créditos externos, con condiciones cambiarías preferenciales, entre otras medidas. En unos pocos casos, el fisco ha asumido explícitamente las pérdidas, pero en otros ha dado lugar a operaciones cuasifiscales del banco central. La intervención tardía ha tendido en estos casos a acrecentar las pérdidas. Las más costosas han sido las crisis bancarias de Argentina y Chile de comienzos de los años ochenta, donde dichas pérdidas alcanzaron entre 40 y 60% del PIB. Las principales crisis financieras de la década actual (México, Paraguay y Venezuela) han generado obligaciones fiscales o cuasifiscales equivalentes entre 8 y 18% del PIB.

Asimismo, los procesos de descentralización han generado dificultades macroeconómicas nada despreciables, fundamentalmente asociadas a cuatro fenómenos: a) la descentralización mayor en los ingresos que en los gastos, que ha caracterizado este proceso en algunos países (Brasil y Colombia); b) el uso generalizado de sistemas de participación en las rentas nacionales, que reducen los grados de libertad de la política tributaria, ya que aumentos en los recaudos tributarios generan automáticamente, por la vía de aumentos en las transferencias, mayores gastos; c) la ausencia de control del endeudamiento territorial; y d) la falta de incentivos adecuados a la generación de recursos propios en

las regiones. La excesiva dependencia de las transferencias nacionales es una de las características desafortunadas de la descentralización en América Latina: ellas suelen financiar más de la mitad de los gastos locales contra una tercera parte en los países de la OCDE. Así las cosas, los esfuerzos por mejorar la gestión pública mediante la administración descentralizada de servicios deben estar acompañados de una solución a estos dilemas macroeconómicos, que pueden terminar por derrotar el propio proceso.

La evolución de la deuda pública muestra también avances importantes, gracias, en particular, a los programas de reducción adoptados desde fines de los años ochenta. La relación deuda pública/PIB se redujo de 50 a 30% entre 1988 y 1992, estabilizándose luego, aunque con grandes diferencias entre países y con aumentos significativos en algunos de ellos. Sin embargo, el problema de la deuda externa dista mucho de haber sido superado, según se refleja en el peso importante de los costos de su servicio, en la alta proporción que representa la deuda pública en la deuda externa total y en el hecho de que en muchos países dicha proporción, así como la relación deuda externa/PIB, supera los niveles que caracterizaron los años anteriores al estallido de la crisis. En unos pocos países, la deuda interna ha comenzado a jugar un papel importante (Brasil, Colombia, Costa Rica y, en menor medida, Argentina), favoreciéndose del desarrollo de los mercados financieros nacionales, pero generando también en algunos momentos presiones sobre dichos mercados.

En los últimos años, se ha adquirido en la región una conciencia creciente sobre un elemento generalmente olvidado de la deuda pública: la deuda previsional. Ello ha llevado a introducir procesos de reforma en los sistemas de seguridad social, limitando y redefiniendo la participación pública en dicho ámbito. El impacto de tales reformas en las finanzas públicas es considerable, tanto por la magnitud de la deuda involucrada como por las exigencias fiscales que impone la transición previsional.

El cambio total e instantáneo hacia cuentas de ahorro individuales obligatorias implica reconocer dos componentes de la deuda previsional: a) el valor presente de las pensiones de quienes se encuentran pensionados a la fecha de vigencia de la reforma (la deuda previsional con los jubilados); y b) el valor presente de las contribuciones (o beneficios a los cuales dan derecho) que hasta la fecha de vigencia de la reforma han realizado (adquirido) aquellos que aún permanecen activos (la deuda previsional con los activos). La suma de ambos valores, menos el valor de las reservas del sistema antiguo, constituye una aproximación de la deuda previsional implícita.

La deuda es elevada para países cuya fuerza de trabajo y población están relativamente envejecidas, en que las tasas de cotización y de reemplazo son altas y existe una alta relación de cotizante por asalariado. Para un primer grupo de países, cuya deuda previsional se estima sobre 200% del PIB (Argentina, Brasil y Uruguay), realizar una sustitución total e inmediata de un sistema por otro implica recursos fiscales por un monto anual superior a 6% del PIB por un lapso de cuarenta años (asumiendo una amortización lineal y una tasa de descuento de 5%). En un segundo grupo de países (Chile, Costa Rica, Cuba y Panamá), con una deuda previsional entre 90% y 200% del PIB, se deberían destinar recursos fiscales por montos entre 2.8 y 4.6% del PIB. En situaciones más factibles de financiar la totalidad de la deuda previsional se encuentran aquellos en que ésta fluctúa entre 20% y 50% del PIB (Bolivia, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela), los cuales deberían asignar recursos fiscales anuales en montos equivalentes a cifras entre 0.7 y 1.4% del PIB.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, la viabilidad de realizar un cambio total e inmediato del sistema de pensiones debe ser ponderada por las autoridades pertinentes en cada país. Un caso citado frecuentemente en el debate regional es la experiencia chilena, donde se transfirió al Estado la responsabilidad financiera por el costo total de la reforma. Este costo incluye: el pago por el déficit operacional (para amortizar la deuda con los jubilados y pensionados), el pago de los bonos de reconocimiento (para amortizar la deuda por las contribuciones pasadas que realizaron los activos al

momento de la reforma y que llegan a la edad de jubilación o se pensionan), el pago de los subsidios para pensiones mínimas a aquellos que, habiendo contribuido durante un período legal, no acumulan un monto que permita financiar la pensión mínima, y el pago de las pensiones asistenciales para los indigentes. Estos compromisos han significado hasta el presente, para las finanzas públicas, un esfuerzo muy superior a las proyecciones originales, y parte de su financiamiento requirió en su oportunidad (1981-1987) de un importante ajuste en la estructura del gasto fiscal social, que redujo la disponibilidad de recursos para programas en educación, salud y vivienda. Aparte de estas consideraciones fiscales, es necesario tener en cuenta los efectos distributivos, especialmente en lo que concierne al prorratio del costo fiscal entre las diferentes generaciones de contribuyentes y jubilados. Para enfrentar los problemas mencionados, se proponen cuatro importantes líneas de acción:

a) Morigerar el carácter cíclico de las finanzas públicas

Es necesario corregir el manejo excesivamente procíclico de las finanzas públicas, rescatando un enfoque estabilizador que privilegie las tendencias de mediano plazo en la economía y las propias variables fiscales. Por cierto, la validez de un enfoque anticíclico de las finanzas públicas depende de su consistencia, es decir, de que opere en ambas fases del ciclo, ahorrando las holguras en la fase de auge, para poder acudir a las reservas en períodos adversos. Con este fin es necesario contar con algunas reglas sobre el gasto y con algún diseño institucional que asegure la simetría fiscal en el ciclo.

En materia de reglas presupuestarias, se ha sugerido acotar el crecimiento del gasto corriente a niveles estables y no superiores al crecimiento tendencial de la economía, dando a los impuestos un rol activo para atenuar las fluctuaciones del ciclo económico. En materia institucional, junto a los conocidos fondos de estabilización del precio del café (Colombia) y del cobre (Chile), se plantea la conveniencia de establecer un fondo de estabilización de la recaudación tributaria, donde se contabilizarían y acumularían los ingresos transitorios durante los períodos de auge, para evitar igualmente una excesiva contracción del gasto durante la posterior fase descendente. Este manejo debe ser complementado con otro, también anticíclico, del endeudamiento público, en particular del crédito externo.

En esta misma orientación, es importante que los gobiernos de la región concedan mayor importancia a diferenciar el componente cíclico y el componente estructural del déficit público, al estilo de las economías de la OCDE. Por de pronto, la alta elasticidad-ingreso de las importaciones es un indicador del marcado componente cíclico propio del actual patrón de crecimiento. Como la estructura tributaria ha acentuado su dependencia de los impuestos indirectos, la fluctuación de los ingresos aduaneros, y del IVA por importaciones, indica que los cálculos tradicionales pueden subestimar la magnitud del componente cíclico.

Realizar un seguimiento de los déficit cíclico y estructural del sector público, con información estandarizada y oportuna, facilitaría los debates fiscales de mediano plazo, evitando además ajustes traumáticos en la coyuntura. Del mismo modo, dotaría de mayor estabilidad a los programas sociales, pues podría acudirse a los ingresos públicos o a la inversión pública como variables de ajuste al ciclo. Ello ayudaría a mejorar el impacto de los programas sociales, ya que una vez corregidos los escenarios de vaivenes pronunciados en el gasto social, es más factible concentrarse en el análisis de su impacto y en las correcciones necesarias en su desempeño.

b) Prevenir las crisis bancarias y, en caso de que se presenten, diluir los patrimonios de los accionistas de las entidades en crisis y asumir las pérdidas por la vía fiscal

Dados los elevados costos fiscales y cuasifiscales de las crisis bancarias, su prevención es una de las actividades de mayor rentabilidad social. La experiencia regional e internacional indica que una combinación de entornos macroeconómicos menos volátiles y una regulación prudencial fuerte son particularmente eficaces para dicha prevención. Lo primero puede ser apoyado con medidas financieras orientadas a elevar el costo de la entrada de capitales de corto plazo (encajes a pasivos externos) o de captación de menor duración del sistema financiero (encajes mayores para captaciones de plazos

cortos), así como con un manejo fiscal menos procíclico. Las medidas de regulación prudencial deben estar orientadas a evitar que las entidades crediticias asuman riesgos excesivos durante la fase de auge, a cubrir adecuadamente los riesgos asumidos, adoptando incluso requisitos más estrictos que los propuestos por el comité de Basilea (dada la más alta volatilidad financiera en la región) e incluyendo en la regulación a filiales y subsidiarias del exterior, así como al conjunto de los conglomerados financieros que constituyen una unidad empresarial. En caso de que se presenten crisis, es esencial que los patrimonios de los accionistas de las entidades disminuyan en función de las pérdidas acumuladas y que se evite a toda costa salvar deudores que hayan participado en prácticas engañosas o al borde de la legalidad. Asimismo, los gobiernos deben aportar los recursos necesarios para capitalizar directamente entidades en crisis, si ello se considera conveniente, o para cubrir las pérdidas cuasifiscales del banco central, impidiendo en este último caso que estas pérdidas se reflejen en una expansión del crédito interno.

c) Manejar con cautela los efectos macroeconómicos de la descentralización

Para manejar los efectos macroeconómicos de la descentralización, la experiencia regional indica, en primer término, que es esencial una clara definición de las competencias entre el nivel central y el regional y local, y una estimación rigurosa de los costos necesarios para financiar las de estos últimos. Las transferencias que se diseñen con este propósito deben estar desligadas de la recaudación de impuestos nacionales, y deben preferir modalidades que concilien criterios de equidad interregional, eficiencia y esfuerzo fiscal. Para ello han de tenerse en cuenta cuatro variables, cuya importancia relativa debe ponderarse en función de las condiciones nacionales: población objetivo (sistema de capitación), costo de prestación de los servicios descentralizados, eficiencia y eficacia en su prestación y nivel del esfuerzo fiscal regional o local. La experiencia aconseja también diseñar mecanismos estrictos de seguimiento y control del endeudamiento y del uso de las transferencias. Destaca igualmente la importancia de robustecer la capacidad de recaudación local, así como las capacidades técnicas de gestión administrativa y financiera a nivel regional y local.

En estas materias, existen en la región experiencias recientes de manejo más responsable y coordinado del endeudamiento territorial, con miras a minimizar efectos macroeconómicos adversos y a favorecer una mejor utilización del ahorro, como viene aconteciendo en Colombia. En el mismo ámbito, destaca la puesta en marcha de programas de saneamiento y ajuste fiscal a nivel subnacional, como es el caso de algunas provincias de Argentina y estados en Brasil, y los recientemente iniciados en departamentos de Colombia. En estos programas se establecen metas de reducción del déficit fiscal mediante el fortalecimiento y modernización de las bases tributarias subnacionales, la reducción de los gastos de funcionamiento y el establecimiento de compromisos de pago de las deudas contraídas. Existen casos exitosos de fortalecimiento de la tributación local (impuestos a la propiedad y a la valorización). Este proceso debe ser reforzado mediante el otorgamiento a los gobiernos subnacionales de adecuados grados de autonomía para administrar sus recursos.

d) Vigilar el impacto fiscal de las reformas a la previsión social

Aun en ausencia de crisis financieras que pudieran afectar la rentabilidad mínima garantizada de los fondos de pensiones, es posible que la deuda previsional que se hace explícita, y las transferencias necesarias para cumplir con las pensiones mínimas y asistenciales, hagan necesario el aporte de recursos fiscales adicionales. La experiencia chilena confirma esta apreciación. De ahí que la principal lección de esa experiencia sea que la transición de un sistema de financiamiento de las pensiones a otro exige un enorme esfuerzo en las finanzas públicas.

En la práctica han surgido modelos alternativos de reformas, que combinan cuatro estrategias, de modo de aprovechar las bondades del sistema de capitalización pero a la vez minimizar la deuda previsional explícita. La primera estrategia busca reducir los compromisos financieros que el sistema contrae a futuro, modificando las condiciones de elegibilidad y el monto de las fórmulas para obtener los beneficios. La segunda representa un cambio sólo parcial hacia un sistema de capitalización, y

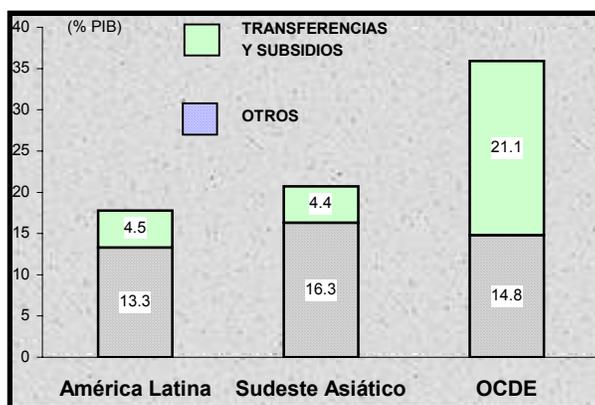
permite la coexistencia de un sistema de reparto y otro de capitalización, definiéndose la distribución de afiliados entre ambos sistemas de acuerdo a consideraciones fiscales o de otra naturaleza (Argentina, Colombia, Uruguay). La tercera estrategia consiste en diseñar, al menor costo posible, un mecanismo de incentivos para el traslado de una persona o de una cohorte al nuevo sistema. La cuarta continúa con el sistema de reparto pero lo administra conforme a un régimen de contribuciones definidas en forma hipotética (nocial), esto es, donde cada contribuyente cuenta con una cuenta individual pero hipotética, que se capitaliza a una tasa de retorno similar a la tasa de crecimiento del salario promedio con que se reunieron las contribuciones (Italia, Letonia, Suecia; en estudio en Costa Rica y Polonia). En general, los países de la región han tendido a adoptar una combinación de las tres primeras, como se puede apreciar en los casos de Bolivia, Brasil, Colombia, México, Perú y Uruguay. La última debería ser objeto de mayor atención en el futuro.

La forma de financiamiento no está prefijada en la mayoría de los casos, pero puede consistir en una combinación de impuestos corrientes, deuda pública e ingresos de privatizaciones, entre otros. Basar el financiamiento sólo en los impuestos significa una pesada carga para la mayor parte de las generaciones actualmente activas; inversamente, basarlo en deuda (bonos del Estado) alivia a las generaciones presentes y traslada el costo de la transición hacia las futuras.

D. Mayor productividad del gasto público

La participación promedio del Estado en la economía muestra un patrón diferenciado por subregiones; en los años noventa ascendió a un 36% del PIB en el Caribe (gobierno central) y un 27% en América Latina (SPNF). Los patrones de gasto también han sido divergentes en una y otra subregión durante la década actual. Mientras la importancia del gobierno central en los países del Caribe ha seguido declinando, aproximándose a los niveles de los países de la OCDE (35% del PIB), en América Latina ha tendido a aumentar, pero se mantiene aún distante de dichos niveles y de los del sudeste asiático (véase el gráfico I-3). En América Latina, la tendencia al aumento del gasto público ha surgido fundamentalmente en los países que tenían un nivel inicial de gastos relativamente más bajo, mientras en los demás ha ocurrido lo contrario. En conjunto con las tendencias observadas en el Caribe, esto indica que ha habido cierta convergencia en la magnitud del gasto público de los distintos países de la región. Vale la pena señalar, por otra parte, que en los países latinoamericanos sobre los cuales se cuenta con información, la recuperación del gasto no ha estado acompañada de un incremento del empleo público, que ha descendido como proporción del empleo no agrícola en la década actual: de 15.3% en 1990 a 13.0% en 1996.

Gráfico I-3
Composición del gasto total gobierno central
(Promedios regionales 1990-1996)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales, e información del Fondo Monetario Internacional (FMI).

La experiencia internacional señala que el gasto público tiende a aumentar junto con el grado de desarrollo, lo que indica que es un “bien superior”. Este patrón está claramente asociado al desarrollo de la seguridad social. En efecto, al examinar tanto la evolución del gasto en los países de la OCDE como en América Latina, se aprecia una clara tendencia al mayor peso relativo del componente de transferencias y subsidios, asociados en gran medida a la previsión social, cuando crece el ingreso por habitante. No obstante, aun cuando se ajusta en función de dicho factor, el tamaño del gobierno central es menor en América Latina que en la OCDE y el sudeste asiático (véase nuevamente el gráfico I-3).

En términos de composición destaca sin duda la recuperación del gasto público social en América Latina, que desafortunadamente no ha sido compartida por el Caribe, donde dicho gasto muestra todavía una tendencia ligeramente descendente, como se indica más adelante. Asimismo, mientras la inversión pública tiende a recuperarse en varios países latinoamericanos en la década actual, ha seguido disminuyendo en el Caribe. Por otra parte, en la mayoría de los países se registra en los años noventa una reducción de la participación relativa de los pagos de intereses y de funciones no directamente relacionadas con la actividad productiva y social.

El gasto militar alcanza, en promedio, a un 10% del gasto del gobierno central en América Latina, lo que equivale a 1.9% del PIB. Ambos porcentajes son los más bajos de las regiones en vías de desarrollo. A estas cuantías habría que sumar los gastos en orden y seguridad interna, que representan en promedio 1.3% del PIB. Cabe observar, sin embargo, que la reducción de los gastos militares no ha ido a la par con los avances en la democratización regional y los esfuerzos de pacificación, lo que indica que el “dividendo del desarme” aún no se ha manifestado. De hecho, a lo largo de la década, América Latina ha sido la región donde menos se han reducido los gastos militares respecto del PIB. Se trata, por lo tanto, de un gasto relevante, cuyo examen, por variadas razones, no es transparente y que no suele asignarse de acuerdo a criterios competitivos ni es objeto de información y evaluación adecuadas.

En general, los esfuerzos por aplicar políticas que mejoren la eficiencia del gasto público, aunque promisorios, han resultado insuficientes. Persiste la tendencia a poner el énfasis en la magnitud de las asignaciones, más que en la eficacia, eficiencia y calidad del gasto público. Pese a intentos pioneros, todavía son incipientes los esfuerzos por alentar la productividad a través de cambios en la cultura de la administración pública hacia una de gestión orientada a resultados. Se registran, sin embargo, logros en varios frentes de reorganización institucional orientada a mejorar la eficiencia del gasto: en el manejo más eficiente de las empresas públicas, en la gestión descentralizada del gasto público, especialmente social, y en el diseño de mecanismos que permiten la participación de nuevos agentes en áreas tradicionalmente reservadas al Estado. Los avances en todas estas materias son elementos destacados de las “reformas de segunda generación” que han iniciado los países de la región.

Cabe destacar, en efecto, que durante la década actual se detecta un creciente interés de las autoridades por los efectos microeconómicos de las finanzas públicas. En tal sentido, existe consenso sobre la necesidad de que los programas de gasto público expliciten y cumplan objetivos precisos, del menor costo y la mayor calidad posibles. Como resultado de ello, han venido difundiéndose nuevos paradigmas de la gestión pública, que parten del reconocimiento del derecho que tienen los ciudadanos —como contribuyentes y usuarios de los servicios— a ser tratados como clientes cuya satisfacción importa, y que introducen nuevos criterios administrativos basados en la obtención de resultados. Esta nueva cultura de gestión pública está asociada al diseño de novedosos esquemas mediante los cuales las entidades públicas rectoras de un sector establecen los objetivos y resultados esperados de la gestión de la institución prestadora de dichos servicios o incluso los “contratan” formalmente, y el cumplimiento de las metas establecidas es objeto de evaluaciones periódicas. A nivel global, las

entidades rectoras también se someten al proceso de establecimiento de objetivos y metas, en virtud de contratos con el jefe de gobierno o las entidades fiscales o de planificación. En algunos casos, los destinatarios del gasto público (por ejemplo, los padres de familia en el caso de la educación) participan en la toma de decisiones y el control. En un proceso un tanto más incipiente, en algunos casos se vinculan las remuneraciones de los funcionarios al cumplimiento de los objetivos y metas propuestos. A partir de programas pilotos ejecutados en varios países de la OCDE, estos esquemas se han venido introduciendo en la región. Se destacan, en particular, los avances logrados en esta materia en Chile, Colombia y Costa Rica.

En el caso de las empresas públicas ha habido, sin duda, avances en la racionalización del manejo de los sistemas tarifarios. Estos avances reducen los consuetudinarios atrasos en los reajustes —provocados por tácticas de corto plazo para frenar un proceso antiinflacionario o atenuar algún conflicto distributivo— que invariablemente culminaban en “tarifazos” y terminaban afectando la gobernabilidad del país. Aunque hay en la región ejemplos destacados de empresas públicas manejadas con criterios de racionalidad económica, abundan los casos en que los criterios políticos predominan en la elección de los directorios y gerentes, así como en el manejo diario de las empresas, y en los que dicha gestión carece de la transparencia adecuada y se presta, por lo tanto, a diversas modalidades de corrupción. Todos los países de la región, incluidos los que más han avanzado en el proceso de privatización durante las dos últimas décadas, han conservado importantes empresas públicas en su patrimonio, por lo que su administración continuará ocupando un lugar destacado en el manejo eficiente de los recursos públicos.

La descentralización fiscal ha avanzado en la región, en un proceso que conjuga tanto imperativos políticos de profundización democrática, mediante el acercamiento del gobierno a los ciudadanos, como el objetivo de aumentar la eficacia y eficiencia del gasto público, en especial en aquellos servicios, como los sociales, en cuya prestación no existen economías de escala. Su grado de avance ha dependido no sólo de decisiones políticas, sino también del tamaño del país. Se trata de un proceso complejo, en el que entran en juego equilibrios políticos y económicos delicados. Algunas de sus principales dificultades están relacionadas, como hemos visto, con efectos macroeconómicos adversos, asociados al diseño imperfecto de los esquemas de competencias y recursos, a inadecuados sistemas de transferencias, a falta de controles eficaces del endeudamiento territorial, y a la inexistencia de facultades o incentivos para la generación de recursos propios. Como veremos en una sección posterior, también existe el peligro de que la descentralización afecte adversamente la equidad interregional.

En materia de mejoramiento de la prestación de servicios, la experiencia acumulada todavía no es suficiente, pero en todo caso ella indica que la posible mejoría se encuentra limitada por dos factores fundamentales: la excesiva dependencia de recursos nacionales y la notable centralización del manejo de los recursos humanos, que reduce considerablemente el margen de acción de las autoridades locales para administrar los servicios y, por ende, responder por su gestión, así como las posibilidades de aprovechar la participación de la comunidad en todo su potencial. La información relativa a la evolución de la eficiencia del gasto —medida a través de indicadores de costo, impacto y de la evolución de la calidad de los servicios— es ambigua, puesto que revela tanto éxitos como retrocesos. Existen, por otra parte, casos exitosos en que se han ampliado los canales de participación ciudadana en la elaboración del presupuesto y en la prestación o control de servicios locales, pero éstos pueden considerarse todavía insuficientemente desarrollados en el conjunto de la región.

Lo ocurrido en la región indica que la privatización de empresas públicas da lugar a mejorías en la administración y en la productividad, tanto durante la fase preparatoria para la venta como cuando su administración pasa a agentes del sector privado, aunque no existen realmente evaluaciones completas de los efectos sectoriales de los procesos de privatización que permitan apreciar, en particular, los beneficios recibidos por los consumidores en términos de costo y calidad de los servicios públicos que

han sido objeto de dichos procesos. La mejoría está íntimamente ligada, en el caso de sectores donde existen importantes fallas de mercado, a su regulación.

La privatización ha estado acompañada, en muchos países, del desarrollo de esquemas que promueven la participación del sector privado en nuevos proyectos de infraestructura. Aparte de los problemas regulatorios mencionados, estos esquemas exigen importantes decisiones en torno al otorgamiento de garantías por parte del sector público (4). Su concesión indica que el gobierno actúa como entidad aseguradora contra riesgos regulatorios, de fuerza mayor, comerciales (venta o rentabilidad mínima) y financieros (garantía de disponibilidad de recursos), y asume pasivos contingentes que pueden hacerse efectivos en cualquier momento. El diseño de estos esquemas determina la forma en que se reparten los costos entre el agente privado y el gobierno y, por lo tanto, también influyen en la apropiación de los beneficios netos de la inversión correspondiente por parte del agente y toda la comunidad.

En el caso de los sectores sociales, existen mecanismos ya consolidados de participación de agentes privados en el manejo de fondos de emergencia e inversión social. En este campo, existen casos destacados de manejo transparente, eficiente, rápido y flexible para atender demandas sociales específicas. Han demostrado ser, además, mecanismos eficaces para captar recursos externos, pese a que la evaluación del impacto efectivo de los programas financiados por estos fondos es insuficiente. Por lo tanto, preocupa que la mayoría de sus acciones hayan estado orientadas al alivio temporal de la situación de algunos grupos vulnerables, más que a superar las condiciones estructurales que afectan a la población pobre, en especial la falta de capital humano para incorporarse a los mercados formales de trabajo. Su articulación con los programas más generales de la política social también ha sido generalmente escasa.

En los últimos años se han abierto también múltiples espacios de participación de agentes privados, solidarios y comunitarios en los programas permanentes de la política social. Estos espacios suponen el rediseño de los sistemas de previsión social, así como diversos mecanismos de participación en la provisión de servicios de educación, salud, nutrición y viviendas sociales, entre otros, y ofrecen importantes posibilidades de complementación de los sectores público y privado, que pueden ser utilizadas para perfeccionar los servicios, en particular cuando permiten que exista competencia en su provisión. La respuesta de los agentes privados tiende a ser mayor cuando se trata de servicios para los sectores medios y más pudientes de la población, y también es mayor en las ciudades más grandes que en las pequeñas o en las zonas rurales. Esto indica que la oferta de servicios públicos no es plenamente sustituible y que, si se desea llegar a los sectores más pobres, se requieren mecanismos específicamente dirigidos a fomentar la oferta destinada a ellos, muy especialmente mediante la promoción de organizaciones comunitarias. Además, la existencia de normas regulatorias adecuadas es particularmente importante en este ámbito para evitar problemas de equidad, como se verá en una sección posterior. Los problemas de información de los usuarios y de control de calidad también son particularmente delicados en estos casos y, en general, obedecen a la falta de instituciones que faciliten la información adecuada y esquemas regulatorios apropiados para la prestación de los servicios correspondientes.

A partir de estas consideraciones, se recomiendan las siguientes líneas de acción:

a) Fomentar una cultura de la gestión pública basada en dos conceptos básicos: la escasez de recursos públicos y la obtención de resultados

La tendencia de muchos, tal vez la mayoría, de los agentes gubernamentales a solucionar los problemas de sus sectores mediante mayores asignaciones demuestra lo poco desarrollado que está el concepto de que los recursos públicos son escasos. La priorización de los objetos de gasto, tanto entre distintos sectores como al interior de ellos, debe ser, por lo tanto, objeto de constante atención, así como la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios gubernamentales. La reorientación del gasto hacia los sectores sociales y de infraestructura debe profundizarse, y centrarse en los que puedan tener

mayores efectos en la equidad y crecimiento. En esta materia, vale la pena considerar las posibilidades de reducir el gasto militar, apropiándose en mayor medida de los “dividendos de la paz”.

Por otra parte, el nuevo paradigma de la gestión pública orientada a resultados debe generalizarse. Esto exige no sólo cambios institucionales que conduzcan al establecimiento de mecanismos formales en virtud de los cuales las entidades públicas establezcan regularmente objetivos y metas de gestión y evalúen en forma periódica los resultados, sino también una alteración de las instituciones informales (normas, valores, usos y costumbres). Este proceso es esencialmente evolutivo y exige, por lo tanto, un esfuerzo persistente de varios gobiernos para que se arraigue firmemente en la práctica cotidiana de la gestión pública. Como es obvio, este proceso debe ir acompañado de políticas de capacitación de los cuadros técnicos del sector público, dentro de una política más general de modernización del Estado que establezca incentivos adecuados al mejor desempeño.

b) Consolidar criterios de eficiencia en la administración de las empresas públicas

Todo gobierno debe determinar si para alcanzar sus metas —en materia de equidad, asignación de recursos y crecimiento económico, entre otras— es conveniente en determinados sectores mantener empresas productoras de bienes y servicios o acudir al sector privado para su manejo, sujeto a mecanismos indirectos de regulación. Si opta por la primera de estas rutas, las empresas deben ser ejemplos de eficiencia administrativa y transparencia, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales de gestión moderna, tanto en el manejo de los recursos humanos como financieros. Las empresas públicas deben ser, por lo tanto, objeto preferente de la aplicación de los nuevos paradigmas de gestión pública orientada a resultados a los cuales hemos hecho alusión, y estar sujetas a contratos de desempeño y evaluaciones periódicas y públicas de su labor, ya sea de las entidades rectoras del sector al que pertenecen o de una unidad especial de empresas públicas altamente tecnificada. Sus gerentes y directorios deben ser seleccionados conforme a criterios de excelencia profesional y deben estar sometidos a un régimen de estímulos y sanciones, en función del grado de cumplimiento de sus convenios de desempeño.

Un elemento esencial de la administración de dichas empresas es el manejo adecuado de sus precios o tarifas. Si se considera adecuado otorgar subsidios a un sector, región o a un grupo social en particular, lo más conveniente es que los subsidios sean transparentes y se incluyan en el presupuesto público, para que sean explícitamente evaluados por los representantes elegidos por la sociedad. Una alternativa es el diseño de sistemas transparentes de manejo de subsidios cruzados, como el que se viene desarrollando en Colombia, según el cual los estratos más pudientes están sujetos a contribuciones, definidas por ley, que deben pagar en adición a la tarifa que cubre los costos de prestación del servicio; estas contribuciones alimentan un fondo de solidaridad, con el que se financian los subsidios, también explícitamente definidos, a los estratos más pobres.

c) Descentralizar efectivamente los servicios, cuando se considere conveniente

El gran reto de la descentralización es cómo combinar el diseño de un buen sistema de financiamiento, que corrija los problemas macroeconómicos ya señalados, con la entrega efectiva de la administración de servicios a los gobiernos subnacionales. La autonomía administrativa debe extenderse a las instancias proveedoras de servicios (centros de salud, escuelas y otros), para que puedan responder por sus resultados. La experiencia regional indica que un sistema excesivamente rígido, en el que las entidades territoriales y el proveedor directo del servicio no cuente con la autonomía necesaria, ni en la administración de recursos ni en el ámbito laboral, no permite lograr los avances que se esperan de la descentralización en términos de eficiencia.

Lo anterior exige el diseño de esquemas institucionales que, junto con otorgar autonomía, garanticen la orientación, el seguimiento y la coherencia entre el proceso de descentralización y las demás políticas y programas gubernamentales. El gobierno nacional debe reforzar su papel normativo, regulador y orientador del proceso, mientras los gobiernos subnacionales deben mejorar la administración financiera de sus recursos y su capacidad técnica para asumir con mayor eficacia la

prestación de servicios básicos y promover la participación de la comunidad. Este proceso de desarrollo institucional debe ir acompañado de programas de capacitación a los funcionarios públicos de distintas categorías y de un adecuado sistema de información, que permita el seguimiento y la evaluación de las transferencias intergubernamentales y, en general, del logro de las metas establecidas en los programas de descentralización.

d) Ordenar adecuadamente el proceso de privatización

Lo ocurrido en la región indica que las privatizaciones deben orientarse fundamentalmente a mejorar la eficiencia de los sectores a los que pertenecen las empresas que se traspasan al sector privado. Por este motivo, aparte de la clara definición de objetivos y la transparencia que debe caracterizar al proceso, es necesario fortalecer previamente el rol regulador y promotor de la competencia cuando las empresas que se privatizan constituyen monopolios naturales o presentan significativas imperfecciones en sus mercados. De esta manera, se evita que la mayor eficiencia interna de las empresas traspasadas se obtenga a costa de un deterioro del funcionamiento de los mercados y del bienestar de los consumidores. Esto implica tanto reducir barreras a la entrada, cuando sea posible, como evitar modalidades de traspaso que puedan conducir a una integración vertical u horizontal.

En el caso de empresas públicas que operan en mercados imperfectos, es factible en algunos casos reestructurarlas previamente, identificando los segmentos potencialmente competitivos y privatizándolos. En los que sigan siendo estatales, se puede incorporar capital privado minoritario, como una forma de incentivar el mejoramiento de la gestión.

El problema de los pasivos contingentes generados por las garantías otorgadas en el marco de los nuevos esquemas de participación del sector privado en obras de infraestructura exige que las autoridades asuman la responsabilidad de controlar, evaluar y presupuestar los riesgos en que incurre el Estado. Esto supone, en primer término, diseñar esquemas de participación del sector privado que minimicen el otorgamiento de garantías, limitando los riesgos asumidos por el gobierno a aquellos que no son asegurable en el mercado y que el sector privado efectivamente no pueda controlar, lo que desincentiva la demanda de garantías en estos casos y limita los riesgos gubernamentales. Las garantías que se otorguen deben ser valoradas, estimando tanto su costo, en caso que se hagan efectivas, como la probabilidad de que ello ocurra. Las estimaciones, aunque imperfectas, deben tomarse en cuenta en el debate anual sobre el presupuesto. Más aún, es preferible que se incluya en el presupuesto el costo anual de dichos pasivos, es decir del “seguro” que ha otorgado el Estado al inversionista, y las reservas correspondientes deben traspasarse a las entidades que han otorgado la garantía o depositarse en un fondo central administrado por la Secretaría o el Ministerio de Hacienda. Esto evitaría, por lo demás, el uso excesivo de garantías, dado que ellas implican la sustitución de un gasto público muy costoso, es decir, de la inversión equivalente en caso de que la realice el sector público, por un gasto que no tiene aparentemente costo alguno, la garantía.

e) Fomentar con criterios pragmáticos la participación de agentes privados, solidarios y comunitarios en la ejecución de programas sociales

Los fondos de emergencia y de inversión social han demostrado ser un mecanismo eficaz de complementación de los ámbitos público y privado. El fomento de estos fondos debe ir acompañado de mecanismos que garanticen su financiamiento a largo plazo, evaluaciones periódicas de impacto de sus programas y una reorientación de sus acciones hacia programas de superación de la pobreza estructural.

En los programas regulares de política social existen también múltiples oportunidades para la participación de agentes privados, solidarios y comunitarios. En muchos casos, sin embargo, la prestación de servicios por parte del Estado no es sustituible. Por lo tanto, deben desarrollarse, en forma pragmática, sistemas mixtos en los que participen distintos tipos de agentes, sujetos a una regulación adecuada y común, y a exigencias de información a los usuarios y de control de calidad de los servicios prestados. Esto permitiría utilizar las oportunidades que brinda la provisión competitiva

de servicios sociales, creando al mismo tiempo instrumentos de acción estatal que han sido poco desarrollados en el pasado. En el diseño de estos sistemas se debe evitar, en particular, que la oferta de servicios se concentre en los sectores más pudientes, dado que esto generaría problemas de equidad. Por lo tanto, puede ser necesario el desarrollo de sistemas apropiados para garantizar que la oferta se oriente efectivamente a los sectores más pobres de la población, entre otras cosas mediante acciones de fomento de organizaciones comunitarias con este fin.

E. Transparencia del gasto público

Los presupuestos nacionales no toman plenamente en consideración actividades gubernamentales cuyos efectos son equivalentes al cobro de impuestos y a la concesión de subsidios y, que por lo mismo, no son sometidas al examen y la aprobación del poder legislativo. Este tipo de operaciones, que denominaremos “cuasifiscales”, conducen a una considerable opacidad de las actividades financieras del sector público, puesto que impiden conocer la magnitud real del gasto público, su distribución sectorial y, por ende, los efectos distributivos derivados de la acción pública. Igualmente, ocultan la verdadera magnitud de la carga tributaria y las distorsiones que puede provocar. Violan, por lo tanto, los principios de unicidad y universalidad presupuestaria y dificultan el control macroeconómico que ejercen las autoridades fiscales. Transgreden igualmente los principios de buena gobernabilidad (transparencia, responsabilidad y predictibilidad) y pueden crear condiciones más proclives al desarrollo de prácticas de corrupción.

En buena medida, la opacidad de las actividades fiscales de los gobiernos de la región responde a razones políticas. Al no existir un pacto fiscal ampliamente aceptado respecto del papel, la magnitud y las modalidades de intervención del Estado, los gobiernos tienen un incentivo para sustituir instrumentos políticamente “costosos” —los impuestos y los gastos con cargo al presupuesto que éstos deben financiar— por otros más “baratos”, que operan a través de los canales burocrático-administrativos y no están, por lo tanto, sujetos al mismo grado de escrutinio u oposición parlamentaria. De esta manera, se sustituyen subsidios explícitos por beneficios tributarios, líneas de crédito privilegiadas y subsidios cambiarios; en lugar de efectuar gastos sociales para determinados grupos se adoptan regulaciones obligatorias que obligan al sector privado a hacerlos, y se reemplaza el apoyo presupuestario explícito con garantías gubernamentales que se harán efectivas en el futuro si se cumplen ciertas condiciones. En efecto, el “precio” de prácticas más transparentes está vinculado al grado de dificultad que el Ejecutivo pueda tener para concertar un acuerdo político respecto de la magnitud de la carga tributaria o de la conveniencia de realizar determinados gastos y, por ello, el alcance del ámbito cuasifiscal está relacionado con la fortaleza o debilidad del pacto fiscal.

Algunas de las prácticas cuasifiscales más destacadas son las operaciones de salvamento en casos de crisis cambiarias y el otorgamiento de garantías a inversionistas privados. Igualmente importantes son los gastos tributarios y las regulaciones obligatorias. Los primeros corresponden a gastos que realiza el sector privado y que generan distintos beneficios tributarios: exenciones, tasas preferenciales, deducciones y prórrogas de pagos. Por ser financiados con cargo a las obligaciones tributarias, constituyen subsidios o gastos públicos indirectos. Las regulaciones obligatorias consisten en la sustitución de un gasto público por la obligación legal que se impone a agentes privados de proveer o financiar directamente la oferta de algún bien o servicio, por lo general una protección social a los trabajadores o una intervención ambiental. A diferencia del gasto tributario, en este caso se impone un gravamen adicional al agente privado, con cargo al cual realiza el gasto estipulado por ley.

Cabe destacar que otro de los elementos que tienden a generar una considerable opacidad en las cuentas fiscales es la falta de información o su deficiente calidad. Aunque se ha avanzado considerablemente en muchos países, sobre todo como consecuencia de diversas coyunturas de crisis macroeconómica, aún queda mucho por avanzar en este frente. Este problema afecta no sólo a las partidas cuasifiscales, sino incluso a las cuentas fiscales. Entre los múltiples problemas que se

presentan en este campo, conviene señalar la inadecuada cobertura, consistencia y comparabilidad entre distintos períodos de las estadísticas disponibles; la tendencia a realizar mediciones de gasto sobre la base de valores de caja en lugar de causación o valores devengados; la falta de una adecuada contabilidad de la deuda pública y la ausencia casi total de estimaciones del patrimonio público (activos, pasivos y patrimonio neto).

Para realizar la transparencia de las finanzas públicas, se recomiendan dos líneas de acción:

a) Reducir las prácticas cuasifiscales, mediante la incorporación de una mayor parte de las operaciones de esa naturaleza en el presupuesto público o la elaboración de presupuestos complementarios de renuncia fiscal, de regulaciones obligatorias y de garantías

Para realizar la transparencia de las finanzas públicas, es deseable ir reduciendo el alcance de las prácticas cuasifiscales e incluyéndolas en el presupuesto público. Eso permitiría un mayor control macroeconómico, un adecuado análisis de los efectos sectoriales y distributivos de la política fiscal, un buen control democrático y, en fin, el tener una visión global de los costos de las múltiples actividades desarrolladas por el Estado y de los recursos necesarios para financiarlas. Una vez que se explicitan los apoyos fiscales que reciben determinados sectores sociales, productivos o regionales, también se puede hacer evidente la conveniencia de suprimirlos o proporcionarlos a través de otro instrumento de política. De este modo, dotar de transparencia a estas operaciones, junto con evitar las difícilmente justificables, permite que el financiamiento de las que tengan mayor legitimidad dé origen a una discusión sobre la eficacia técnica de los instrumentos escogidos para conseguir un determinado objetivo de política pública.

Una alternativa a la plena integración de esas operaciones en el presupuesto es la elaboración de presupuestos complementarios, que se presenten al Parlamento como un anexo. Estos presupuestos complementarios abarcarían tres áreas:

Presupuesto de renuncia fiscal: en este ámbito, se aplicaría la práctica adoptada por Alemania y Estados Unidos a fines de los años sesenta, e imitada por muchos países de la OCDE con posterioridad, de informar al Parlamento el monto, las razones y el destino de los “gastos tributarios” generados por las exenciones, las tasas preferenciales, las deducciones y el diferimiento de obligaciones tributarias. Esto permitiría, por lo demás, racionalizar estos beneficios. En todo caso, ellos deben otorgarse bajo condiciones estrictas, por plazos determinados, sin derecho a renovación automática y sujetos a evaluación de resultados.

Presupuesto de regulaciones obligatorias: habida cuenta de que los objetivos de la políticas públicas pueden lograrse no sólo a través de la provisión presupuestaria directa de bienes y servicios públicos, sino también de la acción del sector privado, en virtud de regulaciones obligatorias, conviene estimar también el costo de estos últimos para dicho sector y considerarlos como gastos públicos financiados con contribuciones de destinación específica. Esto permite, por lo demás, un análisis explícito de los beneficios que reciben directa o indirectamente de la acción pública distintos sectores sociales, productivos o regionales, e incluso considerar su posible racionalización.

Estimación de las garantías públicas otorgadas: como ya se ha señalado, las garantías otorgadas por las entidades públicas en los proyectos de infraestructura debe ser objeto de estimación periódica y, de ser posible, el monto actual del “seguro” equivalente debería presupuestarse explícitamente. Más allá de este caso particular, toda garantía pública debe ser objeto de estimaciones periódicas. En esta materia, adquiere particular relevancia la necesidad de estimar periódicamente el valor de los pasivos contingentes asociados a los sistemas de pensiones. Aunque la práctica de calcular los valores actuariales de las pensiones otorgadas por el Estado ha recibido un impulso con las reformas en curso de los sistemas de seguridad social, esta práctica no se ha extendido de la misma manera a la estimación de los pasivos contingentes que viene asumiendo el Estado en dichas reformas, en particular las garantías de pensión mínima.

Vale la pena destacar que el principio según el cual en el Parlamento se debe discutir el conjunto de la política fiscal implica que el gobierno debe presentarle un análisis de todas las finanzas públicas, incluidos los efectos de la acción de las entidades autónomas, tanto las empresas públicas como los gobiernos regionales y locales. Por lo tanto, dicha práctica debe ser adoptada en aquellos países en los que no se aplica todavía.

b) Realizar un mayor esfuerzo por mejorar la información fiscal

La relevancia pública de esta tarea es incuestionable, ya que de ella depende no sólo el control macroeconómico, sino la eficacia y eficiencia de la acción pública. Es, por lo tanto, un tributo al fortalecimiento de valores democráticos que exige la presentación a la comunidad de cuentas específicas, transparentes y oportunas del quehacer del Estado. Como se ha señalado, éstas deben abarcar no sólo el ámbito de las acciones fiscales sino también de las cuasifiscales, y no sólo las cuentas de resultados sino también la hoja de balance del sector público (activos, pasivos, patrimonio neto). Por supuesto, esto debe complementarse con la dotación de personal calificado y recursos tecnológicos apropiados a las entidades responsables de dicha información y de fomentar debates académicos sobre los grandes temas conceptuales que sirven de base a las estimaciones fiscales (uso de criterio de caja por contraposición a valores devengados; medición del valor agregado de las actividades gubernamentales; selección de índices para deflactar las series de gasto; definición clara de cierto tipo de gastos, como el militar; diferentes definiciones de déficit y métodos de estimación; modo de inclusión de las privatizaciones en la contabilidad fiscal; métodos de estimación de los activos, los pasivos y el patrimonio público, y métodos de estimación de los pasivos contingentes del gobierno en ese contexto).

F. Resguardar la equidad

Como se ha señalado, la necesidad de otorgar una alta prioridad a los objetivos de estabilización macroeconómica se tradujo en las últimas décadas en una relativa postergación de los otros objetivos de la política fiscal, en especial el de contribuir a mejorar la equidad. Como se verá más adelante, durante la década actual se ha producido un retorno parcial a este objetivo, que se refleja en la recuperación del gasto social en América Latina. Sin embargo, dado el inmenso reto que este tema implica para la región, deberá ser abordado cada vez con más determinación en el futuro inmediato.

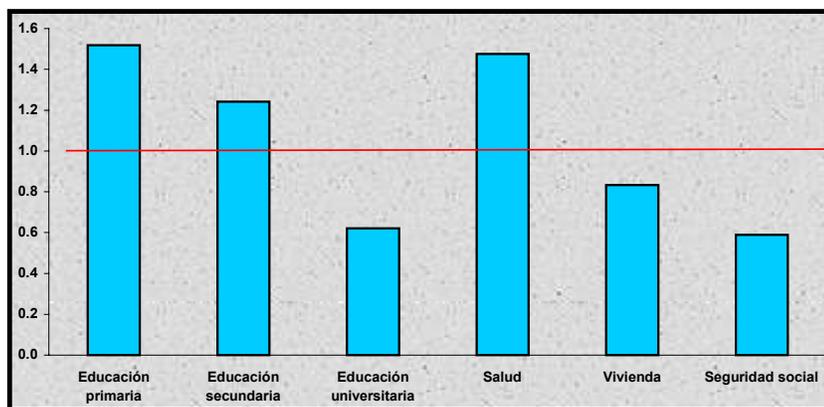
El gasto social es, sin duda, el componente más importante a través del cual el Estado influye en la distribución del ingreso. Hay, en efecto, muchas evidencias de que el efecto del gasto social en la distribución secundaria del ingreso es significativo. Además, a largo plazo, la mayor inversión en capital humano permite incidir en uno de los factores estructurales de la distribución del ingreso. Los estudios realizados demuestran, en particular, que una mayor asignación de recursos a educación, que permita mejorar la distribución del capital humano en la sociedad, puede influir mucho más en la equidad que lo estimado en los estudios de incidencia distributiva a corto plazo (5).

Los datos disponibles para América Latina sobre distribución secundaria del ingreso indican que, en términos absolutos, los sectores de mayores ingresos se benefician más del gasto social. Sin embargo, como proporción de los ingresos de los distintos estratos sociales, los subsidios que se canalizan a través de dicho gasto a los sectores más pobres de la población son más altos que para los demás. Este patrón global es el resultado de efectos distributivos muy diferentes de distintos tipos de gastos. Como se indica en el gráfico I-4, la focalización en los pobres, es decir, la proporción del gasto que se destina a los pobres comparada con la proporción de la población en estado de pobreza, es elevada en los casos de los gastos en salud, educación primaria y, en menor medida, educación secundaria. Por el contrario, los destinados a seguridad social y educación superior suelen tener una tendencia regresiva. Los gastos en vivienda se encuentran en una situación intermedia, ya que benefician fundamentalmente a estratos de ingresos medios. Estos datos indican, por lo tanto, que

existe un amplio margen para mejorar la distribución del ingreso a través del gasto social, y también para mejorar su focalización.

La modalidad de financiamiento de dicho gasto tampoco tiene efectos distributivos neutrales. Cuando se financia con impuestos directos tiende a ser más progresivo que cuando lo hace con IVA y, lo que es igualmente importante, cuando los recursos son insuficientes y el mayor gasto se traduce en una aceleración de la inflación, pueden anularse sus impactos distributivos favorables. Aunque estos efectos de la estructura de financiamiento en la distribución del ingreso son menos importantes de lo que se suponía en el pasado, no son irrelevantes y han sido, por lo demás, muy poco analizados en el ámbito académico en las últimas décadas. En este sentido, resulta preocupante la acentuada pérdida de importancia relativa de la tributación directa en América Latina, en especial del impuesto sobre la renta personal, cuyos efectos distributivos son posiblemente los más importantes.

Gráfico I-4
Índices de focalización del gasto social en los pobres



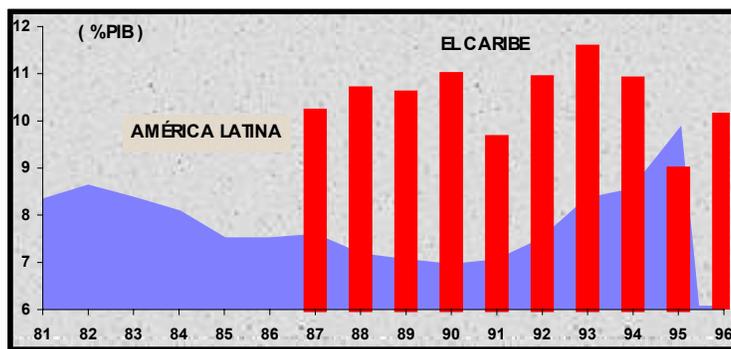
Fuente: CEPAL.

Desafortunadamente, este tipo de consideraciones se enfrenta a la ya mencionada escasez de estudios sobre la incidencia distributiva de la política fiscal. En efecto, la práctica de elaborar el presupuesto sobre la base de ejercicios de consistencia macroeconómica raramente se complementa con otros cálculos del impacto distributivo de diversas opciones presupuestarias. Es indudable que contra ello conspira la complejidad técnica de la tarea y la insuficiencia de información y estudios sobre la materia. Casi ningún país de la región cuenta con estudios de incidencia tributaria suficientemente completos y actualizados y pocos con análisis de incidencia del gasto, ya sea a nivel sectorial o global. Por lo anterior, los estudios de incidencia presupuestaria, que miden el impacto distributivo neto de la política fiscal, son aún más escasos.

En el gráfico I-5 se resume la evolución del gasto social en América Latina y el Caribe en las dos últimas décadas. Los años ochenta se caracterizaron por una brusca reducción de la inversión social. Debido al doble efecto de la menor proporción del PIB destinada al gasto social y de la disminución del ingreso por habitante, el gasto social per cápita se redujo en América Latina en un 24%. Durante la década actual, ambos factores han tenido un efecto positivo, por lo que en 1995 el gasto social per cápita superaba ya en un 18% los niveles existentes en América Latina a inicios de los años ochenta. Cabe señalar que esta evolución positiva del gasto social no se observa en el Caribe, donde dicho gasto ha fluctuado desde 1987 entre 9% y 11% del PIB, con una tendencia levemente descendente, y el gasto per cápita ha continuado disminuyendo. No obstante, en los países del Caribe el gasto público por lo general ha seguido siendo superior al promedio latinoamericano.

Cabe mencionar que en el caso de América Latina el escenario positivo mencionado debe matizarse en tres sentidos diferentes. En primer término, aún existen grandes disparidades entre los países de la región en términos de la prioridad otorgada al gasto social, dado que en muchos de ellos el gasto social todavía es cuantitativamente insatisfactorio. En segundo lugar, una proporción muy alta del crecimiento del gasto social, sobre todo en los países donde es elevado, se ha destinado a seguridad social, específicamente al pago de pensiones, el componente que se distribuye en forma menos progresiva. El incremento de los gastos en capital humano también ha sido inferior a lo que indican las cifras mencionadas. En el caso de educación, de hecho, el gasto real per cápita para América Latina apenas había recuperado en 1995 la magnitud de 1980 y seguía siendo inferior en numerosos países. Por último, su marcada reducción en los años ochenta y su recuperación en los noventa reflejan, en gran medida, el ciclo macroeconómico de la región y revelan, por lo tanto, el comportamiento procíclico que ha caracterizado la evolución del gasto social.

Gráfico I-5
Evolución del gasto público social
Gobierno central
(Porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Por otra parte, algunas de las reformas orientadas a incrementar la eficiencia del gasto social han tenido efectos distributivos preocupantes, que deben ser objeto de atención especial. En efecto, existen pruebas de que un proceso de descentralización sin adecuados resguardos puede tener un serio impacto en la equidad territorial. Así, en algunos casos sobre los cuales se cuenta con datos comparativos (Argentina, Brasil y México en el sector educativo) existe evidencia de que la dispersión en la calidad de este servicio ha tendido a aumentar.

Asimismo, las reformas orientadas a ampliar el espacio para la gestión privada en la provisión de servicios pueden tener efectos adversos, si no están acompañados de adecuados sistemas de solidaridad, como lo muestra el sistema privado de salud en Chile. En efecto, en estas condiciones, tales reformas pueden estimular prácticas de selección adversa de los usuarios, es decir, de concentración de los usuarios de mayores ingresos y con menores riesgos de salud en función de la edad en el sector privado, y de los que tienen menores recursos y los grupos de edad con altos riesgos en el sector público. Por lo demás, este sistema, lejos de reducir las demandas de recursos públicos en el sector correspondiente, puede llegar a acrecentarlas.

De este análisis se derivan las siguientes recomendaciones:

a) Incentivar los estudios y estimaciones regulares de la incidencia distributiva de la política fiscal

La razonable inquietud por asegurar el saldo no inflacionario de las cuentas públicas debe complementarse con un interés similar por el impacto de las políticas públicas en lo que respecta a la equidad. Esto exige que se otorgue particular atención al análisis de la incidencia distributiva de la política fiscal, mediante estudios actualizados del impacto de la tributación en distintos estratos socioeconómicos y la generalización de los que analizan los efectos del gasto público, tanto global como, muy especialmente, de los programas específicos destinados a los grupos de menores ingresos. Estos estudios deben servir de base para estimaciones de la incidencia presupuestaria, es decir, de los efectos distributivos netos del presupuesto. Así como los gobiernos y muchos analistas calculan los efectos macroeconómicos de la política fiscal, deberían estimarse regularmente los efectos distributivos de dicha política. Este ejercicio es aún más necesario cuando el Parlamento se enfrenta a importantes decisiones en este frente, es decir, a cambios importantes en la estructura tributaria o del gasto público. En estos casos, el análisis del impacto distributivo debería ser uno de los elementos fundamentales de la decisión. Estos análisis deben abarcar, además, todas las esferas cuasifiscales, especialmente las renuncias tributarias y las regulaciones obligatorias.

b) Consolidar la recuperación del gasto social, mejorar su focalización y estabilizar su financiamiento

Dada la importancia de los efectos distributivos del gasto social, es necesario consolidar su recuperación en América Latina y poner fin a la tendencia desfavorable que ha tenido en los países del Caribe. Además de elevar su prioridad fiscal en términos cuantitativos, hay que racionalizar los gastos, eliminando o reduciendo los de tipo administrativo que sean redundantes, y focalizar mejor sus beneficios. Esto último no sólo exige otorgar la más alta prioridad a los que tengan mayores efectos redistributivos, sino también diseñar mecanismos que permitan reducir e incluso revertir la regresividad de algunos tipos de gasto. No menos importante, para evitar los traumas particularmente severos que se derivan del comportamiento procíclico del gasto social, los esfuerzos dirigidos a estabilizar el gasto público deben otorgar una prioridad especial al gasto social.

c) Reconocer nuevamente, también por razones de equidad, la importancia de la tributación directa, especialmente de las personas

No sólo por razones de suficiencia de la recaudación, sino también de equidad, es conveniente otorgar un mayor peso a la tributación directa, especialmente sobre la renta personal, cuya incidencia distributiva es la más favorable. En cuanto a la tributación indirecta, y sujeto a un análisis detallado de sus efectos que afectan desfavorablemente la simplicidad del régimen y la administración, no debe descartarse el uso, por razones de equidad, de tasas diferenciadas (tarifas más bajas a algunos bienes básicos de la canasta familiar de los sectores más pobres), siempre y cuando se cuente con resguardos técnicos y administrativos para evitar filtraciones o distorsiones marcadas en la asignación de recursos. Tampoco puede descartarse el uso de sistemas transparentes de subsidios cruzados de los servicios públicos, a condición de que no generen distorsiones en la fijación del precio básico del servicio ni conduzcan a una sustitución considerable del consumo por bienes o servicios más costosos desde el punto de vista social.

d) Vigilar los efectos de la descentralización en términos de la equidad

El diseño de los sistemas de transferencia a los gobiernos subnacionales para el financiamiento del gasto social debe regirse por criterios redistributivos explícitos. Igualmente, en la prestación de apoyo institucional a dichos gobiernos y en el seguimiento del proceso de descentralización se debe vigilar que este último no genere una mayor dispersión en la cobertura y calidad de los servicios entre distintas áreas de un país.

e) Incluir claros mecanismos de solidaridad en el diseño de esquemas de participación privada en servicios sociales

Al diseñar los esquemas de participación privada en la provisión de servicios sociales, se debe otorgar atención prioritaria a los mecanismos de solidaridad, para evitar fenómenos de selección adversa de los usuarios. Ello debe ir unido al diseño de mecanismos de información a los usuarios sobre las alternativas de prestación de servicios y de control de calidad, con el fin de proteger, en particular, a los sectores sociales de menores ingresos.

G. Fortalecimiento de la institucionalidad democrática

Las finanzas públicas están en el centro del proceso democrático. Como bien se sabe, en la era moderna los parlamentos surgieron del deseo de reducir el poder que tenía el soberano para imponer tributos y disponer de los recursos recaudados. Más allá de esta consideración histórica, sin embargo, no hay quizás temas que preocupen más a la ciudadanía que el saber cómo será gravada y qué uso se hará de sus contribuciones al fisco.

En una era de afortunada profundización de la democracia en la región, las instituciones fiscales no deben ser ajenas al desarrollo de una institucionalidad acorde con los principios de participación y división de poderes. Existen obvias reservas sobre la capacidad del sistema democrático para responder a las expectativas de gasto público sin producir desequilibrios macroeconómicos, y en la región hay múltiples casos que tienden a justificar esas reservas. Pero también es cierto que la falta de consenso democrático en torno al pacto fiscal suele conducir a prácticas indeseables: la multiplicación de operaciones cuasifiscales que reducen la transparencia de la política fiscal, con las consecuencias ya señaladas, y las inflexibilidades presupuestarias que se derivan de la creación de rentas con destinación específica, solicitada por los sectores descontentos con el ejecutivo o el legislativo, para obligar a la autoridad fiscal a llevar a cabo determinadas acciones.

El diseño de las instituciones fiscales debe regirse por tres consideraciones. En primer lugar, éstas deben responder a múltiples objetivos, como mínimo a los siguientes: i) permitir niveles de ingresos y gastos compatibles con el equilibrio macroeconómico y el crecimiento; ii) garantizar un uso de los recursos acorde con los planes de gobierno que surgen del proceso democrático, y iii) ofrecer incentivos a un buen uso de los recursos. En segundo término, se debe tener en cuenta a todos los actores sociales que las integran: el poder ejecutivo nacional, los gobiernos subnacionales, las entidades públicas autónomas, el parlamento, los organismos de control y la sociedad civil. Por último, también hay que tener presente las instituciones informales, es decir, las normas de comportamiento, las reglas implícitas y las costumbres. A diferencia de las primeras, que pueden ser modificadas mediante actos legales o reformas administrativas, las segundas son necesariamente el resultado de un proceso evolutivo prolongado.

El desarrollo institucional que ha tenido lugar en la región en las últimas décadas sólo da una respuesta parcial a estos múltiples requerimientos. En general, el énfasis ha recaído en el refuerzo de las instituciones formales del poder ejecutivo nacional encargadas de que se cumpla el primero de los objetivos señalados, es decir que las finanzas públicas contribuyan a los equilibrios macroeconómicos. En esta dirección apuntan el fortalecimiento de las Secretarías o Ministerios de Hacienda y los bancos centrales autónomos, de las direcciones tributarias, de los sistemas integrados de gestión financiera y de las instituciones privadas de investigación o de otro tipo que fiscalizan el buen manejo macroeconómico. Sin embargo, por no formar parte de un proceso más amplio, orientado a generar consensos sobre las virtudes de dichas prácticas, permean escasamente las instituciones informales e incluso incentivan prácticas perversas: continuos enfrentamientos dentro del ejecutivo y entre éste y el poder legislativo, búsqueda de mecanismos cuasifiscales para evadir los controles por parte de las entidades descontentas del poder ejecutivo, o por parte del poder legislativo, y creación de rentas con

destinación específica para limitar la capacidad decisoria de la autoridad fiscal. Las medidas orientadas a la creación de autoridades fiscales autónomas acrecientan en vez de resolver estos últimos problemas.

El incipiente desarrollo de instituciones encargadas de impulsar una cultura de administración pública orientada a resultados se relaciona con el tercer objetivo mencionado, es decir, incentivar el buen uso de los recursos, lo que, a diferencia del caso anterior, apunta más a mejorar las instituciones informales. Sin embargo, es paradójico que coincida con el mantenimiento de instituciones formales de control fiscal que continúan utilizando técnicas anticuadas contrarias a este propósito, e incluso con el virtual desmantelamiento de la mayoría de los sistemas nacionales de inversión pública, con lo que se termina dando más importancia a la eficiencia de los gastos de funcionamiento que a los de inversión. Como hemos señalado, la descentralización está orientada también al cumplimiento de este objetivo, pero si no está bien concebida, puede poner en peligro el equilibrio macroeconómico. En cambio, un esquema de descentralización que mantenga un excesivo control central para evitar este problema puede terminar por eliminar la autonomía necesaria para una gestión eficiente.

El desmantelamiento de los sistemas nacionales de inversión pública es parte de un proceso generalizado de debilitamiento de los organismos de planificación, que los administraban en el pasado, y se refleja en la paradójica ausencia de instituciones que velen por el cumplimiento del segundo de los objetivos señalados: la consistencia entre las asignaciones presupuestarias y las prioridades de gobierno. El otorgar esta función al Ministerio de Hacienda, es decir, al organismo que por definición tiene como propósito fundamental el cumplimiento del primero de los objetivos señalados, puede conducir a que el segundo pierda prioridad. Una alternativa que se viene prefiriendo en algunos casos es la de otorgar dicha función a la Secretaría o Ministerio de la Presidencia o a la Oficina del Primer Ministro, pero en tal caso es esencial garantizar que las funciones políticas de dichas oficinas no releguen a segundo término el cumplimiento de este objetivo de carácter más específicamente fiscal.

Los problemas son aún más agudos cuando se incorporan otros actores. Con unas pocas excepciones, hay una notoria asimetría entre la estructura fiscal de los gobiernos nacionales y subnacionales. La falta de apoyo técnico calificado al Parlamento impide que éste sea una contraparte efectiva de la autoridad fiscal y del poder ejecutivo en general y que pueda cumplir, por lo tanto, sus funciones en torno a los tres objetivos mencionados. Debido a este hecho, y al escaso desarrollo de la capacidad de análisis fiscal en la sociedad civil (con excepción, como se ha indicado, de unos cuantos centros de análisis macroeconómico) en la mayoría de los casos la discusión del presupuesto no pasa de ser un ejercicio protocolar, sin sustancia real, que no contribuye, por lo tanto, a profundizar los acuerdos sociales que podrían conducir a un sólido pacto fiscal y, por ende, a fortalecer la democracia.

A las consideraciones anteriores valdría la pena agregar que, como es obvio, la actividad presupuestaria es un proceso dinámico, en que las decisiones se van adoptando en distintas etapas, a medida que la información de que disponen las autoridades se modifica y surgen nuevos problemas. Aparte de la flexibilidad necesaria que esto supone, vale la pena destacar la importancia de un adecuado sistema de información para el buen funcionamiento de cualquier institución presupuestaria. No hay, en realidad, nada tan desintegrador, desde el punto de vista institucional, como las grandes sorpresas que se derivan de deficientes sistemas de información, en particular la constatación de que ciertos gastos (cuasifiscales) o pasivos ocultos (deudas no registradas, pasivos contingentes no contabilizados y deudas previsionales no estimadas, entre otros) han desequilibrado las cuentas de tal manera que es necesario reconstruir enteramente los acuerdos políticos que constituyen la base del presupuesto en un momento determinado.

El análisis anterior lleva a concluir que es necesario:

a) Incentivar el desarrollo de instituciones fiscales equilibradas y democráticas

Las instituciones que se desarrollen deben cumplir con los tres objetivos señalados, permitir la participación de todos los actores y tratar de influir en las normas y prácticas informales. Ello implica, en primer término, fortalecer las instancias del poder ejecutivo encargadas de velar por la coherencia

entre la distribución de recursos fiscales y los programas de gobierno, e instaurar prácticas que contribuyan al buen manejo de los recursos. Implica, en segundo lugar, dar más apoyo técnico a los actores más débiles del proceso presupuestario: los gobiernos subnacionales, los parlamentos y la sociedad civil. Indica, por último, que no sólo se debe prestar atención a las instituciones formales sino también al mundo de las reglas y prácticas informales, ámbito en el que el debate público y la generación de consensos democráticos son insustituibles.

b) Perfeccionar la información necesaria para el buen funcionamiento de la institucionalidad fiscal

Los esfuerzos ya mencionados para mejorar la información fiscal son, así, esenciales, no sólo para garantizar la transparencia de la acción pública, sino para el buen funcionamiento de las instituciones fiscales.

Notas

(1) CEPAL (1994a).

(2) El ajuste fiscal extraordinario promovido por Brasil en noviembre de 1997 —en respuesta a la fuerte inestabilidad y caída de las bolsas nacionales, inducidas por la crisis asiática de octubre y noviembre de ese mismo año— es un ejemplo de los límites impuestos a la autonomía de las autoridades económicas por el efecto disciplinador de los mercados financieros. Tales tipos de ajuste, en cierta medida preventivos, buscan construir o consolidar una reputación de solvencia, prudencia y disciplina presupuestaria, asegurando credibilidad ante los mercados financieros. Esto último busca evitar ataques especulativos sobre la moneda nacional, junto con asegurar continuidad en el ritmo y condiciones de la entrada neta de capital.

(3) Evidencias de aumentos en la desigualdad de la distribución de ingresos en la mayoría de los países de la región, en particular referidos a zonas urbanas, pueden verse en CEPAL (1997a), cap. I.

(4) Estas garantías se otorgan también, aunque con mucho menor frecuencia, en el caso de privatizaciones de empresas existentes.

(5) Veáanse las últimas ediciones del “Panorama social de América Latina”, BID (1997).

Bibliografía

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997), América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997, Washington, D.C., septiembre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997a), La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994a), El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.

La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia * **Nuria Cunill Grau**

1. Introducción

Desde hace al menos un siglo existe conciencia acerca de la importancia de los servicios sociales. Ya sea vinculados a las necesidades económicas de reproducción del sistema capitalista, o bien asociados a las demandas de justicia social en la construcción de la ciudadanía, ellos han constituido uno de los aspectos centrales de las políticas públicas y han determinado en buena medida los propios rasgos de la configuración del aparato del Estado, en especial en Europa y en América Latina. En sí, las nociones de "ciudadanía social" y de "Estado de Bienestar" son propias de este siglo. Pero es también en el curso de este siglo, propiamente en su último cuarto, que sufren dramáticas transformaciones, al punto que aparece en el tapete ya no sólo el asunto de la reforma de los servicios sociales sino el de su "reinención".

Tales transformaciones, como lo destaca Roche (1992), no pueden ser comprendidas si no se tienen en consideración el cambio social estructural reciente y el ambiente ideológico dominante. El primero, por una parte, da cuenta de límites objetivos impuestos a la acción del Estado tanto por la crisis fiscal como por el creciente desplazamiento de las políticas en términos y en esferas post-nacionales (supra-nacionales y sub-nacionales). Por otra parte, el cambio estructural que emerge del post-industrialismo o al menos del creciente peso del capital financiero en la economía capitalista, también llama la atención sobre contradicciones cada vez complejas entre las diversas políticas sociales, advirtiéndose en las propias naciones avanzadas, por ejemplo, un nuevo conflicto entre empleo e igualdad por vía de la redistribución del ingreso, que después de la postguerra era impensable (Esping-Andersen; 1996).

Con la emergencia de cambios de este tenor ganan espacio dos ideas-fuerza. Una es que el Estado no puede ser el único agente de la política social ni de los servicios sociales. Otra es que los contenidos de las políticas sociales deben ser revisados y, con ellos, el propio peso de los servicios sociales en el gasto público. Las visiones ideológicas que dominan la escena en las décadas del 70 y del 80 y que acompañan estos cambios, extreman las soluciones al enfatizar en las disfunciones económicas del gasto social insinuando, incluso, que éste –y por ende, la acción del Estado- constituye una de los principales causas de la pobreza y de los problemas sociales. Advierten, sin embargo, también la importancia de la dimensión de los deberes y obligaciones sociales en el proceso de construcción de ciudadanía, sosteniendo que la pasividad y, concomitantemente, la pérdida de libertad constituyen efectos perversos de la lógica del Estado de Bienestar.

Las primeras transformaciones de los servicios sociales, que acaecen sobre todo en el mundo anglo-sajón durante la década del 80, están signadas en gran medida por ese ambiente ideológico, fertilizado a su vez por las corrientes teóricas del neo-institucionalismo y del "*public choice*". Pero en la década del 90 se abre una oportunidad para atemperar las visiones polares. Sus limitados efectos, unidos a nuevas evidencias de las conexiones entre desarrollo económico y desarrollo social, y entre éstos y la democracia, contribuyen a ello. La reinención de los servicios sociales surge así en el horizonte como posibilidad real. La tesis que, sin embargo, queremos sostener en este trabajo es que tal posibilidad, estando ligada a los cambios estructurales en curso, requiere reenmarcarse en el proceso de construcción de ciudadanía, teniendo en cuenta, a su vez, las nuevas condiciones sociales, políticas e ideológicas en que el referido proceso se desenvuelve, sobre todo en América Latina. La premisa de la que partimos es que los principales instrumentos ya están disponibles, tanto los metodológicos –

(*) Versión ampliada y corregida del trabajo preparado para el Seminario Internacional "A Reforma Gerencial do Estado", auspiciado por el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado de Brasil y por el Departamento de Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Brasilia, 17 y 18 de noviembre de 1998.

fundamentalmente a partir de los aportes del enfoque institucional- como los operativos – con los nuevos desarrollos de la teoría de la organización y de los aportes de las técnicas del *management*. Pero también asumimos que las prescripciones que emanan de tales instrumentos pueden combinarse de muy distintas maneras y, por ende, generar diversos tipos de efectos, según cual sea el marco normativo que se adopte y la relevancia que se asigne al contexto institucional en que se desarrollan los procesos de transformación de los servicios sociales.

Las lecciones de la experiencia latinoamericana, sobre las cuales se desarrollará este trabajo, pretenden dar cuenta de la referida premisa y proporcionar algunas evidencias para sostener la tesis antes expuesta.

2. ¿Qué significa actualmente la construcción de ciudadanía en América Latina?

Si nos acogemos a la literatura socio-política, deberemos acordar que el propio concepto de ciudadanía no tiene un significado unívoco ni unilineal, pero que a pesar de ello cada vez más se arriba a ciertos consensos mínimos. De hecho, aun actualmente, hay quienes la definen sólo como un status legal que integra la demanda de libertad e igualdad para todos, a los efectos de participar en el proceso de designación de los representantes políticos y, en general, en la conformación de la voluntad política. Sin embargo, incluso bajo una definición minimalista como la anterior, subyace de nuevo la conciencia de que la actualización de la ciudadanía supone la afirmación de **derechos**, obviamente de los civiles y de los propiamente políticos, pero también de derechos sociales: en la práctica no hay posibilidades reales de ejercitar siquiera la libertad e igualdad políticas, si no hay mínimas condiciones de igualdad social en términos de educación, salud y seguridad material y, en general, si no existe participación en las principales oportunidades sociales que ofrece una sociedad

A partir de lo anterior se deriva al menos otra conclusión. Si bien la ciudadanía se traduce en un status legal, ella no constituye un dato sino que conlleva un proceso de construcción donde ocupa un lugar prominente la extensión de los derechos sociales. Reconocida esta cuestión queda implicada la idea de que la ciudadanía, aun definida como el status legal de miembro pleno de la comunidad, requiere traducirse en una actividad: la participación y el involucramiento real y efectiva en los asuntos públicos, lo que remite al problema de su calidad. En sí, aunque el énfasis que se coloque en uno u otro aspecto puede derivar en distintos conceptos de ciudadanía (vid. Kymlicka y Norman, 1995), es innegable que ambos no pueden ser separados en la medida en que el reconocimiento legal sólo se efectiviza en la constitución de sujetos autónomos y responsables, capaces de lograr un control básico sobre sus vidas y sus destinos colectivos. Es, sin embargo, en este aspecto relativo a cómo se constituyen tales sujetos donde han radicado las mayores polémicas.

En la visión clásica aportada por T. H. Marshall, la progresión en el reconocimiento de los derechos (civiles, políticos y, finalmente, sociales) es la que, de forma prácticamente automática, permite la constitución de sujetos autónomos. Asumiendo que sólo son ciudadanos quienes pueden convertirse en miembros plenos de la comunidad, se reconoce que para ello es indispensable acceder a una condición social igualitaria. Así se delimita el único vehículo para la construcción de ciudadanía: un Estado benefactor, con orientación redistributiva, que pueda mitigar la desigualdad económica inherente a las sociedades capitalistas mediante la provisión de servicios de bienestar.

De hecho, el Estado de Bienestar que se constituye en Europa a lo largo de este siglo y que adopta su expresión más acabada en la postguerra, tiene como uno de sus focos mantener la igualdad en el acceso a los bienes que permiten definir la calidad de la ciudadanía (1). El supuesto es que los derechos sociales -la satisfacción de las necesidades básicas-, por si solos, habilitan a los individuos para constituirse en miembros plenos de la comunidad.

Una de las críticas tempranas producidas a partir de los análisis socio-políticos al Estado de Bienestar mostró, sin embargo, que más bien éste posibilitaba la despolitización social, la creación de "ciudadanos privados", en tanto no sólo era incapaz de imponerles una obligación de participar en la

vida pública, sino que incluso podía inhibirla con su énfasis en derechos pasivos. Por otra parte, el desafío ideológico que se impone en los años 80 al paradigma dominante, tanto desde la nueva derecha como desde los nuevos movimientos sociales, es argumentar que el Estado de Bienestar puede conducir a la pasividad social y a la dependencia. La tesis que adquiere relieve bajo estas posiciones es que para constituirse en miembros plenos de una sociedad no basta que a los ciudadanos se les reconozca derechos sociales sino que es preciso que cumplan obligaciones comunes. Comienza así a ser fuertemente tematizada la cuestión de los **deberes** sociales y, en particular, la relativa al rol que cabe en este proceso de construcción de ciudadanía a otros agentes sociales distintos a la burocracia estatal – familia y comunidad para los primeros, sociedad civil para los segundos. Además, tras la creciente conciencia de la importancia que reviste el pluralismo social y cultural en la sociedad moderna, en las últimas décadas comienza también a ser considerada la necesidad de incorporar la noción de la **diversidad** en el propio concepto de ciudadanía. Finalmente, comienza a ponderarse crecientemente la importancia de las "**instituciones**"; o sea, de la estructura de reglas políticas, prácticas e identidades en la explicación de la acción política. La ciudadanía está sujeta a construcción no sólo a través del reconocimiento de derechos sino con base en estructuras institucionales. Tales cuestiones, de hecho, signan el debate contemporáneo.

Ahora bien, si se busca equilibrar ambas perspectivas, la relativa a los derechos y la concerniente a los deberes, las implicaciones son varias. La más directa es que si bien la extensión de los derechos sociales y la constitución de sujetos autónomos y responsables no pueden disociarse a efectos de la construcción de ciudadanía, sobre todo habida cuenta de los significativos déficit que existen en América Latina en ambos aspectos, ellos analíticamente deben ser abordados como problemas distintos, más aún si se considera la perspectiva institucional. En el campo de la política social es, pues, de fundamental importancia el "qué", pero también lo es el "cómo". En expresión de Sulbrandt y Pérez Salgado (1998: 13), "se debe considerar lo que se entrega a través de la prestación de servicios sociales, así como la manera o modo en que se entregan dichos servicios".

El desafío en tales sentidos es introducir el tema de la responsabilidad ciudadana sin diluir el de la responsabilidad estatal, en contra de lo propugnado por el pensamiento conservador y las políticas públicas que, orientadas por aquél, han intentando justificar la reducción del papel del Estado en la promoción y protección de los derechos sociales, aduciendo que ellos son causantes de la irresponsabilidad y pasividad social (2). Frente a estas posiciones es imprescindible considerar que no hay razones para suponer que un Estado social implica automáticamente un modelo de ciudadano pasivo. Lo que es pasible de crítica no es el Estado social, sino su versión paternalista, corporativista e intervencionista. Si se considera esto y por otra parte se admite que los derechos sociales son derechos básicos (tanto como los civiles y los políticos) y que cabe al Estado un papel fundamental en su promoción (3), hay que concluir que el problema no es la destrucción del Estado social. El problema más bien es lograr una nueva configuración, más democrática y eficiente del propio Estado, basado a su vez en una noción de ciudadanía arraigada en el compromiso social. Pero referirse a las responsabilidades ciudadanas no puede, bajo este marco, circunscribirse sólo a sus contribuciones económicas (las que se patentizan en impuestos). Exige, por sobre todo, prestar atención a sus contribuciones personales y a su implicación política en la satisfacción de las necesidades colectivas. Por ende, requiere explorar bajo qué marcos institucionales pueden ser estimuladas la solidaridad social y la responsabilidad con los asuntos públicos.

Expresado de otra forma, el desafío es desarrollar instituciones que incentiven la organización autónoma de la sociedad, así como que hagan posible la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en la producción de servicios sociales equitativos y eficientes. Observar bajo esta óptica el "qué" y el "cómo" de los servicios sociales, creemos que puede crear una oportunidad para su verdadera reinvención.

2.1 Recuperar la relevancia del ingreso y del gasto público: el fortalecimiento de los derechos sociales

Las formulaciones que adquirieron hegemonía en las últimas décadas de alguna manera presuponían que era posible reeditar el Estado neo-clásico, cuyo principio rector es la noción de que cada cual debe resolver sus problemas individualmente o mediante estrategias asociativas privadas. Pero, tal como lo destaca Ratinoff (1995: 21 y 25), la presunción del modelo es una comunidad culturalmente homogénea en que todos los sectores están representados y participan de algún modo, y donde, por tanto, no tiene sentido asociar las necesidades privadas de individuos autónomos con la gestión pública. Ciertamente, ésta nunca ha sido la realidad de las sociedades de América Latina, y lo es menos ahora, cuando la estratificación y la segregación social dominan la escena y cuando América Latina exhibe la más desigual distribución del ingreso en el mundo.

Contra lo sostenido en el pasado reciente, actualmente hay fuertes evidencias de que la desigual distribución del ingreso incide negativamente en el desarrollo económico (4) y en la democracia y que, por su parte, el gasto social -o más específicamente, la inversión en capital humano- es el componente más importante a través del cual el Estado influye en la distribución del ingreso. Esta función distributiva fue particularmente perjudicada no sólo por la mistificación del Estado neo-clásico, sino por la fuerte prioridad concedida al componente fiscal del objetivo de estabilización macroeconómica, traduciéndose en que el objetivo de la equidad fuera considerablemente abandonado en las últimas décadas (vid. Ocampo; 1998: 11 y 32).

Un aspecto clave que vuelve a ser colocado actualmente en el debate público es el papel del Estado en la promoción de la equidad. La primera traducción de este cambio de giro es posible observarla en el gasto social. En efecto, mientras la década de los 80 se caracterizó por una brusca reducción de la inversión social, debida al doble efecto de la menor proporción del PIB destinada al gasto social y a la disminución del ingreso por habitante, durante la década actual ambos factores han tenido un efecto positivo, por lo que en 1995 el gasto social per cápita superaba ya en 18% los niveles existentes en América Latina a inicios de los años 80 (Ocampo; 1998: 33-34). Los datos, sin embargo, analizados más en profundidad no permiten ser muy optimistas: en muchos países el gasto social todavía sigue siendo no sólo cuantitativamente insatisfactorio sino que el incremento de los gastos en capital humano también ha sido inferior a lo que indican las cifras mencionadas: "En el caso de educación, de hecho, el gasto real per cápita para América Latina apenas había recuperado en 1995 la magnitud de 1980 y seguía siendo inferior en numerosos países" (Ocampo; 1998: 34). El BID mismo (1996: 256), no obstante destacar que la parte del ingreso que se gasta en educación y salud no parece inusual en comparación con los estándares internacionales, no sólo reconoce que la proporción del gasto sigue siendo inferior a los niveles internacionales (5), sino que "el gasto per cápita en educación y salud en dólares constantes no aumenta en América Latina y el Caribe entre 1980 y 1995, debido fundamentalmente a que no se incrementó el ingreso per cápita".

Las implicaciones de este fenómeno son bien conocidas: no sólo transferencias todavía muy limitadas para los sectores pobres, sino servicios públicos de educación y salud que respecto de los privados aún se caracterizan por deficientes infraestructuras, niveles muy inferiores de remuneración y de formación de sus profesionales, recursos técnicos mediocres, etc. O sea, servicios públicos que, no obstante son los que usa la mayoría de la población en América Latina, devienen todavía en educación y salud de pobre calidad; factor éste que no sólo evidencia la persistente precariedad real (a pesar de las mayores coberturas logradas en la última década) de los derechos sociales en América Latina (6), sino que constituye una fuente clave de las iniquidades que se expresan en campos tan cruciales como el del empleo, por ejemplo (7), reforzando los procesos de exclusión social.

Pero así como en la década de los 90 puede exhibirse sólo un retorno parcial al objetivo de la equidad por vía del gasto, se presenta un cuadro todavía más complicado respecto de los ingresos públicos. En efecto, si se observa el comportamiento de éstos es posible concluir que el Estado en

América Latina aún sigue siendo pobre y que, por tanto, dispone de limitadas capacidades para incidir en el fortalecimiento de los derechos sociales, que es precisamente la contracara, desde el punto de vista de construcción de ciudadanía, de la inversión en capital humano. En este sentido, Przeworski (1998), apoyado en una serie de datos estadísticos, muestra que mientras mayor es la desigualdad del ingreso, menores son los ingresos, impuestos y gastos de consumo del gobierno. De hecho, según datos de entre 1986-1990, los ingresos del gobierno central procedentes de impuestos en Noruega, Dinamarca, Francia, Reino Unido y Suecia correspondían a 40,2; 38,1; 38,1; 34,1 y 37,7 respectivamente, del total de ingresos del gobierno central como una proporción del GNP, mientras en América Latina el mayor (Brasil) sólo llegaba a 26,4, para de allí ir descendiendo hasta niveles del 8.0 (Guatemala). Su interpretación a esta situación es que en la región se confronta una restricción más política que económica, habida cuenta de que la débil tributación no podría atribuirse al hecho de que los impuestos impongan costos al empleo y a la inversión, puesto que gravando, por ejemplo, en 5% al quintil más alto (que recibe el 60% de todos los ingresos) podría doblarse el ingreso de los inferiores. Por ende, es posible deducir que el Estado en América Latina es pobre porque es incapaz de imponer suficientemente a los ricos.

Lo cierto es que, se apoye o no la referida conclusión, los datos sugieren que existen muy limitados avances en materia de fortalecimiento de los ingresos públicos en América Latina por vía de la tributación, así como que ésta en los últimos años no se orienta a favor de la equidad. En tal sentido, por ejemplo, tomando en cuenta los cambios en el sistema tributario respecto del existente a inicios de los ochenta, el Secretario General de la CEPAL sostiene que el abandono de los impuestos directos como mecanismos de recaudación ha avanzado más de lo deseable en América Latina. En la OCDE, destaca, el 65% de la recaudación corresponde a impuestos directos (cuatro quintas partes por impuesto a la renta personal), en tanto en América Latina los impuestos directos suman sólo el 25% de la recaudación (la mayor parte por renta de las empresas) (Ocampo 1998: 13). Su conclusión, al respecto, es que "existe un amplio margen para fortalecer la tributación directa (especialmente en las personas) en la mayoría de los países de América Latina"; considera, asimismo, que mientras la lucha contra la evasión incrementaría la equidad horizontal, esta reforma contribuiría a mejorar la equidad vertical (p. 15). Tal conclusión es aun más evidente si se tiene en cuenta que hay países que ni siquiera tienen impuestos sobre el ingreso personal. Por ejemplo, como lo destaca Morales (1998: 16), Bolivia tiene el impuesto al valor agregado, que es un impuesto al consumo, y un IVA complementario, que es un impuesto al ahorro, pero no grava al ingreso personal en sentido estricto.

El alerta que necesariamente emerge de tales consideraciones es relativa a las constricciones que pueden imponer a las decisiones asignativas y redistributivas con base en consideraciones de equidad, configuraciones elitistas y corporativas del sistema político del tipo de las que operan aun en gran parte de América Latina. Si a esto se agrega el reconocimiento de que las desigualdades en la representación política y social dentro de los procesos de formación de la voluntad política, se reflejan en la propia composición de la agenda social (8), es posible deducir que difícilmente podrán suscitarse cambios significativos sin la democratización de los procesos e instancias de definición de las políticas públicas y de asignación de los recursos. No serían, por tanto, ajenos al objetivo de la reinención de los servicios sociales la erradicación de los intereses particulares en el sistema político, el logro de la transparencia, el desarrollo de procesos de negociación y formación de consenso entre los distintos actores concernidos, la jerarquización de la política social y de las instituciones a ella vinculadas, entre otras.

Concordar en que la ampliación de los derechos sociales constituye una dimensión clave del proceso de construcción de ciudadanía, que tiene, a su vez, directa incidencia sobre las posibilidades de avanzar hacia un desarrollo humano sostenible (vid. Naciones Unidas, 1996), obliga a reconocer estos aspectos. Como ha sido acá destacado, en la década del 90 hay avances innegables en la revalorización del papel del Estado en la promoción de la igualdad de oportunidades con sus expresiones sobre todo

en el ámbito de la educación, la salud y el empleo. Sin embargo, tales avances son aún relativos y modestos, habida cuenta de las enormes brechas sociales (vid. BID, 1996). La primera lección de la experiencia conduce, pues, a sostener que gastar más y obtener más ingresos públicos, ambos bajo el marco del objetivo de la equidad, deberán constituirse en prioridades del Estado si este aspira aportar a la construcción de ciudadanía y, por esta vía, a la reconexión de la democracia con el desarrollo.

Para ello, la democratización del Estado y en general, de los procesos de definición de las políticas públicas constituye una tarea insoslayable. La institucionalidad política es, de hecho, la primera responsable del contenido de la política social así como del origen y monto de los recursos que se destinen a ella, y, por ende, de tal institucionalidad dependen las características básicas que asume la prestación de los servicios sociales.

2.2 La constitución de sujetos autónomos y responsables: el necesario énfasis en cómo se prestan los servicios sociales

Reconocer la importancia del Estado a los efectos de fortalecer los derechos sociales no puede implicar, sin embargo, recuperar al Estado del pasado. Las nuevas condiciones estructurales tornan esto imposible. Pero aun bajo el supuesto que ellas no estuviesen presentes, tal recuperación resultaría contraproducente al proceso de construcción de ciudadanía si se toma en cuenta su otra dimensión: la constitución de sujetos autónomos.

Tal como ya ha sido anotado, éste es un aspecto crucial del debate contemporáneo. Es posible que parte del referido debate, al enfatizar en la importancia de los deberes y obligaciones sociales, tenga un sesgo ideológico cual es el de justificar la retirada del Estado. No obstante esto, también es innegable que existe una demanda creciente de auto-organización social, así como una crítica cada vez más generalizada al patrón burocrático, clientelar y paternalista de articulación entre el Estado y la sociedad que crea desincentivos a la acción social.

Varios desarrollos teóricos recientes avalan estas perspectivas. Uno de ellos enfatiza en que el crecimiento económico, la educación y la salud no cubren todos los aspectos relevantes de la pobreza y, sobre todo, no son suficientes para dar cuenta de la especificidad de la pobreza latinoamericana. La razón central de ello es que la pobreza tiene su fundamento en la naturaleza misma de las prácticas sociales, que en América Latina han impedido la formación de una sociedad moderna, dada la preeminencia de relaciones despóticas, de dominación y hasta serviles sea con el Estado o con el mercado (vid. Del Búfalo, 1995).

El reconocimiento de la importancia de la constitución de **prácticas sociales autónomas** a efectos de lograr una sociedad de individuos soberanos converge, en alguna medida, con el examen de la desigualdad que ha aportado recientemente Amartya Sen (1995) a partir del "**enfoque capacidad**" respecto de la pobreza. El fracaso básico que supone la pobreza, afirma, "es el de tener capacidades claramente inadecuadas, aunque además la pobreza sea, *inter alia*, una cuestión de insuficiencia de los medios económicos de la persona, de los medios para evitar el fracaso de las capacidades" (p. 128). Bajo esta perspectiva, un análisis de la pobreza que se concentre sólo en los ingresos puede distanciarse de lo que preocupa en la pobreza, a saber, la limitación de las vidas que algunas personas se ven forzadas a llevar, donde un aspecto central es la propia incapacidad de participar en la vida de la comunidad.

Esta concepción ofrece un desafío a la visión tradicional de la igualdad, en tanto supone valorar la igualdad en términos de capacidades en vez de la igualdad en otros espacios, partiendo centralmente del reconocimiento de la **diferencia** entre los seres humanos. Pero, a su vez, supone enfrentar una de las nociones dominantes en la actualidad: la de los "incentivos", que apoya, por ejemplo, la eliminación de la atención médica gratuita o muy subsidiada. Sen, al respecto, sostiene que "las políticas igualitarias asociadas a la diversidad humana plantean mucho menos problemas desde el punto de vista de los incentivos que las políticas destinadas a contrarrestar la desigualdad nacida de diferencias en

esfuerzo y aplicación, políticas en las que se ha hecho hincapié en una gran parte de la bibliografía sobre los incentivos. Por consiguiente, la importancia de la diversidad humana en la explicación de la desigualdad... resulta tener también considerable importancia en la cuestión de la naturaleza y consecuencias del problema del incentivo para una política igualitaria, particularmente en el contexto de acercarnos a menores desigualdades de capacidades elementales. No es éste asunto baladí, debido a que las diversidades «antecedentes», es decir de sexo, edad, clase se encuentran entre las principales causas de libertades desiguales de la gente en el mundo en que vivimos" (págs. 160-161).

Lo que en cualquier caso interesa destacar acá es que el "enfoque capacidad" con su énfasis en la libertad de lograr más que en los logros conseguidos, coloca un foco en cómo una sociedad y las propias políticas públicas pueden favorecer el desarrollo de capacidades que permitan a cada cual hacer posible su propia concepción de una "buena vida".

Un último enfoque que deseamos resaltar retoma el problema más directamente sobre lo que nos ha ocupado hasta ahora, la construcción de ciudadanía, pero enfatizando en la importancia que a tales efectos tiene rehacer la ética de la responsabilidad y de la solidaridad. Sulbrandt y Pérez Salgado (1998, 15) enmarcan este problema con toda claridad: entender a la ciudadanía como un proceso, "significa que ésta debe ser entendida como la participación en la comunidad, la capacidad de establecer formas organizadas de acción, el establecimiento de vinculaciones significativas con el mundo del trabajo y con el mundo de las relaciones sociales, la capacidad de ganarse la vida, de ser civil y políticamente activo, en definitiva, de ser socialmente responsable".

Tales aspectos han dado lugar a una prolifera literatura que, entre otros, considerando los hallazgos empíricos de Putnam (1994), muestra la conexión que existe entre el capital social y el desarrollo político de una comunidad y cómo ellos son determinantes en el desarrollo económico. Cuando existen redes sociales y normas de confianza, hay, por ejemplo, una menor dependencia y, en particular, menos clientelismo respecto de los actores políticos, así como una clara correlación con mayores estándares económicos. Aunque el conocimiento disponible no ofrece explicaciones precisas respecto de cómo se fomentan la solidaridad y la responsabilidad social, y con ellos, el capital social, hay, al menos, algunas lecciones significativas. Entre estas, merecen ser destacadas dos. Una pone el foco de atención en la importancia de la auto-organización social a efectos de la satisfacción de necesidades colectivas y en los incentivos institucionales que pueden fomentarla. Otra lección, por oposición, surge de la mayor comprensión que disponemos actualmente sobre los factores que pueden estimular la pasividad e irresponsabilidad social. La primera nos da cuenta de la importancia del Tercer Sector. La segunda nos alerta sobre el hecho de que ciertas prácticas, tales como la descentralización y la participación social, pueden aportar al aprendizaje social de la responsabilidad pública y de la tolerancia. Ambas lecciones -más si se relacionan con la importancia de las prácticas sociales autónomas y con el "enfoque capacidad" respecto de la pobreza-, destacan la importancia que para la construcción de ciudadanía reviste el cómo organizar los servicios sociales e ilustran sobre algunos de sus posibles contenidos. Nos detendremos a continuación en estos aspectos, vinculándolos a la vez expresamente con las necesidades de incrementar la equidad, la eficiencia y la calidad de los servicios sociales.

3. Implicaciones institucionales y organizativas para la reinversión de los servicios sociales

El problema de cómo están organizados los servicios sociales ocupa crecientemente la atención. Una aproximación que ha contribuido a ello es el reconocimiento de que muchos países ya gastan una elevada proporción del ingreso nacional en servicios sociales –principalmente de salud- con escasos resultados. En definitiva, la conciencia de que un gasto significativo no necesariamente garantiza resultados, conduce a focalizar la atención en la eficiencia del gasto. Es bajo este marco que, a su vez, una corriente (vid. BID; 1996) releva la importancia de adoptar reglas que estimulen un

comportamiento más eficiente de los distintos actores sociales, colocando el énfasis en los aspectos institucionales y organizativos.

Tales aspectos redoblan su importancia si se considera además que la contribución de los agentes sociales a la satisfacción de necesidades colectivas y la propia actividad ciudadana no dependen simplemente de las buenas intenciones, de virtudes cívicas intrínsecas y menos, de la capacidad de las personas de captar un fin público inmanente. El sentido de comunidad, que no sólo es requerido para el ejercicio de la democracia política sino también para la propia cooperación voluntaria con fines públicos, tal como lo postulan March/Olsen (1995: 38-39), no puede basarse simplemente en la construcción de preferencias aceptables -que incluyan la preferencia por el "bien común"- sino que requiere de la construcción de entornos institucionales apropiados. La comunidad es creada con base en reglas, no a través de meras intenciones.

El problema que queda así planteado apunta a la adopción de reglas y prácticas que además de estimular la eficiencia puedan ser capaces de propiciar la cooperación voluntaria, desarrollar una ética de solidaridad y responsabilidad, así como acumular capacidades para resolver problemas sociales.

3.1 La provisión de los servicios sociales: círculos virtuosos entre el sector público estatal y el sector público no estatal

El BID (1996: 245), colocando el foco en la eficiencia de los servicios sociales, sostiene: "el pensar en los proveedores de servicios de educación y de salud como empresas puede contribuir a demostrar la necesidad de adoptar medidas para estructurar ese «mercado» mediante reglas eficientes y roles claramente definidos y estimular el surgimiento de numerosos proveedores con una mayor diversidad, autonomía y responsabilidad, proporcionando al mismo tiempo a los usuarios mayor voz y libertad de elección". Postula, así mismo, que "la provisión directa de los servicios estará cada vez más en manos de unidades u organismos autónomos y responsables que mantienen altas reglas profesionales para su administración junto con autoridad para contratar y remunerar a su personal en forma más flexible, y en los cuales **la distinción entre propiedad pública y privada se vuelve cada vez menos importante**" (p. 248, subrayado nuestro).

El Banco Mundial es aún más enfático al respecto propiciando una "tercera ola de privatizaciones", expresamente referida a la participación del sector privado en los servicios sociales (en especial, educación, salud y fondos de pensiones). Ello, se admite, no necesariamente implica la venta de activos públicos al sector empresarial privado, sino que incluye cualquier tipo de actividad del sector privado, sea gerencia o financiamiento, además de la propiedad privada. El postulado básico es que acudiendo a la diversidad de actores privados (empresas con fines de lucro, inversionistas internacionales, trabajadores y gerentes actuales, y organizaciones no gubernamentales) es posible incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios (vid. Torres, 1997).

Parte de la experiencia latinoamericana reciente ha estado de alguna manera inducida por estos planteamientos. Al menos, es reconocido que el proceso pionero de municipalización de la educación básica, el iniciado en Chile durante el gobierno de Augusto Pinochet, intentó favorecer sobre todo la provisión privada al ofrecer originalmente una subvención a la demanda económicamente atractiva tanto a los establecimientos particulares (aunque sin fines de lucro) como municipales. Existe actualmente además un significativo número de experiencias cuyo objetivo expreso es la promoción de instituciones privadas. Por ejemplo, el Programa de Vouchers para Escuelas Secundarias, iniciado en 1991 en Colombia con el apoyo del Banco Mundial, se traduce en el otorgamiento de un bono a estudiantes pobres que terminaron su educación primaria en una escuela pública, siempre y cuando la escuela secundaria escogida por el estudiante sea una escuela **privada**. En Chile mismo actualmente está abierta la polémica respecto de si las municipalidades deben seguir controlando parte de la oferta educativa. En sí, hay quienes sostienen que el Estado no requiere de la administración ni de la propiedad de los establecimientos para asegurar la no discriminación en el acceso, la ausencia de

selectividad en la permanencia y la transmisión de un curriculum de integración nacional (características de la educación pública); bastaría sólo con un contrato adecuado (vid. González, 1997: 44).

Respecto de la provisión de servicios de salud, los procesos de reforma no son del todo concluyentes al respecto, aunque la tendencia es a diseccionar las actividades para definir cuáles tienen el carácter netamente de bien público (y por lo tanto, cuya provisión y financiamiento debe quedar en el Estado) y cuáles son de beneficio privado pudiendo quedar su financiamiento, aseguramiento y provisión bajo la responsabilidad de los particulares. Una importante tendencia, tras clasificar los servicios de salud en tres tipos, de salud pública, de atención médica y de asistencia social, de hecho asume que sólo respecto del primer tipo es que cabe la injerencia del Estado.

Los argumentos que apoyan este tipo de medidas son claros y contundentes. Las formas monopólicas de producción de servicios sociales en general han conducido a la ineficiencia, así como han contribuido a deteriorar la calidad y a fomentar la corrupción. El solo hecho de que los monopolios se caractericen porque tienen una población de consumidores cautivos, influye en que carezcan de incentivos para contener sus costos y para aumentar la calidad de sus prestaciones. No proveer, además, a los usuarios de alternativas de elección supone atentar contra su derecho de obtener la mayor satisfacción posible, atendiendo a su vez, a sus gustos, deseos y creencias.

Apoyar tales argumentos, sin embargo, no necesariamente puede traducirse en el respaldo de **cualquier solución** institucional que favorezca la desmonopolización de la prestación de servicios y que promueva la elección de los usuarios. Advierten sobre los riesgos implicados, conclusiones como la siguiente, emanada desde la Oficina Panamericana de la Salud: "hasta ahora, la experiencia obtenida fuera y dentro de las Américas parece apuntar a que los procesos de reforma en salud han tenido, como producto principal, la contención de costos y la creación de nuevas oportunidades de lucro antes que el aumento de la calidad y la cobertura de los servicios básicos" (Casas et. al.; 1998: 21-22).

Un problema que destaca con especial énfasis, a partir de conclusiones de ese tenor, es que no es indiferente quién se encargue de la provisión de los servicios, sobre todo cuando son de carácter social. De hecho, aun asegurado un financiamiento de parte del Estado, el carácter de la propiedad y de los lazos que la sustentan, parecieran tener un importante efecto en los resultados. Si se trata de desmonopolizar la provisión de los servicios sociales habría, pues, que poner la atención en esta cuestión.

Al respecto se acumulan varias evidencias que favorecen a los entes basados en la solidaridad a partir de la propiedad compartida y de la no propiedad -en general, las entidades sin fines de lucro de carácter público- como beneficiarios de la provisión de servicios sociales (vid. Bresser Pereira y Cunill; 1998). Algunas de las evidencias proporcionan razones vinculadas a la preocupación que hemos introducido en este punto, la **eficiencia**. Las entidades sin fines de lucro de tal tenor suelen ser más acreedoras de aportes pecuniarios y en especies (utilización de voluntarios y donaciones) que otros tipos de entidades, entre otras causas, porque ellas cumplen roles vinculados a la generosidad y al compromiso ideológico. No hay, sin embargo, demasiados estudios que apoyen la conclusión de que los costos sean siempre más bajos que los que existen en las entidades públicas estatales o en las entidades privadas mercantiles. La clave pareciera no estar en la eficiencia, asociada a costos, sino en que las entidades sin fines de lucro pueden incidir directamente en la **calidad** y **diversidad** de los servicios sociales.

En tal sentido es preciso considerar que la diferencia crítica que deslinda la propiedad pública no estatal respecto de la privada es que, mientras ésta implica la acumulación de capital para ganancias privadas, aquella existe para servir un bien público. Cuando los usuarios tienen una información incompleta sobre la calidad de los servicios (caso típico de los servicios sociales), ese hecho es fundamental: la confianza es un atributo que pueden desplegar mejor los entes sin fines de lucro, entre otras razones, porque no hay incentivos para falsear la información. Esto, si se asocia a que la

administración de tales organizaciones puede basarse en el control normativo más que en el heterónimo, fundamenta de suyo la posibilidad de una mayor calidad en las prestaciones (vid. Mintzberg; 1996). Es innegable que la dedicación humana, producto del compromiso ideológico que vincula a los miembros en términos de solidaridad, responsabilidad y sentido del deber, ofrece una enorme ventaja a los usuarios de los servicios, especialmente cuando se refieren al cuidado de la salud o de la educación.

Por otra parte, en contraste con el sector público estatal, el aporte más importante que pueden brindar los entes no mercantiles a la provisión de los servicios sociales, se relaciona con la diversidad, incluso en el plano ideológico. Su mayor flexibilidad, la disposición de experiencia especializada y la habilidad para llegar a públicos de difícil acceso, en contra de las restricciones normativas y organizativas que existen en el sector estatal, constituirían factores que pueden aportar una mayor variedad a la oferta de servicios, cuestión que cada vez se torna más clave, en atención a la creciente demanda de servicios específicos y diferenciados para grupos socialmente marginados, tales como toxicómanos, ancianos, inmigrantes, etc.

Pero las ventajas que ofrecen los entes no mercantiles a la provisión de servicios sociales no se agotarían en las reseñadas. Probablemente, las más resaltantes se vinculan al aporte que pueden hacer a la constitución de sujetos autónomos y responsables, y, por ende, al propio proceso de construcción de ciudadanía. Lo que se ha venido a denominar "tercer sector" expresa, precisamente, una voluntad de auto-organización social en pos de la satisfacción de necesidades colectivas, cuyo sustento básico es la solidaridad social. Los entes que integran el tercer sector constituyen, en tal sentido, una escuela de la democracia, habida cuenta que es en las organizaciones voluntarias basadas en la libertad e igualdad donde se pueden aprender las virtudes de la obligación mutua, y, por ende, el sentido de la civilidad que hace a la democracia posible. Abren, a su vez, posibilidades ciertas de limitar la acción del Estado, sin que ello se traduzca en una lesión de los derechos sociales. La acumulación por parte de los sujetos sociales de habilidades y capacidades -técnicas, materiales, analíticas- para resolver problemas sociales, le construyen viabilidad a la limitación del Estado. Al apelar a la cooperación voluntaria y a la responsabilidad social, el sector público no estatal crea las bases del compromiso cívico y, por tanto, de la propia democracia.

Tras reconocer la importancia de la provisión de servicios sociales a través de entes públicos no-estatales surgen, sin embargo, algunos problemas críticos. Uno crucial incumbe a las responsabilidades del Estado. Como lo destaca Bresser Pereira (1996; 1997), en la medida en que tales servicios se conectan con derechos sociales (además de poseer importantes externalidades), el financiamiento desde el Estado resulta imprescindible. El proyecto de Organizaciones Sociales emprendido en Brasil en el marco de la reforma del aparato del Estado intenta, precisamente, crear círculos virtuosos entre el sector público estatal y el sector público no estatal, reconociendo la importancia tanto de desmonopolizar la producción de los servicios, como de retener las responsabilidades del Estado en su financiamiento (9). Intenta, asimismo, poner en práctica nuevas modalidades para asegurar la responsabilización de los distintos actores, los estatales y los sociales, preservando simultáneamente la autonomía que es requerida por los agentes sociales para desplegar sus objetivos sociales y para asegurar una gestión eficiente. La figura de los contratos de desempeño, que es parte fundamental del Proyecto, apunta a la satisfacción de ambos propósitos. Por otra parte, el Proyecto de Organizaciones Sociales admite la importancia que para la responsabilización (y en particular, para la *accountability*) de los entes sociales tiene el control social que pueda desplegarse sobre ellos mismos.

Todos estos son asuntos que comienzan a ocupar a las políticas públicas. Por ejemplo, actualmente también en Brasil se avanza en la definición de un marco legal del tercer sector, teniendo en consideración, entre otras cuestiones, que las organizaciones que lo componen no están exentas de los riesgos de apropiación privada de recursos públicos ni del clientelismo, así como que la acción del tercer sector puede ser constreñida, e incluso inhibida, por la acción del Estado. Para evitar esto último,

se coloca la atención en la simplificación de los procedimientos burocráticos para obtener la calificación de organizaciones de la sociedad civil de carácter público. Asimismo, se introduce el término de "*parcería*" como un instrumento de fomento que permite la negociación de objetivos y metas entre el gobierno y las organizaciones sociales y el monitoreo y evaluación de proyectos. Por otra parte, también admitiendo que no es posible mistificar la acción del tercer sector, en el marco legal se hace un esfuerzo de diferenciación de las entidades de carácter público dentro del universo de las sin fines lucrativos (10).

Existen, por tanto, avances significativos en la creación de círculos virtuosos entre el Estado y la Sociedad. Tales avances, que dan cuenta acerca de cómo es posible resolver algunos problemas críticos, abren sin embargo, otros problemas que probablemente adquirirán relevancia en el futuro próximo. Uno de ellos es el riesgo de la instrumentalización de la acción de las organizaciones sociales por parte del Estado. Otro, es el riesgo de la mercantilización y burocratización de las organizaciones del tercer sector. Ambos riesgos remiten en realidad a uno más general: la posibilidad de suscitar prácticas que desnaturalicen la especificidad del tercer sector y que, por ende, anulen sus aportes -y sus ventajas comparativas- para la reinención de los servicios sociales. Una clave para evitar la referida posibilidad, pareciera estribar en el reconocimiento de la diversidad dentro del propio tercer sector y, paralelamente, en la admisión de que las relaciones entre las organizaciones que lo componen y el Estado deben tener en cuenta tal diversidad. Si, por ejemplo, se coincide en que el tejido social sustentado en vínculos solidarios y la horizontalidad de las relaciones sociales son dos factores que inciden en las capacidades de auto-organización social, debiera a su vez concordarse en que no pueden ser tratadas de la misma forma las organizaciones y prácticas que expresan esos factores, respecto de aquellas que tienen como uno de sus propósitos fomentarlas pero que en general no son autosustentadas ni autogobernadas. Las ONG, al menos las prestadoras de servicios, caen en esta última categoría; en cambio, forman parte de la primera las organizaciones de base y todas aquellas prácticas de carácter voluntario en las que se defienden intereses públicos y se satisfacen necesidades sociales a través de la gestión colectiva de sus miembros (11). Sus problemas son, de hecho, distintos, y aunque ambos exigen una transformación del paradigma dominante de relación Estado-Sociedad, los cambios pareciera que no pueden ser idénticos si se trata de fomentar las capacidades de auto-organización social (vid. Cunill; 1997: 180-189).

Otro problema crítico en ciernes para la creación de círculos virtuosos entre el sector público estatal y el sector público no estatal, incumbe también al Estado, pero se refiere expresamente a los nuevos desafíos que crecientemente deberá enfrentar en materia de coordinación e integración social. Ferrarezi (1998: 22) expresa claramente algunos de tales desafíos: ¿cómo gerenciar la compleja y heterogénea red de organizaciones del tercer sector en relación con la atención universal de derechos, evitando los riesgos de la fragmentación? ¿Cómo se organizan las nuevas funciones del Estado en su papel de articulador de una red de instituciones estatales y no estatales? ¿Cómo coordinar políticas cuya implementación está a cargo de variadas organizaciones de la sociedad civil que plantean diferentes concepciones de bien y de interés públicos?

Es indudable que combinar la diversidad con la unidad implica el desarrollo de capacidades de coordinación y regulación que no están necesariamente presentes en el Estado actual. Este es un asunto insoslayable para poder hacer efectiva la co-producción de los servicios sociales entre el Estado y la Sociedad y con ello ampliar el espacio público. Pero también es fundamental el desarrollo de capacidades que permitan discriminar bajo qué situaciones es posible y conveniente devolver a agentes sociales la gestión de sus asuntos, y cuándo ello no lo es, ya sea porque no existe un tejido social fuerte o porque el desempeño es deficiente. En tal sentido es preciso considerar que uno de los riesgos en ciernes, tal como ha sido ya reconocido (vid. BID, 1993: 63) es "caer en un excesivo entusiasmo por las fuerzas del cambio que de hecho existen, pero sin tener en cuenta la fragilidad de dichas fuerzas". En muchos países, las ONG son aun nuevas y/o débiles al punto tal que apelar a su colaboración puede

provocar más vulnerabilidad a la política social. En definitiva, como lo postula el CLAD (1998), el Estado "deberá continuar siendo el principal financiador, y más que esto, tendrá un papel regulador en el sentido de definir las directrices generales y de poder retomar la aplicación de determinadas políticas, en caso de que sus ejecutores no estén realizando un trabajo acorde con lo esperado por los ciudadanos". No debiera, pues, quedar dudas en que el desarrollo de círculos virtuosos entre el sector público estatal y el sector público no estatal respecto de la provisión de los servicios sociales, coloca en la práctica nuevas demandas al primero. Más de ellas, serán expuestas en el punto siguiente.

3.2. Descentralización y participación social: conjugando eficiencia y democracia

La propiedad pública, en tanto no involucra un propósito de lucro, como se ha destacado, constituye un importante medio para la protección de los derechos sociales. La provisión pública no estatal puede, además, contribuir a ampliar la calidad y la diversidad en la prestación de los servicios sociales y, por sobre todo, favorecer las oportunidades de auto-organización social con vistas a la constitución de sujetos autónomos. Lo que cabe ahora relevar es que este último propósito requiere hacerse presente junto con el propósito de la eficiencia, cualquier sea el agente implicado en la provisión de los servicios sociales.

En este sentido, es preciso considerar que el mantenimiento de sistemas públicos de provisión de servicios sociales, con carácter universal, en algunos ámbitos remite a la necesidad de recurrir a la provisión pública estatal, en tanto respaldada por la ley. Ahora bien, no hay evidencias fácticas conclusivas que nieguen que la calidad y la eficiencia no pueden ser también logradas por entes públicos estatales (vid. Tandler, 1997), así como que ellos no pueden contribuir a la constitución de sujetos autónomos. Lo que es aún más claro es que los arreglos institucionales y organizativos que se adopten tienen una alta incidencia sobre tales propósitos, sea estimulándolos o inhibiéndolos.

Existe un amplio acuerdo en que la devolución de autoridad a los proveedores de los servicios y, en general, la ampliación de sus márgenes de autonomía financiera, administrativa e incluso, política, constituye uno de los medios que afecta a esos propósitos. En este marco cobran creciente importancia la descentralización de los servicios sociales hacia los niveles sub-nacionales, la dotación de autonomía de gestión a las escuelas y a los hospitales, y la participación social.

América Latina puede exhibir múltiples experiencias sobre cada uno de estos aspectos. La descentralización de la educación y de la salud ha sido acometida en forma sistemática y comprensiva, desde la década de los 80. Chile, que es el país pionero en ambos aspectos, instituye la descentralización durante el régimen autoritario de Augusto Pinochet, combinándola con mecanismos de financiamiento de los servicios -tanto públicos como privados- que intentan estimular la competencia entre ellos y reforzar las posibilidades de elección de los consumidores. La reforma en el caso de la educación, abarca toda la educación pública no superior y cubre dos reformas cruciales: i) el traspaso de su administración a los municipios; ii) la introducción de un mecanismo de financiamiento basado en la subvención por alumno que es otorgado tanto a los productores privados como municipales (12). Por su parte, la reforma respecto de la salud incluye: i) la descentralización territorial del sistema público de atención hospitalaria (entre otros) a través de la creación de los Servicios de Salud; ii) el traspaso a las municipalidades de los centros de atención primaria para que asumieran su administración en forma directa o a través de corporaciones creadas a tal fin; iii) el establecimiento de mecanismos de asignación de recursos al interior del sistema público que intentan asociar financiamiento y logros (13); iv) la formación de aseguradoras privadas de salud.

También en la década del 80, Brasil, pero en un contexto democrático y respaldado por la nueva Constitución de 1988, da un fuerte impulso a la municipalización de los servicios de salud y educación. En el caso de la salud se instituye el Sistema Unico de Salud, SUS (14), se institucionalizan espacios de expresión de demandas, negociación y decisión asociadas a dicho sistema (los consejos y conferencias de salud) y se abren oportunidades para la elaboración participativa de los presupuestos municipales.

Sin embargo, es en la actual década donde tanto la descentralización como la participación social asociadas a los servicios sociales, cobra un especial impulso. Unos países, como Argentina y Venezuela, promueven el traspaso hacia los entes intermedios: gobiernos provinciales y estados, respectivamente. Otros, como Colombia, Perú, Bolivia, y más recientemente El Salvador, Honduras y Nicaragua, colocan el énfasis en las municipalidades. Cada uno, a su vez, adopta distintas estrategias para asegurar la descentralización, así como para lograr la participación social (15), y exhibe distintos grados de avance en tales procesos. Lo que destaca, de cualquier forma, es que se perfila una tendencia: combinar el manejo descentralizado de los recursos con la creación de cuerpos colegiados para su administración, junto con asociar el financiamiento a logros.

El nuevo arreglo institucional queda claramente expresado en la reforma educativa impulsada en Perú a partir de 1992. Allí se crea la figura de los Consejos Comunales de Educación (COMUNED), como personas jurídicas de derecho privado encargadas de la gestión y administración de los servicios educativos traspasados desde el nivel nacional al nivel municipal. Los COMUNED integran representación política (el alcalde municipal y un regidor) y representación social (representantes de los directores, de los profesores y de las asociaciones de padres, junto con representantes de los sectores eclesiástico, empresarial y de la comunidad), y quedan facultados para administrar directamente los centros, programas y servicios educativos estatales que existan en su circunscripción o que se les transfiera, o para cederlos en uso a profesores, asociaciones de padres de familia, colegios profesionales, instituciones religiosas, cooperativas y otras entidades similares debidamente organizadas (vid. Ley de Participación Comunal en la Gestión y Administración Educativas, 1992). Tales centros, de acuerdo con la ley, están a cargo de su director y de un consejo directivo (conformado también por dos profesores y dos representantes de la Asociación de Padres de Familia), una de cuyas funciones es la de proponer al COMUNED el nombramiento del director del centro y la de contratar el personal docente necesario. En lo que respecta al financiamiento (vid. también Ley de Financiamiento Educativo, 1992), se asume que los centros educativos administrados por las COMUNED son financiados total o parcialmente por el Estado en función del número de alumnos que asista a clases. También se contempla que el Estado subvencione centros educativos privados bajo la misma modalidad (sin descartar la existencia de los centros educativos privados con financiamiento también privado).

En varios países de América Latina se ha adoptado un modelo similar para la salud. En efecto, además de favorecerse la descentralización hacia instancias subnacionales, en el propio Perú, pero también en Argentina, Venezuela, El Salvador y Colombia, entre otros, se propende a que los hospitales públicos se constituyan en entes autónomos manejados con criterios gerenciales y, en ocasiones, con Juntas Directivas que representan los intereses del Estado, de la comunidad usuaria y de los profesionales de la salud. En este marco, en correspondencia con las tendencias recientes en particular en el Reino Unido y en Estados Unidos (16), la descentralización de las funciones gestoras a las instituciones proveedoras tiende a operar además dentro de una nítida separación en distintos entes de las funciones de compra (financiamiento) y de venta (provisión) de los servicios, que intenta la creación de un cierto mercado para promover la competencia por recursos entre los entes proveedores, cualesquiera sea su naturaleza. Finalmente, varias experiencias expresamente se proponen promover la participación social en el autocuidado de la salud, la ejecución de actividades de promoción de la salud y la gestión de los servicios. Es, por ejemplo, el caso específico de Costa Rica, donde en un modelo de prestación de los servicios que se asienta sólo en la desconcentración administrativa (17), se pretende que se convierta en una responsabilidad de todos mantener, preservar y mejorar la salud (vid. Salas, 1996: 30). Otros países, como Chile, desarrollan programas específicos que pretenden apoyar a organizaciones sociales del ámbito de la salud con el traspaso de recursos (financieros y de asesoría de gestión), mediada la firma de "compromisos de gestión" con las instituciones locales de salud (18). La

mayoría, a su vez, contempla instancias asesoras y evaluativas de participación social vinculadas a las distintas instancias que forman parte del sistema público de salud.

En sí, descentralizar la administración de los servicios sociales; asociar el financiamiento del Estado nacional a logros; extender dicho financiamiento también a servicios privados; y, finalmente, promocionar (vía el financiamiento compartido) la gestión de recursos adicionales por parte de la comunidad o de otras fuentes, son todas medidas orientadas a promover una mayor eficiencia en el manejo de los recursos y una mayor calidad de las prestaciones. Una presunción básica es que el estímulo a la competencia por recursos entre los servicios públicos y privados, favorece ambos propósitos y redundante, además, en mayores posibilidades de elección para los usuarios. Se parte también de la base de que la incorporación de éstos a la gestión de los servicios permite su mayor control y, por ende, su propia democratización; redundante, asimismo, en mayores oportunidades para el despliegue de la responsabilidad social.

Todas estas son cuestiones avaladas por una extensa literatura. Asimismo, las evidencias prácticas disponibles tienden a reforzar los planteamientos de base: la descentralización y la participación social pueden no sólo contribuir al fortalecimiento de los derechos sociales, sino que también pueden proveer oportunidades para rehacer una ética de la responsabilidad y de los deberes sociales. La mayor eficiencia en el gasto contribuiría a lo primero; la mayor democratización en la gestión de los servicios sociales, favorecería lo segundo.

Pero lo que también muestran las experiencias en curso, es que hay ciertas variables críticas. El énfasis en la economía de costos y en la autonomía financiera que subyace muchos procesos de descentralización (19) puede atentar contra la equidad e incluso, contra la calidad. Por su parte, privilegiar el componente de cogestión administrativa de la participación social, así como referirla sólo a servicios singulares, puede reforzar las asimetrías en la representación social y comprometer el logro de una mayor *accountability* pública de los servicios sociales.

Ya existen una serie de prevenciones sobre la descentralización en los aspectos mencionados. Tal como lo admiten incluso mentores de la descentralización, "no existe ninguna razón ineludible por la cual deba suponerse que las actividades descentralizadas vayan a ser menos paternalistas e incluso menos corruptas que las del nivel central, a menos que haya un verdadero intento de combinar la descentralización con una reforma simultánea" (BID, 1993: 62). Es más, una de las principales cuestiones a considerar es que según cual sea el modelo de descentralización adoptado respecto a la asignación de recursos, serán distintos los impactos sobre la equidad, entendida ésta como el compromiso con el principio de que las personas con necesidades similares tengan igual acceso y permanencia en servicios de calidad equivalente.

Por ejemplo, con base en la experiencia chilena, comienza a ser evidente que el financiamiento asociado a logros genera iniquidades cuando se traduce en una subvención por estudiante que no puede cubrir todos los gastos corrientes de las escuelas, e incluso cuando la competencia se basa sólo en atraer estudiantes. La lógica original del modelo es que mientras los ingresos de las escuelas dependan del número de alumnos que asistan a ellas, se fomentará la competencia entre las escuelas para atraer y retener alumnos. Sin embargo, en la trayectoria del proceso chileno, entre las cuestiones que se han hecho visibles es que los gastos corrientes de las escuelas tienen un componente fijo: las escuelas rurales, que de por sí pueden atraer menos estudiantes, requieren ejecutar un gasto que es independiente del número de estudiantes. Ellas son, pues, perdedoras en ese sistema y, consecuentemente, los estudiantes más pobres. También éstos son perdedores por vía indirecta, cuando las subvenciones concedidas a las municipalidades son insuficientes para cubrir los gastos mínimos de operación, obligándolas a cofinanciar sin atender a sus condiciones financieras (20). Todos estos factores, sobre todo al restaurarse la democracia, han comenzado a ser corregidos en Chile, manteniendo el espíritu de las reformas. Así ha ocurrido con los métodos de capitación, por ejemplo, al concederse incrementos especiales para zonas rurales de baja densidad poblacional, e incluso, al reforzarse las finanzas

municipales (21). Sin embargo, persisten importantes dudas sobre el sistema mismo de subvenciones, atendiendo al hecho de que el principio que lo subyace es que "proveer educación debe ser rentable". En sí, la competencia por atraer niños no puede operar en todo el país, ni para todos los niños, lo que explica que dada la falta de rentabilidad, en las de comunas más pobres no exista oferta educacional privada. El modelo de costos de funcionamiento pretende corregir la estructura de subvenciones para hacer rentable los distintos tipos de educación, pero "los modelos generales se basan en promedios y no pueden tomar en cuenta adecuadamente las variaciones de costos que se dan de una localidad a otra, sea por diferencia de precios, o sea por diferencias de matrícula potencial" (vid. González, 1997:40). Por tanto, aún corregido, el sistema de subvenciones pudiera estar afectando el objetivo de la equidad (22). Por demás, al haberse recientemente facilitado que las familias contribuyan a financiar parte de la educación (sea ésta pública o privada), como el mismo Ministro de Educación lo admite, "pudiera de nuevo estarse propiciando la discriminación (selectividad de los alumnos por parte de los establecimientos en los cobros), con la posibilidad de la pérdida del rol de la educación como un factor que abre oportunidades a todas las familias y de la erosión del sistema como un mecanismo que integra socialmente" (Arellano, 1997: 4).

Lo que queda así insinuado es que el principio de la descentralización, sobre todo cuando tiene como móvil principal la ampliación de la base de generación de recursos y sobrevalora la importancia de la autonomía financiera, puede atentar severamente contra la equidad y lesionar los valores públicos que se realizan a través de los servicios públicos. Las correlaciones negativas entre responsabilidad fiscal y equidad, de hecho, ya han sido documentadas en países desarrollados. Es posible esperar que ellas sean mucho más altas en América Latina dadas las debilidades de las estructuras institucionales locales para aumentar sus ingresos y para revertir, con sus propios recursos, los déficit en la provisión de servicios. Extendiendo el principio de la descentralización financiera a la propia operación de los servicios sociales, las iniquidades pueden reforzarse, habida cuenta del sobre énfasis que suele producirse sobre la captación de ingresos por el uso del servicio. Sus consecuencias sobre la exclusión de usuarios sin capacidad de pago, acaban de ser comentadas acudiendo a expresiones de un mentor de este tipo de reforma. Esos riesgos, en realidad, son bastante obvios. Menos visibles pero más significativos son los riesgos de estigmatización que puede generar la gratuidad, cuando ella se establece dentro de un entorno cultural cuyo fundamento es vincular prestaciones a contraprestaciones.

Los problemas pueden ser aún mayores cuando la descentralización se fundamenta en una exacerbación del enfoque de mercado, que sólo pone el énfasis en el desarrollo de una mayor competencia, habida cuenta que, tal como ya es crecientemente reconocido, "si se deja prevalecer las fuerzas del mercado, se producirá un sesgo hacia aquellos servicios que ofrecen la posibilidad de obtener ingresos y atender la demanda de consumidores informados, que pueden dar a conocer sus intereses" (BID, 1993: 92).

Alertas en este último sentido comienzan a aparecer en el campo de los servicios de salud y en especial, respecto del modelo chileno de reforma de la seguridad social en salud, hasta hace poco considerado el paradigma latinoamericano, pero que produce la selección adversa de los más pobres, de las maternas, los ancianos y los niños, lo que, a su vez, incide en mayores cargas fiscales al Estado. La conciencia de esto ha conducido a otros países como Colombia y Argentina a adoptar un modelo que intenta combinar la libre elección y la desmonopolización con la solidaridad y la integralidad en la atención (23), reflejando así la tendencia a considerar que estas últimas son variables que los nuevos sistemas no pueden dejar de atender. Por otra parte, teniendo en consideración el incentivo a malas prácticas (como dar preferencia a procedimientos más costosos pero menos efectivos) e incluso, la posible multiplicación de costos que se produce cuando a los proveedores se les paga a destajo y por servicio prestado según tarifas preestablecidas, la tendencia apunta a revisar tales procedimientos favoreciendo más el sistema de contratación por capitación y por tarifas integrales según diagnóstico (24). Finalmente, es preciso tener en cuenta que si bien la libre competencia induce a los proveedores a

ofrecer más calidad, ésta generalmente se concentra en las condiciones externas de hotelería y tecnología así como en los mecanismos de atención al cliente, con lo que no necesariamente se garantiza la calidad científica y profesional en la atención y el impacto positivo sobre la situación de salud de los beneficiarios. Por tanto, otro de los asuntos que deberá ocupar la atención es la creación de sistemas de control de calidad donde los usuarios, el Estado y los profesionales tengan un rol relevante (vid. Jaramillo, 1998: 51-52).

De hecho, un sistema descentralizado requiere de evaluaciones universales que proporcionen información respecto de la calidad del servicio suministrado por los distintos establecimientos educativos y sanitarios a fin incluso de que el sistema de financiamiento asociado a logros, pueda realmente expresar las preferencias de las familias. Este, sin embargo, no es un problema sencillo de resolver: a las dificultades técnicas se agregan los riesgos de que el sistema incida en la discriminación de las características de la población atendida. Como lo destaca González (1997: 41) respecto de la educación: "lograr un nivel dado de calidad de la enseñanza requiere de más recursos y esfuerzo mientras más deprivado cultural, económica y socialmente sea el medio en que vive un niño... (Por lo tanto) es necesario generar indicadores corregidos para evitar que los resultados brutos sean mejorados por las escuelas mediante la exclusión de los alumnos con problemas o a través de la selectividad por razones socioeconómicas" (25).

Pero no sólo el objetivo de la equidad puede resultar lesionado cuando se exagera el enfoque de mercado; también éste puede tener efectos adversos sobre la eficiencia. Respecto de la salud, al menos, comienza a hacerse evidente que es un sector poco favorable para un buen funcionamiento de los mercados debido a que pocos procedimientos pueden ser tarifados, comprados o vendidos. La tendencia sería, pues, a que las reformas de mercado en el sector generen más burocracia y regulación. Por otra parte, en el área de la salud, la economía buscada con la competencia pareciera no traducirse necesariamente en que los perdedores salgan del mercado y los vencedores se tornen más eficientes: al contrario, por ser un bien cuyo consumo no es opcional, lo más probable es que los vencedores se sobrecargen volviéndose menos eficientes y los perdedores permanezcan, operando bajo su capacidad pero con los mismos costos fijos, lo que resultaría en mayores costos al sistema (26).

En suma, pareciera que en el campo de los servicios sociales es preciso actuar con suma cautela cuando el predicamento a favor de la descentralización se sustenta exclusivamente en la liberalización económica (27). Por otra parte, una vez reconocida la importancia de la descentralización administrativa como patrón de diseño organizativo, tanto a nivel intergubernamental como intra-agencial, subsecuentemente se hace necesario reconocer cuáles son sus límites. Avala la importancia del principio de la autonomía la necesidad de dotar de una mayor flexibilidad al trabajo de las agencias, de forma de lograr el giro de la atención desde los procesos hacia los resultados. También avala su importancia el reconocimiento de que los estímulos al financiamiento propio y al financiamiento externo asociado a logros, pueden favorecer la eficiencia en la prestación de los servicios sociales. El despliegue de un mayor poder para controlar los resultados y de una mayor responsabilidad frente a los gastos pueden, a su vez, favorecer el proceso de construcción de ciudadanía por vía de la democratización de las relaciones de poder. Pero este proceso puede revertirse cuando la autonomía financiera atenta contra la equidad y la calidad de las prestaciones. Por tanto, habría que distinguir claramente los dos aspectos que involucra la descentralización: competencias y capacidades para ejercerlas. Si éstas son limitadas, la devolución de autoridad se torna falaz. Por otra parte, si las capacidades se centran en el esfuerzo propio, el riesgo de tensionar la equidad y la calidad son altos. Inversamente, si aquél no existe pudiera crearse un estímulo a la ineficiencia. Bajo este marco, el equilibrio entre provisión de recursos externos y gestión de recursos propios, así como un esquema de responsabilización por los resultados logrados con los recursos externos, parecieran ser los asuntos críticos en el futuro de la descentralización. También, el desarrollo de enfoques contingentes, de modo tal de poder discernir las circunstancias en las cuales pueda ser necesario un gasto centralizado. Al

respecto, es preciso incluso considerar que estudiosos de la descentralización (vid., por ejemplo Finot, 1998), sostienen que para lograr la equidad en la provisión de los servicios sociales es siempre indispensable el financiamiento de parte del Estado nacional.

Cada uno de estos asuntos está aun abierto a mayores desarrollos. En todo caso, una conclusión que puede desprenderse de las consideraciones precedentes es que tanto la búsqueda de la eficiencia como de la equidad en la prestación de los servicios sociales, obligan a establecer las responsabilidades mutuas de los gobiernos centrales y de los locales y no meramente de estos últimos. La mayor eficiencia en la producción de los servicios públicos de hecho requiere de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Es más, sobre todo si se tiene en cuenta la necesidad de diferenciar funcionalmente la descentralización entre decisiones de inversión, construcción de obras, operación de servicios, mantenimiento de los servicios, monitoreo del desempeño, etc. hay que acordar que algunas de tales funciones sólo pueden ser emprendidas por el gobierno central de modo de tornar eficaz la descentralización (vid. Tandler, 1997; Prud'homme, 1997). Por otra parte, la búsqueda de la equidad también impone obligaciones fundamentales al gobierno central considerando que un proceso de descentralización puede tener efectos adversos sobre la redistribución del ingreso tanto a nivel interregional como interpersonal (28). De hecho, incrementar los impuestos de las clases altas y las transferencias a las clases bajas y a las regiones pobres son tareas que pueden ser emprendidas mejor por el gobierno central y en términos generales por el sistema político. Si se admite esto, debiera a su vez convenirse que incluso desde la perspectiva de la descentralización, la democracia en aquél es clave.

Otro asunto también crítico atinge a las modalidades de la participación social, que es la contracara de la descentralización de recursos financieros y de gestión a los niveles subnacionales de gobierno y a las unidades escolares y hospitales. Lo que cabe destacar es que la participación social puede abrir posibilidades a la democratización de los servicios y a la construcción de ciudadanía, pero también puede generar efectos adversos a una y otra.

Previenen sobre los últimos, algunas experiencias recientes sobre las cuales se han basado parte de los arreglos institucionales en la región. La más resaltante es, tal vez, la experiencia inglesa producto de la reforma educativa de 1989, que a pesar de fundamentarse en el lema "el poder a los padres", pareciera haber devenido no sólo en el refuerzo del poder de los profesionales -sin alterar, por ende, el cuadro de poder existente en las escuelas-, sino en el debilitamiento de la responsabilidad pública de los servicios sociales (29).

Las principales advertencias que de allí derivan son al menos dos. Una es que la participación social no puede basarse en el aporte de conocimientos especializados de parte de la sociedad. De hecho, cuando ésta es convocada como participante administrativo, con responsabilidades en la administración misma de los servicios, las posibilidades de que ejerza su "voz" son mínimas, enfrentada a los saberes técnicos que detentan los profesionales. El desafío, en este sentido, es poner en juego la racionalidad comunicativa (en vez de la técnica), atendiendo al hecho de que la sociedad se constituye en sujeto, cuando tiene la oportunidad de expresar y defender intereses sociales, deliberar sobre los fines y respecto de los valores de las acciones colectivas e influir en sus resultados.

Otra advertencia es que el estímulo a la participación social no puede desconsiderar el carácter público de los servicios. Si la participación se estructura alrededor de los usuarios de un servicio singular, en principio puede incrementarse el control social sobre "ese" servicio. Pero es preciso acordar que no hay posibilidades reales de control de los consumidores sobre los servicios sociales si simultáneamente es descuidada la creación de oportunidades para la participación ciudadana en los procesos e instancias donde la política relativa a los servicios se define. Tampoco hay posibilidades reales para el control de los consumidores, si los representantes políticos de la ciudadanía pierden peso relativo en los procesos donde son debatidos los valores sobre los cuales se estructuran los servicios y se asignan los recursos. Asimismo, si no hay un vínculo entre las instancias de participación social

diseñadas para el control, evaluación y asesoría de los servicios sociales, las autoridades locales y las instituciones educativas y sanitarias, el objetivo del aumento de la participación comunitaria en las decisiones de cada localidad puede perderse (30).

Tales factores, así como evitar la fragmentación de los sujetos sociales (combinando, por ejemplo, la representación de base territorial con la funcional y estimulando la agregación de los espacios sobre los que se ejerce la participación) y proveer los necesarios recursos (jurídicos y judiciales entre otros), son lecciones que provee la experiencia para que la participación social devenga efectivamente en la construcción de ciudadanía. Un desafío crucial, en suma, es que la participación social estimule prácticas que desarrollen el sentido de comunidad que es requerido para constituir una identidad ciudadana, capaz, simultáneamente, de conectar el reclamo moderno: ser, a la vez, "diferentes e iguales", sin que, a su vez, devenga en un mecanismo que debilite la participación política ejercida a través de los representantes electos (31).

Es en estos sentidos indispensable tener en consideración que no es posible disociar la noción de solidaridad de la de comunidad. La solidaridad implica, en principio, asumir como propio el interés de un tercero, pero, sobre todo, asumir como propios los intereses de lo público, de lo que es de todos. Ella, a partir del reconocimiento de la diferencia, se origina de la conciencia de la vida en comunidad, cuya efectividad exige **esfuerzos**, a su vez, no a través de la mera reciprocidad (vid. De Lucas, 1994: 23). Por lo tanto, cualquier práctica que devenga en la fragmentación social, al atentar contra el sentido de comunidad (32) también atenta contra el sentido de la responsabilidad que es requerida para asentar una nueva cultura ciudadana.

Reconstruir la participación ciudadana con base en la valorización de lo público supone, a nuestro juicio, tener en cuenta tales factores. Ella, en definitiva, no puede convertirse en un instrumento para corporativizar aun más los servicios públicos ni para sustituir la autoridad ejercida por los representantes electos. A fin de evitar ambos riesgos, el equilibrio entre la representación social y la representación política en la dirección y control de las políticas y servicios sociales reviste importancia crucial; también el carácter, además de político, no particularista de la representación social. De hecho, si ésta se asienta exclusivamente en intereses especiales no habrán posibilidades reales de trascender el corporativismo, e incluso, podrán ser reforzadas las asimetrías de la representación. Es preciso considerar que el sentido último de la participación social es potenciar el peso específico de los sujetos que son actualmente subalternos en la economía y la política y fortalecer los niveles de auto-organización política y social. Por tanto, debe conceder voz no sólo a los intereses organizados, sino a los que están sub-representados (habitualmente por falta de organización) y al ciudadano común. Varios desarrollos teóricos recientes y experiencias aportan luces sobre arreglos institucionales en tales sentidos (33).

En cualquier caso, tampoco puede ser desconocida la importancia de la expresión de intereses particulares, en especial de los propios trabajadores de los servicios sociales. Este también es un aspecto crítico, sobre todo si se tiene en cuenta que el movimiento sindical no sólo experimenta un severo retroceso cuantitativo, sino una creciente deslegitimación social, dado entre otros su excesivo poder de contra-reforma en el sector público, sus aportes a la corrupción y al clientelismo partidista y su dependencia exagerada del Estado y de los partidos políticos. Las causas de tales fenómenos son múltiples (34), sin embargo, una fundamental es similar a la que opera cuando, por ejemplo, los usuarios de los servicios son convocados como participantes administrativos. En ambos casos el resultado es la desnaturalización de la participación: en el caso de los usuarios al anularse las posibilidades del ejercicio de su poder, en los sindicatos al exacerberlas. De hecho, la intervención sindical en la administración de los sistemas educativos y de salud, y en particular sus potestades para contratar y despedir funcionarios así como para designar autoridades, parecieran constituir factores clave que explican la desnaturalización de la verdadera función sindical (vid. Anaya, 1997; BID, 1993) y la pérdida de las contribuciones que efectivamente puede hacer (tal como lo evidencian múltiples

experiencias) a la renovación de los servicios sociales. El remedio no es, pues, eliminar la representación sindical como pareciera subyacer algunos procesos de reforma reciente, sino recuperar su sentido original de expresión y defensa de los intereses de los trabajadores. Democratizar las prácticas internas de los sindicatos del sector público y excluirlos de las funciones administrativas de los servicios sociales (35), pudieran contribuir a tal objetivo y, con ello, a actualizar su misión de vigilancia social y su aporte a la renovación de los servicios públicos para que operen con base en los principios que los hacen "públicos".

Por fin, se hace necesario reconocer que la colaboración en la gestión de los servicios no es en todos los casos posible ni conveniente. Hay circunstancias -por ejemplo, cuando no existe una prestación equitativa de servicios- donde la participación social requiere ejercitarse como influencia indirecta sobre el Estado, patentizada a través de la presión social y la crítica social. Es más, cabe admitir que tales mecanismos son siempre necesarios en un contexto democrático. En tal sentido también es requerido un tratamiento diferencial de parte del Estado, según el tipo de participación social concernida, habida cuenta de que las instancias sociales vinculadas a la defensa de derechos y de valores, y, en general, las dedicadas a las funciones de abogacía no pueden tener ningún tipo de dependencia del Estado. Al contrario, lo que requieren para desplegar su acción es plena autonomía. De modo que respetar la diversidad de las formas de participación social y de sus instancias, también son condiciones para asegurar su propia eficacia.

En suma, es necesario reconocer que la participación social en sus distintas expresiones constituye un medio privilegiado para la construcción de ciudadanía, tanto por su aporte al desarrollo del sentido de la responsabilidad pública y de la tolerancia, como por las posibilidades que ofrece a la constitución de una autoridad plural. Pero, como hemos tratado de mostrar, tales relaciones no son automáticas. Al contrario, tal como ocurre con la descentralización, ellas requieren ser primero adoptadas y luego, expresamente construidas a través de diseños apropiados y del aprendizaje social.

4. Conclusiones: un ethos colectivo

Tras el relevamiento de la importancia de la variable institucional a los efectos del cambio social, en la actualidad ya pareciera no haber dudas de que no es posible descuidar las "reglas de juego" y por ende, los sistemas de incentivos y contricciones sociales. Pero tan importante como las reglas, es el "juego" que se estructura. En el caso de los servicios sociales, la principal lección de la experiencia remite precisamente a reconocer la importancia del juego. El acá relevado concierne a la construcción de ciudadanía, reconociendo los cambios estructurales e ideológicos en curso.

En tal sentido, acudimos a una evidencia central: la institucionalidad preexistente está caduca. Lo está no sólo porque los arreglos basados en la provisión monopólica de los servicios sociales por parte del Estado no han mostrado ser eficientes y porque en las nuevas condiciones su sustentabilidad tiene escasa viabilidad. También está caduca habida cuenta de que el paternalismo estatal tiene como contracara la pasividad y la despolitización social, y, por tanto, el modelo es incapaz de aportar a la constitución de sujetos autónomos.

La práctica, pues, nos está mostrando que parte del juego debe apuntar en forma expresa en esa dirección. Acá es donde se marca un importante hito para el cambio institucional. Hasta hace poco presuponíamos que el único problema real era lograr instituir derechos sociales - constituir capital humano, a través de una provisión estable de servicios sociales. Hoy sabemos que si bien ésta es una tarea insoslayable en el camino hacia la democracia y del desarrollo, no es suficiente puesto que quiénes y cómo resulten implicados en la tarea, afecta no sólo la eficiencia de aquélla sino el destino final, o sea las propias posibilidades de la democracia y el desarrollo. La eficiencia, en tanto es cada vez más obvio que depende en forma determinante de las posibilidades de convocar a la sociedad en la producción de los bienes y servicios públicos. La democracia y el desarrollo, porque ellos son influidos

por la medida en que opere una ética de responsabilidad y solidaridad en la sociedad, tal como lo ilustra el conocimiento acumulado sobre sus conexiones.

La implicación más directa de lo anterior es que es preciso recuperar a la sociedad como actor clave. Un problema central, por tanto, es cómo se organizan los servicios sociales, de modo tal que sea posible asegurar los mayores estándares de eficiencia junto con el desarrollo de prácticas sociales que favorezcan la responsabilidad y la solidaridad social.

La otra implicación fundamental, es que el Estado no puede ser abstraído del proceso. Neutralizarlo como actor, recordemos, subyace muchos de los reclamos que abogan por la devolución de poder a la sociedad, presuponiendo que lo primero es condición de lo segundo. Sin embargo, es crecientemente visible no sólo el sesgo ideológico de tales reclamos, sino su falta de sustento empírico (vid. Stiglitz, 1998). En definitiva, no se trata de sacar de escena a un actor, el Estado, para colocar a otro, la sociedad. Para que ésta se constituya como actor requiere **también** del Estado, en la medida en que de él dependen las decisiones asignativas que determinan el grado en que pueden ser extendidos la salud, la educación, el empleo -o sea, los derechos sociales fundamentales- y, por ende, los propios derechos políticos, habida cuenta del efecto que tienen las desigualdades sociales sobre las desigualdades políticas. Un problema que permanece crucial es el monto del gasto público que se destina a la inversión social y, muy especialmente, la cantidad de recursos que se obtengan a tales fines, considerando las significativas holguras que existen en América Latina en materia de tributación.

En tales sentidos es necesario considerar que sólo una política social establecida a través de un proceso realmente democrático puede contribuir a que las consideraciones de equidad se reflejen en las estructuras del ingreso público. También puede asegurar que la equidad se refleje en la propia prestación de servicios, propendiendo a la real reducción de los problemas sanitarios y educativos de los sectores más vulnerables de la población, así como a que los recursos se distribuyan de modo tal que lleguen a todos los sectores sociales y a todas las regiones.

En suma, si se acuerda que los servicios sociales son vehículos naturales de los derechos sociales y medios privilegiados para la constitución de sujetos autónomos y responsables, reinventarlos debiera suponer abrirlos al juego de la construcción de ciudadanía.

Hemos intentado advertir que cuando el "juego" se plantea bajo tales términos, algunas "reglas" que están actualmente en boga pueden resultar contraproducentes. El asunto de fondo es que la reinención de los servicios sociales debiera traducirse en la (re)construcción de un ethos colectivo sin que, a su vez, ello se traduzca en la negación de las diferencias y de los conflictos que existen en la sociedad. Por tanto, requiere articular formas de autoridad más plurales. Implica, además, fomentar nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, donde el principio de la equidad y el fomento de aptitudes para la auto-organización social no sólo sean expresamente considerados sino que se refuercen mutuamente con el principio de la eficiencia. Asimismo, el desarrollo de un ethos colectivo exige trascender la visión del contexto de acción de la Administración Pública sobre la base de burocracias, mercados y organizaciones para adoptar una visión que enfatiza en redes, comunidades e instituciones (Wolf, 1996).

La reinención de los servicios sociales supone, en definitiva, el desarrollo de nuevas pautas de interacción social que aseguren la resolución efectiva de problemas de acción colectiva, que ofrezcan condiciones para la deliberación pública, que favorezcan la cooperación y la solidaridad, y que tengan en cuenta las crecientes demandas de libertad, respeto a la diversidad e igualdad.

Hay, en principio, una oportunidad creada en la actualidad para el desarrollo de las nuevas instituciones reclamadas. Pero, así como en todos los campos donde existen intereses enfrentados, la oportunidad requiere ser conquistada. Propender pues al desarrollo de un nuevo ethos colectivo requerirá de un gran esfuerzo no sólo de imaginación social y de desmitificación de verdades consideradas hasta ahora como absolutas. También exigirá una confrontación sistemática con los intereses hegemónicos que apuestan a la fragmentación social y al individualismo exacerbado.

Notas

- (1) En cualquier caso, como lo destaca Fleury (1986; 1996) el modelo seguido no es homogéneo en toda Europa ni unilineal, puesto que además de las determinaciones estructurales inciden las ideologías predominantes y las correlaciones de fuerza existentes. El Estado de Bienestar se asocia más estrictamente a la modalidad de seguridad social adoptada por los países anglosajones, donde los beneficios están desvinculados de una contribución pretérita o inserción específica en el mercado laboral, extendiéndolos a todos los ciudadanos.
- (2) Para una ilustración de estas posiciones, véase Roche (1992). Por otra parte, es interesante el trabajo de Zapata (1996) que muestra la polivalencia de la relación entre la responsabilidad ciudadana y los derechos sociales, en distintas teorías democráticas, así como el lugar que aquélla ocupa frente a la participación y la autonomía.
- (3) Como lo recuerda De Lucas (1994: 18,26) los dos pilares de la acción del Estado social son la promoción de la igualdad a través del acceso a la educación y del remedio frente a los riesgos de exclusión. Significa un compromiso público en favor de la igualdad y la solidaridad, esto es, para erradicar la pobreza, aumentar el bienestar y permitir una equiparación mínima (referida al acceso a los bienes primarios). El núcleo es la idea de la redistribución, tanto de la renta como también en el acceso a los bienes primarios, lo que significa servicios sociales de carácter público y gratuito.
- (4) Para una exposición de los principales planteamientos al respecto, véase Kliksberg (1998). Este trabajo proporciona también muchos datos sobre la profundidad de la iniquidad en América Latina y muestra algunas de sus formas de expresión.
- (5) "En 1990 la región gastó alrededor de un 4,3% del PIB en educación, en comparación con el 4.1% en Asia, el 4,3% en Africa y el 5,7% de los países más desarrollados"... "En materia de salud, la región gasta una proporción mayor de su ingreso que otras regiones: un 6.2% en comparación con 3.7% en los países asiáticos de rápido crecimiento y un 4,1% en Africa. Sólo los países más desarrollados gastan más en salud, con un promedio del 7,8%. Una de las razones del gasto relativamente elevado en salud es la proporción extremadamente alta del gasto privado" (BID, 1996: 256)
- (6) Kliksberg (1998: 34) cita una reflexión al respecto hecha por Birdsall: "los pobres han recibido un derecho - habrá educación universal. Pero sin recursos, la calidad de esa educación y, por consiguiente el valor de ese derecho, se ha derrumbado". Véase los distintos datos que aporta Kliksberg sobre el particular.
- (7) Véase respecto de la educación, el análisis que hace Kliksberg (1998: 24-34) sobre las diferencias en la calidad de la educación, la deserción y la repitencia según los estratos sociales y el área de residencia y como tales diferencias redundan en círculos perversos (no hay movilidad social, se produce una inserción precaria o marginal en el mercado de trabajo, etc.) que refuerzan las iniquidades, a pesar de los avances en la obligatoriedad legal de la educación primaria y los progresos en la expansión de la matrícula.
- (8) Este hecho fue reconocido expresamente, para el caso de Venezuela, por la Misión Piloto del Programa de Reforma Social del BID (1993: 39-40) al sostener que en el sistema actual se gasta mucho dinero, pero ... "se asigna en función de normas de política económica mal orientadas - por ejemplo, se destina a hospitales a expensas de los centros de atención sanitaria primarios, o a programas de **vivienda completa** que son, en la práctica, accesibles principalmente a la clase media. Nada de ello ocurre por azar. Se trata más bien del producto de un sistema en que los intereses creados poseen un poder enorme, incluso en el Congreso, y de un sistema en que los partidos políticos han colonizado al Estado".
- (9) Cabe destacar que el referido proyecto se refiere centralmente a la transformación en "organizaciones sociales" de entes que originalmente forman parte del sector público estatal. Sin embargo, no excluye la incorporación de organizaciones del tercer sector que prestan servicios sociales.

(10) Según lo observa Ferrarezi (1998: 10-11), se excluyen las entidades que representan el interés privado, individual o de un grupo determinado. Comprende, en cambio, las instituciones de caridad y filantrópicas prestadoras de servicios gratuitos de salud, educación, asistencia social y desarrollo, de innovación, etc. También incluye las ONG cuya actuación no es complementar o suplementar al Estado (aquellas de innovación social, defensa de intereses difusos y construcción de nuevos derechos) y aquellas ONG que suplen las deficiencias de la acción del Estado.

(11) Las iniciativas populares de este tipo que abarcan acciones de autoayuda, acciones emprendidas por voluntarios y por organizaciones de base territorial y comunitaria, tienen una enorme gravitación en la mayoría de los países de América Latina. Incluso, muchas de ellas han animado acciones estatales. Para ejemplos interesantes referidos a Venezuela, véase BID (1993).

(12) Al respecto, cabe destacar que, tal como ha sido sostenido expresamente, el proceso chileno tiene dos caras: privatización y municipalización (vid. Ruiz, 1997). En sí, un objetivo expreso original fue incrementar el sector educativo privado, a través de la expansión del sistema de escuelas particulares subvencionadas, que aumentaron su participación de alumnos en todos los niveles de un 15,1% del total en 1981, al 32,3% en 1992. Es preciso considerar además que el sistema de subsidios proporciona más incentivos para el sector privado que para el sector público, habida cuenta que las escuelas privadas se benefician directamente del incremento en las inscripciones (mientras que en las escuelas municipales conduce a que se reduzca el aporte municipal), así como por el hecho de que las escuelas municipales tienen un sistema de regulaciones más estricto que dificulta el ajuste a los cambios de la demanda (vid. Angell, 1997: 11).

Durante el régimen de Augusto Pinochet se prohibieron además los sindicatos y los maestros se convirtieron en empleados privados de las municipalidades, en lugar de ser funcionarios públicos del Estado (idem, p. 12).

(13) Cabe destacar que en 1994, ya reinstaurada la democracia, se plantea el cambio en el sistema de financiamiento de la atención primaria. Considerando que el financiamiento a través del número de atenciones realizadas (FAPEM) privilegiaba la atención curativa, se pasa a un sistema de "pago per cápita" que asigna los recursos según el número de personas inscritas en el consultorio. Un supuesto es que para captar inscripciones, el consultorio debe ofrecer servicios adecuados a las necesidades de la población; además, que al disponer de recursos en forma más libre, eventualmente pueden realizar más acciones de promoción junto con la comunidad (vid. Weinstein, 1997: 8).

Durante 1995 y 1996 los recursos se transfieren según la población asignada, pero a partir de 1997 se plantea hacerlo según la población inscrita.

(14) El SUS se instituye formalmente a partir de 1990 enmarcado en un proceso de reforma sanitaria que cubre entre otros los siguientes principios: 1) cobertura universal, es decir, atención integral gratuita y equitativa; 2) descentralización de los servicios en los estados y municipios que participan en el financiamiento; 3) participación complementaria del sector privado; 4) control social a través de los consejos de salud y la participación de la comunidad.

Cabe en todo caso destacar que la descentralización comienza a ser implantada sólo a partir de 1993 cuando se dictan las principales disposiciones. En función de las desigualdades entre los municipios y estados brasileños se instituyen tres condiciones de gestión: incipiente, parcial y semi-plena, constituyendo esta última el caso en que los municipios asumen el conjunto de responsabilidades de la gestión de la salud, las que incluyen contratos o convenios con los prestadores privados. Para costear los servicios ambulatorios y hospitalarios bajo su jurisdicción reciben una transferencia global de recursos (un "techo financiero"), en vez de un pago por producción.

Se reconoce, sin embargo, que el SUS presenta una serie de problemas, entre ellos una tendencia a reforzar la verticalización y autonomización sectorial (vid. Muniz./Da Cunha, 1997), así como que ninguno de sus principios ha sido cumplido cabalmente, sea por causas financieras o administrativas,

entre ellas que no existe una clara distinción entre la demanda (compra) y la oferta (venta) de servicios de salud (vid. Bresser Pereira, 1995).

(15) En el caso de **Venezuela**, por ejemplo, se ha adoptado una estrategia de descentralización basada en la transferencia convenida del personal, bienes muebles e inmuebles y recursos financieros del sector nacional hacia los estados que no coloca plazos a éstos. En general, aun cuando debe contarse con el consentimiento del gobierno central, la iniciativa de la transferencia de los servicios de educación y salud pública corresponde a los estados. Cabe destacar que, la falta de delimitación y coordinación entre los distintos niveles gubernamentales constituye una seria traba al proceso, según lo muestra la experiencia.

En **Bolivia** respecto de la educación, se cruzan dos procesos, uno de reforma educativa iniciado mediante una ley en 1994 (con un fuerte apoyo del Banco Mundial) y otro de descentralización previo. La reforma educativa contempla, entre otras, la agrupación de escuelas (6 a 7) en núcleos escolares y la transferencia de la infraestructura a las prefecturas y municipios. Sin embargo, sus principales contenidos, de acuerdo a Anaya (1997: 14) están en la transformación curricular (interculturalidad y educación bilingüe) y en la participación popular. En este último aspecto, no sólo se contempla la mayor democratización de instancias como los Consejos Departamentales de Educación, sino que se enfatiza en la participación de base a través de "Juntas Escolares", organizadas de acuerdo a los usos de cada comunidad.

A partir de 1995 un decreto establece los parámetros de articulación de las Organizaciones Territoriales de Base con la reforma educativa, a través de las Juntas Escolares y las Juntas de Núcleos. También aquellas tienen injerencia en el campo de la salud desde 1994, a través de los Directorios Locales de la Salud, donde intervienen además representantes del nivel nacional y local

En **Colombia**, la Ley General de Educación de 1994, conforme con las leyes relativas a la descentralización político-administrativa, asigna a los municipios la responsabilidad de administrar la educación en la medida que su capacidad económica y técnica lo permitan. Por otra parte, también contempla juntas de educación, a nivel municipal, departamental y nacional, como organismos de participación social para el control, la evaluación y asesoría del servicio educativo. En lo que concierne a la participación del sector privado, las disposiciones normativas son restrictivas, puesto que sólo en donde se demuestre la insuficiencia de instituciones educativas del Estado puede contratarse la prestación del servicio con entidades privadas sin ánimo de lucro. Por tanto, se presume que es interés del Estado prestar todo el servicio público de la educación (vid. Téllez, 1997).

El proceso de descentralización de la educación, en realidad cobró impulso a mitad de los 80 en el marco del proceso de descentralización hacia los municipios, pero con un alcance restringido a la delegación y desconcentración de funciones dado que la asignación y la administración de los recursos de financiación se mantuvo en el nivel central (vid. Duque/Torres, 1997). Esta situación comienza a revertirse tras la promulgación en 1991 de la nueva Constitución y específicamente con una ley del año 1993 que establece la administración autónoma del situado fiscal por los departamentos y distritos, quienes junto con los municipios son responsables de la prestación de los servicios educativos y de salud estatales, así como de su co-financiación.

Respecto del sector salud, en el marco de un nuevo Sistema General de Seguridad Social en Salud, a partir de 1993 se producen reformas significativas, entre otras la diferenciación de los servicios de salud pública (a cargo del Ministerio de Salud y las direcciones seccionales y locales de salud) respecto de los servicios asistenciales privados que incluyen las hospitalizaciones, consulta médica, etc. (a cargo de entidades promotoras de salud, públicas o privadas y de los hospitales públicos) financiados únicamente con contribuciones obligatorias obrero patronales, o con subsidios fiscales a la demanda para los más pobres. Las Entidades Promotoras de Salud quedan a cargo de las actividades de afiliación, aseguramiento y financiación, asumiéndose que ellas deben competir entre sí para captar

usuarios. Los subsidios a la demanda (focalizados en la población pobre) deben ir a estas entidades que manejan el seguro social subsidiado.

Los recursos financieros de los hospitales públicos, con base en la reforma, deben provenir de la venta de servicios al sector privado, al régimen contributivo o al régimen subsidiado de la seguridad social. Ellos adoptan la figura jurídica de "Empresas Sociales del Estado", disponiendo de una estructura administrativa autónoma y de un sistema financiero que los obliga a competir por los recursos fiscales, con base en el volumen de los servicios que prestan (vid. Jaramillo, 1996).

En **Nicaragua** ya en 1996 había un programa para descentralizar la administración de escuelas primarias y secundarias, acordado con algunas municipalidades. Las escuelas estarían administradas por un Consejo Municipal de Educación y existiría un mecanismo de transferencia directa a las municipalidades, además de la revisión de los impuestos municipales

En **El Salvador** se descentraliza originalmente la educación parvularia y básica, transfiriendo el manejo de las escuelas a "Consejos Directivos Escolares" con representación de los alumnos, maestros y padres.

(16) Cabe destacar en todo caso, que los sistemas de salud en ambos países son diametralmente distintos. En el Reino Unido existe un Sistema Nacional de Salud de carácter público y con cobertura universal. Las reformas introducidas en 1989 durante el gobierno de Thatcher no afectan tales rasgos en forma substancial, sino que se limitan a la reestructuración interna, a través de la introducción de la competencia en el sector. En el caso de Estados Unidos no existe un sistema nacional de salud, la mayoría de los hospitales son privados (75%, de los cuales 65% son lucrativos) y la participación gubernamental en la prestación de servicios de salud se restringe a poblaciones cerradas (básicamente ancianos y pobres, a través de los programas Medicare y Medicaid, respectivamente, creados en la década del 60). De hecho, existen cerca de 40 millones de personas que no están aseguradas, sea porque no pueden pagar un seguro privado o porque no cumplen los criterios de elegibilidad de los seguros públicos. Pero también en Estados Unidos, basándose en la noción de la competencia administrada, el principal cambio en la década del 70 fue la institución de los Health Maintenance Organization, HMO, quienes se supone que actúan como *sponsors* de los consumidores finales, negociando precios, cobertura, etc. y proveen a sus miembros de un conjunto de servicios contra un pago fijo periódico.

Por otra parte, en la década del 80 durante el gobierno de Reagan, se cambia el modelo de pago a los servicios hospitalarios del Medicare, pasado el Estado a convertirse en un comprador activo de servicios (vid. Lobato, 1997).

(17) Costa Rica constituye un ejemplo de un sistema nacional de salud con impactos altos. La reforma reciente no pretende modificar substancialmente ese sistema que está basado en la universalidad y la solidaridad, entre otros. Uno de los aspectos de la reforma consiste en constituir en el primer nivel de atención "Equipos básicos de atención integral de la salud", para lo cual se plantea la profundización del proceso de descentralización administrativa. Para detalles, véase Salas (1996).

(18) El programa en referencia se denomina "Salud para la gente", generado en 1995 como experiencia piloto por el Ministerio de Salud y traspasado a los Servicios de Salud de seis regiones en 1996. Para detalles, así como limitaciones, véase Weinstein (1997: 15-16).

Por otra parte, cabe destacar que en Chile se han establecido también Proyectos Comunitarios de Prevención, como fondo concursable, para actividades orientadas a prevenir el consumo de drogas entre los jóvenes. El fondo es administrado en conjunto con los servicios (*idem*).

(19) En especial, aquellos promovidos por el Banco Mundial. En tal sentido, en un estudio auspiciado por el mismo banco, Prud'homme (1997: 89) destaca que éste, a pesar de estar activamente comprometido en el movimiento a favor de la descentralización, no cuenta con fundamentos analíticos claros que justifiquen esta postura. Específicamente sostiene que "en la mayoría de los documentos realizados o auspiciados por el Banco Mundial, el argumento a favor de la descentralización se sustenta

en los principios del federalismo fiscal; éstos, desarrollados con base en prácticas e instituciones de Estados Unidos, no son necesariamente apropiados para todos los países del mundo, en especial no lo son para países en vías de desarrollo".

Cabe destacar que la descentralización fiscal se asocia con la transferencia de las responsabilidades de generación de rentas y manejo de desembolsos del gobierno central a los subnacionales.

(20) Las municipalidades más pobres fueron las grandes perdedoras cuando producto de la crisis de 1982 se desindexó la subvención, obligando a las municipalidades a cofinanciar (vid. Ruiz, 1997). Esta situación se empeora atendiendo al hecho de que el modelo de financiamiento implica la existencia de ingresos variables pues dependen de la asistencia media de los alumnos matriculados, con una parte considerable de costos fijos o cuasi fijos, como por ejemplo, el contrato y remuneración de los profesores.

(21) A partir de 1995 con las modificaciones a la ley de subvenciones, existe un financiamiento o subvención de ruralidad. También a partir de ese año se incrementan los ingresos propios de los municipios, como efecto de modificaciones a la ley de rentas municipales, entre otras (vid. Ruiz, 1997). Por otra parte (vid. Angell, 1997), si bien se mantiene el énfasis en la descentralización y en la participación del sector privado, hay dos reformas en educación diferentes de las del período de Pinochet cuyo objeto expreso es mejorar la calidad y la equidad de la educación: el Programa de Mejoramiento de la Calidad de Escuelas Básicas de Sectores Pobres (P 900) y el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (MECE-Básica). Una característica común a ambos programas es que, sin abdicar de la descentralización, suponen un papel activo para el Estado nacional.

En lo que concierne a la promoción de la autonomía escolar, en el marco del MECE se dan los primeros avances a partir de 1992 a través de los "Proyectos de Mejoramiento Educativo" (PME), cuyo propósito es lograr que las escuelas diseñen y lleven a cabo sus propios programas de mejoramiento educativo. Las escuelas presentan sus propios proyectos al Ministerio de Educación, sometiéndolos a concurso; no obstante, una de las críticas que se formula al sistema chileno es que la descentralización no ha trascendido realmente a los centros educativos y que los PNE no consideran el nivel municipal (vid. Ruiz, 1997).

(22) González (1997: 40) señala que por tales razones, se ha comenzado a estudiar alternativas al sistema de subvenciones "que añadirá a la competencia por atraer niños, que no puede operar en todo el país, la competencia por adjudicar la oferta para proveer un servicio de calidad dada al menor costo posible, que en teoría podría operar en cualquier localidad".

(23) La reforma en Chile en este campo implicó mantener el principio de la afiliación obligatoria pero dejando en libertad a los beneficiarios para que seleccionen otra aseguradora de tipo privado que al ofrecer múltiples planes con diferentes precios hace depender la cobertura de la capacidad de pago de los beneficiarios; en la práctica, pues, desaparece el sistema de contribuciones parafiscales para la financiación colectiva de la seguridad social y se crea un sistema de precios acorde a las reglas del mercado.

El modelo adoptado por Colombia y Argentina crea un sistema de elección con varias aseguradoras, pero todos los afiliados cotizan la misma proporción de su salario y todas las aseguradoras ofrecen el mismo plan obligatorio de servicios médico-hospitalario con características integrales. Además, se crea un fondo nacional de compensación y solidaridad entre las diferentes aseguradoras con el fin de igualar la disponibilidad financiera de todas las agencias de los seguros sociales en función del número de afiliados de cada una y el costo per cápita del plan integral obligatorio (vid. Jaramillo, 1998: 44 a 46; 1996).

(24) El sistema de contratación por capitación consiste en que la aseguradora ofrece al proveedor un pago fijo anual para que éste garantice el suministro de un paquete específico de servicios previamente definido a los afiliados que estén a su cargo; tales pagos son efectuados al proveedor

independientemente de si existe o no demanda efectiva de los servicios. Se espera que con este método los proveedores no multipliquen las actividades innecesarias y, por el contrario, le den prioridad a la selección y ejecución de las actividades de prevención y promoción de la salud que ahorran costos en el largo plazo y que son más costo efectivas. Se recomienda en especial para la atención ambulatoria. El sistema se ha implantado también recientemente en Chile (ver supra nota N: 13).

La contratación por tarifa integral según diagnóstico, implica un pago único y global de un valor preestablecido por la atención médico-hospitalaria de un determinado caso o diagnóstico. Se supone que este sistema induce al proveedor a no multiplicar las actividades innecesarias y a buscar todas las economías posibles, dado que su beneficio económico deriva de la eficiencia con que realice las atenciones que se le encomendaron (vid. Jaramillo, 1998: 50).

(25) El autor en referencia señala que en Chile se ha avanzado en esta dirección en el último tiempo, de modo de corregir problemas en el sistema de evaluación de la educación básica que existe desde 1982.

(26) Estos planteamientos los recoge Lobato (1997: 92, 93) de varios autores, a partir de constatar que la reforma en el sector salud introducida en el Reino Unido en 1989 para aumentar la competencia, habría devenido en un aumento considerable de los costos.

(27) Recordemos que en una tipología ya clásica aportada por Menis y Rondinelli (vid. Prud'homme, 1997) la "descentralización de mercado" o "liberalización económica", asumida como uno de los tipos posibles de descentralización, es el proceso de cambio en favor de la realización de actividades económicas a través de las estructuras de mercado vis a vis la planificación estatal.

(28) Desde el punto de vista del federalismo fiscal ambos aspectos pueden resumirse en uno, asumiendo que las diferencias entre las regiones pueden ser solucionadas mediante transferencias interpersonales exclusivamente. Sin embargo, como lo destaca Prud'homme (1997: 96-97), incrementar el ingreso de la población de escasos recursos no implica mejorar las condiciones económicas que prevalecen en una región. Además la descentralización propicia, en muchos casos, la segregación y el aislamiento de capacidades. En lo que se refiere a la redistribución interpersonal, esta puede ser ineficaz e injusta si es asumida por los gobiernos locales. Ineficaz porque las clases altas tenderán a emigrar a regiones menos desfavorables a sus intereses, lo que produce una caída en los niveles de recaudación que limita, a su vez, la capacidad redistributiva de la autoridad local. Injusta porque puede propiciar el trato desigual de regiones o localidades con características y capacidades similares. Con base en estos argumentos (y otros) Prud'homme en materia de redistribución concluye que "los presupuestos nacionales tienden, de manera casi automática, a reducir las disparidades económicas entre regiones y pobladores. Cualquier reducción en el peso relativo del presupuesto nacional en favor de los presupuestos locales puede producir consecuencias graves al aumentar la disparidad entre las regiones afectadas" (p. 97).

Finot (1998) con base en un argumento similar sostiene que la provisión (el financiamiento) de los servicios sociales no puede estar condicionada a los aportes territoriales. Destaca que la tendencia actual es a recentralizar el financiamiento de estos servicios, y a descentralizar económicamente su producción. Este último asunto, a nuestro juicio, admite límites.

(29) Para un desarrollo de estos planteamientos véase Cunill (1997: 122-139).

(30) Esta es una de las preocupaciones que destaca Téllez (1997: 34) a propósito de la reforma educativa en Colombia.

(31) Una interesante reflexión, que se vincula con los planteamientos acá sustentados, se desarrolla actualmente en el campo de la salud pública. Hevia, por ejemplo (1998:5), sostiene que "la Salud Pública tiene que fundar un nuevo **contrato social** que reconozca tanto la contractualidad central estatal, cuanto la contractualidad interindividual e intergrupala... (en este nuevo contrato, es fundamental) definir, encontrar y difundir alianzas estratégicas con **nuevos actores sociales** que puedan participar en el intento de autoconstituirse en sujetos de la misma. En otros términos, el reto

fundamental para la Salud Pública es construir **públicos por la salud**". Desde la OPS, véase también Casas (1998).

(32) Naturalmente, esto aplica no sólo a la participación social sino también al propio carácter y extensión de las políticas sociales y, por ende, al Estado. Tal como lo destaca De Lucas (1994: 28) acudiendo a Harris: "las políticas sociales correctamente establecidas son proyectadas como instrumentos privilegiados para reflejar, mantener y fomentar un **sentimiento de miembro de la comunidad**, definido en términos de un elenco de **derechos de los ciudadanos**, distribuidos fuera del mercado de acuerdo con un principio de necesidad socialmente reconocida" (subrayado nuestro).

(33) Una ilustración amplia puede encontrarse en Cunill (1997: 165-180).

(34) En Venezuela, al menos, una de las causas de la dependencia estatal y partidización estaría en la política de subsidios establecida desde hace años entre el Estado y los sindicatos. De éstos, cerca del 85% pertenecen al sector público.

(35) Esta última medida se ha adoptado, por ejemplo, en Bolivia donde la Ley de Reforma Educativa de 1994 excluye a los sindicatos de docentes de participar, entre otras, en la selección de los directores de las unidades educativas. Como lo destaca Anaya (1997: 13), al tener intervención en la administración del sistema educativo, los dirigentes sindicales disponen de un gran poder sobre los maestros, puesto que pueden sancionar administrativamente (quitarle el puesto o multar) a quienes no cumplen con las instrucciones sindicales.

Respecto de otros países, como Venezuela, se reconoce que una de las medidas más importantes que deben ser adoptadas es la elección directa (en vez de segundo grado) de los dirigentes sindicales.

Bibliografía

- ANAYA, Amalia (1997). Bolivia: equidad y grupos de interés en la reforma educativa. En: Las reformas sociales en acción: educación. Amalia Anaya ...[et al]. Santiago: CEPAL; Naciones Unidas. (Serie Políticas Sociales ; 16)
- ANGELL, Alan (1997). Reforma educativa y política en Chile. En: Perfiles Latinoamericanos. México. Año 6 No. 10.
- ARELLANO, José Pablo (1997). La experiencia chilena en educación. En: Red latinoamericana y caribeña para la privatización. SELA. Secretaría Permanente, comp.. Caracas: SELA; AECI.
- BID (1993). Hacia una política social efectiva en Venezuela: comunicación, creación de consenso y reforma; informe de la Misión Piloto del Programa Reforma Social del BID - Grupo de la Agenda Social. Oxford: BID; Oxford University. Mimeo.
- (1996). Progreso económico y social en América Latina: cómo organizar con éxito los servicios sociales: informe 1996. Washington: BID.
- BRESSER Pereira, Luiz Carlos (1995). Reforma administrativa del sistema de salud. Brasilia: Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado. Mimeo.
- (1996). De la administración pública burocrática a la gerencial. En: Revista do Serviço Público. Brasilia. Ano 47 No. 1.
- (1997). Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Mimeo.
- BRESSER Pereira, Luiz Carlos y CUNILL Grau, Nuria (1998). Entre el Estado y el mercado: lo público no-estatal. En: Lo público no estatal en la reforma del Estado. Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau, eds. Buenos Aires: CLAD; Editorial Paidós.
- CASAS Zamora, Juan Antonio (1998) / Gobernabilidad y gobernancia: hacia el desarrollo humano y la salud. Washington: OPS. Mimeo.
- CLAD (1998). Una nueva gestión pública para América Latina. Caracas: CLAD.
- CUNILL Grau, Nuria (1997). Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas: CLAD; Editorial Nueva Sociedad.

- DEL BÚFALO, Enzo (1995). Estado, sociedad y pobreza en América Latina: hacia una nueva articulación de la política económica y social. En: Revista del CLAD "Reforma y Democracia". Caracas. No. 5.
- DE LUCAS, Javier (1994). La polémica sobre los deberes de solidaridad. En: Revista del Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. No. 19.
- DUQUE Giraldo, Horacio y Juan Carlos TORRES A. (1997). El proceso de descentralización educativa en Colombia. En: La descentralización y el desarrollo institucional en Colombia, hoy: un análisis a la descentralización. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1996). After the Golden Age?: Welfare State Dilemmas in a Global Economy. En: Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies. Gosta Esping-Andersen, ed.. Geneva: UNRISD; Sage Publications.
- FERRAREZI, Elisabete (1998). A mudança do marco legal do terceiro setor no Brasil. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária. Casa Civil da Presidencia da República. Mimeo.
- FINOT, Ivan (1998). Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización de la gestión pública en América Latina. Santiago: CEPAL. Mimeo.
- FLEURY, Sonia (1986). Cidadania, direitos sociais e estado. En: Revista de Administracao Pública. Rio de Janeiro. Vol. 20 No. 4.
- (1996). Políticas sociales en América Latina: presente y futuro; versión preliminar. Rio de Janeiro: Fundacao Getulio Vargas. Escola Brasileira de Administracao Pública. Mimeo.
- GONZÁLEZ, Pablo (1997). El desafío de la eficiencia y la equidad en la reforma educativa chilena. En: Las reformas sociales en acción: educación. Amalia Anaya ...[et al]. Santiago: CEPAL; Naciones Unidas. (Serie Políticas Sociales ; 16)
- HEVIA Rivas, Patricio (1998). De la salud pública a los públicos por la salud. En: Hacia una nueva salud pública. Quito: OPS. (Salud pública: reflexiones y experiencias ; 5)
- JARAMILLO Pérez, Iván (1996). Los propósitos de la reforma de la seguridad social colombiana. En: Las reformas sociales en acción: salud. Santiago: Naciones Unidas; CEPAL. (Serie Políticas Sociales ; 15)
- (1998). Macrocondicionantes externos al proceso de reforma sectorial de salud en Latinoamérica: hacia el fortalecimiento de la rectoría de los ministerios de salud con descentralización y competencia en la prestación y aseguramiento de los servicios. Caracas: CLAD; OPS. Mimeo.
- KLIKSBERG, Bernardo (1998). Inequidad en América Latina: un tema clave. Washington: BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Mimeo.
- KYMLICKA, Will y WAYNE Norman (1995). Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory. En: Theorizing Citizenship. Ronald Beiner. Albany: State University of New York.
- LOBATO, Lenaura de Vasconcelos (1997). Reforma do Estado no setor de saúde no Reino Unido e nos Estados Unidos. En: Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos. Brasília: Fundacao Escola Nacional de Administracao Pública. (Cadernos ENAP ; 13)
- MARCH, James G. y Johan P. OLSEN (1989). Rediscovering Institution: The Organizational Basis of Politics. New York: The Free Press.
- MINTZBERG, Henry (1996). "Managing Government, Governing Management." En: Harvard Business Review. Mayo-Junio.
- MORALES, Juan Antonio (1998). Las políticas para restablecer y mantener los equilibrios macroeconómicos: ganadores y perdedores. En: Las reformas sociales en acción: la perspectiva macro. Santiago: Naciones Unidas; CEPAL. (Serie Políticas Sociales ; 26)

- MUNIZ, Reynaldo Maia y Rosani Evangelista DA CUNHA (1997). Municipalizacáo e democratizacáo em políticas públicas: o Sistema Unico de Saúde - SUS no Brasil. En: Desafíos y perspectivas de la descentralización. Caracas: CLAD.
- Naciones Unidas. Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión (1996). Hacia un nuevo paradigma de la acción estatal en el ámbito social: pautas para un plan de acción para el fortalecimiento de la administración pública y la gestión de las políticas sociales; informe. Nueva York: Naciones Unidas.
- OCAMPO, José Antonio (1998). Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal. Santiago: CEPAL. Mimeo.
- PRUD'HOMME, Rémy (1997). Los peligros de la descentralización: algunos aspectos negativos y sus posibles consecuencias. En: Federalismo y Desarrollo. México. Año 10 No. 60 (Original en inglés, 1995).
- PRZEWORSKI, Adam (1998). The State and the Citizen. New York: New York University. Mimeo.
- PUTNAM, Robert D. (1994). Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa. Caracas: Editorial Galac. (Original 1993).
- RATINOFF, Luis (1995). Ajustes económicos y pobreza: algunas lecciones de la experiencia latinoamericana. Madrid. Mimeo.
- ROCHE, Maurice (1992). Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society. Cambridge: Polity Press.
- RUIZ Fernández, Julio (1997). Política social de la educación básica en Chile. En: Desafíos y perspectivas de la descentralización. Caracas: CLAD.
- SALAS, Alvaro (1996). Costa Rica: una reforma dentro del sistema de salud vigente. En: Las reformas sociales en acción: salud. Santiago: Naciones Unidas; CEPAL. (Serie Políticas Sociales ; 15)
- SEN, Amartya (1995). Nuevo examen de la desigualdad. Madrid: Alianza Editorial.
- STIGLITZ, Joseph E. (1998). Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington. En: Revista del CLAD "Reforma y Democracia". Caracas. No. 12.
- SULBRANDT, José e Ignacio PÉREZ Salgado (1998). Ciudadanía y provisión de servicios sociales. Santiago: Universidad de Santiago de Chile. Mimeo.
- TÉLLEZ, Jorge (1997). Reformas en la educación: reflexiones sobre la experiencia colombiana. En: Las reformas sociales en acción: educación. Anaya, Amalia ...[et al]. Santiago: CEPAL; Naciones Unidas. (Serie Políticas Sociales ; 16)
- TENDLER, Judith (1997). Good Government in the Tropics. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- TORRES, Gerver (1997). La tercera ola de privatizaciones: la participación del sector privado en los servicios sociales. En: Red latinoamericana y caribeña para la privatización. SELA. Secretaría Permanente, comp.. Caracas: SELA; AECI.
- WEINSTEIN, Marisa (1997). Participación social en salud: acciones en curso. Santiago: FLACSO. (Nueva Serie FLACSO)
- WOLF, James F. (1996). Moving Beyond Prescriptions: Making Sense of Public Administration Action Contexts. En: Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges. Gary L. Wamsley y James F. Wolf, eds. Thousand Oaks: Sage.
- ZAPATA Barrero, Richard (1996). La responsabilidad ciudadana como fundamento de los derechos sociales: una cuestión polivalente. En: Revista de Estudios Políticos. Madrid. No. 94 (Nueva Época).

El desafío de la reforma administrativa en América Latina *

Geoffrey Shepherd

A. Introducción

En la actualidad existe un consenso cada vez mayor en que las administraciones públicas deben modificarse con urgencia para que el proceso de reforma económica y social de la región de América Latina y el Caribe tenga éxito. Esta necesidad tal vez sea indudable, pero la forma de hacerlo no lo es, tanto en América Latina y el Caribe como en otras partes del mundo en desarrollo. Sin embargo, no ha surgido un paradigma claro de reforma, por cierto no en la medida en que lo ha hecho en algunas esferas como la política macroeconómica, la regulación del mercado y las privatizaciones.

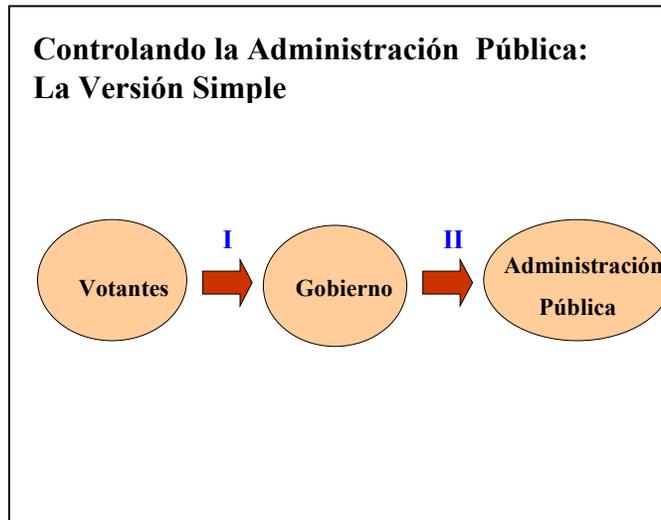
En este documento se emplea un enfoque institucional para examinar la forma en que funcionan las administraciones públicas, es decir, los órganos permanentes del gobierno que aplican las políticas formuladas por el poder ejecutivo o legislativo. En el documento se esboza un marco para el diagnóstico de los problemas de eficacia, eficiencia y atención a las necesidades que encaran las administraciones públicas (Sección B). En la Sección C se presentan las características de los “modelos” de administración pública que han surgido para abordar estos problemas en los países más adelantados. Es difícil encuadrar la experiencia de la administración pública de la región de América Latina y el Caribe (Sección D) y su reforma (Sección E) en alguno de estos modelos; de hecho, en muchos países de América Latina las reglas no son lo que parecen. En consecuencia, los modelos de reforma de los países más avanzados sirven de guía poco precisa, y todavía queda mucho por aprender acerca de los métodos eficaces de reforma de las administraciones públicas (Sección F).

B. El problema de la administración pública: una perspectiva institucional

Los buenos gobiernos democráticos suministran los productos que quiere el electorado en forma eficaz, eficiente y honesta. Sin embargo, el principal problema, o “el problema”, del gobierno es que los electores (los “mandantes”) logren que el gobierno (“el mandatario”) cumpla con su mandato. Este problema de la relación “mandante-mandatario” (*principal-agent* en inglés) surge en la medida en que el mandatario tiene oportunidades de actuar en su propio interés, en lugar del interés del mandante. La relación mandante-mandatario abarca la larga cadena de responsabilidad que va desde los votantes, a través de los representantes políticos y órganos públicos, hasta los burócratas del sector público. En consecuencia, existen (por lo menos) dos etapas en la relación mandante-mandatario en un gobierno democrático (ver Figura 1). En una primera etapa, los votantes son los mandantes y los actores políticos (personas y partidos) son sus mandatarios. En una segunda etapa, los políticos (y partidos) elegidos o los actores del gobierno (como los presidentes y ministros, legisladores y jueces) son mandantes y los burócratas del sector público o los organismos a que pertenecen (como los ministerios, organismos públicos o empresas estatales) son sus mandatarios.

(*) Versión revisada del documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 14 al 17 de octubre de 1998. Constituye una versión resumida del Capítulo 7 de la obra de Shahid Javed Burki y Guillermo Perry, titulada *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter* (la versión en español: Más Allá del Consenso de Washington: La Hora de la Reforma Institucional), Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe: Puntos de vista, 1998. Las interpretaciones y conclusiones de este documento son las del autor y no deben atribuirse al Banco Mundial, su Directorio Ejecutivo ni a ninguno de sus países miembros.

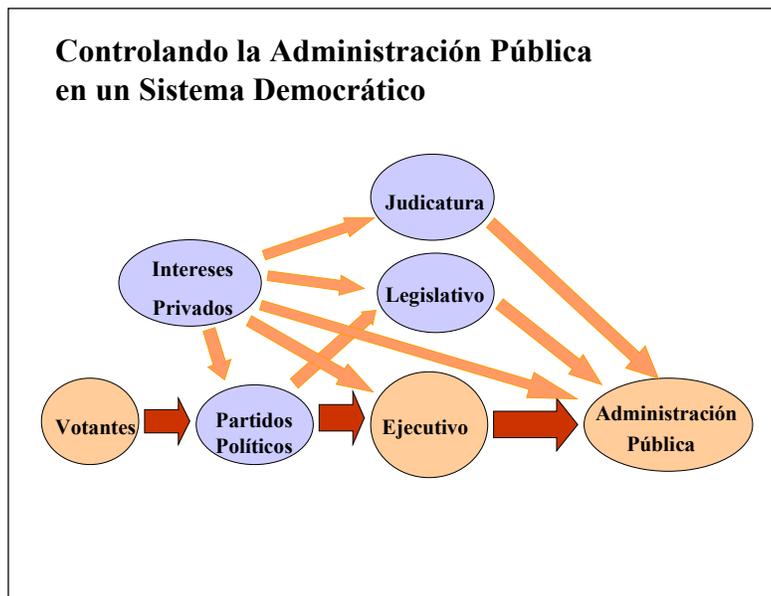
Figura 1



- En la primera etapa, el control de los votantes sobre los políticos normalmente es imperfecto por diversas razones. En primer lugar, existe el problema de la acción colectiva: es difícil para los distintos mandatarios cooperar para promover sus intereses comunes. En segundo lugar, las instituciones políticas que supuestamente representan a los votantes -los partidos políticos- también encaran los problemas de la acción colectiva. En tercer lugar, la información de los votantes sobre lo adecuado, la cantidad y calidad de los bienes de suministro público (y las opciones tecnológicas para producirlos) es imperfecta.
- En la segunda etapa, es igualmente difícil para los políticos controlar a los empleados públicos. El problema especial consiste en definir y medir con alguna precisión muchos de los productos de la administración pública (un problema mayor que en la empresa privada), de ahí la dificultad de seguir el desempeño de los empleados. No es fácil presentar bienes y servicios normalmente suministrados por el Estado a la prueba del mercado.

Naturalmente que presentar sólo dos etapas es simplificar (ver Figura 2, donde las flechas anchas representan las líneas más importantes de la relación política entre votantes y mandatarios en un sistema democrático y las flechas angostas representan otras influencias en el sistema político). No sólo hay varias etapas (votante, político, partido, poder ejecutivo/presidente, ministro, directivo de organismo, empleado público...), sino que el proceso no es lineal ni unidireccional: tanto los poderes ejecutivos como los poderes legislativos y judiciales ejercen cierto grado de control sobre cada uno y pueden ejercer control concurrente de los organismos. Adicionalmente, los intereses privados también juegan un papel importante.

Figura 2



C. “Modelos” de administración pública

El modelo jerárquico. Las administraciones públicas han surgido como organismos diferentes de las empresas privadas para abordar los problemas genéricos de “producir” en el sector público. El primer modelo moderno de administración pública surgió en los países en proceso de modernización de la zona del Atlántico Norte en el siglo XIX. Este modelo “jerárquico” surgió como respuesta a la injerencia política prevaleciente, la corrupción y la falta de integridad profesional (honestidad, disciplina y competencia) en el servicio público de entonces. Se vale de dos “técnicas” de mandante-mandatario para promover un gobierno más eficiente y honesto en aras del interés público: frenos y contrapesos políticos y una organización jerárquica que ejerce control centralizado de la administración pública.

En primer lugar, los frenos y contrapesos normalmente están encuadrados en una división constitucional de poderes que prevé la especialización de funciones, “segundas opiniones” en el proceso de toma de decisiones y la fiscalización de las actuaciones. Los políticos electos para ocupar los poderes ejecutivo y legislativo formulan las políticas y supervisan su ejecución, pero conforme a reglas que limitan su injerencia en la administración pública profesional. Otras instituciones, sobre todo el poder judicial y el fiscal público, cumplen la función de supervisión externa independiente.

En segundo lugar, las estructuras jerárquicas y centralizadas de organización de la administración pública tienen por objeto brindar un medio para formar empleados públicos profesionales, que cumplan un mandato político amplio, pero ajenos a la injerencia política independiente. En su forma idealista, el modelo jerárquico tiene las siguientes características:

- Organización de las actividades en unidades especializadas en las que fluye información financiera y técnica precisa en todos los sentidos, las órdenes se obedecen, los organismos cooperan y la toma de decisiones se delega en el nivel adecuado (incluida la descentralización en unidades de gobierno políticamente independientes).
- Contratación de personal calificado sobre la base estrictamente del mérito y conforme a reglas que relacionan las escalas de pago con puestos definidos y proporcionan procedimientos abiertos y justos para la contratación, el despido y la promoción (y normalmente ofrecen un sistema de estabilidad en el cargo y otros incentivos no monetarios).

- Los presupuestos (ingresos y gastos planificados) son pronósticos precisos y los sistemas financieros controlan que los gastos se hagan honestamente y de acuerdo con estos presupuestos.
- Los registros son precisos y los procedimientos se codifican.

En general el modelo jerárquico ha funcionado bien, en los países más adelantados, para circunscribir la libertad de los políticos y empleados públicos para actuar fuera del interés público y para crear un servicio público profesional. Estos países, por lo general, tienen administraciones públicas honestas y competentes que prestan una amplia gama de servicios públicos. Sin embargo, el modelo se encuentra sometido a una presión externa. Surgió cuando el gobierno era pequeño. Por lo menos hasta la década de 1980 hubo una enorme ampliación de la función del Estado. Este crecimiento ha llevado a la existencia de grandes organizaciones públicas difíciles de controlar y más fáciles de captar por los grupos de interés. Ha llevado a la ineficiencia, la inflexibilidad y la insatisfacción de los ciudadanos.

La Nueva Gestión Pública. Por estas razones, todos los países adelantados han tratado de modificar el modelo jerárquico. Prácticamente todos los gobiernos han experimentado una gama de esfuerzos por aumentar la exposición a la libre competencia (es decir, volver las actividades a los mercados o estimular las condiciones del mercado), por ejemplo, a través de las privatizaciones, la contratación o el reintegro de las actividades a los niveles inferiores de gobierno. Un conjunto más limitado de gobiernos está poniendo en práctica una gama de opciones y experimentos para cambiar la manera en que desarrollan las actividades. Es un fermento de ideas nuevas con el centro de atención en mejorar los resultados. Si bien no hay consenso, sí hay una coalición de ideas en torno a un nuevo modelo prometedor que surge del debate. Este nuevo enfoque, que suele denominarse la Nueva Gestión Pública, tiene las siguientes cuatro características:

- *Delegación de la toma de decisiones.* La reducción de la carga de reglas jerárquicas y un mayor poder discrecional a los niveles más bajos de la jerarquía -organismos de operaciones, organismos regionales, gobiernos subnacionales- permite que las decisiones se tomen eficazmente porque los encargados de hacerlo están más cerca del problema y tienen objetivos más claros.
- *Orientación hacia los resultados.* Modificación de la relación de responsabilidad (como se ve en los controles y la imagen) desde un énfasis en los insumos y el cumplimiento con la ley a otro en los productos que proporcionan incentivos que conducen a una mayor eficacia.
- *Orientación hacia los clientes.* Informar y “escuchar” a los clientes del sector público permite a los gobiernos entender de manera más sistemática lo que quieren los clientes y responder con productos adecuados.
- *Orientación hacia el mercado.* Hacer un mayor uso de los mercados o cuasimercados -normalmente a través de contactos con la administración y el personal, la competencia entre los organismos públicos, el cobro de cargos entre los organismos, las contrataciones y los contratos de empleo- mejora los incentivos a la orientación hacia los resultados.

Cuando este tipo de reformas se aplica en forma progresiva, ellas normalmente tienen por objeto modificar las características orgánicas de las administraciones públicas hacia:

- una orientación más estratégica hacia la formulación de políticas;
- una modificación de la manera en que se estructuran los organismos, por ejemplo, separando la formulación de las políticas de la ejecución y el financiamiento de la prestación de servicios;
- un sistema de administración financiera que hace hincapié en los productos, que prevé la determinación de los costos completos de los insumos y productos, y la descentralización de los controles previos de los gastos; normalmente los controles se vuelven menos específicos (por ejemplo, categorías más amplias del presupuesto) y los controles externos no se eliminan, sino que cambian de previos a posteriores:
- un sistema de personal descentralizado que hace más hincapié en el premio al desempeño.

Desde la década de 1980, los países más avanzados han progresado en varios frentes vinculados con el nuevo modelo. Un pequeño número de ellos, fundamentalmente Australia, Nueva Zelandia y el Reino Unido, han llevado a cabo reformas importantes, integradas inspiradas en el nuevo modelo. Islandia, Suecia, Chile y Singapur también han emprendido la misma reforma. Por ejemplo, Australia ha redefinido las funciones del gabinete, las ministeriales y de gestión departamental, con el objeto de crear un control central más firme (a través de la toma de decisiones estratégicas, los presupuestos y las evaluaciones) y de dar a los departamentos un mayor grado de poder discrecional administrativo. Hasta el momento el Reino Unido ha vuelto a asignar a los organismos ejecutivos las dos terceras partes del empleo público a fin de separar la formulación de las políticas y la ejecución y de proporcionar a esos organismos un mayor grado de discreción administrativa vinculada al desempeño. Reviste interés especial el caso de Nueva Zelandia. Es el país que ha aplicado el modelo de la manera más completa, conceptualmente rigurosa e integrada: un tema predominante de las reformas ha sido introducir la contratación externa generalizada dentro del gobierno, tanto en lo que se refiere a la contratación de servicios como a la administración de personal.

Sin embargo, algunos países avanzados se muestran cautelosos frente a la Nueva Gestión Pública. Han mantenido una tradición jerárquica sobre la base de que es necesario asegurar el mantenimiento de una ética del servicio público, la aplicación equitativa de las leyes y las políticas públicas, una administración eficiente del servicio público y el control del tamaño del sector público y las finanzas públicas.

D. Administración pública en América Latina y el Caribe

Los países de América Latina han copiado más o menos las normas del modelo jerárquico al crear sus propias administraciones públicas. Pero aunque los gobiernos de la región han mostrado ser extraordinariamente efectivos en la puesta en práctica de reformas económicas y sociales profundas desde la década de 1980, la mayoría de ellos sigue siendo deficiente en lo que respecta a la prestación de servicios públicos. Con algunas excepciones, los gobiernos han podido suprimir gran parte del viejo Estado, pero no han tenido los recursos o la capacidad para reconstruir una administración pública adecuada para el nuevo Estado. Muchos gobiernos han establecido instituciones reglamentarias efectivas, como bancos centrales autónomos y organismos para regular los monopolios naturales y han descentralizado considerablemente el gobierno. Sin embargo, el diagnóstico predominante, compartido en gran medida por las instituciones financieras internacionales, es que las administraciones públicas de la región tienen un control excesivo: “En muchos estudios sobre la burocracia y la administración pública en América Latina se llega a la conclusión de que algunas características parecen persistir a pesar de los constantes esfuerzos de reforma. Entre las características que suelen citarse se encuentran la excesiva centralización de la autoridad, la inestabilidad de la supervisión, el legalismo, la comunicación inadecuada y la administración deficiente de personal” (Hopkins, 1991: 701).

Este diagnóstico afirma, por lo menos implícitamente, que el enfoque tradicional respecto de la administración pública ha fracasado. De ahí el atractivo de los nuevos enfoques basados en el mercado en lo que respecta a la flexibilidad administrativa. En consecuencia, hay un paralelismo estrecho con el diagnóstico que se ha hecho de las administraciones públicas de los países más avanzados.

Sin embargo, en el caso de la región de América Latina y el Caribe, este diagnóstico parece prematuro. Las administraciones de América Latina poseen reglas y estructuras formales muy coherentes con el modelo jerárquico (y centralizado) predominante en los países más avanzados. Sin embargo, en muchos, si no en todos los países, la actividad burocrática real es diferente. Esta diferencia entre las reglas aparentes y las reales puede denominarse “informalidad”. Aunque al parecer suelen acatarse, las reglas se quiebran o tuercen; en efecto, el estado de derecho está socavado. La informalidad burocrática puede caracterizarse en términos de las principales funciones de gobierno, toma de decisiones, normas procesales y sistemas de personal y administración financiera.

- Las reglas formales de procedimiento son excesivas, porque los administradores no confían en los empleados públicos. Sin embargo, estas normas tienen efecto limitado, ya sea porque un exceso de normas significa normas contradictorias (que a veces reflejan un marco jurídico que se ha diseñado en partes que no concuerdan), o porque no hay un mecanismo eficaz de aplicación y las normas escritas pueden sencillamente ignorarse. Con mucha frecuencia, cuando una ley parece ineficaz, se sanciona otra, normalmente con insuficiente esfuerzo como para anular el efecto de la primera. Uno de los efectos consiste en reducir al mínimo la interacción administrativa (es decir, el número de transacciones): los organismos no coordinan, la información se guarda. Otro de los efectos es promover soluciones informales. Si los ministerios sectoriales no funcionan, se crean nuevos organismos fuera de la estructura administrativa formal. Si los funcionarios públicos de carrera son ineficaces, se hacen nombramientos ad hoc para el puesto. Otro efecto, naturalmente, es promover el comportamiento oportunista, la corrupción y la evasión.
- Las normas sobre personal basadas en el mérito se eluden para favorecer los procedimientos que permiten el empleo por influencia política o confianza personal. Normalmente, el sistema de méritos se utiliza como cortina para las prebendas o la elección de empleados que serán personalmente leales. De otra forma, el sistema se circunscribe a designaciones ad hoc.
- Las normas para fijar y aplicar presupuestos suelen tener poco significado. Muchas iniciativas públicas, como exoneraciones fiscales, quedan fuera del presupuesto. Los presupuestos son poco realistas: la norma son los aumentos imprevistos del gasto y la reducción rápida de los ingresos. La información de los organismos acerca de los gastos es imprecisa, y con frecuencia de manera intencional. De esa manera, el presupuesto, tal como se ejecuta, no se parece a lo que estaba previsto originalmente.

La informalidad es una institución que entraña costos y beneficios nacionales. El oportunismo (la corrupción, el fraude, el favoritismo y la captación de rentas) y la ineficiencia abundan y están “institucionalizadas”, en tanto que los costos de las transacciones burocráticas se elevan. Por otra parte, la informalidad permite que se lleven a cabo algunas transacciones esenciales, a pesar de las normas. Suele haber un círculo vicioso por el cual el fracaso del Estado estimula la aplicación de más medidas correctivas que aplauden tanto los reformadores como los oportunistas. Los reformadores con la idea formalista equivocada acerca de la manera de introducir la reforma y el oportunista en conocimiento de que la reforma se verá frustrada y que su oportunismo puede continuar. De hecho, la existencia de muchas leyes -contaminación legal- puede ser la antítesis del estado de derecho. La informalidad parece reflejar la brecha entre la expectativa acerca de lo que el Estado debería hacer y la realidad de lo que puede hacer.

Este concepto de informalidad puede también representarse en términos de nuestro modelo mandante-mandatario. La Figura 2 representa este modelo en un sistema democrático. Cuando la informalidad impide el pleno funcionamiento de un sistema democrático, tenemos como resultado el modelo de la Figura 3. En este modelo, las flechas angostas muestran la debilidad de la relación entre votantes y el poder ejecutivo y entre el poder ejecutivo y la administración pública y las flechas anchas la fuerza de los intereses privados.

Figura 3



Nuestra caracterización de una forma predominante de comportamiento informal ha sido estilizada y generalizada. En realidad, la informalidad es un fenómeno mundial de administración pública, y no está ausente en los países avanzados. Por supuesto, no todos los países de América Latina y el Caribe son iguales. Obviamente, Chile es un país en el cual, a través de un largo proceso de construcción y reforma, la informalidad se ha reducido, y la práctica en la actualidad se ha acercado a la de los países más adelantados. Otros países, incluido Costa Rica y algunos de los pequeños países de habla inglesa del Caribe, también se han beneficiado con una historia que ha permitido el surgimiento de un mejor servicio público. De hecho, el sistema de control funciona hasta el punto en que la centralización efectiva y la inflexibilidad vinculadas con esto -como en los países más avanzados- es uno de los principales problemas que los reformadores tienen que abordar en estos países.

E. La experiencia de la reforma regional

Se han aplicado diversos métodos para efectuar la reforma del sector público en la región. Queda mucho por saber acerca de los resultados de esas iniciativas, pero es posible formular algunas generalizaciones, o por lo menos adelantar algunas hipótesis. Las reformas que afectan al sector público se pueden clasificar en dos niveles. En primer lugar, las reformas pueden ser discontinuas (o “aisladas”), como por ejemplo, una reducción de personal, o representar cambios permanentes en los procesos, como por ejemplo, las normas y reglamentos que controlan el tamaño del cuerpo de funcionarios públicos. En segundo lugar, las reformas se han aplicado a través de “enclaves” - generalmente órganos establecidos para fines especiales y aislados del resto de la administración pública- o en forma global, es decir, en la administración pública en su conjunto.

Los éxitos: reformas “aisladas” y reformas aplicadas a través de enclaves. Desde los años ochenta, muchos países de la región han obtenido éxito en varias de las áreas de reforma de “primera generación”, como la estabilización macroeconómica, la reducción de la escala de la administración pública, la desreglamentación, la privatización y la descentralización. Por regla general, esas reformas han sido llevadas a cabo por grupos reducidos de personas, normalmente tecnócratas, y rara vez por funcionarios públicos permanentes. Con frecuencia el suministro satisfactorio de servicios se ha logrado creando enclaves que se mantienen fuera de la estructura ministerial (por lo general rinden cuentas directamente al presidente, de modo que están protegidos contra los intereses externos); cuentan con financiamiento protegido; y están sujetos a normas de control diferentes (generalmente

normas que permiten mayor libertad respecto de las políticas salariales y mayor flexibilidad administrativa en cuanto a utilizar los recursos y recompensar el rendimiento profesional).

Los enclaves han cumplido una función importante en términos de desarrollo en varios países. Los organismos autónomos desempeñaron un papel importante en el desarrollo de Chile desde fines del decenio de 1930. El Perú ha obtenido un éxito considerable en lo que respecta a la reforma de la administración tributaria y de aduanas y la reglamentación de la competencia, la protección del consumidor y el suministro de servicios públicos a través de organismos autónomos. Sin embargo, el sistema de enclaves es problemático, por dos razones principales:

- En primer lugar, los enclaves debilitan los esfuerzos tendientes a reformar la administración pública básica porque debilitan las normas que la gobiernan. En realidad, los enclaves son una manifestación de informalidad, y parte de la responsabilidad es de la comunidad de donantes. Las unidades de proyectos propiciadas por los donantes externos de ayuda y la costumbre de complementar los servicios de los funcionarios públicos de categoría superior con servicios de consultores pagados por los donantes (como ocurre en Bolivia) constituyen una versión extrema de este problema.
- En segundo lugar, los enclaves no constituyen una solución permanente. En general, han resultado difíciles de mantener (o al menos de mantener como organismos productivos) una vez que su defensor, que generalmente es un presidente, ha cesado en el cargo. Los organismos autónomos de Jamaica, por ejemplo, han creado en el pasado considerables problemas fiscales. La exitosa labor de lucha contra la corrupción llevada a cabo por un alcalde de la ciudad de La Paz (Bolivia) a comienzos del decenio de 1990, no fue continuada por su sucesor.

Los organismos autónomos no son malos en sí. En realidad, el organismo autónomo y el sistema basado en organismos de ejecución que propugnan los partidarios de la Nueva Gestión Pública tienen mucho en común (Suecia tiene desde hace tiempo ese tipo de organismos). El problema se plantea cuando el organismo autónomo funciona dentro de un marco institucional diferente. Chile, más que otros países de la región de América Latina y el Caribe, ha logrado encuadrar a sus enclaves dentro de la estructura general de gobierno.

Reformas de la administración pública básica: resultados dispares. No sabemos lo suficiente acerca de los intentos más ambiciosos de efectuar reformas globales de la administración pública, de los cuales ha habido muchos en los últimos decenios. Los resultados de algunos de ellos han sido desalentadores, pero aún no se pueden juzgar los resultados de los intentos actuales. Las tentativas de reforma han adoptado diversas formas, tales como planificación estratégica, mejora de los sistemas y de la capacitación del cuerpo de funcionarios públicos, mejora de los sistemas de gestión presupuestaria y financiera, técnicas de gestión orientadas a los resultados, mayor uso de la “expresión”, y así sucesivamente. La reforma del cuerpo de funcionarios públicos ha sido especialmente difícil. Se han gastado grandes cantidades de recursos en el diseño e instalación de sistemas integrados de gestión financiera en la mayoría de los países más grandes de la región. Pero, con algunas excepciones (como el Brasil), esos sistemas aún no han demostrado su eficacia para racionalizar la gestión financiera pública. Chile es el mejor ejemplo de país de la región que ha logrado realizar con éxito una reforma global de su sistema básico de administración pública.

Ha habido también un número menor de tentativas de aplicar modelos más nuevos. Estas también han logrado resultados dispares, y en algunos casos dichos resultados aún no están claros.

- Desde los inicios del decenio de 1990, la administración pública chilena ha adoptado una diversidad progresivamente más amplia de instrumentos de la Nueva Gestión Pública, entre los que se cuentan la planificación estratégica, la concertación de acuerdos de modernización con distintos organismos, la remuneración con arreglo al rendimiento, los indicadores del rendimiento, y la evaluación de los programas del sector público.
- Durante unos cuantos años después de 1987, el estado brasileño de Ceará logró mejorar en forma extraordinaria la calidad y la cobertura de sus servicios, en gran parte mediante la transformación de su

cuerpo de funcionarios públicos. A través del establecimiento de recompensas y un meticuloso procedimiento de contratación, una organización flexible y la supervisión de la comunidad -una combinación de Nueva Gestión Pública y de reformas encaminadas a dar “voz” a los funcionarios- el gobierno logró infundir en sus empleados un sentido de misión y de participación.

- Sin embargo, un intento de introducir, consecutivamente, un método contractual para efectuar la reforma administrativa de todos los ministerios del Ecuador fracasó rápidamente. Dos meses después de finalizar las normas pertinentes, el Gobierno declaró “reestructuradas” a todas las entidades de la administración central, a fin de poder conceder aumentos de sueldos, si bien ninguna de ellas reunía las condiciones necesarias para ser consideradas tales.
- Mediante un proyecto del Banco Mundial se está ayudando a Jamaica a transformar a 11 entidades existentes en organismos de ejecución de acuerdo al modelo del Reino Unido, pero es demasiado pronto para apreciar los resultados de este experimento.
- Colombia está estructurando un sistema nacional de evaluación del rendimiento del sector público y Costa Rica también ha introducido un sistema de medición del rendimiento y de incentivos basados en éste. Además de estos dos países y de Chile, el Brasil tiene un sistema de contratos con fines específicos celebrados entre el gobierno central y los organismos.
- En varios casos la aplicación de los métodos más nuevos a la reforma de cada uno de los organismos ha dado buen resultado. La Tesorería del Brasil ha introducido un sistema de recompensas salariales basadas en parte en el rendimiento colectivo. La presupuestación orientada a los resultados ha sido introducida con relativo éxito en la provincia de Mendoza (Argentina). En el Perú, varios organismos autónomos se han beneficiado a raíz del aumento de las facultades discrecionales de gestión y del establecimiento de mecanismos de tipo contractual.

En resumen, muchos países de la región de América Latina y el Caribe han obtenido buenos resultados al aplicar reformas aisladas y reformas basadas en enclaves, pero los resultados han sido insatisfactorios en el caso de las reformas de procesos y las reformas globales. Los éxitos, obtenidos soslayando a la administración pública, se han concretado porque solucionaron el problema de la relación mandante-mandatario; normalmente, el presidente mantiene a la operación bajo su control directo, pasando por alto al gabinete y los ministerios (o utilizando como máximo a unos cuantos funcionarios de confianza dentro de los ministerios). Pero los enclaves son un instrumento problemático y generalmente pierden su eficacia, o desaparecen, cuando cambian los regímenes políticos. Por el contrario, muchas reformas globales no han resuelto en forma satisfactoria el problema de la relación mandante-mandatario. Los cautelosos avances (aunque no siempre lineales) de Chile -la eficacia con que ha logrado implantar las reformas del sistema básico de administración pública, su capacidad para mantener organismos autónomos y los experimentos que realiza actualmente para mitigar las rigideces de la jerarquía- son probablemente lo que más se aproxima a un modelo de reforma para la región.

F. Limitaciones y posibilidades de la reforma

En el presente documento se ha sostenido que una característica fundamental del comportamiento político y burocrático dentro del gobierno es la informalidad, es decir, la desobediencia de las reglas formales. La informalidad está profundamente arraigada en la estructura de la sociedad y ha penetrado tanto al sector público como al sector privado. Resulta, pues, indudable que refleja las estructuras políticas, si bien este aspecto no se ha tratado en este documento. De ello se desprende que la reforma de la administración pública en los países de América Latina y el Caribe no es meramente, y ni siquiera principalmente, una cuestión técnica. La modificación de las normas formales no servirá de nada si no cambian los incentivos. El suministro de equipo físico o de sistemas para mejorar la información y aumentar la transparencia producirá también un efecto marginal en estas circunstancias.

Si el requisito previo indispensable de cualquier sistema moderno de administración pública basado en normas y en contrapesos y salvaguardias es la reforma política, hay muchas circunstancias favorables: la región de América Latina y el Caribe ha estado avanzando con rapidez hacia la democracia desde los años ochenta, probablemente con más rapidez que cualquiera otra región. Por lo tanto, cabe esperar que el margen para efectuar reformas de la administración pública seguirá ampliándose. Tal vez haya también algunas otras contribuciones técnicas que se pueden hacer al proceso de reforma.

- Los mecanismos de “expresión” -encuestas a clientes y tarjetas para anotación de resultados, prácticas participatorias- sirven para soslayar el problema del funcionamiento deficiente de la cadena de responsabilidad. Todas las reformas que aumenten la cantidad de información a disposición del público, establezcan responsabilidad pública por la calidad de los servicios, creen mecanismos para que el gobierno “escuche” a los clientes, o fortalezcan técnicamente a otras ramas del gobierno, como el poder legislativo o la oficina del auditor general, pueden contribuir.
- Las políticas que permitan el acercamiento del “sector informal” al sector moderno -la formalización de los derechos de propiedad, la desreglamentación de las prácticas comerciales, las reformas tributarias- también pueden dar por resultado una mayor incorporación de los “excluidos” en el sistema político.
- Las reformas económicas que eliminen las disparidades, permitan el ingreso de nuevos participantes a las actividades del sector moderno y debiliten los oligopolios, pueden crear en el sector privado una demanda de mejores servicios del sector público.

Pero también es necesario que sigamos aumentando nuestro conocimiento de la forma en que interactúan los mecanismos políticos (quiénes detentan el poder en los distintos países y en qué condiciones), los mecanismos económicos (las normas económicas y la forma en que determinan quiénes son los participantes en el campo económico) y los mecanismos burocráticos (las relaciones entre mandantes y mandatarios en el proceso de gobierno).

Opciones y secuencias de reforma. ¿Es conveniente que los países de la región “pasen de un salto” a la Nueva Gestión Pública? Hay una acalorada discusión acerca de hasta dónde deben ir los países en desarrollo y con qué rapidez. Tal vez el mejor consejo sea la cautela. Hay varias razones para ello. En primer lugar, la contratación es un proceso técnicamente difícil y arriesgado. Por ejemplo, los contratos son difíciles de especificar debido a los problemas que presenta la medición del producto normal del sector público. Hay quienes temen que si se aumentan las facultades discrecionales de gestión se dejará la vía expedita para un mayor oportunismo. En segundo lugar, la contratación no elimina la necesidad de que exista un control central o de que se obedezcan las normas. El control de los insumos -una presupuestación vertical eficaz y ciertos controles centrales del personal- se debe mantener.

Los países que deseen aprovechar las enseñanzas de la Nueva Gestión Pública tal vez harían mejor en adoptar un enfoque más escalonado para efectuar la reforma de la administración pública. Una de las secuencias podría ser el establecimiento de controles externos fiables (controles financieros centralizados y verticales), una presupuestación realista, y algún tipo de inversión en un cuerpo de funcionarios públicos profesionales. Estos elementos básicos permitirán a los políticos tomar las riendas de la gestión pública sobre la base de un control eficaz de los insumos. Una vez que se haya dominado esta etapa, el sistema podría avanzar hacia el establecimiento de controles internos, con arreglo a los cuales los organismos se supervisan a sí mismos y están sujetos a la verificación a posteriori desde el centro. Esto daría a los organismos considerable flexibilidad administrativa. Después de obtenida la independencia en 1963, Singapur pasó rápidamente de los controles internos a los externos, lo que le permitió luego, a mediados del decenio de 1990, adoptar un sistema de presupuestación orientada a los resultados que pone en práctica varios elementos del modelo de Nueva Zelandia.

Huelga decir que deberíamos además aconsejar cautela respecto de la cautela. No hay consenso en los organismos de desarrollo ni en los organismos de administración pública acerca de lo que da resultado en materia de reforma, especialmente cuando se trata de países en desarrollo. Mientras que la experiencia de la reforma en los países de la OCDE está bien documentada y es perfectamente conocida, no ocurre lo mismo con los países en desarrollo. Por consiguiente, si hemos de dar mejores consejos a los gobiernos de los países en desarrollo, debemos conocer mejor lo que enseña la experiencia en materia de reforma de la administración pública tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Pero a menos que esa experiencia se sitúe en un contexto institucional -en el que se conoce perfectamente el proceso político y el fenómeno de la informalidad-, no tendrá gran valor.

Bibliografía citada

HOPKINS, Jack W. 1991, "Evolution and Revolution: Enduring Patterns and the Transformation of Latin American Bureaucracies, en Ali Farazmand, comp., Handbook of Comparative and Development Public Administration, Nueva York: M. Dekker.

Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado *

Mark Payne

I.-Introducción

En décadas recientes se ha producido un cambio importante en el pensamiento acerca de cuáles son las políticas públicas más adecuadas para avanzar en el desarrollo económico y social, así como acerca del rol de los factores políticos e institucionales requeridos para su puesta en marcha. Como consecuencia, está emergiendo una nueva visión en la cual el Estado y el mercado ya no son mecanismos opuestos y distintos, sino "socios" en el proceso de desarrollo.

El nuevo paradigma implica también el rechazo de dos suposiciones comunes: de una parte que la democracia limita el desarrollo al entorpecer la toma eficiente de decisiones; y de otra, que existe oposición entre la búsqueda de una mayor equidad social y el logro de un rápido desarrollo. Actualmente, la opinión preponderante afirma que la democracia es indispensable para la búsqueda efectiva del desarrollo, especialmente cuando éste se define como desarrollo equitativo y sostenible; y que elevar las oportunidades económicas de los pobres es una condición necesaria para conseguir el crecimiento rápido y sostenible de la economía.

La democracia, cuando se afianza institucionalmente y se la practica extensamente, promueve el desarrollo ya que provee la base de instituciones eficaces del Estado y favorece la consolidación de un modelo de desarrollo más inclusivo en el área social.

a) Revisión del pensamiento acerca de la conexión entre democracia y desarrollo

La conexión positiva entre democracia y crecimiento equitativo fue revelada como una consecuencia, primero, del cuestionamiento del modelo de desarrollo protagonizado por el Estado y, en segundo lugar, del nuevo énfasis en el rol de las instituciones en el desarrollo social y económico.

Durante el período inmediato de la postguerra, el problema del desarrollo fue tratado principalmente como un desafío técnico, el cual asumía que las fallas del mercado y los problemas colectivos podían ser superados a través de buenas políticas formuladas por buenos consejeros e implementadas por gobiernos eficientes.¹ La "rendición de cuentas" y la más amplia participación social eran generalmente percibidas como estorbos que limitaban la eficiencia al enfrentar los desafíos del desarrollo. Sin embargo, los resultados negativos en relación al crecimiento económico y la reducción de la pobreza, el declive en la calidad y eficiencia de los servicios públicos, las acciones arbitrarias y hasta inhumanas de los gobernantes y los altos niveles de corrupción, revelaron el carácter simplista de las presunciones institucionales que sostenían esta visión.

Se clarificó, particularmente en América Latina, que las intervenciones del Estado – tales como el control de cambio, la promoción de inversiones, la posesión de empresas - difícilmente podían ser separadas de la política y que contar con que los agentes públicos iban a administrar sus funciones desde una perspectiva estrictamente técnica, era ingenuo. Ahora existe mucho más escepticismo acerca de la capacidad del Estado para intervenir en los mercados de una manera neutral, así como sobre el adecuado desempeño de los empleados públicos, a menos que se produzcan reformas institucionales de envergadura que garanticen el mínimo de neutralidad del Estado con respecto a los intereses particulares y corporativos. Sin ese grado de neutralidad la necesaria intervención del Estado no tendrá la eficacia deseable.

(*) Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo o de sus países miembros. Este documento ha sido elaborado en base al trabajo "Documento Marco de Orientaciones para Programas y Proyectos de Reforma del Estado" escrito por Carlos Losada y Mark Payne. Ha recibido aportaciones y comentarios de Edmundo Jarquín, Carlos Losada, Andrés Allamand, Jorge Landívar, Johanna Teague, Ernesto Castagnino, Arturo Israel, y Fernando Carrillo. Colaboraron en la traducción del documento Guillermo Madrid y Mario Gallego.

Para los economistas denominados neoliberales la respuesta era la reducción drástica del alcance y tamaño de las actividades del Estado y una mayor confianza en el mercado. Pero, como las teorías del neoinstitucionalismo argumentan, hasta el modelo económico más liberal presupone la existencia de un Estado capaz.² Los mercados competitivos y eficientes no existen en el vacío o por sí solos; por el contrario, son creados y mantenidos por el Estado que establece y aplica las reglas bajo las cuales se lleva a cabo la actividad económica y se protegen los derechos de propiedad. La necesidad de que haya una "mano visible" sosteniendo al mercado es cada vez más clara en aquellas áreas de las cuales el Estado se está retirando, ya que probablemente éstas son más propensas al fracaso del mercado (como la monopolización, la provisión deficiente de bienes y servicios, las externalidades, etc.).

Como indican las nuevas teorías sobre el crecimiento y las observaciones de las experiencias de países de la OECD y del Este Asiático, el desarrollo económico con equidad también requiere de un Estado que pueda asegurar la provisión eficiente de bienes y servicios públicos (como educación, salud, carreteras, etc.), ya sea a través de su provisión directa o a través de la regulación de su suministro por el mercado. A ello hay que añadir que se favorece el crecimiento económico y el progreso en la resolución de otros problemas sociales cuando las políticas públicas, basadas en el consenso democrático, son estables, aceptadas y respetadas por los actores sociales.³

Dados los altos niveles de pobreza y subdesarrollo de los mercados en América Latina, es lógico pensar que el Estado debe desempeñar de manera eficaz algunas funciones adicionales, como pueden ser la lucha contra la pobreza, la provisión de servicios de protección social básicos y el estímulo de la inversión en nuevos sectores con potencial exportador.

Reducir el rol del Estado puede eliminar formas importantes de "fracaso estatal" y reducir las oportunidades de que los empleados públicos y los grupos sociales abusen de su poder sobre la acción del Estado y extraigan beneficios privados a expensas del público. Sin embargo, ello no alivia la necesidad de una mejora sustancial en la eficacia del Estado. El mercado por sí solo no produce competencia, que es la base de su eficacia, ni produce equidad, que es el fundamento de su legitimidad y la del sistema democrático.

Una mayor confianza en los mercados como remedio para las intervenciones dañinas del Estado, requiere como terapia complementaria esencial una expansión de la participación democrática y el fortalecimiento de las instituciones representativas. En toda sociedad el Estado existe para cumplir el objetivo de servir a sus ciudadanos: no es concebible que el Estado desempeñe sus funciones de manera eficaz en ausencia de una forma democrática de gobierno. Obviamente, para que el Estado sepa cuáles son las necesidades y preferencias de sus ciudadanos es necesario que éstos sean representados de una manera efectiva y justa en el proceso de toma de decisiones y de puesta en marcha de las políticas decididas.

Para que los ciudadanos sean representados justamente en el proceso de toma de decisiones y para que se pueda obligar a los empleados públicos a "rendir cuentas" de su actuación, es crucial, pero no suficiente, que se lleven a cabo elecciones regulares y competitivas. Además, las instituciones representativas, como los partidos políticos y los cuerpos legislativos, deben ser lo suficientemente fuertes para articular y agregar las preferencias de los ciudadanos y asumir el rol principal en la elaboración y ejecución de las leyes, limitando así el poder del ejecutivo. El grado en que estas instituciones representan a los ciudadanos de una manera justa depende, por supuesto, de la naturaleza de las leyes electorales, de los derechos y garantías constitucionales, de una aplicación imparcial de la ley y de la protección efectiva de los derechos por un poder judicial independiente y profesional y/o tribunales constitucionales y electorales.

La eficiencia del Estado en última instancia depende de su autonomía en relación con los intereses particulares o de grupo. La eficiencia del Estado es contraria al clientelismo, el nepotismo, y otras formas de "captura" de su acción por intereses particulares o corporativos (un grupo económico, un sindicato, las fuerzas armadas, etc.), un caudillo o un partido político.

Por ende, un elemento central de cualquier estrategia para promover la efectividad del Estado y, por tanto, para promover el desarrollo económico y social, es la profundización de la democracia, tanto en lo que se refiere al fortalecimiento de las instituciones representativas como a la extensión de las elecciones a nivel local y la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Al mismo tiempo, la creación de un Estado más efectivo depende del buen funcionamiento de toda una amplia gama de instituciones del sector público que incluyen: el poder judicial, unidades centrales responsables del diseño de políticas, el servicio civil (función pública profesionalizada), instituciones regulatorias, instituciones de control y evaluación, las fuerzas de policía, etc. Una participación más amplia y la exigencia de una sistemática rendición de cuentas por la ciudadanía probablemente incrementará la demanda de reforma y mejora de estos organismos del sector público, pero eso solo no garantizará que estos organismos sean más efectivos. Sin una base institucional adicional que favorezca un proceso de toma de decisiones suficientemente consensuado (que incluya la canalización de preferencias de grupos y de ciudadanos a través de partidos políticos, así como deliberaciones constructivas en un congreso con poderes legislativos significativos) es poco probable que se obtenga la legitimidad amplia necesaria para una reforma institucional significativa y sostenible.

Sin contradecir la importancia de lograr una representación más eficiente y justa de la ciudadanía, existe la necesidad de crear mecanismos amortiguadores que protejan el proceso de toma de decisiones de los impulsos inmediatos generados por grupos de presión y los ciudadanos en general, y que promuevan el análisis objetivo de los temas. Instituciones como bancos centrales autónomos, reglamentos fiscales y comisiones independientes de políticas, pueden ayudar a realizar una toma de decisiones más reflexiva y más adecuada desde la perspectiva social.

En conclusión, una democracia plenamente representativa y participativa es el fundamento para que existan y puedan exigirse responsabilidades a las instituciones de gobierno y a los empleados públicos; en definitiva, para que pueda imponerse el imperio de la ley, que es la condición esencial de una intervención eficaz del Estado.

b) Revisión de las tesis acerca de la conexión entre equidad social y desarrollo

La democracia es considerada en la actualidad como un sistema que favorece el desarrollo social y económico, en parte porque es percibida como el cimiento de un Estado efectivo, que permite generar políticas que son ampliamente aceptadas por estar basadas en el consenso y en el Estado de Derecho. Sin embargo, la tensión en el plano conceptual entre democracia y desarrollo también ha sido aligerada debido a los cambios en el pensamiento sobre los objetivos del desarrollo y la relación entre inequidad social y el crecimiento económico.

Hasta hace poco la concepción dominante era que el subdesarrollo era causado primariamente por la falta de capital físico y por el atraso técnico. Por tanto, los objetivos centrales para los gobiernos de países en desarrollo y organismos de cooperación multilateral durante las décadas de los cincuenta y los sesenta, fueron la inversión en capital físico y la transferencia de conocimiento, con el propósito de incrementar el PNB per cápita.

Los obstáculos principales para la obtención de tasas más rápidas de crecimiento económico que se identificaban en ese momento eran el bajo nivel de ahorro nacional, la escasez de capital físico y las limitaciones de la tecnología ⁴. Las nociones convencionales predominantes sostenían que una distribución desigual del ingreso era condición necesaria para el rápido crecimiento económico o, como mínimo, una consecuencia difícilmente evitable del mismo. La concentración del ingreso se percibía como un fenómeno que favorecía una alta tasa de ahorro, pero, en las etapas iniciales, ese mismo proceso polarizaba los niveles de ingreso, acentuando la desigualdad al trasladar una parte de la mano de obra de sectores de productividad baja hacia sectores de alta productividad ⁵. Al mismo tiempo, la introducción de impuestos altamente redistributivos, o políticas de gasto público y la inseguridad de los

derechos de propiedad eran generalmente vistos como impedimentos a la inversión y al ahorro, y como desaliento a la actividad empresarial.

Pero la propia realidad y los consecuentes cambios conceptuales o teóricos han llevado a que las metas de reducir las desigualdades y la promoción del desarrollo sean vistas en términos más compatibles. Por un lado, el concepto del desarrollo mismo ha sido redefinido para incorporar el grado en que los frutos del progreso económico y social son compartidos. En la medida en que el proceso de industrialización y de expansión económica generalizada no han reducido el número de personas que viven en pobreza extrema, el crecimiento del ingreso per cápita ha sido progresivamente visto como una manera de medir y definir el desarrollo excesivamente restrictiva y potencialmente engañosa. Esta medición ha escondido grandes disparidades respecto a cómo los beneficios del crecimiento son compartidos entre diferentes clases sociales, grupos étnicos y regiones dentro de un mismo país.

Dada la falta de una conexión automática entre crecimiento del ingreso y mejoras en la satisfacción de las necesidades básicas de la población (alimentación, vivienda, educación y salud) se vió la urgencia de poner en ejecución programas sociales destinados a los pobres y de dar mayor importancia a los indicadores sociales para medir el desarrollo⁶. El énfasis en las necesidades básicas fue articulado a través del concepto de desarrollo humano propuesto por las Naciones Unidas en el Informe sobre Desarrollo Humano, el cual orientaba el objetivo del desarrollo explícitamente hacia la mejora integral de la calidad de vida de todos los miembros de la sociedad⁷.

A esto hay que añadir que, la evidencia teórica y empírica también fortalece la noción de que las políticas destinadas a combatir la pobreza pueden articularse adecuadamente con la promoción del desarrollo económico (y humano): invertir en capital humano eleva las perspectivas de ingreso, la adaptabilidad y la productividad de los pobres, al mismo tiempo que contribuye a la competitividad de la economía. Por ello se ha llegado a considerar que uno de los instrumentos más efectivos para el crecimiento sostenido es precisamente conseguir determinados niveles de equidad en la distribución del ingreso.

El nivel de inversión en capital humano es considerado cada vez más como uno de los elementos causales del crecimiento económico y ha sido visto como el factor explicativo central del éxito de las economías del sudeste asiático y OCDE en la obtención de tasas rápidas y sostenibles de progreso económico y de reducción de la pobreza⁸. Se ha podido constatar que el nivel de formación de capital humano afecta la tasa de crecimiento económico debido a sus efectos sobre la productividad de la fuerza de trabajo, sobre la capacidad de los empresarios para desarrollar e implementar nuevas tecnologías y para adaptarse y aplicar tecnologías producidas en otras partes, así como para mejorar la inversión extranjera.⁹ Además, los beneficios económicos de las inversiones actuales en educación son amplificadas en el futuro, ya que los niños de generaciones venideras podrán disfrutar de padres más preparados y maestros mejor capacitados. Este consenso emergente acerca de la centralidad de la inversión en capital humano para generar crecimiento económico y para reducir los niveles de desigualdad social y pobreza ha contribuido a una relación más armoniosa entre estos dos objetivos.¹⁰

A pesar de todo ello, los estudios realizados últimamente han apuntado en otras direcciones, a través de las cuales se verifica que la mejora de la equidad en una sociedad puede contribuir a la velocidad del desarrollo económico a largo plazo. Por un lado, el grado de pobreza puede afectar el tamaño de los mercados domésticos, la capacidad de ahorro e inversión (especialmente en educación) y la productividad del trabajador.¹¹ Por otro lado, los mayores niveles de pobreza y la desigualdad del ingreso desalientan la inversión y la acumulación de capital al contribuir a causar mayores niveles de inestabilidad política y económica, generando presiones a favor de políticas redistributivas agudas y del populismo económico, incrementando en consecuencia la incertidumbre sobre las políticas gubernamentales y socavando la seguridad de las personas y de la propiedad.¹²

La sincronía en la relación entre democracia, equidad social y desarrollo es reforzada cuando se considera que la reducción de la pobreza también sirve para profundizar y estabilizar la democracia y lograr la cohesión social, alentando así la eficacia del Estado y las instituciones públicas en general.

Los ciudadanos pobres y sin educación son menos capaces de participar efectiva e independientemente en el sistema democrático y, por ende, las políticas públicas, leyes y servicios tienden a no reflejar adecuadamente las preferencias y necesidades de aquéllos. La consecuencia natural de esta situación es que, si los pobres perciben que no son adecuadamente representados o servidos por las políticas del Estado, se genere en ellos un alto nivel de frustración respecto de la democracia y emerjan formas extra-institucionales de protesta que agravan el conflicto social y desestabilizan el sistema democrático. Cuantos más sean los ciudadanos que posean los recursos y habilidades para participar en el proceso democrático, mayores serán las probabilidades de que las políticas gubernamentales, las leyes y los acuerdos institucionales reflejen las preferencias de la sociedad y gocen de una amplia legitimidad.¹³ La participación ciudadana amplia, la mayor cohesión social y unos más efectivos procesos de toma de decisiones democráticas aumentan la capacidad de las instituciones del sector público, y de esta manera contribuyen también al desarrollo económico y social.¹⁴

En suma, las nociones convencionales acerca del nexo entre democracia y desarrollo han cambiado en parte gracias a cambios producidos en el pensamiento sobre los roles apropiados del Estado y el mercado, así como por la nueva percepción de cuáles son las bases de la eficacia del Estado. Además, las nociones convencionales sobre la relación entre la desigualdad social y el desarrollo se han superado como resultado de la redefinición del concepto de desarrollo y la adopción de una perspectiva, más inclusiva y de más largo plazo, de los beneficios de la inversión en capital humano y los efectos negativos de la desigualdad social.

II.- La creación de entidades del sector público más eficaces: una perspectiva orientada hacia los impactos sociales deseados

El renovado énfasis en la importancia del mercado, irónicamente, ha traído una nueva conciencia sobre la importancia de las entidades del sector público para el desarrollo social y económico. Al mismo tiempo, existe una percepción más fuerte del valor de una democracia ampliamente representativa y participativa como el fundamento de la eficacia de dichas entidades. La pregunta relevante es, en consecuencia, ¿cómo establecer instituciones públicas apropiadas?

La tarea de construir capacidad estatal es difícil y compleja debido a las interacciones entre instituciones (como aquellas entre instituciones representativas y las agencias del sector público), la fuerte influencia de la práctica y la costumbre (reglas informales) y el gran número y diversidad de intereses de los involucrados o "*stakeholders*". Como consecuencia, sería de gran ayuda si "las estrategias" para la reforma institucional pudieran ser concebidas sobre la base de un marco conceptual que ayudara a clarificar las prioridades entre diversas áreas de reformas y proveer algunas claves sobre qué secuencia deberían seguir. Además, es necesaria alguna orientación sobre cómo minimizar las barreras políticas que se oponen a la reforma institucional.

La eficacia de las instituciones representativas, como los sistemas electorales, partidos políticos y legislaturas, tiende a ser crítica en la tarea de construir consenso político para el inicio, promulgación e implementación de reformas significativas en las entidades del sector público.

La elección entre las diversas alternativas de reforma institucional debe estar basada en la evaluación de cómo las medidas concretas que componen una reforma afectan la mejora de los objetivos generales de desarrollo (crecimiento del ingreso per cápita, reducción de la pobreza, el mejoramiento de la salud de la población, el fortalecimiento de las libertades civiles, etc.). La medida en que las reformas institucionales afectan tanto objetivos últimos como objetivos intermedios (la estabilidad macroeconómica, el incremento de la educación de la población, el aumento de tasas de

inversión o la consolidación del Estado de Derecho) debería ser el último criterio para evaluar su éxito así como para el diseño de las estrategias de la reforma.

Las estrategias para la reforma institucional deben ser concebidas en relación a las peculiaridades específicas de cada país, a sus capacidades y deficiencias institucionales, así como a los problemas de desarrollo más urgentes. En todos los casos, sin embargo, la estrategia para la reforma debe ser orientada hacia el objetivo de sacar el mayor provecho con respecto a las metas fundamentales de desarrollo.

Esto significa que las reformas no deberían ser manejadas con una predisposición ideológica hacia vías particulares de organización del sector público: mercado vs. Estado; privado vs. público; descentralización vs. control central, “*New Public Management*” vs. “*Old Public Management*”, etc. Se puede sostener como proposición general que los objetivos de desarrollo de la sociedad podrán ser alcanzados de una mejor manera si el Estado se abstiene de implicarse directamente en la gestión de los servicios públicos (excepto en el caso de los bienes públicos puros y en el de la anulación de las fallas del mercado) y si el principio de subsidiariedad se aplica en el diseño de la estructura del Estado con respecto a los diversos niveles que lo componen.

Pero las opciones específicas entre estos distintos diseños institucionales deberían depender en último término de la utilidad de los mismos para provocar avances en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo de la sociedad. La opción de delegar la provisión de determinados servicios públicos en manos de determinados actores privados, no elimina la necesidad de definir primero los objetivos de la sociedad ni reduce la responsabilidad del Estado de establecer un marco regulatorio general que asegure el éxito del nuevo sistema.

a) Capacidades institucionales y desarrollo

¿Qué rol juegan las instituciones en la creación de un entorno económico, social y político conducente a un desarrollo sostenible? ¿De qué modo y a través de qué canales las legislaturas, los partidos políticos, las cortes y juzgados, el servicio civil, los ministerios, los órganos regulatorios, etc, mejoran sus funciones? ¿Cuáles capacidades institucionales son las más importantes para acelerar el proceso de desarrollo económico, social y político y como puede generarse una mayor capacidad institucional? ¿Cuáles deberían ser las prioridades para la reforma institucional en un determinado país?

Un paso inicial para responder a estas preguntas es clarificar el rol que las instituciones juegan en el proceso de desarrollo económico y social. Como hemos visto, en la última mitad de siglo los marcos conceptuales implícitos o explícitos utilizados por los formuladores de políticas y asesores externos en el diseño de políticas y la elaboración de proyectos de préstamos han experimentado un cambio constante. Asumiendo el riesgo de la simplificación podríamos decir que desde los finales de los años 40 hasta bien entrados los 50, el ahorro, la inversión y la tecnología eran considerados como los factores básicos que podían acelerar el desarrollo, en un momento en que desarrollo significaba mejora de la renta per cápita.¹⁵ Del Estado se esperaba que jugara un significativo papel en la promoción de la inversión física de capital en la industria a través de la transferencia de recursos, incentivos fiscales, políticas comerciales, subsidios, control de precios, inversión en infraestructura, etc.

A principios de los años 60 la inversión en capital humano ganó una posición más prominente en los modelos de desarrollo, en la medida que los investigadores pudieron corroborar la importancia de la expansión de la productividad y la facilitación en la absorción, adaptación y difusión de la tecnología.¹⁶ Desde finales de los años 60 y a través de los años 70, los objetivos de desarrollo fueron redefinidos y adquirió mayor importancia la satisfacción de las necesidades humanas básicas y la sostenibilidad medio ambiental. A ello hay que añadir que durante este período la intervención del Estado en el mercado se consideró desde una perspectiva mucho más restrictiva al ser evidentes los errores hasta el momento cometidos y empezaron a tener mayor predominio reformas orientadas a la creación de

mercados más abiertos y libres de la injerencia estatal y reformas en el sector público que redujeran su presencia en el mercado.

En los años 80 los modelos de desarrollo centraron su preocupación en la estabilidad macroeconómica (a través de una gestión más estricta de las finanzas públicas y unos controles más rigurosos de la ampliación de la base monetaria en las economías) y en la liberalización de los mercados. Los ajustes estructurales y la liberalización de los mercados fueron las líneas inspiradoras de la reforma del sector público, tanto por lo que respecta a la reducción del tamaño del Estado (reducciones de personal, eliminación de programas, privatización de empresas públicas, etc.) como con respecto al fortalecimiento de las agencias responsables que elaboraban la política económica y gestionaban los sistemas fiscales y monetarios (por ejemplo: administración fiscal, administración de aduanas, ministerios de finanzas, bancos centrales, etc.). En los años 90, los modelos de desarrollo usados por los agentes sociales tomaron más en consideración el mayor impacto de las instituciones del sector público en la economía y en el progreso social: cómo ellas pueden proveer las bases de un mercado eficiente, su aporte a la calidad en la provisión de servicios públicos y su influencia en la legitimidad y capacidad de respuesta a las necesidades sociales de la gobernabilidad democrática.

De esta manera, excesivamente resumida, se puede observar cómo en el último medio siglo ha evolucionado el modelo de pensamiento predominante entre quienes toman las decisiones de política y los especialistas en desarrollo. Es de esperar que en el futuro se aporten bases sólidas para el diseño de políticas públicas y se provea de asistencia útil para su puesta en marcha.

Pero ya, con el conocimiento hasta el momento existente, se puede definir más claramente la influencia de las instituciones públicas e identificar las variables más importantes que pueden afectar a un mayor progreso económico, social y político. Sobre la investigación existente, aparecen cuatro condiciones generales que son especialmente significativas y que impactan las perspectivas de progreso social y económico: la clara y confiable ejecución y aplicación de las leyes; la inversión en capital humano; el mantenimiento de una estabilidad macroeconómica; y el establecimiento de mercados competitivos y bien regulados. Estos objetivos son el resultado, en gran parte, de la capacidad de las instituciones del Estado. Un propósito central de esta sección es clarificar cuáles capacidades son esenciales para la obtención de las cuatro condiciones anteriores y, como consecuencia, para el rápido progreso del desarrollo económico, social y político.

b) El Estado de Derecho y su impacto en el desarrollo. Capacidades institucionales para construir y fortalecer el Estado de Derecho

La prevalencia del Estado de Derecho y la adhesión general al ordenamiento jurídico existente tienen gran relevancia para el desarrollo por las siguientes razones: (a) puede conducir a unos más bajos costos de transacción, lo que implica un incremento en la eficiencia de los mercados; (b) aumenta el respeto por los derechos de propiedad que, junto con el fortalecimiento de las relaciones contractuales, contribuye al incremento del ahorro y la inversión y permite una transferencia más fluida de tecnología y "*know-how*";¹⁷ (c) provoca mayores niveles de credibilidad de las políticas gubernamentales y éstas, a su vez, pueden reducir el nivel de incertidumbre. Todo ello fomenta altos niveles de inversión doméstica y extranjera;¹⁸ (d) genera una reducción de los niveles de corrupción y criminalidad, lo que implica más bajos costos de transacción, menor nivel de incertidumbre y más eficiencia en la distribución de servicios públicos y en la asignación de gastos públicos de inversión.¹⁹

Más que cualquier otro factor, el Estado de Derecho requiere un sistema de frenos y contrapesos ("*checks and balances*") mediante el fortalecimiento de la capacidad de los tres poderes del Estado. Para que las leyes sean creíbles, confiables y legítimas deben ser establecidas a través de procedimientos democráticos consensuales y transparentes e impulsadas por partidos políticos y cuerpos legislativos capaces. Si las leyes tienen que gozar de credibilidad social y ser cumplidas, los partidos políticos necesitan tener capacidad de articular y sumar las preferencias de amplios sectores

sociales y los poderes legislativos necesitan tener la capacidad técnica para crear leyes eficaces y para supervisar al ejecutivo en la implementación de esas leyes. Todo ello requiere además un sistema de justicia independiente, equitativo y eficiente, sistemas eficientes de contrapesos y salvaguardas (como comités legislativos fuertes, agencias auditoras internas y externas efectivas, etc.), y una fuerza policial fuerte, eficiente y con bajos niveles de corrupción.²⁰ Además, la aplicación justa y efectiva de las normas requiere de una función pública profesionalizada y la mejora en la eficacia de la administración pública.

c) Capital humano. Capacidades institucionales relacionadas con la inversión en capital humano

Los beneficios de largo plazo de la inversión en capital humano para el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la gobernabilidad democrática ya han sido analizados. Los instrumentos más apropiados para la mejora de la calidad y el alcance de las inversiones en educación y salud dependerán, en parte, de las condiciones de cada país (incluyendo el nivel de desarrollo socioeconómico; el grado de desigualdad social; la estructura demográfica; la asignación presupuestaria existente y las capacidades institucionales). En algunos casos, un avance importante depende de la reasignación en los gastos gubernamentales de manera que se le asigne a la inversión en las personas una prioridad más alta en el presupuesto general.

Dados los bajos niveles comparativos de gasto público total en algunos países en América Latina, mejoras en la cantidad y calidad de la inversión en capital humano podrían depender de una expansión de la capacidad fiscal del gobierno. Sin embargo, la mayoría de los análisis al respecto indican que la poca eficiencia en el suministro de servicios sociales y la parcialidad en la asignación de servicios a los grupos de altos ingresos, son los problemas centrales que deben ser superados.²¹

La mejora de la eficiencia en el suministro de servicios sociales involucra tanto reformas para incrementar la eficiencia de las agencias que proveen dichos servicios (lo que implica reformas en la formación del personal, en las normas laborales y administrativas que regulan, entre otras materias, los procesos de selección, el despido y la promoción, las escalas salariales, estructura organizacional, etc.) como las reformas institucionales necesarias para ampliar la exigencia y la responsabilidad de los proveedores de servicios, la mayor involucración de los consumidores y mejores mecanismos de control de la calidad.

El incremento de la confianza, transparencia y responsabilidad de las agencias de servicios sociales suele implicar acercar más el servicio a los usuarios finales, a través de procesos de descentralización. En este caso, es necesario poner especial atención en establecer un sistema adecuado de financiación y asignación y fortalecer la capacidad de gestión de los servicios descentralizados. Además, para poder obtener un mayor potencial de satisfacción de las necesidades de los usuarios es especialmente relevante fortalecer las organizaciones de la sociedad civil e instituciones representativas a nivel local. En el supuesto en que se decida ampliar las alternativas de provisión de servicios (y ampliar la competencia) por medio de la privatización de cierto tipo de servicios sociales, este proceso debe ir acompañado por el establecimiento de normas y controles de calidad y por el fortalecimiento de la capacidad regulatoria de la rama ejecutiva a nivel central o local.

d) Estabilidad macroeconómica y desarrollo. Capacidades institucionales para el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica

Los decisores políticos en países de economías avanzadas y en desarrollo están dando cada vez más importancia a la estabilidad macroeconómica para mantener el crecimiento. En el contexto de una economía mundial crecientemente globalizada, son cada vez más claros los riesgos inherentes a realizar políticas fiscales o monetarias laxas. Manteniendo una inflación baja, presupuestos equilibrados, una

política monetaria adecuada y tasas de cambio competitivas, se consigue crear un ambiente favorable para el crecimiento económico. Reducen la desconfianza y por ello promueven el ahorro y la inversión y las decisiones de largo plazo; se minimizan las distorsiones de precios que desaniman la inversión y causan una asignación inadecuada de los recursos; se reduce el riesgo de una fuga de capitales y se permite al país explotar mejor los beneficios de la apertura de los mercados de bienes y capitales.²² Además, una administración adecuada y transparente del presupuesto reduce la volatilidad y la impredecibilidad en la asignación de los recursos del gobierno para las agencias de servicio social, permitiéndoles formular y mantener planes estratégicos para mejorar su efectividad. Así mismo, prácticas presupuestarias más predecibles y transparentes y sistemas impositivos más eficientes centrados en fuentes de recursos menos volátiles proveen un ambiente más propicio para la promoción del desarrollo de capital humano a largo plazo, el cual contribuye a la reducción de la iniquidad social y al crecimiento económico.

La mejora en el desempeño fiscal, el incremento de la credibilidad en la política monetaria y el mantenimiento de la inflación en niveles reducidos pueden ser fortalecidos construyendo una mayor capacidad institucional y reformando diversas áreas: primero, a través de cambios que incrementen la eficiencia del sistema impositivo, tanto en términos de ampliación de la base tributaria como de la efectividad en la administración de impuestos; segundo, mediante la creación de otras formas de "*checks and balances*" institucionales como bancos centrales independientes que pueden incrementar la credibilidad de la política monetaria, disciplinar el gasto fiscal y reducir las presiones inflacionarias²³; tercero, a través de la reducción del número de partidos políticos con representación significativa en el parlamento y el fortalecimiento de los partidos como organizaciones representativas²⁴; cuarto, fortaleciendo el desempeño fiscal por medio de instituciones presupuestarias que den al Ministerio de Finanzas alguna autonomía en la formulación del presupuesto; limiten el poder del legislativo en su capacidad para incrementar el nivel total de gasto especificado en el presupuesto; impongan límites constitucionales al tamaño del déficit fiscal y de la deuda pública y que amplíen la transparencia del proceso presupuestario minimizando la cantidad de fondos extra presupuestarios²⁵; quinto, mejorando la efectividad de la administración macroeconómica con el fortalecimiento de la capacidad para la formulación de políticas macroeconómicas y estratégicas de la administración pública central.²⁶

La estabilidad macroeconómica también es ampliada a través de los mecanismos discutidos en la sección previa sobre inversión en el capital humano. Si la iniquidad en el ingreso y en las oportunidades económicas es reducida a través de inversiones efectivas en educación y en otros servicios sociales, entonces es más probable que se reduzca la presión en favor de políticas redistributivas radicales o políticas populistas y que se genere menor inestabilidad política, lo cual podría contribuir a disminuir la inflación y otras formas de volatilidad económica.

e) Mercados competitivos eficientemente regulados y desarrollo. Capacidades institucionales para la creación de mercados competitivos

En las últimas dos décadas ha habido un incremento del énfasis en el valor de los mercados eficientes como elemento básico del crecimiento económico y como instrumento para reducir la corrupción y las ganancias monopolísticas. La hipótesis es que si los mercados que no tienen injerencias distorsionantes por parte del sector público son competitivos, permiten una asignación más efectiva de los recursos y proveen incentivos para la innovación, inversión y mejoras en la eficiencia de la producción y, así, mayores oportunidades de ganancias provenientes de las economías de escala. Además, generan mayor eficiencia conectando de manera más estrecha la producción a los gustos y preferencias del consumidor. La liberalización del comercio exterior y los flujos de capitales también amplían la tasa de progreso económico debido a que permiten a los países un mayor acceso al capital externo, incrementando así la competitividad y el dinamismo de los mercados.

Los países de la región han dado pasos importantes en la dirección de la liberalización de mercados. En las dos últimas décadas las barreras comerciales han disminuido considerablemente, los controles a los movimientos de capital desaparecieron o se redujeron, se anularon los controles al comercio exterior, los precios se desregularon, los subsidios bajaron y los monopolios estatales redujeron su número de manera significativa. Pero el proceso de construcción de mercados más eficientes y adecuadamente regulados involucra, de un lado, la construcción de capacidades institucionales para el fortalecimiento del Estado de Derecho, incluyendo especialmente mecanismos que refuercen los contratos y protejan los derechos de propiedad como ya se ha descrito previamente. Por otra parte, la creación de mercados competitivos donde previamente existían monopolios (como en las áreas de telecomunicaciones, ferrocarriles, puertos, electricidad, seguro social, etc.) también requiere un significativo fortalecimiento de las capacidades de las agencias reguladoras y la reducción de su susceptibilidad a ser afectados por presiones políticas y por la corrupción.

El establecimiento de normas para la protección de la competencia con base en consensos y asegurando su ejecución imparcial requerirá el fortalecimiento de las ramas legislativa y judicial. Si las normas de competencia no son desarrolladas sobre la base de un consenso, es dudoso que éstas puedan dar resultados óptimos y convertirse en comportamiento social asentado y duradero. Si no existe una vigilancia independiente por parte del poder legislativo y una protección justa e independiente de los ciudadanos y empresas ante los tribunales de justicia es menos probable que las normas vayan a ser aplicadas de manera adecuada y que como consecuencia resulte un mercado económicamente eficiente y socialmente útil. Al mismo tiempo, sin instituciones representativas suficientemente fuertes podría ser difícil construir el consenso político para liberalizar ciertos mercados, donde poderosos intereses económicos continúan esforzándose por mantener sus posiciones privilegiadas.

III.-Los retos de la reforma institucional

¿Si estas capacidades institucionales son necesarias para acelerar el paso del proceso social y económico, entonces cómo ellas pueden ser desarrolladas? ¿Cuáles son las barreras más importantes que impiden el fortalecimiento de las instituciones y como pueden ser superadas de la mejor manera? Esta sección describe los retos presentados por las características particulares de la reforma institucional, por las características de las instituciones representativas y por aspectos del contexto general social y económico.

a) Retos inherentes a la naturaleza de la reforma institucional

Mientras las reformas macroeconómicas de los ochenta y comienzos de los noventa involucraron grandes costos sociales y agudos “*trade-offs*” políticos, la reforma de las instituciones es una tarea aún mas compleja y políticamente difícil.

En primer lugar, la transparencia en las finalidades perseguidas con las reformas macroeconómicas - evitar el colapso económico, disminuir el riesgo de salida inminente de capital o la reducción de los altos costes de una inflación elevada - no se da en el campo de la reforma institucional.²⁷ En este caso los potenciales perdedores tienden a ser los mejor organizados y poderosos, mientras que los futuros y potenciales beneficios son menos obvios y los beneficiarios más difusos que en los casos de las reformas macroeconómicas y de liberación de mercados. En segundo lugar, los pasos necesarios para reformar la macroeconomía tienden a ser técnicamente simples y frecuentemente podrían ser implementados solamente por el ejecutivo.²⁸ En el caso de las reformas institucionales se requiere un alto grado de consenso y necesariamente involucran la participación de los legislativos y la creación de una coalición de actores sociales y políticos sin los cuales su viabilidad es prácticamente nula. En tercer lugar, debido a la interacción necesaria entre instituciones (esto es, entre instituciones públicas formales y entre éstas y normas informales sociales y culturales) no pueden implantarse cambios significativos sin la colaboración de muchos agentes sociales. Por ejemplo, una

aproximación al mejoramiento de la calidad de los servicios educativos podría involucrar la descentralización de la administración de la educación a nivel local. Pero, para que esta descentralización resulte en mejoras será necesario tener departamentos de educación locales más capaces, tener instituciones representativas locales más fuertes, tener organizaciones de padres más fuertes, reformar el servicio civil, y tal vez, democratizar y descentralizar las organizaciones de profesores. En cuarto y último lugar, dado que estas normas sociales se han desarrollado en general durante largos períodos de tiempo, los cambios generales a implementar requerirán realizarse a través de varios años para empezar a conseguir los primeros resultados, esto es, modificar el comportamiento institucional y social y moldear respuestas en la dirección deseada. Pero, como es sabido, es muy difícil mantener la claridad y consistencia del propósito que subyace detrás de las reformas institucionales durante un largo periodo.

b) Retos políticos a la reforma institucional resultantes de las características de las instituciones políticas de América Latina

Como se ha visto, la reforma de las instituciones públicas, tanto en términos de organizaciones (tribunales, agencias regulatorias, policía,...) como en términos de “reglas de juego” (legislación laboral, reglas de defensa de la competencia, etc.) es inherentemente difícil. Pero este esfuerzo es aún más complejo en América Latina debido a la debilidad generalizada de las instituciones representativas y la naturaleza fragmentada del sistema de partidos en varios países de la región.

La mayor parte de las reformas institucionales, ya sea la alteración del procedimiento para la selección de jueces, el fortalecimiento de comités dentro de la legislatura, el establecimiento de agencias auditoras o la definición de reglas de competencia del mercado, implican la formulación y aprobación de la legislación correspondiente a través del Congreso. Para mejorar la capacidad de las instituciones públicas, es preciso que instituciones representativas interpreten la demanda de la sociedad por un mejor gobierno y la traduzcan en el diseño e implementación de paquetes de reformas razonables y coherentes con base en el consenso de la mayoría. Para que la demanda por un mejor gobierno se convierta en alguna realidad práctica y positiva, los partidos políticos deben ser capaces de articular y “agregar” las preferencias de los ciudadanos y ser lo suficientemente cohesionados como para mantenerse unidos apoyando el enfoque de reforma escogido.

Los colectivos de ciudadanos que apoyan reformas institucionales particulares, tales como la reducción de la corrupción, la creación de mecanismos de defensa de la competencia, deben ser capaces de identificar aquellos candidatos y aquellos partidos que apoyan tales medidas y ser capaces de exigir de los candidatos electos los resultados prometidos. La representación del partido en el legislativo no debe ser demasiado fragmentada, de modo que sea imposible construir un consenso detrás de ningún paquete de reformas. El legislativo precisa tener comités lo suficientemente bien financiados y dotados de personal, y con suficiente poder como para conseguir y recoger información requerida, escuchar las opiniones de expertos, moldear las propuestas de legislación y supervisar su efectiva implementación.

Sin embargo, estas condiciones se dan en un grado muy limitado en la mayoría de los países de la región. En la mayor parte de los países, los sistemas de partidos están débilmente institucionalizados. En términos del marco adelantado por Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, la débil institucionalización del sistema de partidos se traduce en poca estabilidad en los patrones de competencia entre ellos y en que los mismos tengan raíces tenues en la sociedad. Como consecuencia, los partidos no son los actores clave que determinan el acceso al poder. Al ser organizaciones con reglas poco especificadas, sin financiamiento independiente y con poca autonomía de los intereses de líderes particulares y grupos minoritarios, la representatividad de los grandes grupos sociales y de sus

intereses se ve atenuada e incluso impedida.²⁹ Se añade a su debilidad el hecho de que en muchos casos el sistema de partidos existente conduce a altos niveles de fragmentación. Al mismo tiempo, a pesar de que las legislaturas en algunos casos están dotadas con poderes formales substanciales, no son capaces de ejercer estas prerrogativas de una manera constructiva, ya sea debido a su organización deficiente o a la falta de recursos o personal, o debido a que los partidos son simplemente demasiado débiles o el sistema de partidos demasiado fragmentado para permitir el ejercicio efectivo del poder legislativo.³⁰

Estas deficiencias institucionales impiden traducir la demanda de la sociedad por un gobierno más efectivo en una acción legislativa eficaz. A ello se suma el deterioro de la voluntad política de los líderes políticos: a la vista de un propósito y unos beneficios menos transparentes asociados con las reformas institucionales, un liderazgo comprometido y fuerte es menos probable siendo a la vez más necesario, pues se requiere construir y captar el apoyo del público requerido para realizar mejoras sostenidas y significativas de las instituciones públicas. Si los presidentes no controlan una mayoría de los escaños de las legislaturas, y/o si éstos están altamente fragmentados y los partidos políticos son débiles, entonces será difícil que incluso Presidentes con una agenda de reforma institucional puedan conseguir la mayoría o las mayorías cualificadas de apoyo precisa para promulgar los cambios necesarios en el ordenamiento jurídico o en la Constitución. Para que se produzcan cambios legales significativos y mejoras sostenibles, éstas se deben basar en un consenso político firme resultante de un proceso de toma de decisiones abierto e inclusivo.

El razonamiento anterior sugiere que la reforma institucional política, es decir, la reforma del Congreso, de los partidos políticos y de los organismos electorales, debe estar entre las principales prioridades para aquellos interesados en construir la capacidad de las instituciones públicas. No sólo están las instituciones representativas en el núcleo del sistema de controles y salvaguardas necesarios para el efectivo funcionamiento de las instituciones del sector público, sino que también son la puerta clave a través de la cual todas las reformas de tales instituciones deben pasar. La trascendencia de esas instituciones debe reflejarse en el diseño de los proyectos destinados a construir una capacidad generalizada del sector público.

Notas

¹ Este modo de articular la asunción implícita subyacente en el intervencionismo del Estado fue usado por el Banco Mundial, World Development Report. 1997. p. 1.

² Ver, por ejemplo, Douglas C. North Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990; Silvio Borner, Aymo Brunetti y Beatrice Weder, Institutional Obstacles to Latin American Growth. San Francisco: International Center for Economic Growth. Publicación No. 24, 1992.

³ Ver, por ejemplo, Robert J. Barro, Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1977; Silvio Borner, etc. Political Credibility and Economic Development. New York: St. Martin's Press, 1995; Nancy Birdsall and Frederick Jasperson, eds., Pathways to Growth: Comparing East Asia to Latin America. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1997.

⁴ Ver K. Mandelbaum, The Industrialization of Underdeveloped Areas. Oxford, U.K. Blackwell, 1945; Robert Solow, "A Contribution to the Theory of Economic Growth," Quarterly Journal of Economics, 1956; Walt Rostow, The Stages of Economic Growth. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1960; Paul N. Rosenstein-Rodan, "Problems of Industrialization in Eastern and South-Eastern Europe," Economic Journal, V. 53 1943; UN. Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries, New York: United Nations, 1951.

⁵ Walter Galenson and Harvey Leibenstein. "Investment Criteria, Productivity, and Economic Development." Quarterly Journal of Economics. V. 80 August 1955. pp. 342-370; Nicholas Kaldor. "Capital Accumulation and Economic Growth," in Nicholas Kaldor, ed., Further Essays on Economic

Theory. New York: Holmes and Meier Publishers, Inc. 1978; Simon Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality," American Economic Review. V. 45 March 1955; Irving B. Kravis, "International Differences in the Distribution of Income," Review of Economics and Statistics, November 1960.

⁶ Norman Hicks and Paul Streeten, "Indicators of Development: The Search for a Basic Needs Yardstick," World Development, Vol. 7 1979; World Bank, World Development Report. New York: Oxford University Press, 1980.

⁷ United Nations Development Program, Human Development Report. New York: Oxford University Press, 1990

⁸ Richard Nelson and Edmund Phelps, "Investments in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth," American Economic Review. Papers and Proceedings. V. 56 1966 pp. 69-75; Paul M. Romer, "Endogenous Technological Change," Journal of Political Economy. V. 98 October 1990; Robert J. Barro, "Economic Growth in a Cross Section of Countries." Quarterly Journal of Economics. V. 106. May 1991; Nancy Birdsall, David Ross, and Richard Sabot, "Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia". The World Bank Economic Review. V. 9 No. 1 1995.

⁹ Ver, por ejemplo, Jess Benhabib and Mark M. Spiegel, "The Role of Human Capital in Economic Development," Journal of Monetary Economics. V. 34 1994. pp. 143-173; Robert E. Lucas, Jr. "On the Mechanics of Development Planning," Journal of Monetary Economics, V. 22 1988. pp. 3-42; Richard R. Nelson and Edmund S. Phelps, "Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth," American Economic Review. Proceedings. V. 56 1966.

¹⁰ CEPAL, Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, 1990; Inter-American Development Bank, United Nations Development Programme, Social Reform and Poverty: Toward a Comprehensive Agenda for Development. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1993.

¹¹ Nancy Birdsall, David Ross, and Richard Sabot, "Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia," The World Bank Economic Review. V. 9 No. 1 1995; Oded Galor and Joseph Zeira, "Income Distribution and Macroeconomics," Review of Economic Studies. January 1993. V. 60 No. 1 pp. 35-52.

¹² Alberto Alesina and Roberto Perotti, "Income Distribution, Political Instability, and Investment," European Economic Review. V. 40 (1996). pp. 1203-1228; Torsten Persson and Guido Tabellini, "Is Inequality Harmful for Growth?" American Economic Review. V. 84 No. 3 June 1994; Roberto Perotti, "Political Equilibrium, Income Distribution, and Growth," Review of Economic Studies. V. 60. 1993; Alberto Alesina and Dani Rodrik, "Distributive Politics and Economic Growth," The Quarterly Journal of Economics. May 1994.

¹³ Banco Interamericano de Desarrollo, Modernización del estado y fortalecimiento de la sociedad civil. (GN-1883-5). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996. p. 5

¹⁴ Ver Robert Putnam, Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993; Alexis de Tocqueville. Democracy in America. New York: New American Library, 1956.

¹⁵ Ver, por ejemplo, Ragnar Nurkse, "Some International Aspects of the Problem of Development." American Economic Review: Papers and Proceedings. V. 42 No. 2 1952. pp. 571-582; W. Arthur Lewis, The Theory of Economic Growth. Homewood, Ill.: Irwin, 1955.

¹⁶ Theodore W. Schultz, "Investment in Human Capital," American Economic Review. V. 51. No. 1 pp. 1-17; Gary Becker, Human Capital. New York: Colombia University Press, 1964; Richard Easterlin, "Why Isn't the Whole World Developed?" Journal of Economic History. V. 41. No. 1 pp. 1-17.

¹⁷ Douglass North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1990; Stephen Knack and Philip Keefer, "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures," Economics and Politics. V. 7 No. 3. pp. 207-27; 1995; Christopher Clague, Philip Keefer, Stephen Knack, and Mancur Olson. "Institutions and Economic Performance: Property Rights and Contract Enforcement," in Christopher Clague, ed., Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1997; Gerald W. Scully, "The Institutional Framework and Economic Development," Journal of Political Economy. V. 96 pp. 52-62. 1988; J. Torstensson. "Property Rights and Economic Growth: An Empirical Study," Kyklos. V. 47 pp. 231-47. 1994; David A. Leblang, "Property Rights, Democracy, and Economic Growth," Political Science Quarterly. V. 49 No. 1 pp. 5-26. 1996.

¹⁸ Aymo Brunetti, Gregory Kisunko, and Beatrice Weder, Credibility of Rules and Economic Growth: Evidence from a Worldwide Survey of the Private Sector. Washington, D.C.: World Bank, 1997. Discussion Paper No. 1324 .

¹⁹ Paolo Mauro, "Corruption and Growth," Quarterly Journal of Economics No. 110. pp. 681-712 1995; Paolo Mauro, "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure," Corruption and the Global Economy. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997; Philip Keefer and Stephen Knack, "The Effects of Institutions on Public Investment," World Bank Policy Research Department. 1995; Shang-Jin Wei, "How Taxing is Corruption on International Investors?" NBER Working Paper Series, No. 6030, May 1997; Cheryl Gray and Daniel Kaufman, "Corruption and Development," Finance and Development. February 3, 1998; Vito Tanzi and Hamid Davoodi, "Corruption, Public Investment, and Growth," IMF Working Paper No. 139 1997; Andrei Shleifer and Robert Vishny, "Corruption," Quarterly Journal of Economics. V. 109, 1993 pp. 599-617.

²⁰ Edmundo Jarquín y Fernando Carrillo, eds., La economía política de la reforma judicial. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1997; Hugo Eyzaguirre, "Institutions and Economic Development: Judicial Reform in Latin America," Strategy and Policy Working Paper no. 103. Banco Interamericano de Desarrollo Feb. 1996.

²¹ Inter-American Development Bank, Economic and Social Progress in Latin America, 1996 Report. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1996.

²² Inter-American Development Bank, Latin America After a Decade of Reforms. Economic and Social Progress in Latin America, 1997 Report. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1997 pp. 52-70; World Bank. World Development Report 1997. Washington, D.C.: World Bank, 1997 pp. 46-51; Alex Cukierman, Sebastian Edwards, and Guido Tabellini, "Seigniorage and Political Instability," The American Economic Review. V. 82 No. 3 June 1992; Robert J. Barro. Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study. Cambridge, MA: MIT Press, 1997; Stanley Fischer, "The Role of Macroeconomic Factors in Growth," Journal of Monetary Economics. V. 32 1993 pp. 485-512.

²³ World Bank, World Development Report 1997. Washington, D.C.: World Bank, 1997. pp. 50-51; Alex Cukierman, Central Bank Strategy, Credibility, and Independence. Cambridge, MA: MIT Press, 1992; J. Grilli, D. Masciandaro, and G. Tabellini, "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries," Economic Policy. V. 13 1995, pp. 441-463; Alberto Alesina and Lawrence H. Summers, "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence," Journal of Money, Credit, and Banking. V. 25, No. 2. May 1993..

²⁴ Inter-American Development Bank, Latin America after a Decade of Reforms. Economic and Social Progress in Latin America, 1997 Report. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1997; Alberto Alesina, Ricardo Hausman, Rudolf Hommes, and Ernesto Stein, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America," NBER Working Paper No. 5556. National Bureau of Economic

Research, Cambridge, MA 1996; Nouriel Roubini and Jeffrey Sachs, "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in Developing Countries," Journal of Money and Finance. V. 10 1991; P. Edin and H. Ohlsson, "Political Determinants of Budget Deficits: Coalition Effects vs. Minority Effects," European Economic Review. V. 35 pp. 1597-1603, 1991; James M. Poterba, "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics," Journal of Political Economy. V. 102, No. 4 1994; James E. Alt and Robert C. Lowry, "Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States," American Political Science Review. V. 88, No. 4 December 1994.

²⁵ Inter-American Development Bank, Latin America after a Decade of Reforms. Economic and Social Progress in Latin America, 1997. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1997.

²⁶ World Bank, World Development Report 1997. Washington, D.C.: World Bank, 1997.

²⁷ Carol Graham and Moises Naím, "The Political Economy of Institutional Reform," in Nancy Birdsall, Carol Graham, and Richard Sabot, ed., Beyond Tradeoffs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America. Washington, D.C.: Brookings Institution and Inter-American Development Bank, 1998.

²⁸ Moises Naím, "Latin America: The Second Stage of Reform," Journal of Democracy. V. 5, No. 4 October 1994.

²⁹ Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, eds., Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America. Stanford, CA: Stanford University Press, 1995.

³⁰ Matthew Shugart and John Carey, Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1992.

Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar? *

Derry Ormond y Elke Löffler

1. Introducción

El término Nueva Gerencia Pública (*New Public Management* - NPM) se ha hecho de uso frecuente en numerosos países miembros de la OCDE, así como en el resto del mundo. El término parece describir una tendencia global hacia un cierto tipo de reforma administrativa, pero rápidamente se pone en evidencia - especialmente en conferencias internacionales - que asume distintos significados en diferentes contextos administrativos. Inclusive en la comunidad académica, no se ha llegado todavía a un acuerdo acerca de lo que significa el denominado paradigma de la Nueva Gerencia Pública. En todo caso, el término es también algo equívoco porque sus elementos no son tan nuevos, por lo cual ha sido acusado de vender “viejo vino en botellas nuevas”. Con la excepción de los Estados Unidos, la “gerencia pública” no fue un término utilizado hasta los años ochenta. Asimismo, las reformas en la gerencia pública se están adelantando en una amplia variedad de formas en diferentes contextos que involucran preocupaciones y necesidades nacionales sumamente diferentes. El proceso de transformación de los países de Europa Central y Oriental es precisamente un ejemplo.

Aun cuando no puede decirse a priori qué es la Nueva Gerencia Pública, es justo declarar que ha traído a colación una visión más económica y gerencial de la administración gubernamental. La OCDE/PUMA (véase el Anexo 2) estuvo entre las primeras organizaciones que intentaron introducir un concepto más amplio de gerencia pública, vinculado específicamente con las necesidades de micro-reforma y ajuste estructural en los años ochenta. La necesidad de tal abordaje amplio puede explicarse por el conjunto de desafíos globales confrontados por los países y que todavía sigue siendo ampliamente válido en la actualidad:

- limitaciones fiscales al crecimiento del sector público versus la infinidad de demandas efectuadas por ciudadanos mejor educados;
- búsqueda intensiva de formas más efectivas para implementar políticas públicas;
- manejo de la incorporación a un mundo de interdependencia acelerada y de dinámica impredecible;
- presión creciente de parte de grupos empresariales y de la industria para promover un sector público más conducente a los negocios, a la inversión y al suministro eficiente de servicios;
- cambios de valores que cuestionan la administración pública desde el interior y desde el exterior de la misma;
- cambios tecnológicos, especialmente con respecto al potencial para la difusión de la información;
- cambios en los perfiles socio-demográficos, especialmente con el envejecimiento de las poblaciones.

Lo que han hecho estas presiones ha sido poner en tela de juicio no sólo las estructuras administrativas y de toma de decisiones políticas establecidas, sino también la forma de pensar acerca de la administración pública y del servicio civil, y de cómo hacer posible el cambio.

Una ola de reformas de la gerencia pública ha tenido lugar en todos los países miembros de la OCDE, a menudo inspiradas y alimentadas por el denominado paradigma de la Nueva Gerencia Pública. Es por lo tanto legítimo plantear el tema de qué tomar y qué dejar del referido paradigma.

(*) Versión corregida del documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 14 al 17 de octubre de 1998.

Los puntos de vista expresados en este documento pertenecen a los autores, y no necesariamente representan los de la OCDE, ni los de su Servicio de Gerencia Pública.

Traducido del inglés por Carlos Sánchez.

Como una introducción, este documento presenta algunas observaciones sobre la experiencia práctica de PUMA y la interacción con los países miembros de la OCDE, en lugar de discutir la Nueva Gerencia Pública en cualquier clase de constructo formal.

Lo que se intenta sostener en este documento es lo siguiente:

1.- Estamos procurando identificar una gerencia pública que se adapte a las necesidades actuales y que sea capaz de manejar los problemas del futuro. Esto incluye la capacidad para gerenciar efectivamente las organizaciones públicas y concebir, orientar, implementar y evaluar las reformas. En otras palabras, suscribimos el punto de vista que percibe al sector público como una organización que aprende, que debería mejorar constantemente en lugar de procurar implementar un modelo particular de gerencia pública - ya sea que reciba el nombre de nueva gerencia pública, reinención, reingeniería, gerencia de la calidad total, *“new steering model”* o cualquier otra denominación.

2.- No existen modelos pre-establecidos; el cambio debe enraizarse en la configuración específica de la historia, las tradiciones y estructuras constitucionales y legales, las fuerzas político-administrativas, las perspectivas económicas y sociales, y la posición internacional del país. Por otra parte, no existe solución única para el sector público como un todo - diferentes partes de la administración pública pueden requerir diferentes sistemas de gerencia pública, dependiendo, por ejemplo, de si se trata del suministro de un servicio de naturaleza redistributiva o una tarea verdaderamente autónoma.

3.- La mayoría de los elementos de la Nueva Gerencia Pública no son realmente nuevos en el sentido de que numerosos países han implementado en el pasado algunos de estos elementos, de facto o con otras denominaciones. Por ejemplo, el establecimiento de una amplia variedad de agencias en la administración estatal alemana en los años setenta, por una parte ha sido interpretado a la luz de la tradición neocorporativa alemana, y por otra parte, como reacción al crecimiento del sector público ocurrido en los años sesenta. Lo que es nuevo en relación con la NPM es que el concepto global ha evolucionado a partir de un movimiento orientado a la práctica, que se inició en forma independiente en varios países. Igualmente, la disponibilidad de la tecnología moderna de la información nos permite ahora producir y analizar la clase de datos concernientes al desempeño que estaba faltando en las reformas administrativas previas.

5.- Los países que han adoptado un enfoque más gradual en lo que respecta a la introducción del NPM, ahora confrontan un problema de estructuras duales en el sector público: islas de reforma con orientación hacia el NPM que coexisten con organizaciones públicas gerenciadas en forma tradicional. Esta situación genera tensiones en el proceso de reformas, como resultado de estructuras de incentivos en conflicto, y en algunos casos inclusive llega a poner en tela de juicio lo que ha sido logrado hasta ese momento. Por ejemplo, las reformas basadas en el NPM en el nivel municipal no pueden concretar el potencial pleno de las ganancias en eficiencia, si la supervisión municipal y el sistema intergubernamental de subsidios no permite una determinada flexibilidad gerencial, y por esta vía se puede suministrar argumentos a los oponentes del NPM.

6.- Existen también importantes desafíos concernientes a la gestión de gobierno, que no necesariamente están incluidos en el debate sobre el NPM, algunos de los cuales pueden haber sido exacerbados por las reformas orientadas hacia el NPM, como por ejemplo:

- el mantenimiento de toma de decisiones efectivas del gobierno central en un contexto de devolución y globalización;
- gerencia de la ética en el gobierno;
- educación y responsabilidad cívica en la sociedad;
- nuevas relaciones con la sociedad civil y el sector privado;
- las relaciones cambiantes entre el ejecutivo y la legislatura.

7.- Así, lo que debemos dejar atrás son nociones que sepan a dogmas, modelos y preconceptos de la antigua y de la nueva administración pública. “El” tipo de una Nueva Gerencia Pública nunca existirá en la realidad, así como la administración pública weberiana nunca existió en su forma ideal.

8.- Debemos mantener un conjunto equilibrado de valores de la gerencia pública. La Gerencia Pública no debería referirse sólo a la promoción de valores económicos. La tarea que tenemos por delante es la de hacer mayor énfasis en los productos y en resultados efectivos, acordes con los principios legales y políticos de la administración pública. El peso dado a estas diferentes racionalidades y a sus relaciones será diferente de un país a otro, dependiendo de su tradición de gobierno y de sus marcos políticos y legales.

2. La Nueva Gerencia Pública ¿Qué es lo que abarca?

Dada la ambigüedad del término, es necesario hacer explícito qué clase de elementos son los que se abarcan con la etiqueta de NPM. Dos clases de conceptos fundamentales acerca de la nueva gerencia pública se imponen por sí mismos.

Primero, una concepción restringida percibe a la Nueva Gerencia Pública como la unión de dos diferentes corrientes de ideas (Hood, 1991:5). Una deriva de la nueva economía institucional, que discute nuevos principios administrativos tales como la contestabilidad, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos. La segunda corriente se desprende de la aplicación de los principios gerenciales del sector empresarial privado al sector público.

En términos prácticos, esta concepción restringida del NPM implica un énfasis en la gerencia de contratos, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño. El NPM puede, en esta definición restringida, equipararse con numerosas reformas de la gerencia pública llevadas a cabo en Nueva Zelanda, y en menor medida en Dinamarca y el Reino Unido.

Gran parte de las críticas dirigidas al NPM aluden a su correspondencia con un paradigma claramente simplista, que se centra exclusivamente en la eficiencia. Si bien es cierto que numerosos comentaristas pueden admitir que esta versión del NPM puede funcionar en múltiples situaciones en los países citados, ellos dudan acerca de que esta versión del NPM pueda ser transferida a otros países (ver, por ejemplo, Kickert, 1997). A pesar de que esta clase de filosofía del NPM, con un fuerte énfasis en los mercados y en la privatización, puede no ser transferible como un régimen de gobierno, existen no obstante numerosos instrumentos que pueden tener importancia para otros países. Por ejemplo, aún cuando probablemente el mecanismo primario de gobierno en España, como “motivador”, se sustente en la descentralización y en la devolución más que en la competencia de mercado y en la privatización, alguna clase de elementos de tipo mercado han sido introducidos en sectores específicos de políticas, especialmente en el nivel regional (OCDE, 1997a:327-338). Las Comunidades Autónomas de Cataluña y de Galicia ahora pasan facturas a los pacientes en los hospitales. La competencia entre hospitales comienza a establecerse. Las medidas del desempeño están proliferando en las políticas de salud y de educación, siendo ambas también responsabilidades regionales. Los gobiernos locales también experimentan con mecanismos tipo mercado, como es el caso de la innovadora Administración Metropolitana de Bilbao, que introdujo el cobro a los usuarios en el departamento de bomberos (para más detalles, ver OCDE, 1998).

Segundo, un punto de vista más amplio sobre el NPM, adoptaría un enfoque más pragmático, no viéndola desde una perspectiva filosófica, sino como una respuesta racional a algunas de las presiones que los gobiernos confrontan. Considerando que debido a la globalización las presiones son similares en todos los países, sería de esperar que las respuestas a las mismas compartan ciertas características, y que en consecuencia converjan en alguna medida. Sin embargo, debería enfatizarse (y quizás no hayamos insistido en esto con claridad en nuestro trabajo en PUMA) que la convergencia no significa uniformidad. Inclusive si los temas de la reforma son convergentes, ello no implica que la implementación del NPM sea la misma en todos los países. Las diferencias entre uno y otro país pueden apreciarse como resultado de intereses políticos y de ideologías subyacentes al NPM (Pollitt,

1990), de dificultades en la operacionalización de principios bastante abstractos del NPM tales como la transparencia, de diferencias en los sistemas políticos y administrativos y en la forma de adaptarlos, y de historias obviamente diferentes. Una comparación de las encuestas anuales por países de PUMA ilustra cómo estos factores pueden generar dinámicas de reforma por completo diferentes en los países miembros de la OCDE en términos de velocidad, orientación y espectro de las reformas (OCDE, 1997b). (Ver también la página web de PUMA en <http://www.oecd.org/puma/country>).

Es de todos modos posible distinguir un cierto número de rasgos clave de las reformas de la gerencia pública en los países miembros de la OCDE. El documento "*Governance in Transition*" (OCDE, 1995:28) identifica los siguientes temas comunes a la reforma, formulados para lograr administraciones orientadas a resultados:

- devolver autoridad, otorgar flexibilidad;
- asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad;
- desarrollar la competencia y la elección;
- proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos;
- mejorar la gerencia de los recursos humanos;
- explotar la tecnología de la información;
- mejorar la calidad de la regulación;
- fortalecer las funciones de gobierno en el centro.

Esta definición amplia no impone un modelo apto para todas las circunstancias y hace que los principios del NPM sean más transferibles. Mientras que no haya un único mejor enfoque, cada gobierno orientado hacia la reforma tendrá que considerar en qué grado y cómo estos rasgos clave pueden ser incorporados en sus sistemas de gerencia pública. Esto puede implicar reformas radicales selectivas de la gerencia pública o reformas más incrementales, con adaptaciones progresivas dependientes del marco institucional de cada país. En algunos países, puede no ser necesaria la implementación de reformas con respecto a ciertos temas, porque ya han sido realizadas anteriormente (bajo una diferente denominación) o ya se poseen las estructuras equivalentes, tales como las agencias en Suecia o algunos cuerpos semi-autónomos en Francia.

Esta definición amplia y no prescriptiva de la nueva gerencia pública permite identificar y evaluar diferentes tipos de estrategias y caminos para la reforma, al tiempo que se reconocen algunos principios convergentes de gerencia pública. Haciendo que las nuevas prácticas y experiencias de la Nueva Gerencia Pública sean transparentes, los gobiernos tienen la oportunidad de escoger entre distintas alternativas y tomar decisiones bien informadas acerca de los instrumentos de políticas.

3. Aspectos escogidos de la Nueva Gerencia Pública

• Devolución de autoridad

En numerosos países existe un firme consenso en torno a que el modelo centralizado de suministro de servicios ya no satisface las necesidades y las condiciones de la gerencia pública. Los esfuerzos de reforma se han centrado en la devolución de autoridad en el interior de las agencias públicas y/o entre Ministerios/Departamentos y agencias ejecutoras, y/o entre el gobierno central y los niveles inferiores de gobierno, el mercado y el tercer sector. El proceso de devolución ha estado orientado por la premisa de que la flexibilidad gerencial es un prerequisite, o al menos una medida complementaria, para la consolidación fiscal en el largo plazo. Esta posición encuentra apoyo por lo menos en tres conjuntos de argumentos clásicos: en primer lugar, para muchos servicios la devolución daría como resultados potenciales una mayor capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas; en segundo término, las ventajas en el plano de la información incrementan la eficiencia administrativa; y en tercer lugar, la innovación se ve facilitada en el nivel local. Sin embargo, la devolución debe también ser cotejada en relación con las economías de escala en la producción de servicios públicos,

los costos potenciales de los efectos de rebalsamiento entre distintas jurisdicciones, y los efectos de la competencia gubernamental y de la migración.

La devolución de funciones públicas ha dado una nueva dimensión cualitativa y una nueva actualidad al antiguo debate entre centralización y descentralización. Los entornos transformados suscitan nuevamente el planteamiento de la interrogante básica del federalismo fiscal: ¿qué distribución de funciones y responsabilidades satisface mejor las necesidades de subsidiariedad y se corresponde razonablemente con la distribución de los recursos fiscales? La interrogante nueva (de la gerencia pública) alude a cuáles son los mecanismos apropiados para implementar los desplazamientos de las funciones públicas hacia niveles inferiores de gobierno. Tradicionalmente, en la mayoría de las federaciones europeas las constituciones requieren que una parte sustancial de las leyes federales sean administradas por los estados. Esta clase de descentralización administrativa está teniendo lugar también ahora en otros países miembros de la OCDE, en los que los gobiernos nacionales han traspasado numerosas funciones a niveles subnacionales de gobierno. Una herramienta primordial para esta devolución puede estar en el manejo de mecanismos que otorguen a los niveles subnacionales de gobierno nuevos espacios para la implementación de programas intergubernamentales. Son estos nuevos espacios los que suscitan preocupación acerca de la extensión y de la certeza de la rendición de cuentas por resultados.

Las emergentes “asociaciones para el desempeño” (*“performance partnerships”*) entre distintos niveles de gobierno prometen ser un instrumento para transformar estas relaciones altamente problemáticas con las agencias, en acuerdos contractuales que reducen los costos de las mismas y permiten además ganancias de eficiencia que pueden concretarse a partir de la descentralización administrativa. Esta idea básica queda ilustrada en el sector del mercado laboral canadiense, donde el gobierno de este país procedió a rediseñar las responsabilidades federales y provinciales (Canada Employment Insurance Commission, 1997: 19-26). La parte II de la Employment Insurance (EI) Act permite a las provincias y territorios el diseño y la ejecución de sus propios programas de empleo apoyados por fondos de Employment Insurance a través de acuerdos de asociación con el Ministerio de Desarrollo de los Recursos Humanos. Cualquier gobierno provincial o territorial que prefiera no asumir la responsabilidad plena por el diseño y ejecución de las medidas y beneficios acerca del empleo activo acordes con la II Parte de la ley, puede alternativamente, escoger la formalización de acuerdos de cogestión. Los acuerdos negociados hasta el momento actual reflejan ambas modalidades.

- **Presupuesto**

En el caso de la elaboración del presupuesto, la flexibilidad puede ser introducida en distintas etapas del ciclo presupuestario. El proceso de formulación del presupuesto depende en gran medida de cómo está estructurada la ley presupuestaria y con qué nivel de detalle la legislatura ejerce el control de los gastos. Existen dos tendencias principales con miras a otorgar mayor flexibilidad que pueden ser identificadas en esta fase: en primer lugar, los países miembros de la OCDE se alejan cada vez más del enfoque clásico desde la base hacia el vértice para la formulación del presupuesto, yendo hacia un ejercicio desde el vértice hacia la base (“top-down”), donde el Consejo de Ministros establece techos fijos para el total de los gastos gubernamentales, y qué debería ser asignado a cada ministerio. Este nuevo proceso promueve el control del gobierno sobre gastos agregados y facilita la reasignación de recursos. En segundo lugar, en cierto número de países miembros, los Parlamentos no discuten ya las asignaciones individuales, sino la dirección y las tendencias generales de los gastos del gobierno. Por ejemplo, en Suecia, el Parlamento debe aprobar primero la división del gasto agregado en 27 Áreas de Gastos antes de aprobar las asignaciones individuales dentro del mismo.

Con respecto a la implementación del presupuesto, es posible distinguir diferentes niveles de flexibilidad para las transferencias. La menor flexibilidad corresponde, por supuesto, al caso en que las transferencias no están permitidas en absoluto. Una mayor flexibilidad está dada por las estructuras institucionales en las que las transferencias son por lo general permitidas para ciertas categorías de

gastos, tales como los de operación e inversión. Algunos países miembros han combinado todas las asignaciones para las operaciones de las organizaciones de gobierno en un monto total para cada organización. Por ejemplo, en Suecia, las agencias reciben actualmente una única asignación para el financiamiento de todos sus costos corrientes, sin restricciones en la escogencia de insumos.

Una segunda opción de transferencias tiene que ver con la reubicación de recursos entre años fiscales. No existe flexibilidad alguna si las asignaciones no gastadas tienen que ser devueltas al centro al término del año fiscal. Las disposiciones legales que permiten postergar la ejecución de todos los gastos hasta un cierto límite especificado hacen posible esta flexibilidad gerencial.

¿Hasta qué grado los países miembros de la OCDE han hecho uso de las diferentes opciones para flexibilizar el presupuesto en el nivel central de gobierno? Una encuesta reciente entre los altos funcionarios del presupuesto (PUMA, 1998) sugiere que existen marcadas diferencias entre los países miembros de la OCDE en lo concerniente al número de ítems de asignación y el nivel de detalle del control parlamentario del presupuesto. La flexibilidad en las transferencias existe en la mayoría de los casos para las cuentas de gastos corrientes, pero en menor grado para los costos de programas. La mayoría de los estados miembros de la OCDE permite algún grado de reubicación de los recursos entre años fiscales. Esta somera reseña de la devolución de la autoridad presupuestaria por parte de los gobiernos centrales muestra que todos los estados miembros de la OCDE han flexibilizado sus procesos presupuestarios, aunque en grados variables. En muchos estados federales miembros, en los que las reformas de la gerencia pública han tomado en gran medida la forma de un enfoque desde la base hacia el vértice, la devolución de la autoridad presupuestaria ha tenido mayor alcance en los niveles inferiores de gobierno que en los niveles centrales.

El chequeo estadístico inicial del impacto de la devolución de la autoridad presupuestaria sobre el desempeño fiscal sugiere que la flexibilidad gerencial puede realizar una considerable contribución para el éxito del esfuerzo de estabilización, entendido como la reducción del déficit y de la deuda de mediano plazo, tras la iniciación del esfuerzo de consolidación. Esto ha sido plenamente confirmado por la primera revisión de países de PUMA para el caso del sistema presupuestario sueco, donde el proceso de formulación del presupuesto ha sufrido cambios fundamentales en el curso de los últimos cuatro años, en respuesta a la convicción de las autoridades suecas de que el proceso presupuestario en sí había contribuido significativamente al estado de deterioro del equilibrio presupuestario en este país.

Es posible esperar que los efectos fiscales positivos de la flexibilidad presupuestaria sean mayores aún si los países también redefinen las relaciones entre las instancias centrales y las agencias operativas. Un estudio de PUMA sobre la implementación de la flexibilidad presupuestaria en cinco países miembros de la OCDE - Australia, Francia, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido - destaca que, con la excepción de Suecia, todos los países han tenido dificultades en trazar una clara línea divisoria entre las responsabilidades de las instituciones centrales y las agencias operativas (OCDE, 1997c:14).

• **Gerencia de personal**

En forma similar a la flexibilidad del presupuesto, la devolución de autoridad en la gerencia de personal también involucra varias escogencias en términos de los elementos y grados de flexibilización. Se ha prestado una gran atención a la determinación del pago, pero las flexibilidades de la gerencia de personal pueden implicar igualmente muchos otros elementos, tales como (OCDE, 1996a:17-22):

- sistemas de clasificación de cargos;
- movilidad;
- términos de los procesos de reclutamiento/empleo;
- acuerdos laborales.

La flexibilidad en el pago es un área compleja *per se*. PUMA ha desarrollado una escala de evaluación que permite comparar las diferentes dimensiones de la flexibilidad en el pago (OCDE,

1997d:101): 1) nivel de negociación sobre el pago; 2) gerencia descentralizada de la planilla de pagos; 3) nivel de flexibilidad en los ajustes anuales de la planilla de pago definida en el nivel central; y 4) nivel de flexibilidad en la comparación del pago individual.

Con la excepción de Nueva Zelanda y el Reino Unido, que han alcanzado un alto grado de descentralización, los demás países de la OCDE han adoptado un enfoque más limitado en relación con la flexibilidad del pago. Sin embargo, en todos los países miembros de la OCDE el papel de la agencia central de personal es todavía importante. Inclusive en aquellos países que han implementado cambios de gran alcance en el sistema de pagos en el sector público (como por ejemplo Nueva Zelanda y Australia), persiste la necesidad de seguimiento y de garantizar estándares comunes de ética en todo el servicio público.

La devolución de autoridad en la gerencia de personal ha traído aparejados indudables beneficios. Los cuerpos centrales de gerencia de personal informan que se ha apreciado un incremento en la eficiencia y en la efectividad general, y que se ha facilitado la innovación (OCDE, 1995:56). Esta apreciación se ve confirmada por el análisis empírico. En particular, se encontró que la flexibilidad para determinar la composición del staff y para negociar y establecer sueldos individuales contribuyó a aminorar las tasas de crecimiento de los pagos de sueldos (OCDE, 1997d:106f.).

Sin embargo, en todos los países que han devuelto la gerencia de personal, el balance entre el control y la flexibilidad todavía es inestable. Numerosos gobiernos siguen procurando asegurarse de que retienen el control sobre el monto general de los gastos públicos en materia de remuneraciones, aún cuando el detalle esté sujeto a ciertas variaciones locales. Los sistemas centralizados para la determinación del pago en el sector público se encuentran a menudo asociados con la idea de que ellos facilitan más el control de los costos laborales del sector que los sistemas de determinación del pago más descentralizados.

Asimismo, existen preocupaciones acerca del balance entre permitir a los departamentos y agencias el desarrollo de sus propias prácticas de gerencia de personal y mantener algún grado de unidad y un conjunto común de valores en todo el servicio público. Algunos intentos para fortalecer una perspectiva colectiva se reflejan en los acuerdos centralizados para la designación y la gerencia de funcionarios civiles de alto rango y en los esfuerzos llevados a cabo en algunos países para desarrollar la capacidad de los cuerpos centrales para la planificación estratégica de políticas de recursos humanos en todos los servicios. El debate en torno a lo que constituyen los aspectos esenciales y los elementos comunes que deberían ser mantenidos en el servicio público, así como cuánta devolución es deseable, está lejos de haber sido resuelto, y continuará siendo un tema clave en la gerencia pública en los próximos años.

- **Mecanismos tipo mercado**

La aplicación de los denominados mecanismos tipo mercado (MTMs) en el sector público ha recibido una atención considerable. Nuevamente, esto no implica uniformidad, dado que “el concepto de MTM engloba todos los arreglos en los que al menos está presente una de las características significativas de los mercados (competencia, fijación de precios, toma de decisiones dispersa, incentivos monetarios, etc.)” (OCDE, 1993:11). Se hace evidente que esta definición excluye los dos casos polares del tradicional suministro público y de la privatización completa. En vista de la variedad de MTMs es imposible discutir los MTMs como un todo homogéneo, por lo que aquí se discuten tres clases de MTM: la contratación externa, los cobros al usuario y los vouchers.

Contratación externa

La contratación externa alude a la situación en que el sector público adquiere en el sector privado algo que tradicionalmente había producido internamente. Cuando se permite que las operaciones internas participen también en licitaciones, se habla de “*market testing*”.

El incentivo que subyace a la contratación externa es simple. Estudios internacionales han mostrado en forma consistente que se puede lograr un ahorro sostenido de alrededor de un 20%

contratando externamente actividades, al tiempo que se mantienen o se mejoran los niveles de calidad del servicio, tal como se ilustra en la tabla siguiente.

Ahorros de costos por contratación externa (en porcentajes)	
Estados Unidos	20
Reino Unido	20
Australia	15 - 20
Suecia	9 - 25
Islandia	20 - 25
Dinamarca	5 - 30

Fuente: PUMA, 1998b:70

Las prácticas de contratación externa varían ampliamente entre los estados miembros de la OCDE. Parece, sin embargo, haber un amplio acuerdo en torno a que servicios de apoyo tales como el mantenimiento y la limpieza, el abastecimiento alimentario y la impresión gráfica, entre otros, son candidatos apropiados para la contratación externa. Los países miembros que tienen una fuerte tradición de contratación externa, tales como Australia, Nueva Zelanda, el Reino Unido, Estados Unidos y los países nórdicos (Dinamarca, Islandia), han avanzado más allá de la contratación externa de servicios de apoyo, en áreas que muy bien pudieron ser consideradas inherentemente gubernamentales poco tiempo atrás. Ejemplos de esto incluyen los servicios de bomberos en los Estados Unidos, los servicios carcelarios en el Reino Unido, servicios para los desempleados en Australia, hogares de tratamiento residencial para individuos con problemas conductuales en Islandia, funciones de la oficina nacional de auditoría en Nueva Zelanda (Muchos de estos casos son revisados en una reciente publicación de PUMA: *Contracting Out Government Services*, PUMA:1997a). PUMA publicó recientemente un *Policy Brief* con los mejores lineamientos prácticos para la contratación de servicios gubernamentales que destaca los factores clave para una contratación externa exitosa.

Cobros al usuario

Los países están financiando cada vez más los servicios gubernamentales mediante el cobro al usuario. El objetivo de cobrar al usuario no es sólo lograr la recuperación de los costos a través del pago del usuario, sino también hacer que los servicios gubernamentales sean más eficaces y eficientes. Esto se logra a través de la visibilidad clara de costos y beneficios de los servicios a los usuarios así como a los propios proveedores de estos servicios, lo que impone disciplina en relación con las demandas de servicios por parte de los usuarios y también promueve la toma de conciencia sobre los costos y la orientación al usuario por parte del proveedor. Más aún, el cobro al usuario ofrece un marco para el desarrollo de los mercados y de la competencia.

Un ejemplo clásico de los beneficios que acarrea el cobro al usuario proviene del Australian Bureau of Statistics. Cuando ellos comenzaron a cobrar por sus publicaciones, experimentaron una súbita caída en la demanda, que indicaba que la lista de quienes recibían gratuitamente las publicaciones por correo contenía un gran número de personas que realmente no querían la publicación. Pero lo más interesante fue que entre quienes manifestaron que querían suscribirse a la publicación, varios señalaron que lo harían sólo si el formato y los contenidos fuesen modificados en determinada manera, para satisfacer sus requerimientos. Este caso ilustra el margen de beneficios que puede lograrse a partir del cobro al usuario - mayores ingresos, aumento del empoderamiento del "usuario", mejores productos.

PUMA elaboró algunos lineamientos para las mejores prácticas en materia de cobro al usuario, que señalan los riesgos que tienen que manejarse cuando se establece un sistema de este tipo (OCDE, 1998:7-11). Los lineamientos dejan en claro que el cobro al usuario es un exigente MTM, dado que para su optimización necesita un sistema de rendición de cuentas progresivo, una buena medición del desempeño y flexibilidad gerencial de la organización pública para establecer y adaptar los cobros.

Vouchers

En contraste con los MTMs considerados anteriormente, la introducción de esquemas de *vouchers* o *cuasi-vouchers* ha quedado muy rezagada en relación con la discusión teórica de sus méritos y sus limitaciones. Los *vouchers* pueden definirse como regímenes en los cuales los individuos reciben (mediante un pago por o asignación para) la titularidad de un bien o un servicio que pueden “hacer efectivo” por medio de un determinado conjunto de proveedores, cuando ellos lo amortizan en efectivo o en formas equivalentes de parte de un organismo financiador (Cave, 1998:3). Tradicionalmente, los *vouchers* han asumido la forma de recibos de papel autorizando a una persona nominada para recibir un servicio específico de una lista de proveedores designados. Las características básicas de los *vouchers* son su no-transferibilidad entre consumidores y su falta de flexibilidad en comparación con el dinero efectivo.

Las principales virtudes atribuidas a los *vouchers* son su capacidad para mejorar la eficiencia de los costos, al inducir procesos competitivos entre proveedores. El segundo objetivo es el de mejorar la eficiencia en la asignación, mediante la ampliación de las escogencias del consumidor. En tercer lugar, los *vouchers* para servicios públicos también ofrecen la ventaja para el gobierno de orientar el consumo y redistribuir el ingreso.

A pesar de que los *vouchers* no han sido implementados en gran escala, ellos han concitado un considerable interés, particularmente como vehículo para la provisión de bienes meritorios tales como educación, atención de niños y de ancianos, así como vivienda. Los estudios sobre el uso de los *vouchers* en programas de vivienda para los pobres en los Estados Unidos y la introducción de *cuasi-vouchers* para casas de atención de enfermería en el Reino Unido, investigaron en particular las dificultades de implementación y los beneficios que habían sido escasamente discutidos en la práctica, tales como la competencia imperfecta para estimular la demanda latente, el marco regulatorio, etc. (ver OCDE, 1993:43-53).

Los hallazgos de estos estudios de caso mostraron que los *vouchers* conducían a un rápido ajuste en el suministro, implicaban bajos costos administrativos y proveían una buena correspondencia entre las preferencias de los receptores y los servicios obtenidos, con tal de que hubiera verdaderamente mercados competitivos, con fácil acceso, bajo margen para la apropiación de beneficios por parte de otros que no fueran los pretendidos receptores, e información accesible. Sin embargo, los *vouchers* no pueden por sí solos compensar las incertidumbres en la previsión de las apropiaciones, y por lo tanto los costos pueden seguir siendo incontrolables.

En suma, con respecto a los mecanismos tipo mercado, muchos países han puesto un énfasis creciente en los MTMs a efectos de generar mejoras en la eficiencia y en el desempeño del sector público. Los MTMs han sido generalmente reconocidos como propiciadores de ganancias significativas en la eficiencia en un período relativamente breve de tiempo.

• **Contratación por desempeño**

Con la devolución de autoridad y la creación de mercados internos en el seno del sector público, el concepto clásico de responsabilidad, basado en las jerarquías y en el control de los insumos y de los procesos, ha dejado de ser apropiado. Un enfoque ha consistido en tratar de clarificar y formalizar las relaciones entre individuos, organizaciones y niveles administrativos del sector público, a través de los denominados contratos por desempeño. Esta clase de *cuasi-contrato* es un acuerdo mutuo entre dos partes del sector público, en los cuales una parte (el principal o comprador) especifica el nivel de recursos dado a la otra parte (el vendedor o el agente) y el tipo, la cantidad y la calidad del desempeño

a ser producido en un cierto período de tiempo. Los contratos por desempeño no necesariamente determinan el uso de los recursos y los procesos con gran detalle. Sin embargo, sí suministran a un sector público más descentralizado un marco de responsabilidad potencialmente diferente. En todos los casos en que existe devolución, existe también un espacio y una necesidad potencial para los contratos por desempeño: ente superior y empleado, unidades de servicios de apoyo y unidades administrativas centrales, entre organizaciones del sector público de la rama ejecutiva, de la rama ejecutiva y el Parlamento, así como entre diferentes niveles de gobierno.

Los contratos por desempeño pueden tomar distintas formas, dependiendo de la estructura de la administración pública, del marco legal y del desarrollo de la medición de desempeño en un país. Un proyecto en curso de PUMA sobre la contratación por desempeño examina el uso específico y los contenidos de esta modalidad de contratación en varios países (para mayor información, ver <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/performcon.htm>). Estudios de caso en nueve países han permitido realizar algunas observaciones preliminares en relación con sus prácticas y sus resultados. Los contratos por desempeño entre Ministerios/Departamentos y agencias se han hecho bastante comunes mientras que los acuerdos contractuales que abarcan diferentes niveles de gobierno constituyen un fenómeno todavía emergente.

En términos generales, los contratos por desempeño pueden considerarse como una herramienta de utilidad en cuanto a promover una gerencia orientada hacia los resultados y hacia la evaluación en el sector público. Los contratos por desempeño fuerzan a todas las partes involucradas a especificar metas de desempeño, a revisarlas y, lo que es más importante, a entablar diálogos entre ellas. En muchos países está planteado un debate acerca de si los contratos de desempeño legalmente no obligantes podrían y deberían convertirse en contratos por desempeño legalmente obligantes. El riesgo es, sin embargo, que la posible resolución judicial de los conflictos pudiera resultar en costos de transacción más elevados. Otro tema controversial es si la implementación de los contratos por desempeño entre dos partes (que a menudo se ubican en una relación vertical una con la otra) introduce una nueva jerarquización en el sector público, que en último término conduciría a una mayor (e indeseable) fragmentación. La tendencia actual a establecer más asociaciones en el sector público podría indicar un giro hacia una coordinación mejorada o a una producción conjunta a través de cierta clase de contratos por desempeño “horizontales”.

4. Algunos problemas transversales

La introducción de principios económicos y gerenciales (del sector privado) en el sector público no sólo transforma las organizaciones del sector público involucradas, sino que también cambia en profundidad la naturaleza del Estado como un todo. El nuevo estado de contratos y de agencias suscita algunos problemas transversales clave referidos a las relaciones en el interior del Estado, pero que también van más lejos en la medida en que las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad se encuentran involucradas. Por su parte, los negociadores a menudo desestiman la dimensión temporal de las reformas de la gerencia pública. Esto significa no sólo que los problemas de implementación sean subestimados. A menudo se puede apreciar la existencia de un conocimiento inadecuado acerca de que las diferentes etapas del proceso de reforma demandan soluciones diferentes y cambian las habilidades gerenciales. Muchas de las implicaciones a largo plazo de las reformas organizacionales y gerenciales sólo se tornan visibles en la actualidad. De todos modos, es claro para todos los países que han implementado elementos de la Nueva Gerencia Pública, que no hay camino de regreso hacia las antiguas formas del Estado y de la administración pública. El estudio de algunos de los principales problemas transversales pone de manifiesto que la Nueva Gerencia Pública es mucho más exigente que lo que podría sugerir una ojeada superficial a los principios de gerencia.

- **Responsabilidad (*accountability*)**

El tema más ampliamente discutido de la Nueva Gerencia Pública es, sin duda, el de las implicaciones para las relaciones de responsabilidad (*accountability*) entre los gerentes públicos y los empleados, los ministerios y los cuerpos autónomos o agencias, entre la administración pública y las autoridades políticas, la administración pública y los ciudadanos, la legislatura y la rama ejecutiva del gobierno, y entre los sectores público y privado para el suministro de servicios.

La responsabilidad está estrechamente relacionada con la Nueva Gerencia Pública, desde que su promoción ha sido uno de los propósitos explícitos de todas las reformas de la Nueva Gerencia Pública. El punto de vista puramente instrumental de la responsabilidad por parte de la nueva gerencia pública - que se centra en los resultados - promoverá mecanismos de responsabilidad que presten una cuidadosa atención a los objetivos de la acción pública (Martin, 1997). Los mecanismos de responsabilidad correspondientes serán compatibles con las ideas básicas de la gerencia del desempeño, que incluye la tarea de establecer expectativas del desempeño, el registro de la información confiable acerca de lo que fue logrado, la necesidad de evaluar si las expectativas previas han sido satisfechas, y la necesidad de ofrecer retroalimentación sobre el desempeño alcanzado y mantener la responsabilidad a través de incentivos positivos o de sanciones negativas.

Los dilemas surgen del hecho de que la responsabilidad puede también ser considerada como un fin en sí misma. Este es especialmente el caso de países con leyes administrativas, en los que el funcionamiento de la administración pública se basa en principios y procedimientos democráticamente legitimados que se enfocan más en los insumos que en los resultados. Los dos enfoques pueden no ser inherentemente incompatibles, en la medida en que la responsabilidad basada en los insumos puede mejorarse al agregarse el interés sobre los resultados. Ello no obstante, el énfasis sobre los medios como opuesto al énfasis sobre las metas, también pone límites a la devolución de la autoridad. Existen dos clases de consecuencias que pueden derivarse de esta situación: puede que la nueva gerencia pública tenga que realizar transacciones entre la eficiencia y otros valores del sector público tales como la equidad, o puede que la plena realización de la nueva gerencia pública requiera cambios de mayor alcance en el marco legal e institucional en ciertos países.

La zona gris entre la responsabilidad gerencial y la responsabilidad política sigue siendo particularmente problemática. En el Reino Unido en particular, ha habido un continuo debate acerca de la responsabilidad ministerial como opuesta a la responsabilidad pública de los funcionarios. Mientras que algunos comentaristas argumentan que la mayor transparencia en el comportamiento de los funcionarios fortalece los principios de responsabilidad política (Martin, 1997:4), otros afirman que la disponibilidad de información sobre el desempeño ha fortalecido la responsabilidad gerencial, pero simultáneamente ha debilitado la responsabilidad política (Pollit, Birchall y Putnam, 1998:26).

Una observación relevante en este contexto es que “las reformas de la gerencia del servicio público no han sido habitualmente acompañadas por niveles significativos de reforma política” (Walsh, 1995:221). Los debates políticos siguen todavía focalizados en los insumos más que en los resultados y los productos, y la gerencia por desempeño no está lo suficientemente integrada al proceso presupuestario.

- **Ética**

Las reformas en la gerencia pública han afectado también la gerencia del comportamiento ético en varias formas. Los críticos de la Nueva Gerencia Pública predicen un aumento de la corrupción en el nuevo “estado de contratos y de agencias”, que da más libertad discrecional a las organizaciones del sector público y a los empleados de este sector considerados individualmente. Otra línea de crítica es que la Nueva Gerencia Pública promueve unilateralmente valores económicos a expensas de otros valores, tales como el bien común. Estos argumentos se basan en percepciones individuales, cuando no en prejuicios, más que en hechos. Ciertamente, son muy pocos los estudios empíricos, si es que existen, que comparan el comportamiento ético antes y después de la implementación de reformas de importancia en la gerencia pública.

Sin embargo, es evidente que las reformas en la gerencia pública han cuestionado los valores tradicionales del sector público. Una mirada más atenta a las implicaciones de la Nueva Gerencia Pública respecto a la gerencia ética identifica los siguientes problemas en esta área (OCDE, 1996b:19-26).

- Las reformas incluyeron cambios en el estatus de las organizaciones del sector público como consecuencia de la corporatización o semi-privatización. Esto plantea la interrogante de en qué medida las corporaciones públicas y organizaciones similares tienden a entrar bajo los mismos lineamientos éticos y conductuales que el centro del sector público.
- Las reformas han dado como resultado el desarrollo de nuevas formas de organizaciones en el sector público, tales como los cuerpos (semi-) autónomos. Estas nuevas agencias han utilizado con frecuencia su libertad gerencial para definir sus propios parámetros éticos. Esta tendencia se ha visto reforzada por un incremento del reclutamiento desde el sector privado, a menudo para la gerencia o para posiciones de liderazgo. En consecuencia, surge el problema de si la coherencia del anterior “ethos” del servicio público se romperá y estará sujeta a una progresiva fragmentación.
- La mayor libertad gerencial en el seno de las organizaciones públicas permite también más oportunidades para un comportamiento “irregular”. El comportamiento irregular no es un problema ético cuando es más reflejo de una innovación que de una desviación en la conducta. La mayor libertad de acción, sin embargo, se convierte en un problema ético cuando los sistemas de información gerencial y las estructuras de responsabilidad no han avanzado al mismo ritmo que la devolución de autoridad. Por consiguiente, la devolución requiere el establecimiento de una nueva infraestructura ética.
- Las reformas también han tendido a difuminar la frontera entre el sector público y el sector privado. El incremento de intercambios entre los sectores público y privado plantea nuevos numerosos dilemas que tienen que ser asumidos a nivel político. Por ejemplo: ¿la competencia de mercado entre organizaciones de los sectores público y privado implica que el sector público también tiene derecho a revelar información a los ciudadanos si existen impactos negativos para la competitividad?

La necesidad de una conducta ética en el servicio público ha sido también guiada por la globalización y la intensificación del comercio internacional. Para dar respuesta a estos retos, los países de la OCDE han desarrollado doce principios que se diseñaron para ayudar a los países a revisar las instituciones, los sistemas y los mecanismos de que disponen para promover la ética en el servicio público (ver Anexo 1). Esta lista de cotejo para la gerencia de la ética fue adoptada como una Recomendación de la OCDE en abril de 1998. Ella expone el marco para una revisión de las experiencias nacionales de modo de promover un aprendizaje recíproco en el campo de la gerencia de la ética en el servicio público.

- **Escogencia de políticas e instrumentos de políticas**

Los problemas de responsabilidad, así como los dilemas no resueltos en materia de ética, ponen de manifiesto que las reformas de la gerencia pública involucran la interacción de procesos políticos, organizaciones, políticas públicas e instrumentos de políticas.

Una escogencia más racional de los instrumentos de políticas requiere una nueva infraestructura institucional y capacidades gerenciales por parte de los políticos electos. Por ejemplo, en Suecia la revisión nacional del proceso central de presupuesto planteó que la expansión de los niveles de asesoría en los comités parlamentarios o la creación de una oficina de presupuesto independiente responsable ante el Parlamento, ayudaría a los políticos electos a tener a su disposición más información sobre el desempeño de la rama ejecutiva, y hacer un mejor uso de esta información.

Una encuesta de la OCDE acerca del papel de la legislatura en el proceso presupuestario revela que en todos los países de la OCDE, los cuerpos políticos electos del nivel central a menudo no se han ajustado a las nuevas realidades en la administración pública. Las estructuras parlamentarias, presupuestarias y regulatorias, así como el control parlamentario, siguen permaneciendo incambiables

en gran medida, aún cuando cada vez más ellos sean reconocidos como inadecuados por los parlamentarios. En el momento actual, es posible observar cuatro tipos de tendencias:

- 1) más declaraciones agregadas de políticas fiscales ante la legislatura, donde los niveles agregados de ingresos gubernamentales, gastos, déficit y deuda son propuestos en forma general;
- 2) incremento del papel de los comités, incluyendo una división más pronunciada de responsabilidades entre el comité presupuestario y los comités sectoriales;
- 3) mejoras en los informes a la legislatura, que pueden incluir toda una gama de medidas que van de la simple actualización del formato de la documentación presupuestaria hasta la introducción de cambios fundamentales en su contenido;
- 4) mayores recursos para la legislatura mediante el ascenso del staff no político de los comités, estableciendo oficinas para asistir a los parlamentarios e incrementando los fondos de los partidos políticos, con el propósito de facilitarles la adquisición de una mayor experticia en asuntos presupuestarios.

Del lado de la rama ejecutiva del gobierno, los instrumentos tradicionales de políticas se vinculan a menudo con las instituciones o la cultura que conforman el contexto de los campos particulares de las políticas públicas. Por ejemplo, una agencia responsable del control de la contaminación o de la salud pública podría encontrar que la sustitución de un instrumento como los incentivos económicos por una regulación directa sería difícil de aceptar o ni siquiera de considerar objetivamente, en razón de la incertidumbre de los resultados y de la percepción de pérdida de poder. Un estudio de PUMA sobre la escogencia de los instrumentos de política ha desarrollado un marco general que identifica y agrupa 22 instrumentos de acuerdo con las clases de recursos que ellos utilizan. Estos instrumentos se agrupan en las siguientes cinco categorías (PUMA, 1997b:3):

- financiados por el gasto nacional directo del presupuesto nacional;
- costos presupuestarios indirectos o intermitentes;
- disposiciones impositivas especiales para lograr objetivos programáticos;
- créditos y seguros;
- control público no financiado o influencia de la actividad privada.

El marco sugiere que los instrumentos de política pueden ser vistos en términos de eficiencia, efectividad, equidad, costos, intrusividad y responsabilidad (PUMA, 1997:3). Este puede ser percibido como una clase de herramienta para evaluar los costos y beneficios de instrumentos particulares como parte de reformas en curso o futuras de la gerencia pública.

5. Preocupaciones persistentes

El NPM no es en absoluto un concepto sencillo. La decisión de los líderes políticos o administrativos de introducir el NPM en el sector público conlleva escogencias difíciles tales como qué clases de elementos elegir del menú del NPM y cómo combinarlos. Tal como ha sido mostrado en la discusión de algunos problemas transversales, la introducción del NPM también conduce a toda clase de problemas de segundo orden que tienen que ser encarados.

• Pre-requisitos para la introducción del NPM

En la medida en que estos problemas se hacen visibles, existe una mayor concientización por parte de los países, de que el NPM no sólo requiere una concepción consistente de la reforma, sino también una bien fundamentada gestión del cambio en todos los niveles y en todas las etapas del proceso de reforma. Los obstáculos que muchos países, incluyendo los países pioneros, han confrontado al implementar las reformas, también plantea la interrogante fundamental sobre la aplicabilidad general de las mismas. En especial, la experiencia de los países de Europa Central y Oriental (CEECs) indica que deben cumplirse algunas condiciones previas para estar en capacidad de

implementar exitosamente algunos conceptos de la gerencia moderna. Si no se cuenta con estructuras y sistemas fundamentales, es poco probable que el NPM sea la respuesta adecuada.

Por ejemplo, aproximadamente a los ocho años de la transición hacia la democracia, la administración pública en los CEECs todavía confronta una serie completa de problemas estructurales. Un proyecto europeo de investigación pudo identificar cuatro problemas principales en Bulgaria, Hungría y Eslovaquia (Verheijen, 1996:8f; Verheijen, 1997:207-219):

- fragmentación vertical y horizontal, conducente a la ineficiencia y a la duplicación, así como a retardos en el desarrollo y la implementación de las políticas;
- elevada rotación entre los altos funcionarios del servicio civil, dando como resultado un alto nivel de inestabilidad de la administración pública;
- falta de capacidades para la elaboración de las políticas, agravada por el alto nivel de rotación entre los altos funcionarios públicos y la falta de inducción y de facilidades para el entrenamiento en servicio;
- debilidad de los sistemas de responsabilidad, debido a la falta de instituciones básicas tales como las oficinas de auditoría.

Dados los problemas estructurales de los estados pertenecientes a CEECs, es inevitable albergar serias dudas acerca de la viabilidad de algunas reformas en el sentido del NPM. La fragmentación de la administración en un cierto número de unidades menores orientadas hacia la tarea es probable que agrave los problemas de coordinación existentes. Asimismo, es de esperar que la liberalización de las condiciones de empleo, en el estado actual del servicio civil de estos países, aumente la politización, lo que podría en consecuencia fomentar en lugar de reducir la inestabilidad. La introducción del NPM podría incluso incrementar el nivel de corrupción si no se diseñan mecanismos transparentes para la designación de los jefes ejecutivos de las agencias. En términos generales, la experiencia muestra que la aplicación integral del NPM en sistemas de administración inmaduros no es deseable en razón de la falta de resultados positivos y aún de la aparición de disfunciones creadas por estas reformas. Las ganancias potenciales en eficiencia que podrían obtenerse al adoptar las reformas en el sentido del NPM, con seguridad se verían sobrepasadas por los costos resultantes de los problemas de coordinación y por la mayor inestabilidad.

- **Gerenciando el proceso de reforma**

A primera vista, muchas reformas con la orientación del NPM parecen sugerir que el progreso “normal” de una reforma de la gerencia pública sigue un patrón “racional” con una primera etapa de naturaleza conceptual y un subsiguiente proceso de implementación. Este patrón simple de reformas administrativas se basa en la idea de que existe una única forma óptima de alcanzar las metas de la reforma, de que toda la información necesaria con respecto a estrategias e instrumentos está disponible, de que no existen riesgos involucrados en la reforma de la gerencia pública y de que las metas originales de la reforma permanecen incambiadas en el tiempo.

En el curso de la primera ola de reformas en los años ochenta, pronto se hizo evidente que las reformas orientadas hacia el NPM toman diferentes rumbos, se impulsan bajo la presión de una información incompleta y ante la incertidumbre con respecto a las condiciones para el logro de las metas, implican la asunción de riesgos y se complican por la modificación de las metas por parte de los participantes involucrados.

La decisión en favor de una u otra estrategia de reforma habitualmente se basa en ciertas asunciones con respecto a su superioridad en comparación con otras estrategias de reforma. Un país, por ejemplo, puede necesitar escoger entre limitar inicialmente las reformas orientadas hacia el NPM a ciertos sectores de la administración pública, y un enfoque de reforma global desde el comienzo. Implicado en esta escogencia está un enfoque de “precaución”, que permite aprender haciendo, y un enfoque radical que evita retardos en la implementación, y que implica incertidumbre y riesgos aumentados. Los agentes de cambio en general poseen escasa información acerca de las distintas

consecuencias prácticas que se encuentran vinculadas con cualquier decisión y con los respectivos factores de éxito.

Esta falta de información implica automáticamente un cierto incremento del riesgo. Ciertamente, hay esquemas disponibles que estiman que el riesgo-promedio de fracaso en las innovaciones organizacionales en el sector privado asciende a 70-80%. ¿Tenemos razones para pensar que el riesgo promedio de fracaso es menor en el sector público? Los problemas de implementación que numerosos países han confrontado durante el proceso de reforma administrativa muestra que existen pocas razones para el optimismo. Al mismo tiempo, la exageración subjetiva del riesgo, que a menudo se manifiesta en etapas críticas del proceso de reforma, resulta en un debilitamiento de las reformas. Por consiguiente, es importante para el éxito de la reforma de la gerencia pública desarrollar una estrategia de manejo del riesgo desde el comienzo del proceso de reforma, y poner en marcha formas de monitorear y evaluar las reformas.

6. Conclusiones

Luego de una década y media de reformas orientadas hacia el NPM en algunos países miembros de la OCDE, existen muchos indicadores acerca de qué tomar y qué dejar del NPM. El debate ideológico que ha tenido lugar ha concebido al NPM como un fin en sí mismo que define un estado deseable de la administración pública, en términos de estructura, funcionamiento y resultados. Sin embargo, la evolución del NPM muestra que más bien tiene que ser comprendido y utilizado como un conjunto de principios que pueden suministrar las bases para la solución de algunos problemas específicos en ciertos sectores de la administración pública si son implementados con propiedad.

Este punto de vista sobre el NPM trae aparejadas las siguientes sugerencias:

- 1.- Los países deberían más bien adoptar un enfoque pragmático para las reformas de la administración pública, en lugar de seguir dogmas o modas en este campo. La implementación del NPM en varios países ha mostrado que, en primer lugar, debemos construir considerando las circunstancias nacionales y locales, tomando en cuenta la diversidad organizacional en el interior de cada país. Un determinado concepto acerca de la reforma puede funcionar en un sector de políticas pero no necesariamente en otro, en razón de que las estructuras y las culturas organizacionales son diferentes.
- 2.- Existe la necesidad de identificar y de definir claramente unos pocos objetivos de reforma, que deben ser determinados a partir de un cuidadoso análisis de los problemas que confronta la administración pública. En un segundo paso, deben explorarse las posibles alternativas y evaluarlas en términos de costos y beneficios.
- 3.- Es esencial involucrar la dimensión humana en el proceso de reforma. Una razón clásica por la cual numerosas reformas de la gerencia pública han fracasado en el pasado es que la gente no había sido suficientemente informada acerca de la dirección del cambio, empoderada para contribuir con el proceso o apoyada adecuadamente cuando las críticas aumentan.
- 4.- Al optar por la reforma, es necesario examinar si se cumplen los suficientes pre-requisitos para una implementación exitosa de la misma. Por ejemplo, antes de lanzar una política de contratación externa, debe tenerse la seguridad de que existe un sector privado en funcionamiento, de que los sistemas de responsabilidad funcionan bien en el interior del sector y de que existe la capacidad para gerenciar un contrato.
- 5.- Las capacidades de adaptación y de aprendizaje deben existir en el sector público. El establecimiento de mecanismos de aprendizaje tales como las evaluaciones regulares, las encuestas de ciudadanos y empleados no sólo constituyen un factor de éxito para manejar cualquier clase de proceso de reforma de la gerencia pública, sino que también son un incentivo para que los líderes políticos y administrativos miren más allá de las reformas en curso y muestren capacidad de respuesta ante los retos del futuro.

En el período actual de intensos cambios y de potencial turbulencia, cada país tendrá que preguntarse cuáles son los desafíos en relación con su propio buen gobierno. La Nueva Gerencia Pública puede ser utilizada como vehículo para aproximarse a algunas de las respuestas y para acceder a otros problemas que exigen ser encarados.

Bibliografía

- CANADA EMPLOYMENT INSURANCE COMMISSION (1997), 1997 Employment Insurance. Monitoring and Assessment Report, Ministry of Human Resources Development: Ottawa.
- CAVE, Martin (1998), "Vouchers Programmes and their Role in Distributing Public Services", Study carried out for the 19th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris, 25-26 May 1998 (internal document PUMA/SBO (98)7).
- HOOD, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons", Public Administration, London, Vol. 69, No. 1 (spring), pp. 3-19.
- KICKERT, Walter (1997), "Public Governance in the Netherlands: an Alternative to Anglo-Saxon Managerialism", Public Administration, Volume 75, Number 4, Winter 1997, pp. 731-752.
- MARTIN, John (1997), "Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market", Paper presented at the Meeting of the Performance Management Network, Paris, 24-25 November 1997.
- Internet Address: <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/account/index.html>
- POLLITT, Christopher (1990), Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience, Blackwell: Oxford.
- POLLITT, Christopher, BIRCHALL, Johnston and PUTNAM, Keith (1998), "Decentralization in an Inter-governmental Context: The UK Experience of Managing Local Service Delivery", in Inter and Intra Government Arrangements for Productivity. An Agency Approach (Arie Halachmi and Peter B. Boorsma, eds.), Kluwer Academic Publishers: Boston, Dordrecht and London, pp.15-29.
- OECD (1993), Managing with Market-type Mechanisms, Paris.
- OECD (1995), Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries, Paris.
- OECD (1996a), Integrating People into Public Service Reform, Paris.
- OECD (1996b), Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice, PUMA Occasional Papers No. 14, Paris.
- OECD (1997a), Managing Across Levels of Government, Paris.
- OECD (1997b), Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997.
- OECD (1997c), Modern Budgeting, Paris.
- OECD (1997d), Trends in Public Sector Pay in OECD Countries, Paris.
- OECD (1998), User Charging For Government Services. Best Practice Guidelines and Case Studies, PUMA Occasional Papers No. 22, Paris.
- PUMA (1997a), "Contracting-Out Government Services. Best Practice Guidelines and Case Studies", Occasional Papers No. 20, Paris.
- PUMA (1997b), "Choice of Policy Instruments", Paris, June 1997 (internal document PUMA/SBO(97)9).
- PUMA (1998a), "Survey of Budgeting Developments - Country Responses", 19th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris, 25-26 May 1998 (internal document PUMA/SBO(98)9).
- PUMA (1998b), "Public Management Reform and Economic and Social Development", 19th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris, 25-26 May 1998
- VERHEIJEN, Tony (1996), "The Relevance of Western Public Management Reforms for Central and Eastern European Countries", Forum Focus, Vol.2, No.4, pp.8-9.
- VERHEIJEN, Tony (1997), "Public Management in Central and Eastern Europe: The Nature of the Problem", in: Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe

(Tony Verheijen and David Coombes, eds.), Edward Elgar: Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, pp.207-219.

WALSH, Kieron (1995), Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management, Macmillan: Basingstoke.

Anexo 1

Principios para gerenciar la ética en el servicio público

Texto de la Recomendación de la OCDE 1998

Prefacio

1.- La observación de una conducta intachable en el servicio público se ha convertido en una exigencia crítica para los gobiernos de los países miembros de la OCDE. Los valores tradicionales del servicio público han sido cuestionados por las reformas de la gerencia pública que implican una mayor atribución de responsabilidades y de discrecionalidad a los funcionarios públicos, por las presiones presupuestarias y por nuevas formas de suministro de servicios públicos. La globalización y los avances en el desarrollo de las relaciones económicas internacionales, incluyendo el comercio y la inversión, exigen parámetros de conducta en el servicio público que puedan concitar un amplio reconocimiento. La prevención de las desviaciones de conducta es tan compleja como el fenómeno de la desviación de conducta en sí, siendo necesario contar con una gama de mecanismos integrados para conseguir éxito en este campo, incluyendo sistemas bien fundados para gerenciar la ética. La creciente preocupación en torno a la declinación de la confianza en el gobierno y a la corrupción, han impulsado a los gobiernos a revisar sus enfoques con respecto al comportamiento ético.

2.- En respuesta a los desafíos anteriormente mencionados, los países miembros de la OCDE han desarrollado un conjunto de principios que se exponen seguidamente. Los doce principios han sido diseñados para ayudar a los países a revisar las instituciones, los sistemas y los mecanismos que tienen para promover la ética en el servicio público. Ellos identifican las funciones de orientación, gerencia o control con respecto a las cuales los sistemas de gerencia de la ética pueden ser cotejados. Estos principios condensan la experiencia de los países de la OCDE, y reflejan puntos de vista compartidos acerca de una bien fundamentada gerencia de la ética. Los países miembros encontrarán sus propias formas de equilibrar aspiraciones y concesiones, de modo de concretar un marco efectivo adecuado a sus propias circunstancias.

3.- Los principios pueden ser utilizados por la gerencia en niveles nacionales y subnacionales de gobierno. Los líderes políticos pueden utilizarlos para revisar los regímenes de gerencia de la ética y evaluar la extensión en la que la ética se operacionaliza en las dependencias gubernamentales. Los principios pretenden ser un instrumento que los países adapten a sus condiciones nacionales. No son suficientes en sí mismos, sino que deberían ser vistos como una forma de integrar la gerencia de la ética en el entorno más amplio de la gerencia pública.

Principios para la gerencia de la ética en el servicio público

1.- Los parámetros éticos para el servicio público deberían ser claros

Los funcionarios públicos necesitan conocer los principios básicos y los parámetros que se espera que ellos apliquen en su trabajo, y dónde se ubican los límites de una conducta aceptable. Una declaración concisa, bien publicitada de los parámetros de ética esenciales y de los principios que orientan el servicio público, por ejemplo, en forma de un código de conducta, puede dar cumplimiento a este lineamiento, creando un consenso compartido en las dependencias gubernamentales y en el seno de la comunidad en general.

2.- Los parámetros éticos deberían estar reflejados en el marco legal

El marco legal es la base para la comunicación de los parámetros mínimos y de los principios de comportamiento para todos los funcionarios públicos. Las leyes y los reglamentos deberían establecer

los valores fundamentales del servicio público y proveer el marco de referencia para la orientación, la investigación, la acción disciplinaria y la prosecución de dicha acción.

3.- La orientación ética debería estar a disposición de los funcionarios públicos

La socialización profesional debería contribuir con el desarrollo de los conceptos y de las habilidades que capacitan a los funcionarios públicos para aplicar principios éticos en circunstancias concretas. El entrenamiento facilita la concientización desde el punto de vista ético y puede desarrollar las habilidades esenciales para el análisis ético y el razonamiento moral. Un asesoramiento imparcial puede contribuir a crear un entorno en el cual los funcionarios públicos se muestren más propensos a confrontar y a resolver tensiones y problemas de índole ética. Mecanismos de orientación y de consulta interna deberían estar a disposición de los funcionarios públicos para ayudarlos a aplicar parámetros éticos en los lugares de trabajo.

4.- Los funcionarios públicos deberían conocer sus derechos y obligaciones en caso de que se descubra una actuación incorrecta

Los funcionarios públicos necesitan conocer cuáles son sus derechos y obligaciones en caso de que se descubra una actuación incorrecta real o sospechada en el servicio público. A este respecto, deberían incluirse normas y procedimientos claros para ser seguidos por los funcionarios, y una cadena formal de responsabilidades. Los funcionarios públicos necesitan saber qué protección podrán tener en caso de que se descubra una actuación incorrecta.

5.- El compromiso político con la ética debería reforzar el comportamiento ético de los funcionarios públicos

Los líderes políticos son responsables del mantenimiento de un alto nivel de probidad en la realización de sus tareas oficiales. Su compromiso se demuestra mediante el ejemplo y emprendiendo acciones que sólo son posibles a nivel político, por ejemplo, acordando disposiciones legislativas e institucionales que refuercen el comportamiento ético y generen sanciones contra las formas incorrectas de proceder, ofreciendo un apoyo y recursos adecuados para las actividades relacionadas con la ética en todas las dependencias gubernamentales, y evitando la explotación de normas y leyes éticas con propósitos políticos.

6.- El proceso de toma de decisiones debería ser transparente y abierto al escrutinio

El público tiene derecho a conocer cómo las instituciones públicas hacen uso del poder y de los recursos que les son confiados. El escrutinio público debería ser facilitado por procesos transparentes y democráticos, supervisado por la legislatura y accesible a la información pública. La transparencia debería ser impulsada cada vez más a través de medidas tales como la apertura de los sistemas y el reconocimiento del rol de medios de comunicación activos e independientes.

7.- Debería haber lineamientos claros para la interacción entre los sectores público y privado

Normas claras que definan los parámetros éticos deberían guiar el comportamiento de los funcionarios públicos en su manejo con el sector privado, por ejemplo, en lo que concierne a la procuraduría pública, a la contratación externa o a las condiciones del empleo público. El incremento de la interacción entre los sectores público y privado requiere que se preste una mayor atención a los valores del servicio público y que se exija a los participantes externos el respeto de estos valores.

8.- Los gerentes deberían demostrar y promover un comportamiento ético

Un entorno organizacional en el que se estimulen elevados niveles de conducta mediante el suministro de incentivos apropiados para el desarrollo de este tipo de conducta, tales como condiciones de trabajo adecuadas y una evaluación efectiva del desempeño, tiene un impacto directo sobre la práctica cotidiana de valores y parámetros de ética en el servicio público. Los gerentes tienen un importante papel que desempeñar en este aspecto, ofreciendo un liderazgo consistente y cumpliendo el

rol de modelo en términos de ética y de comportamiento en su relación profesional con líderes políticos, con otros funcionarios públicos y con ciudadanos.

9.- Políticas, procedimientos y prácticas de gerencia deberían promover un comportamiento ético

Las políticas y las prácticas de gerencia deberían demostrar el compromiso de la organización con los parámetros éticos. No es suficiente para los gobiernos tener sólo estructuras basadas en la normativa o en el consentimiento. Los sistemas basados exclusivamente en el consentimiento pueden inadvertidamente estimular que los funcionarios públicos funcionen simplemente al borde de la ilegalidad, argumentando que al no estar violando la ley están actuando éticamente. Las políticas gubernamentales no deberían sólo delinear los parámetros mínimos por debajo de los cuales las acciones de los funcionarios no serían toleradas, sino también articular claramente un conjunto de valores del servicio público a los cuales los empleados deberían aspirar.

10.- Las condiciones del servicio público y la gerencia de recursos humanos deberían promover una conducta ética

Las condiciones del empleo público, tales como las perspectivas de carrera, el desarrollo personal, una remuneración adecuada y políticas de gerencia de los recursos humanos deberían crear un entorno conducente al comportamiento ético. La adopción de principios básicos tales como el mérito, de manera consistente en los procesos cotidianos de reclutamiento y de promoción contribuye a operacionalizar la integridad en el servicio público.

11.- Mecanismos adecuados de responsabilidad deberían instalarse en el seno del servicio público

Los funcionarios públicos deberían ser responsables por sus acciones ante sus superiores, y de manera más general, ante el público. La responsabilidad debería centrarse en la aceptación de normas y principios éticos, así como en el logro de resultados. Los mecanismos de responsabilidad pueden ser internos de una agencia, o estar vigentes para todas las dependencias gubernamentales, o pueden ser provistos por la sociedad civil. Los mecanismos que promueven la responsabilidad pueden ser diseñados para proveer controles adecuados, al tiempo que se permite una apropiada flexibilidad gerencial.

12.- Procedimientos y sanciones apropiadas deberían existir para manejar las desviaciones en las conductas

Los mecanismos para la detección y la investigación independiente de las acciones incorrectas tales como la corrupción, constituyen una parte necesaria de la infraestructura ética. Es necesario contar con procedimientos y recursos confiables para monitorear, informar e investigar las transgresiones de las normas del servicio público, así como para aplicar las correspondientes sanciones administrativas o disciplinarias a efectos de desestimular dichas transgresiones. Los gerentes deberían capacitarse para hacer un uso apropiado de estos mecanismos cuando es preciso emprender acciones.

Anexo 2

OCDE/PUMA

El Comité de Gerencia Pública (PUMA) de la OCDE, tras haber sido el primero en este campo, se ha convertido en un foro intergubernamental de avanzada en relación con los problemas del gobierno, de la gerencia y la reforma del sector público, y de la modernización administrativa. Es ampliamente utilizado por los 29 gobiernos miembros de la OCDE, y cada vez más es utilizado a nivel mundial, como una fuente original de información autorizada. En 1996 se llevó a cabo un Simposio para Ministros.

Las actuales actividades del Comité tienen que ver con: políticas públicas y procesos decisivos; regulación efectiva; gerencia presupuestaria y financiera; problemas de desempeño; recursos humanos; ética en el servicio público; pagos en el sector público; interacción con los ciudadanos y la sociedad civil, y relaciones entre diferentes niveles de gobierno.

El Servicio PUMA suministra al Comité información, análisis y evaluación; arregla intercambios de experiencias entre altos funcionarios gubernamentales; y prepara informes y lineamientos para responsables de la elaboración de las políticas. Al proporcionar comentarios bien informados a petición de un país en particular, puede desempeñar un papel crítico en apoyo a los esfuerzos nacionales para la reforma. La información comparativa que se ha desarrollado ofrece un punto de referencia a partir del cual los países pueden evaluar cómo se ubican ellos en relación con otros miembros de la OCDE, y por esta vía suministrar herramientas para el cambio.

El PUMA también trabajó con Europa Central y Oriental, a través de SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management). Se trata de una iniciativa conjunta del Centro para la Cooperación con no-miembros (CCNM) y del Programa PHARE de la Unión Europea, financiada fundamentalmente por PHARE. SIGMA apoya los esfuerzos de reforma de la administración pública en trece países en transición.

Desde 1990, PUMA ha publicado más de 6 informes sobre gerencia pública. Una mayor información puede obtenerse a partir de la página Web de PUMA: www.oecd.org/puma.

Compromisos de resultado en el sector social. Su aplicación en Costa Rica *

Leonardo Garnier y Mario Mora

I. Evaluación y rendimiento de cuentas

1. El Sistema Nacional de Evaluación (SINE)

A inicios de 1994 se empezó a implantar en Costa Rica un modelo de evaluación estratégica de la administración pública. Este Sistema Nacional de Evaluación (SINE), ha utilizado los “Compromisos de Resultado” (CDR) como instrumento principal de aplicación, y se ha visto acompañado por el surgimiento gradual de mecanismos complementarios, como los “Compromisos de Gestión” de la Caja Costarricense de Seguro Social, y diversos instrumentos que facilitan la participación ciudadana y la orientación al usuario, como las “Contralorías de Servicio”, las “audiencias públicas” y las “Cartas del ciudadano”. Si bien es aún temprano para valorar estos instrumentos de evaluación, sí es posible hacer una presentación sistemática de ellos, señalando tanto los méritos como las limitaciones que, hasta el momento, se han encontrado en su aplicación.

• Prevalencia de la rutina y la inercia

Si bien las instituciones públicas habían jugado un papel incuestionable en la consolidación del desarrollo social costarricense, es igualmente cierto que se fueron desgastando y anquilosando con el paso del tiempo, perdiendo en mucho su sentido original y su capacidad de adaptación a las cambiantes necesidades del entorno, y apareciendo cada vez más como un fin en sí mismo, y no como instituciones al servicio de sus usuarios y del desarrollo nacional. Así, a pesar de su importancia, se convertían en blanco fácil de las críticas, sin dar paso a una verdadera reforma institucional.

En la mayoría de los casos, no se encuentra en las instituciones públicas una cultura basada en la programación y la evaluación por resultados. Muchas veces, aunque existe un aparato para administrar los insumos, y suele llevarse una buena contabilidad de los costos globales de la institución, no se tiene mayor idea de cuáles son los productos y los resultados que se obtienen con la aplicación de estos insumos y, mucho menos, cuál es el costo de cada uno de esos productos o resultados. En ausencia de metas para evaluar el desempeño de la gestión pública, se hace imposible cualquier tipo de planeamiento estratégico, lo que conduce a una asignación de recursos y una formulación de presupuestos que se reproducen automáticamente.

En tal contexto, tiende a predominar la rutina y la inercia de los programas e instituciones existentes, que cuentan con la clientela interna y externa para defenderlos, así como con la misma ausencia de una evaluación rigurosa. Es por ello que la incapacidad para rendir y pedir cuentas se convierte en una de las principales barreras a la propia reforma institucional, ya que en ausencia de un adecuado sistema de evaluación tienden a predominar los intereses particulares, tanto para defender como para atacar a determinada institución, cargando el debate de emotividad, pero vaciándolo de racionalidad.

Reflejando la conciencia de estos problemas, ya en el documento de Programa de Gobierno del entonces candidato presidencial José María Figueres, se afirmaba que: "la nueva etapa del desarrollo costarricense no puede lograrse sin una profunda transformación del Estado y sus instituciones. El marco jurídico y administrativo se ha vuelto cada vez más rígido y burocrático. Muchos programas públicos han perdido buena parte de su sentido, convirtiéndose en feudos o botines políticos que ya nadie parece poder coordinar. La Asamblea Legislativa carece de los mecanismos para una aprobación inteligente y ágil de legislación esencial para el país. El Gobierno se ha recargado de tareas y ha perdido su capacidad de

(*) Este texto constituye una versión parcial del documento de trabajo del mismo nombre preparado a solicitud de la Oficina de Evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el “Taller de Medición del Desempeño y el Uso de Contratos en los Sectores Sociales” organizado por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) en Washington, del 14 al 23 de agosto de 1998. Agradecemos en especial el apoyo y asesoría de Jean Quesnel y Francisco Guzmán, de la Oficina de Evaluación del BID, así como el de Susana Zúñiga y de los miembros de la Unidad de Evaluación del Ministerio de Planificación de Costa Rica.

dirección. Y, tal vez lo más grave de todo, es que no existen ya los mecanismos ni la cultura institucional para asumir y sentar responsabilidades, para rendir y pedir cuentas: hoy, nadie se hace responsable de nada, siempre hay alguien más a quien echarle la culpa" (1).

- **Evaluación y reforma del Estado**

A partir de un diagnóstico que, si bien rescataba el papel fundamental del Estado en la promoción del desarrollo nacional, también identificaba con claridad las limitaciones, los defectos, los excesos y las omisiones de ese aparato estatal costarricense, el Gobierno procedió a la creación de un sistema de evaluación estratégica que, al contribuir al desarrollo de una nueva cultura institucional centrada en el rendimiento de cuentas, se convirtiera también en pieza central del proceso de reforma institucional, de manera que la gestión pública fuera capaz de alcanzar un nivel satisfactorio de eficiencia social en la producción y prestación de sus servicios.

Como lo sugiere Eduardo Weisner, se partía de la premisa de que "la mejor estrategia para la reforma del sector público en los países en desarrollo consiste en fortalecer la capacidad de evaluación" (2), ya que el desarrollo y fortalecimiento de la capacidad de evaluación hace que el descubrimiento y corrección de las "fallas del gobierno" tenga un sustento técnico que haga que las reformas sean más manejables y políticamente viables. En este sentido, el proceso de evaluación que se busca promover nace, conscientemente, como un instrumento de gerencia pública y reforma institucional.

La importancia y la urgencia de contar con este instrumento se hizo más evidente conforme el sistema daba sus primeros pasos, y se constataba la incapacidad prevaleciente para traducir la gestión pública en metas anuales o plurianuales, y cómo esto llevaba a que el presupuesto institucional o nacional se ejecutara sin una idea clara de los resultados esperados. Más aún, se detectó cómo muchos programas y proyectos reportados como estratégicos respondían más bien a la rutina de las instituciones, y se vio cómo, con contadas excepciones, los planes de acción estaban constituidos por listas interminables de tareas y actividades, producto de la suma horizontal del quehacer de los distintos departamentos, unidades, direcciones o instituciones, y no de su inserción en alguna estrategia, mucho menos en la estrategia contenida por el Plan de Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo (3).

Es por ello que, como puede leerse en el documento de presentación oficial del SINE, este se concibe como un instrumento para recuperar la capacidad de dirección y gestión estratégica dentro del Estado costarricense: "El Sistema Nacional de Evaluación (SINE) es un programa dirigido al mejoramiento de la gestión pública. Para el Gobierno de la República, constituye un medio que permite mantener la visión estratégica y de conjunto, elemento vital de apoyo a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Para los jerarcas, es una herramienta de gerencia que facilita la vinculación adecuada de los procesos de programación, ejecución y evaluación de los resultados, aspectos que determinan la calidad del desempeño institucional. Para la sociedad costarricense, significa la certeza de que el Gobierno de la República cuenta con mecanismos que aseguran el uso racional, estratégico y transparente de los recursos asignados a las instituciones públicas" (4).

Tal y como se expone en ese documento base, la evaluación y el SINE no pueden verse como un fin en sí mismos, sino como un instrumento para tomar decisiones, definir prioridades, asignar los recursos de acuerdo con esas prioridades, dar seguimiento a las decisiones adoptadas y evaluar la capacidad de ejecución de las mismas. Finalmente, como se dijo, es un instrumento con el que se busca promover una nueva cultura institucional basada en la responsabilidad, en el rendimiento de cuentas, en la orientación al usuario y en el restablecimiento del sentido básico del servicio público.

2. Evaluación por Compromisos de Resultados

2.1. Un instrumento pragmático de gerencia pública

Al analizar la experiencia latinoamericana en materia de gerencia pública, podemos afirmar que la mayoría de los países cuenta con un marco institucional sustentado en normas y principios legales, incluso de carácter constitucional, cuyo objetivo fundamental es garantizar el uso estratégico, racional

y transparente de los recursos públicos. Desafortunadamente, en muchos casos, la ausencia de instrumentos y mecanismos para garantizar su cumplimiento, ha limitado la aplicación práctica de las facultades legales establecidas para tales efectos. En el caso de Costa Rica, la situación no era distinta. Ante la decisión del Gobierno de diseñar el Sistema Nacional de Evaluación (SINE), el análisis del marco legal evidenció que aunque éste no era perfecto, y en algunas áreas se requería impulsar reformas sustantivas, el mismo era suficiente para avanzar en la dirección deseada.

En efecto, el marco legal establecía con claridad una serie de principios básicos para ejercer el rendimiento de cuentas: la responsabilidad del Gobierno de fijar prioridades mediante la formulación y divulgación del Plan Nacional de Desarrollo; la sujeción del accionar institucional a las prioridades señaladas en dicho plan; la responsabilidad de los jerarcas de velar por la asignación estratégica de los recursos públicos de acuerdo con las prioridades del desarrollo nacional; la obligación de las instituciones de establecer metas e indicadores, como parte integral del proceso de formulación presupuestaria; la responsabilidad de dar seguimiento a la ejecución de los programas y proyectos; así como la generación de reportes periódicos para evaluar los resultados obtenidos durante la gestión anual. No obstante lo anterior, la Administración Pública se caracterizaba por ser endeble, dado que prevalecía una cultura institucional cimentada en la dispersión, la duplicidad, la rutina, la ausencia de coordinación y principalmente, la carencia de instrumentos para apoyar la toma de decisiones y cumplir con los preceptos legales creados precisamente para garantizar una gestión pública centrada en la eficiencia y la satisfacción de los usuarios.

Así, la dificultad para ejercer el rendimiento de cuentas en Costa Rica, no se originaba en un vacío legal sino, fundamentalmente, en la falta de voluntad política y en la ausencia de instrumentos adecuados para evaluar los resultados e individualizar el desempeño. Fue en ese contexto que, como paso previo al desarrollo de la metodología del SINE, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) realizó una evaluación de la capacidad real de las entidades públicas para avanzar hacia un estilo de gestión pública centrado en la responsabilidad individual y el rendimiento de cuentas. Para ello, las entidades públicas prepararon Planes Anuales de Trabajo (PAT), siguiendo un esquema predefinido, proceso que permitió identificar las fortalezas y debilidades de la institucionalidad vigente para avanzar hacia un Sistema Nacional de Evaluación con una metodología necesariamente simple, pero realista.

Al respecto, aunque si bien es cierto los problemas identificados se presentan de manera distinta y peculiar en cada una de las entidades públicas analizadas, lo cierto es que se trata de problemas generales que era necesario revertir en el proceso:

- la limitada institucionalización de las prioridades nacionales;
- el divorcio de las instancias responsables de establecer las prioridades y asignar los recursos públicos (5);
- la obsolescencia de los instrumentos de programación utilizados, en particular de las técnicas y procedimientos presupuestarios;
- la ausencia de metas e indicadores para orientar la ejecución de los programas, debido a una limitada capacidad institucional en este campo;
- la inexistencia de procesos de autoevaluación y evaluación institucional;
- la imposibilidad de individualizar el desempeño; y, por último,
- una gestión pública basada en una oferta institucional ensimismada, desligada de las necesidades de los usuarios.

Todos estos factores plantearon la necesidad de desarrollar un instrumento de evaluación de resultados que articulara tres procesos fundamentales: la *programación estratégica*, para garantizar la vinculación de las prioridades y el presupuesto nacional; la *ejecución con dirección*, mediante el establecimiento de metas e indicadores para medir el desempeño institucional y orientar la toma de decisiones; y la *evaluación de resultados*, como condición necesaria para promover el rendimiento de

cuentas e institucionalizar la autoevaluación como una herramienta de gestión que supere el enfoque tradicional centrado en la evaluación ex-post.

2.2. La evaluación como instrumento de gestión

La experiencia desarrollada por Costa Rica se sustenta en la implementación de acuerdos de desempeño, denominados “Compromisos de Resultados” (CDR), los cuales son suscritos anualmente por el Presidente de la República y los máximos jefes de las instituciones involucradas, con el aval del Ministro de Planificación y del Ministro de Hacienda, que firman como garantes del proceso. Es decir, se trata de contratos de gestión anual, adoptados al más alto nivel político.

Esta decisión no fue accidental, la consolidación de una cultura pública basada en el rendimiento de cuentas exige, como primer paso, el compromiso de los gobernantes y, en general, de la clase política. El fracaso de muchos sistemas similares se origina, precisamente, en que los mismos son diseñados y conducidos por entidades públicas que no cuentan con un espacio político amplio y sólido, que les permita convertir sus iniciativas en proyectos de interés nacional. En ausencia de la voluntad política, se corre el riesgo de seguir desarrollando instrumentos que si bien pueden ser novedosos y académicamente sofisticados, suelen carecer de utilidad práctica (6). El apoyo al más alto nivel político, por tanto, constituye la clave para dinamizar un proceso de cambio en la cultura institucional, bajo una estrategia de efecto cascada, de arriba hacia abajo, que debe involucrar gradualmente a los gobernantes, a los jefes, a los funcionarios públicos y, finalmente, a los usuarios.

Cada Compromiso de Resultados se construye a partir de una Matriz de Desempeño Institucional, elaborada conjuntamente entre MIDEPLAN y la institución responsable. Como se aprecia en la Figura 1, en esta matriz se especifican las acciones estratégicas como los programas y proyectos que serán evaluados durante el año, y el peso relativo de cada uno de ellos; los indicadores o criterios de evaluación, y el valor de esos criterios al inicio del año; las metas acordadas en cada caso, así como la escala de valoración que servirá de base para medir el desempeño institucional, de acuerdo con los resultados obtenidos.

Figura 1

MATRIZ DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL								
Programas Estratégicos	Criterios de Evaluación	Ponderación de los Programas	Valor al inicio del año	Escala de Valoración				
				5 Excelente	4 Muy Bueno	3 Bueno	2 Regular	1 Malo

La selección de los programas y proyectos se realiza al más alto nivel político, con el fin de conciliar las prioridades nacionales e institucionales, de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Involucra, por tanto, un proceso dinámico de negociación y diálogo como condición necesaria para evitar que ellos sean seleccionados en forma unilateral y por imposición. El peso relativo de los programas y proyectos, a nivel metodológico, pretende discriminar la importancia estratégica de los mismos, de acuerdo con las prioridades y los lineamientos generales de la estrategia de desarrollo. Esta ponderación, establecida también mediante negociación, se realiza con el propósito de evitar que, para salir bien en la evaluación, las entidades públicas centren su atención en la

realización de tareas y actividades que exigen menor esfuerzo o bien, en aquellas que para efectos de ejecución son menos complejas.

Los criterios de evaluación son los parámetros que serán utilizados para medir el desempeño institucional en la ejecución de los distintos programas y proyectos seleccionados. Sobre este punto en particular, el SINE parte del reconocimiento de que la capacidad institucional es endeble y que se requiere impulsar, en forma simultánea, un proceso de capacitación que conduzca en forma gradual al diseño de indicadores de gestión depurados, que incorporen de manera dinámica y balanceada las preocupaciones por la cobertura, la calidad y el costo, factores que determinan la eficiencia social en la prestación de los servicios públicos. Por ello, la metodología es flexible, en el sentido de que se trata de un proceso de aprendizaje que debe ajustarse de acuerdo con la capacidad institucional y la naturaleza de los programas y proyectos considerados (7).

A partir de los criterios de evaluación negociados, la metodología dicta la necesidad de establecer el punto de partida, así como la meta propuesta en cada caso. Muchas veces, el fracaso de los sistemas de evaluación se explica por el hecho de que son construidos a partir de indicadores ideales y complejos, cuyo costo es percibido por las instituciones y sus autoridades como muy superior a su utilidad o relevancia. Por tanto, sin abandonar las preocupaciones por la rigurosidad y la excelencia, el sistema implantado en Costa Rica se sustenta en un proceso de aprendizaje, en donde el diseño de indicadores de gestión integradores y depurados es un objetivo de largo plazo, cuya viabilidad depende de la legitimidad que el sistema vaya ganando en el proceso.

Por último, para medir el desempeño institucional, se establece una escala de valoración con cinco niveles, de manera que a partir de los resultados obtenidos, la metodología está en capacidad de asignar una calificación final a cada programa evaluado y, posteriormente, a la institución como un todo. Al respecto, previo a la firma del Compromiso de Resultados, existe un acuerdo explícito sobre los valores que servirán de referencia para calificar los resultados obtenidos. De acuerdo con la metodología establecida, la meta acordada se ubica en la categoría de “muy bueno” y el resto de la escala resulta de un proceso de negociación. Con la escala de valoración se establecen, desde el inicio, las “reglas del juego” del proceso de evaluación, considerando que previo a la firma del contrato, tanto el evaluador como el evaluado, conocen y aceptan las condiciones bajo las cuales el desempeño institucional puede ser calificado como “malo”, “regular”, “bueno”, “muy bueno” o “excelente”. La metodología, en este sentido, permite otorgar a cada programa una calificación individual, que luego es ponderada de acuerdo con el peso relativo asignado a cada uno de ellos, en aras de obtener una calificación final para la institución como un todo.

En síntesis, la construcción de la Matriz de Desempeño Institucional resulta de un proceso de negociación permanente. Por su naturaleza, constituye la esencia del Compromiso de Resultados, así como el marco de referencia para monitorear y dar seguimiento a la ejecución de los programas estratégicos seleccionados. Con ello, se incorpora la evaluación dentro de un enfoque que supera la visión tradicional de la misma como un simple mecanismo de control externo y ex-post, para pasar a ser una herramienta de gestión pública que apoye la toma de decisiones, detectando “cuellos de botella”, introduciendo medidas correctivas para enfrentar los problemas identificados y capitalizando experiencias que pueden ser aplicadas en el futuro.

2.3. El proceso de introducción de los CDR

Hasta mediados de 1998, la aplicación de los CDR en Costa Rica, había pasado por dos etapas complementarias. La primera, relacionada con la conceptualización del SINE y el diseño de la metodología, centró su atención en el análisis del marco institucional y la creación de las condiciones necesarias para el desarrollo del programa; mientras que la segunda, fundamentalmente operativa, significó para todos los agentes involucrados, un proceso de aprendizaje vital para garantizar la depuración del método de evaluación diseñado.

a. Factores determinantes

Con el diseño de la metodología, que se completa en diciembre de 1995, concluye la primera etapa del proceso iniciado. Por ser la primera experiencia documentada sobre rendimiento de cuentas en Costa Rica, conviene señalar cinco factores que determinaron el éxito del programa:

- **Apoyo al más alto nivel político**

La decisión de desarrollar el SINE y de promover una cultura pública basada en el rendimiento de cuentas, nace como una prioridad del Poder Ejecutivo. Sus antecedentes se remontan, como vimos, a la campaña electoral de febrero de 1994, cuando el entonces candidato presidencial, Ing. José María Figueres, incorpora el proyecto dentro del Programa de Gobierno presentado a los costarricenses. Posteriormente, este compromiso fue ratificado, y se incorpora al Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, bajo la responsabilidad de MIDEPLAN.

- **Fortalecimiento de la institucionalidad existente**

Aunque el análisis del marco legal e institucional evidenció la necesidad de impulsar profundas reformas, la estrategia adoptada se sustentó en el aprovechamiento inicial de los mecanismos legales ya existentes, en el fortalecimiento de la institucionalidad y en pequeños ajustes administrativos y procedimentales. La transformación sustantiva del proceso de formulación presupuestaria, por ejemplo, requería la aprobación de nueva legislación. Sin embargo, la estrategia adoptada para implantar el SINE se sustentó en la racionalización de los procedimientos establecidos, que de alguna manera eran suficientes para avanzar en la dirección deseada.

En general, destaca el hecho de que el SINE forma parte de una institucionalidad mínima que, aunque requiere de ajustes adicionales, permite que el proceso de aprendizaje y el desarrollo mismo del sistema se consoliden como parte de esa institucionalidad y no como un programa aislado cuya sostenibilidad esté determinada por el apoyo coyuntural del Gobierno de turno.

- **Cooperación horizontal como agente catalizador**

Desde el inicio, a solicitud del Gobierno de Costa Rica, MIDEPLAN contó para desarrollar este programa con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por medio de su Oficina de Evaluación (EVO); posteriormente se unieron al proceso el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Cabe destacar, sin embargo, que la iniciativa del proceso fue local, de manera que siempre hubo un alto componente de “ownership” nacional en el proceso, de manera que el apoyo recibido vino a complementar y no a sustituir el esfuerzo financiero y técnico requerido. La cooperación horizontal a nivel regional fue también un factor clave, que permitió conocer las principales experiencias internacionales en materia de evaluación y rendimiento de cuentas; y contribuyó al establecimiento de relaciones formales con entidades especializadas, gobiernos amigos y expertos internacionales. Igualmente, con el apoyo del BID, se programó un plan de pasantías de corta duración, que permitió documentar las principales experiencias latinoamericanas, en particular los casos de Colombia, Chile, Argentina y Brasil.

- **Capacitación y educación para el cambio**

Con excepciones puntuales, la gestión por resultados y el rendimiento de cuentas, en el ámbito público, eran una práctica desconocida en Costa Rica. Por ello, era evidente que sin un adecuado proceso de sensibilización y educación para el cambio, que involucrara a los gobernantes, jefes y funcionarios públicos, sería prácticamente imposible institucionalizar el SINE.

Por lo general, la evaluación era entendida como una práctica irrelevante y estorbosa, como una traba burocrática más, y hasta como un mecanismo de persecución y una violación a la autonomía institucional. En muy pocos casos era vista como un instrumento de gestión útil. Así, se impulsó un componente de capacitación e información, que incluyó la realización de talleres y seminarios nacionales de alto nivel, con amplia participación pública y privada y de los medios de comunicación social.

- **Selectividad y gradualidad**

Aunque el SINE nace como un instrumento de aplicación general, en el sentido de que su ámbito de acción es la totalidad del sector público, para efectos prácticos ha sido de uso selectivo y gradual: primero, porque es un mecanismo para dar seguimiento y evaluar los programas y proyectos prioritarios del Plan Nacional de Desarrollo y no la totalidad del quehacer del Gobierno; segundo, porque incorpora a las instituciones públicas de manera gradual, para garantizar un cambio en la cultura interna y facilitar el aprendizaje; y tercero, porque cada CDR permite evaluar la capacidad institucional en lo que respecta a la ejecución de los programas y proyectos estratégicos y no respecto a la totalidad de su gestión.

- b. El Plan Piloto: una primera experiencia**

La segunda fase, referida a la aplicación de los CDR, se inicia en enero de 1996 con la aprobación de la metodología, por parte del Presidente de la República, así como la presentación oficial de la misma ante el Consejo de Gobierno. Posteriormente, se impulsó un programa de divulgación dirigido a los Viceministros, Presidentes Ejecutivos, Gerentes, Oficiales Presupuestales y enlaces institucionales del SINE. Esta labor fue esencial para garantizar el compromiso de los jefes y para reposicionar el rendimiento de cuentas como un instrumento útil de gerencia pública. Aunque en general el apoyo recibido fue amplio y positivo, la resistencia al cambio fue evidente especialmente en el caso de las instituciones que durante la etapa de diagnóstico habían registrado mayores debilidades en cuanto a su capacidad de gestión.

Para la aplicación de los CDR se ejecutó un Plan Piloto durante el año 1996, que involucró a ocho instituciones públicas seleccionadas tomando como referencia algunas de las áreas prioritarias en las que el país requería impulsar profundas transformaciones: educación, salud, vivienda, finanzas públicas e infraestructura básica. En función de lo anterior, los primeros CDR fueron suscritos por las siguientes instituciones:

- Ministerio de Educación Pública (MEP)
- Ministerio de Salud Pública (MS)
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
- Ministerio de la Vivienda (MIVAH)
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)
- Ministerio de Hacienda (MH)
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)
- Dirección General de Aviación Civil (DGCS)

De acuerdo con la metodología, la aplicación de los CDR involucra tres etapas complementarias. La primera de ellas, que se realiza al inicio del año, es la más compleja pues involucra la construcción de la Matriz de Desempeño Institucional, que se incorpora posteriormente al acuerdo firmado entre el Presidente de la República y el jefe correspondiente. Se trata de un proceso de negociación permanente que en principio debería completarse durante el mes de enero. Los principales problemas se concentraron en el establecimiento de las metas anuales y la definición de los criterios de evaluación.

En lo que respecta a los criterios de evaluación, las discusiones se originaron por el interés de introducir desde el inicio indicadores de desempeño institucional que resumieran en forma simultánea aspectos relacionados con *la cobertura, el costo y la calidad* de los servicios públicos. Sin embargo, este escenario ideal no era viable como punto de partida, debido a la limitada capacidad institucional. Así, los primeros CDR se caracterizaron por el predominio de indicadores relacionados con la cobertura de los programas. Conforme se desarrolle la cultura y capacidad institucional, el SINE deberá avanzar en el desarrollo de indicadores más sofisticados y depurados, para medir adecuadamente el impacto, la calidad y el costo unitario de los servicios públicos.

En lo que respecta a la definición de metas anuales, que constituyen los compromisos formales adquiridos por los jefes, la principal limitación fue la ausencia de información histórica para conocer la capacidad real de producción anual. En consecuencia, esta primera experiencia condujo a dos errores que, en el momento de la preparación de la Matriz de Desempeño, no eran evidentes: en algunos casos, se definieron metas poco ambiciosas, que se podían alcanzar con un esfuerzo institucional mínimo; en otros, por el contrario, se fijaron metas excesivamente ambiciosas, que superaban con creces la capacidad institucional. Así, las primeras evaluaciones tendían a premiar a aquellas instituciones que se fijaron metas fáciles de alcanzar, mientras castigaba a las que fueron más rigurosas. Aun así, en términos generales, el esfuerzo fue valioso, dado que por primera vez las instituciones realizaron un ejercicio de programación estratégico para alcanzar metas específicas que, a pesar de las debilidades, permitieron conocer su capacidad de gestión. Asimismo, dejó al descubierto la relevancia de un adecuado proceso de negociación, basado en información fidedigna.

Una vez realizada la firma de los CDR se inicia la segunda etapa, relacionada con el monitoreo y seguimiento de los mismos. Esta tarea la realiza MIDEPLAN en estrecha coordinación con el enlace institucional, que actúa como vocero y contacto permanente.

Quizá uno de los aspectos más relevantes de esta fase, radica precisamente en el rescate de la evaluación como un medio para detectar problemas e introducir medidas correctivas (8). En efecto, el seguimiento permanente y sistemático realizado durante el proceso de ejecución generó información básica, que se tradujo en reportes parciales remitidos a la Presidencia de la República. Con base en estos reportes, se realizaron reuniones periódicas entre el Presidente y los jefes de las instituciones que suscribieron los Compromisos, especialmente para analizar aquellos casos en que existían rezagos o problemas que requerían de decisiones del más alto nivel, o de cooperación interinstitucional. Esto permitió corregir sobre la marcha diversos problemas que, de otra forma, habrían dado al traste con las metas y los objetivos definidos.

Por otro lado, en esta segunda fase se comienza a gestar una dinámica poco común dentro de la institucionalidad costarricense, pues el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional lograron trabajar conjuntamente, no sólo en garantizar la vinculación de las prioridades y el presupuesto público, sino en apoyar la gestión de los entes ejecutores de los programas, participando como facilitadores del proceso, de manera que los programas estratégicos para el desarrollo nacional dejaran de ser una preocupación exclusiva de los entes ejecutores, para convertirse en una prioridad para el Gobierno como un todo, facilitando significativamente el logro de las metas establecidas. En este terreno, sin embargo, todavía quedan muchas tareas pendientes, especialmente en lo que respecta al ordenamiento y simplificación de la formulación presupuestaria.

Por último, el ciclo de evaluación se completa al final del año, momento en que MIDEPLAN analiza el reporte anual enviado por los jefes. En estos documentos se especifican los resultados obtenidos, así como las justificaciones externadas por los jefes en aquellos casos en que no fue posible cumplir con las metas acordadas. A partir de estos reportes, MIDEPLAN contrasta las metas con los resultados obtenidos, lo cual permite obtener la calificación individual de cada programa evaluado; y posteriormente, haciendo uso del peso relativo de cada uno de ellos, se determina la calificación institucional, que mide el nivel de desempeño logrado durante el año.

Esta tercera etapa concluye con la presentación de un informe final a la Presidencia de la República, quien posteriormente procede a realizar un reconocimiento público de los niveles de desempeño obtenidos a nivel institucional. Sobre este aspecto, referido a la divulgación de los resultados finales, la estrategia adoptada fue cautelosa, debido a que la metodología se encontraba en proceso de experimentación. Si bien el establecimiento de incentivos y penalizaciones debe ser parte integral del SINE, introducirlos cuando el instrumento aún no está maduro sólo contribuiría a deslegitimarlo y abortar el proceso.

c. Hacia una mayor cobertura: la extensión de los CDR

En el año 1997, luego de una evaluación exhaustiva del Plan Piloto, realizada con el apoyo de la Oficina de Evaluación del BID y expertos del Banco Mundial, el SINE estaba preparado para iniciar una nueva fase, cuyo objetivo fundamental era ampliar su cobertura, elevar su calidad y garantizar su consolidación e institucionalización.

De acuerdo con las prioridades del Gobierno, se extendió el proceso de evaluación estratégica a un total de dieciocho instituciones públicas. Se sentaron las bases para evolucionar en el futuro hacia un modelo de gestión y evaluación sectorial, en aras de mejorar la coordinación política de los programas y articular el trabajo de las entidades que ejecutan acciones en áreas comunes. Como se verá luego para el caso del sector social, este fue uno de los factores restrictivos identificados durante la evaluación del plan piloto, considerando que la debilidad de algunos programas se originaba en la ausencia de coordinación interinstitucional, especialmente en la ejecución de proyectos en los que intervenían dos o más entidades públicas. Es decir, para efectos de evaluar programas sectoriales e intersectoriales, la idoneidad de los CDR estaba sujeta a la inclusión de todas las entidades vinculadas a su ejecución.

Como respuesta a esta necesidad, en 1997 se ejecuta el primer CDR sectorial, en el Sector Vivienda, en un esfuerzo por adaptar y probar la metodología en un ámbito no previsto originalmente. Se amplía además el número de instituciones de sectores prioritarios. Las instituciones que participaron durante el año 1997 fueron:

Educación

- Ministerio de Educación Pública (MEP)
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

Salud

- Ministerio de Salud Pública (MS)
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA)

Vivienda

- Ministerio de la Vivienda (MIVAH)
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)
- Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)

Agricultura

- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- Consejo Nacional de la Producción (CNP)

Infraestructura

- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)
- Dirección General de Aviación Civil (DGAC)
- Refinería Costarricense de Petróleo (RECOPE)

Administración Pública

- Ministerio de Hacienda (MINHAC)
- Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN)

Economía

- Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)
- Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)

Otros

- Ministerio de Seguridad Pública (MSP)

En términos generales, se logró capitalizar la experiencia derivada del plan piloto aplicado en 1996. En el caso de las ocho entidades públicas que participaban por segundo año consecutivo, se logró

establecer criterios de evaluación más depurados, ajustados a la naturaleza y la dinámica de los programas evaluados. Además, dado que ya se disponía de la información sobre la capacidad institucional medida en 1996, fue posible establecer metas más ajustadas a la realidad nacional e institucional. Con las instituciones que suscribieron su CDR por primera vez, se fortaleció el proceso de negociación durante la elaboración de la Matriz de Desempeño, con lo que se mejoró significativamente la calidad de los acuerdos suscritos.

A nivel global, se ha hecho un gran esfuerzo para que la metodología aplicada sea flexible y sencilla. No mantiene esquemas ni procedimientos rígidos, pues parte del reconocimiento de que se debe adaptar gradualmente a las necesidades y particularidades de cada institución y de cada programa evaluado. Reconoce que la gestión pública no es un proceso lineal y que no es suficiente tomar decisiones para que los resultados deseados sucedan. Tampoco se trata de un método académicamente rígido y complicado, sino que tiene la virtud de responder de manera sencilla y práctica a una serie de problemas concretos que las instituciones enfrentan día a día.

El SINE y los CDR aplicados en Costa Rica a partir de 1996, se sustentan en el ordenamiento y la sistematización de una serie de preguntas estratégicas que determinan la calidad de la gestión pública: ¿Cuáles son las prioridades nacionales e institucionales?, ¿Cuáles son los programas y proyectos estratégicos?, ¿Cuál es la disponibilidad real de recursos para ejecutar esos programas?, ¿Cuáles son los metas deseadas?, ¿Quién es el responsable directo de cada programa y de los resultados obtenidos?, ¿Cuán cerca se estuvo del cumplimiento de las metas?, ¿Porqué? Todas estas son preguntas que, en términos de gerencia, apelan al sentido común. Sin embargo, hay que reconocer que en muchos casos de la realidad pública, son preguntas que no tienen una respuesta claramente identificada.

Así, el SINE constituye un instrumento, entre otros, que busca promover un Estado moderno, estratégico, con visión de conjunto, pero ante todo un Estado que cumpla con la responsabilidad de rendir cuentas ante la sociedad por el uso de los recursos públicos y por los resultados obtenidos. La experiencia de Costa Rica en este campo, a pesar de que ha generado resultados positivos, es relativamente reciente. Por ser un proceso de largo plazo que pretende transformar la cultura institucional, requerirá para su consolidación el esfuerzo continuado de futuros gobiernos.

II. Impacto del rendimiento de cuentas en la eficiencia social

1. La peculiaridad de los servicios sociales públicos (9)

Una de las preocupaciones centrales del rendimiento de cuentas tiene que ver con la eficiencia con que se producen y se prestan los bienes y servicios públicos; sin embargo, esa eficiencia constituye uno de los problemas económicos más difíciles de tratar, tanto en términos teóricos como prácticos. El problema principal radica en que, a diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los bienes y servicios típicamente privados, no es fácil identificar los costos y los beneficios que la producción de bienes y servicios públicos implica para la sociedad. Estas dificultades surgen por diversas razones, extensamente discutidas en la literatura económica, algunas de las cuales se comentan a continuación por tener una relevancia particular en el caso de los bienes y servicios asociados con el sector social.

Hay imperfecciones importantes en la competencia que se puede dar en mercados como los de servicios médicos, en los que el paciente se presenta como un aficionado que difícilmente cuenta con la información adecuada para evaluar los costos y la calidad de la mercancía que se le ofrece, enfrentado a un profesional -el médico o la empresa de salud- que no sólo lo supera en información y autoridad, sino que suele contar además con una fuerte capacidad de colusión y organización gremial que reduce o nulifica el impacto de la competencia.

La presencia de externalidades en la producción y el consumo de servicios públicos como los de salud y educación, hace que los costos y beneficios de dichos servicios sean difícilmente cobrables y apropiables por determinados individuos o empresas y, por tanto, no logran traducirse adecuadamente en precios que funcionen como señales correctas para la inversión y el consumo de dichos servicios. En estos

casos, el mercado tiende a producir una cantidad menor de este tipo de servicios de la que la sociedad realmente desea obtener.

En el caso de bienes o servicios como los de la educación, los problemas de la falta de información del consumidor, y las evidentes externalidades que los caracterizan, se agravan por la incertidumbre inevitable sobre sus verdaderos beneficios. Así, los propios consumidores pueden subestimar sus propias necesidades educativas en el largo plazo cuando tienen que confrontarlas contra sus apremiantes necesidades inmediatas. Esto es aún más grave en un contexto de restricciones severas en el ingreso presente de los individuos, lo que eleva los costos de oportunidad de la educación en el corto plazo, y desincentiva su consumo.

En otros casos, como el del saneamiento ambiental, las dificultades provienen de la imposibilidad de excluir del consumo de un bien o servicio a quien no esté dispuesto a pagar por él. Si el bien o servicio llega a ser producido, lo disfrutan tanto aquellos que pagaron como los que no, quienes gozan entonces de un *viaje gratis*; como todos prefieren estar en esta última categoría, y dejar que sean otros los que paguen, a final de cuentas el servicio puede no llegarse a producir. Estos son los llamados bienes públicos puros que, al no poder adquirir plenamente la forma mercantil, no permiten al mercado asignar los recursos necesarios para producirlos en las cantidades adecuadas.

Otra complicación surge del carácter inevitablemente arbitrario de la valoración del consumo de aquellos bienes que reciben la calificación de "meritorios" -como la misma educación, un buen ballet o un museo- y para los cuales "la política pública busca una asignación de los recursos que se desvía de aquella reflejada por la soberanía del consumidor" (10). Si bien esta asignación *política* de los recursos viola las preferencias individuales inmediatas, podría ser perfectamente consistente con las meta-preferencias o las preferencias sociales de esos mismos consumidores, tal y como se expresan en un sistema político democrático en el que los individuos voluntaria y conscientemente delegan en el gobierno la potestad de asignar determinada porción del ingreso nacional. La racionalidad de tal delegación ha sido explicada por Albert Hirschman en términos de la *decepción* inherente a las distintas formas de consumo (11): es a partir de esta decepción surgida no de la incapacidad de obtener lo que se desea, sino precisamente de obtenerlo, que los consumidores expresan el verdadero carácter de la racionalidad humana: no se trata ya del *homo economicus* capaz de ordenar sus preferencias y actuar racionalmente frente a ellas, sino del hombre o la mujer capaces no sólo de desear determinados fines -y de ordenar esos deseos o preferencias-, sino también de reflexionar sobre esas preferencias y sus ordenamientos, de reflexionar sobre sus propias acciones y juzgarlas. Más que un orden de preferencias, pues, la gente tiene varios órdenes de preferencias coexistiendo simultáneamente, y los utiliza no sólo para actuar, sino para evaluar esos actos.

Un elemento adicional que viene a complicar aún más los problemas de valorar la producción y el consumo de este tipo de bienes es el impacto que el gasto público busca tener en la distribución del ingreso. En efecto, cuando servicios de salud, educación, nutrición, vivienda y demás servicios sociales, son ofrecidos por el sector público, y financiados total o parcialmente por medio del presupuesto nacional, se está combinando el objetivo de aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos al corregir las distintas fallas del mercado que existen en cada caso, con el objetivo de alterar la distribución de la riqueza de acuerdo con algún criterio valorativo que pondera en forma diferente los aumentos en el ingreso de los distintos sectores sociales. Es por ello que, como acertadamente ha advertido Nicholas Stern, los precios correctos imputables por los servicios públicos, y las cantidades a producir, no pueden obtenerse solamente a partir del cálculo del costo marginal de estos servicios, sino que deben contemplar tanto un elemento impositivo dirigido a contribuir con los ingresos necesarios para financiar el gasto correspondiente como los posibles efectos de los rendimientos crecientes de escala. Cuánto producir, y cuánto debiera ser exactamente esa contribución extra dependerá, como señala Stern, "de los requerimientos de ingreso, de los patrones distributivos asociados al consumo del bien, de juicios de valor sobre la distribución, y de la estructura de elasticidades de la demanda" (12).

De todo lo anterior se desprende que no es posible utilizar los criterios de eficiencia privada para evaluar el funcionamiento del sector público. Hacerlo resultaría en un contrasentido, ya que sólo aparecerían como eficientes aquellas asignaciones de recursos que replicaran las que se habrían obtenido en el mercado, contabilizando únicamente aquellos costos y beneficios particulares que logran traducirse en precios, y traicionando así la verdadera razón de ser del servicio público.

La simple reducción de costos, tan útil cuando se traduce en un precio de mercado y enfrenta como contraparte las ofertas de los competidores y las demandas de los consumidores, es insuficiente en el caso de los bienes y servicios públicos, ya que puede no significar más que un deterioro de la calidad, o una reducción de la cobertura para abandonar a los clientes de mayor costo. Por eso, la búsqueda de la eficiencia en el sector público debe buscar un balance dinámico y difícil de cuantificar plenamente entre estas tres variables: el *costo* que se carga a la sociedad por producir determinado bien o servicio, la *calidad* del mismo, y la *cobertura* con que éste llegue a la población. Cualquier proceso de evaluación y rendimiento de cuentas que se aplique a los programas sociales de un Gobierno, deberá tener como meta la valoración de estos tres componentes de la eficiencia social de dichos servicios.

2. El impacto de los CDR en la eficiencia de los servicios sociales

En Costa Rica, la estrategia que subyace al conjunto de los programas del sector social se sustenta en una visión integral de la política social, que descansa en el fortalecimiento y renovación de los programas universales como medio de dotar a la sociedad de un instrumento institucionalizado para promover la igualdad de oportunidades. Es en ese sentido que se plantea el rescate de la educación y la salud como mecanismos fundamentales para promover el ascenso y la movilidad social; la atención integral de los sectores sociales con características especiales (infancia, juventud, población discapacitada, entre otros), con el fin de propiciar su inclusión dentro de las principales corrientes del desarrollo y evitar la segregación; y la transformación de los programas de combate a la pobreza, para avanzar desde un enfoque eminentemente asistencial hacia uno centrado en la promoción, de manera que se logre superar en el largo plazo la reproducción intergeneracional de la pobreza. En síntesis, se trata de una política social que centra su atención en la generación de oportunidades y en enfrentar las causas estructurales que explican la pobreza extrema, las brechas geográficas y la exclusión social.

En este contexto, el SINE y la aplicación de Compromisos de Resultados en el sector social, específicamente en los sectores de educación, salud y vivienda, vinieron a contribuir con los esfuerzos por mejorar y fortalecer la capacidad de coordinación política e institucional requerida para la asignación estratégica de los recursos públicos, y a promover un cambio en la cultura institucional, orientada al rendimiento de cuentas y a la satisfacción de los usuarios.

En esta primera etapa, el SINE logró dotar al Gobierno de un incipiente instrumento de gerencia pública que fortaleciera la capacidad para mantener la visión de conjunto, dar seguimiento a la ejecución de los programas estratégicos, evaluar los resultados obtenidos y aproximar el nivel de desempeño institucional. Simultáneamente, el SINE contribuyó a abrir dentro de la agenda política nacional, un espacio de reflexión para analizar el rendimiento de cuentas y la gestión por resultados, como herramientas poderosas para apoyar la modernización del Estado y garantizar el uso estratégico, racional y transparente de los recursos asignados a las instituciones públicas, en particular las del sector social. Con ello, se intentaba romper la tendencia, cada vez más generalizada, a abordar la reforma del Estado como un proceso estrictamente legal y administrativo en el que las preocupaciones por el tamaño del Estado, y los recurrentes desequilibrios fiscales, habían desplazado las preocupaciones por la calidad, la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos.

Como se verá a continuación, en cada una de las instituciones sociales evaluadas en el marco del SINE, la firma y ejecución de los CDR como instrumento de evaluación y gestión tuvo su propia dinámica. En cada caso, la naturaleza de los problemas particulares que enfrentaba el país, así como la

capacidad institucional, se conjugaron para determinar las características del proceso y los resultados obtenidos.

2.1. Nivel de desempeño global: una advertencia necesaria

Antes de considerar los resultados obtenidos durante la evaluación de los CDR suscritos con instituciones de los sectores educación, salud y vivienda en 1996 y 1997, es necesario señalar que los mismos deben ser analizados con cautela, pues se originan precisamente en la etapa de experimentación del sistema. Por tanto, la limitada capacidad institucional para establecer los criterios de evaluación y las metas anuales, así como las ponderaciones de los distintos programas evaluados, son factores que influyen en la calificación general que se obtiene para cada institución. En otras palabras, no se puede perder de vista que el objetivo fundamental del SINE en sus primeras aplicaciones, tiene más relación con el cambio cultural y el fortalecimiento institucional necesario para la consolidación del sistema, que con los resultados mismos de las evaluaciones realizadas, las que, sin embargo, resultaron de suma utilidad para mejorar la gestión de los programas evaluados.

El método aplicado para medir el desempeño institucional, se sustenta en una escala simple que se detalla a continuación: 1: mal desempeño, 2: regular, 3: bueno, 4: muy bueno (correspondiente al logro de la meta definida) y 5: excelente. No obstante, dadas las limitaciones que enfrenta la metodología en esta etapa inicial, es recomendable simplificar el análisis, utilizando un nivel de desempeño satisfactorio que incluya las calificaciones mayores o iguales a 3, así como un nivel de desempeño insatisfactorio, para aquellos valores inferiores a 3, con el propósito de minimizar el riesgo de emitir valoraciones injustas (13). Con estas aclaraciones en mente, en el siguiente cuadro se presenta la calificación general obtenida por cada una de las instituciones sociales evaluadas tanto durante la ejecución del plan piloto en 1996 como durante el segundo año de aplicación de los CDR.

Cuadro 1
Calificación de Instituciones del Sector Social
Compromisos de Resultados (CDR): 1996 y 1997

Institución	Nivel de desempeño		
	1996 (a)	1997 (b)	Diferencia (a)- (b)
Ministerio de Educación	3.06	3.74	+ 0.68
Ministerio de Salud	3.41	3.07	- 0.34
Caja Costarricense de Seguro Social	1.80	2.40	+ 0.60
Ministerio de Vivienda	4.20	3.50	- 0.70

Fuente: Elaborado con información derivada del SINE.

Con el objeto de enfatizar las limitaciones que tienen estas mediciones en términos de la comparabilidad, tanto interinstitucional como intertemporal, es preciso detallar algunas de las situaciones que obligan, por su naturaleza, a tratar estos resultados como indicadores preliminares, pues se derivan de un proceso de experimentación en donde la metodología todavía se enfrenta a debilidades que deben ser subsanadas en el tiempo.

En el caso del Ministerio de Educación Pública (MEP), la existencia de información histórica permitió fijar ya desde el inicio del plan piloto de 1996 criterios de evaluación más estrictos y metas anuales más consistentes con la capacidad institucional vigente. Lo contrario sucedió en el resto de las instituciones incluidas en el Cuadro 1, en las que la ausencia de un punto de referencia sólido que permitiera establecer niveles de exigencia razonable generó tanto metas como criterios de evaluación poco ajustados a la situación existente. En el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social, por ejemplo, durante el primer año de aplicación de los CDR, las metas incluidas fueron excesivamente ambiciosas y, en alguna medida, desligadas de la capacidad real de la institución para adelantar muchos

de los programas novedosos bajo su responsabilidad; en consecuencia, los pobres resultados obtenidos reflejan no sólo la buena o mala gestión durante ese año, sino la imposibilidad de alcanzar metas poco realistas, situación que se corrigió parcialmente en 1997. Una situación opuesta fue la que se presentó en los casos de los Ministerios de Salud y, sobre todo, Vivienda, donde las metas establecidas para 1996 se consideraron insuficientes, por lo que en 1997 fue posible establecer criterios de evaluación más estrictos y metas anuales más cercanas a su capacidad real de ejecución, con el resultado paradójico de que una mejor gestión aparece, en la evaluación, con una calificación menor. En todos estos casos, el resultado más importante en términos de desarrollo institucional fue el impacto de la experiencia del primer año para mejorar significativamente la calidad de los CDR firmados en 1997.

Hecha esta necesaria advertencia, es posible pasar entonces a analizar los principales resultados de la aplicación del SINE y los CDR en tres de los sectores clave de la política social costarricense: educación, salud y vivienda (14).

2.2. Educación

En el sector educación, de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, era necesario enfrentar una serie de problemas acumulados a lo largo de los años, los cuales amenazaban con provocar el colapso del sistema nacional de educación pública. Tal y como se señalaba en ese documento, "en materia de oportunidades educativas, Costa Rica está cada vez más dividida en dos. En la actualidad, la escolaridad promedio es de menos de seis años, lo que significa que parte importante de los niños y las niñas de hogares pobres tienen una educación mínima, mientras que un sector relativamente pequeño tiene al menos once años de asistencia a centros de educación. La mitad de los adolescentes en edad de asistir a la secundaria no lo hacen y una gran mayoría no recibe, después de terminar la escuela, ni educación formal ni capacitación que los prepare para el trabajo. La deserción y la repetencia en las zonas urbano marginales y rurales es mucho más alta que en el resto del país; el tiempo diario efectivo de asistencia al aula es de tres horas y media en muchas de las escuelas a las que asisten los sectores pobres del país, mientras que otros reciben seis o siete horas diarias de clase en los centros de enseñanza privada" (15).

En este contexto, aunque la estrategia adoptada se planteó el reto de incidir en todos los niveles educativos, para efectos de evaluación estratégica se incluyó en los CDR aquellos programas tendientes a elevar la cobertura en preescolar, a elevar la calidad en primaria y secundaria, así como a enfrentar las alarmantes brechas geográficas.

En el caso del sector educativo, sobresalen cinco factores que influyeron positivamente durante la ejecución de los CDR:

- el que en la sociedad costarricense existiera un sentimiento generalizado sobre la necesidad y la urgencia de impulsar reformas sustantivas en el campo educativo;
- el que las prioridades del sector estuvieran claramente establecidas desde el inicio del gobierno;
- el que en cada área estratégica, el accionar del MEP se tradujo en programas y proyectos concretos, cada uno de ellos bajo la responsabilidad directa de un gerente o funcionario específico;
- el que desde el inicio del Gobierno el MEP contara con una estrategia de acción, la cual fue ampliamente difundida entre los mandos medios y los educadores;
- y el que el proceso de programación estratégica fuera adecuado y se contara con información suficiente y fidedigna para apoyar la elaboración de los criterios de evaluación y establecer metas anuales y plurianuales.

En realidad, el sector educación constituyó un terreno ideal para la aplicación del SINE, ya que en este campo se conjugaron dos procesos consistentes y afines, de manera que la aplicación del SINE y la firma y seguimiento de los CDR no chocaron con la práctica institucional, sino que vinieron a complementar un esfuerzo de renovación institucional que ya estaba en ejecución, caracterizado precisamente por un estilo gerencial moderno y renovado, que aplicaba al accionar del Ministerio el

mismo enfoque que nutría la experiencia del SINE, permitiendo que ambos procesos se alimentaran mutuamente.

Durante la ejecución del plan piloto, la disponibilidad de información histórica adecuada y fidedigna fue un elemento clave para el establecimiento de los indicadores de desempeño, y permitió establecer tanto metas como criterios de evaluación que, siendo ambiciosos, se mantenían dentro de niveles razonables de realismo.

Aún así, a pesar del carácter particularmente favorable que presentaba el sector educación, y como una muestra de lo complejo de estos procesos, la Matriz de Desempeño Institucional construida durante 1996 presentaba algunas limitaciones, debido principalmente a la inclusión de acciones estratégicas aisladas. Esta limitación fue superada en el ejercicio de 1997, mediante un reordenamiento de las áreas programáticas, logrando una mejor articulación de los programas y proyectos que respondían a problemas comunes. Por ello, si bien los CDR de 1996 y 1997 no son comparables, sí muestran un avance en la sofisticación y consolidación institucional del instrumento evaluador. Más aún, el que la calificación obtenida en 1997 haya sido superior a la de 1996, a pesar de la mayor rigurosidad de los criterios de evaluación, muestra también un avance notable en la capacidad de gestión del Ministerio de Educación. A continuación se presenta el nivel de desempeño obtenido por el MEP durante el año 1997, en la ejecución de los programas prioritarios incluidos en el CDR:

Cuadro 2
Ministerio de Educación Pública:
Calificación de los programas estratégicos. Año 1997

Programa estratégico	Calificación
1. Universalización de la Educación Preescolar	4.10
2. Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica (*)	2.96
3. Mejoramiento de la Calidad de la Educación Diversificada Académica	5.00
4. Escuelas Urbanas de Atención Prioritaria	4.70
5. Incorporación de la población discapacitada a la enseñanza regular	5.00

(*) Incluye cuatro componentes: a) Segunda Lengua en I y II ciclos, b) Informática Escolar, c) Construcción y Rehabilitación de Aulas y d) Formación de Docentes.

Fuente: Elaborado con información derivada del SINE.

Aunque no es posible aislar el impacto que tuvo la aplicación de los CDR en el logro de los resultados obtenidos en el campo educativo, es posible utilizar algunos ejemplos que revelan la importancia del SINE como un instrumento de gerencia pública. Estos ejemplos confirman, una vez más, la necesidad de entender la evaluación no como una auditoría ex-post, sino como un instrumento flexible de gerencia pública, así como la importancia de comprender las calificaciones obtenidas por los programas como una aproximación que no es concluyente, y cuya verdadera utilidad surge del análisis de las causas y los procesos del éxito mayor o menor, o del fracaso de determinados programas.

En el caso del programa de Universalización de Preescolar, la elevada valoración positiva que se reflejó en el SINE fue un resultado claro del cumplimiento satisfactorio de las metas establecidas, ya que se logró un aumento sistemático y sostenido de la cobertura de la educación preescolar, que pasó de 69% en 1993 a 81% en 1998, como fruto prácticamente exclusivo de un aumento en la cobertura de la educación preescolar pública. En esta misma dirección, y con el objeto de que esta tendencia se mantenga hasta cubrir al total de la población en edad preescolar, se aprobó una reforma constitucional que establece la obligatoriedad de la educación preescolar. También fue favorable la evaluación de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación diversificada académica y de la incorporación de la población discapacitada a la enseñanza regular, campo en el que las acciones del

Ministerio de Educación se vieron fortalecidas por la aprobación de una moderna ley para la promoción e integración de la población discapacitada en los distintos ámbitos de la vida nacional.

Pero las principales lecciones, como de costumbre, no surgen de los casos exitosos, sino de los que enfrentaron problemas. Esto fue precisamente lo que ocurrió con el programa de mejoramiento de la calidad de la Educación General Básica, en el que el Ministerio de Educación Pública enfrentó una serie de problemas que afectaron tanto el grado como la velocidad de ejecución, tales como el atraso en la aprobación de créditos externos por parte de la Asamblea Legislativa y algunas apelaciones interpuestas sobre la adjudicación de obras de infraestructura esenciales para el programa, así como la resistencia inicial del Ministerio de Hacienda para que los recursos necesarios para completar este programa estuvieran disponibles en los plazos previstos.

El papel del SINE como instrumento de gestión fue vital para superar estos problemas, ya que no sólo permitió detectarlos y llamar la atención del Presidente sobre el eventual fracaso de programas de primera prioridad para el Gobierno -como la consolidación de la enseñanza de una segunda lengua y del programa de informática en las escuelas y colegios públicos- sino que llamó la atención del Gobierno en su conjunto sobre la prioridad global de estos programas. Se provocaron diversas reuniones de alto nivel que llevaron a un esfuerzo coordinado de grupos de trabajo interinstitucionales, destacándose la coordinación entre los Ministerios de Educación, Planificación y Hacienda, de manera que se lograra combinar la racionalización del gasto en aspectos de menor prioridad dentro del sector educativo, con una mayor flexibilidad por parte del Ministerio de Hacienda para permitir tanto la adquisición del equipo de cómputo necesario para alcanzar --si bien con un desfase-- las metas del programa informático, como la contratación del personal requerido por el programa de la segunda lengua y la expansión del curso lectivo en las escuelas y colegios públicos, elemento clave en la elevación de la calidad de la educación pública.

Así, si bien la evaluación de este programa revela que sus metas no se habían cumplido a satisfacción en el ejercicio de 1997, esa misma evaluación fue el elemento catalizador para que se tensaran las fuerzas del Gobierno en apoyo de las prioridades establecidas, y se lograra alcanzar la mayoría de estas metas en los primeros meses de 1998. En efecto, la enseñanza de una segunda lengua, programa que se inició en 1994, llegó a cubrir a 240.000 estudiantes de las escuelas públicas, representando un 50% del total y superando la meta establecida para 1997, que era de 156.000 estudiantes; en tanto que el programa de informática educativa logró adquirir los equipos necesarios para que en el transcurso de 1998 entren en operación los laboratorios necesarios para sustituir los existentes y crear nuevos laboratorios hasta alcanzar una cobertura que también llega al 50% en la primaria, alcanzando la meta establecida, y a nivel de secundaria cubrirán a todos los colegios técnicos y la mayoría de los académicos, lo que queda ligeramente por debajo de la meta de una cobertura total. Finalmente, los resultados en construcción y rehabilitación de aulas, si bien fueron satisfactorios, sufrieron atrasos fruto de apelaciones de las adjudicaciones y de la alteración vía presupuesto de las escuelas en las que se requerían tales construcciones.

En síntesis, la simbiosis que se dio entre la ejecución de los programas prioritarios del sector educación, y la aplicación experimental de los CDR como parte del establecimiento del SINE, fueron procesos que se fortalecieron mutuamente, contribuyendo cada uno a la consolidación del otro, tal y como corresponde al objetivo explícito del SINE de constituir la evaluación en un instrumento útil y relevante para mejorar la gestión pública en los programas definidos como estratégicos.

2.3. Salud

De acuerdo con el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, el Sistema Nacional de Salud enfrentaba también una serie de problemas estructurales que limitaban la cobertura real y el acceso de la población a servicios de calidad. Estos problemas se reflejaban de manera especial en la saturación de los servicios de consulta externa, largas filas, el debilitamiento de los programas

preventivos y el predominio de un enfoque curativo. En fin, la sociedad costarricense debía asumir la responsabilidad de reconstituir el Sistema Nacional de Salud, para poder enfrentar con éxito el nuevo perfil epidemiológico (16).

La estrategia impulsada se sustenta en tres áreas de acción complementarias: en primer lugar, en la readecuación del modelo de atención, mediante la división del territorio nacional en Áreas de Salud y la conformación en todo el país de Equipos Básicos de Atención Integral de Salud, conocidos como EBAIS, cada uno de los cuales atendería entre 3000 y 5000 personas, dependiendo de la dispersión de la población; en segundo lugar, en el fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud y el traslado a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) de la operación de todos los programas de atención primaria, que hasta entonces eran responsabilidad del Ministerio de Salud Pública; y en tercer lugar, en la aplicación de un nuevo modelo de asignación y administración de los recursos de la CCSS, mediante la descentralización de la gestión en los hospitales nacionales.

La situación de partida en las instituciones del sector salud, para la puesta en marcha de un instrumento de evaluación como el SINE, era radicalmente distinta a la observada en el campo educativo. Esto era así al menos en cinco aspectos básicos:

- para empezar, porque los problemas cotidianos relacionados con la salud de los costarricenses no podían esperar la consolidación de las reformas planteadas, lo que establecía un nivel de urgencia que demandaba diversas medidas ad-hoc;
- porque aunque en principio la estrategia de reforma del sector salud era precisa y las prioridades estaban claramente establecidas, no existía un plan de acción formal para impulsar su ejecución;
- porque si bien la estrategia propuesta exigía la actuación conjunta del Ministerio de Salud y de la CCSS, los mecanismos de coordinación interinstitucional habían sido tradicionalmente débiles, cuando no abiertamente conflictivos;
- porque el proceso de programación presupuestaria se caracterizaba por ser peculiarmente disperso, con fondos especiales predefinidos que dificultaban la asignación de recursos de acuerdo a las prioridades nacionales e institucionales;
- finalmente, porque unido a lo anterior, durante 1994 y 1995, Costa Rica tuvo que enfrentar rebrotes de malaria, dengue y sarampión; hechos que provocaron un desfase en la ejecución de algunos programas estratégicos.

El seguimiento permanente y sistemático de los programas estratégicos del sector salud, en el marco del SINE, permitió detectar en forma oportuna una serie de problemas e introducir medidas correctivas que evitaran el fracaso de programas definidos como prioritarios por el Gobierno. En el Programa de readecuación del Modelo de Salud, por ejemplo, la constitución de los EBAIS era un aspecto medular. Sin embargo, durante el primer semestre de 1997 se detectó un rezago importante en el establecimiento de los EBAIS, lo que hacía ver que de haber continuado la tendencia registrada, no habría sido posible alcanzar la meta de 500 EBAIS operando, que había sido establecida en el CDR. Esta información fue comunicada a la Presidencia, y se gestaron reuniones con las autoridades del Ministerio de Salud y la CCSS para analizar las causas del rezago. Se identificaron varios problemas, dentro de los que destacaba la no aprobación oportuna de las plazas requeridas por parte de la Autoridad Presupuestaria; se promovieron reuniones de trabajo conjuntas con esa Autoridad, en las que se identificó un proceso de mutuo acuerdo en el que se autorizarían las plazas necesarias, pero incluyendo un esfuerzo de la CCSS por reducir un porcentaje de esas plazas en otras áreas no prioritarias. Así, el monitoreo en la fase de ejecución, fue la clave para retroalimentar el proceso, estableciendo la presión necesaria tanto sobre la CCSS como sobre otras instituciones y autoridades relacionadas con el mismo, de manera que se pudiera garantizar los resultados esperados, si bien con algún rezago: para finales de 1997 el número de EBAIS operando llegó a 427, pero para abril de 1998, ya había superado los 590.

En el cuadro 3 se presenta el nivel de desempeño obtenido por el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social, durante la ejecución de los programas prioritarios evaluados incluidos en los CDR de 1997.

Cuadro 3
Ministerio de Salud Pública y Caja Costarricense de Seguro Social:
Calificación de los programas estratégicos. Año 1997

Programa estratégico	Calificación
Ministerio de Salud Pública	
1. Rectoría y fortalecimiento institucional	3.05
2. Inmunizaciones	3.00
3. Control ambiental	2.90
4. Promoción y desarrollo del niño (nutrición)	3.00
5. Saneamiento básico rural	2.40
6. Promoción de la Salud	4.70
Caja Costarricense de Seguro Social	
1. Readequación del modelo de atención: EBAIS	2.44
2. Reducción de plazos de espera	2.25
3. Modernización y reforma institucional	4.00
4. Red de Telemedicina	1.00

Fuente: Elaborado con información derivada del SINE.

No obstante su carácter experimental, las valoraciones resultantes fueron consistentes con la dirección de los cambios impulsados en el sector salud. En particular, destaca el hecho de que los procesos de reforma institucional, tanto en lo que respecta al fortalecimiento del carácter rector del Ministerio de Salud, como en la modernización y descentralización de la CCSS, mostraran en 1997 un grado de avance satisfactorio, reflejando la consolidación de muchos de los cambios impulsados en los años anteriores. La menor calificación del Ministerio refleja el atraso en la presentación a MIDEPLAN de la propuesta de reestructuración institucional; nuevamente, la detección de este atraso generó un esfuerzo conjunto especial por parte de los Ministerios de Salud y Planificación, lo que permitió que dicha reforma estuviera aprobada en el primer cuatrimestre de 1998.

En el caso del Ministerio, las labores de Promoción de la Salud lograron un cumplimiento altamente satisfactorio de sus metas; los programas de nutrición e inmunizaciones avanzaron satisfactoriamente, ya que si bien las mejoras respecto a 1996 son menores de las esperadas en las metas, en ambos casos la situación inicial era muy buena, y difícil de superar. De nuevo, esto debe conducir a un afinamiento en la definición de metas en este tipo de actividades, de manera que se incorpore la dificultad creciente de lograr mejoras en salud una vez que se llega a niveles relativamente altos de calidad y cobertura. Los resultados obtenidos por los programas de control ambiental y saneamiento básico rural, por su parte, sugieren la necesidad de fortalecer la capacidad del Ministerio en esos campos, ya que se presentaron atrasos innecesarios en la presentación de los reportes de calidad del aire, incumplimientos en el porcentaje de desechos sólidos adecuadamente tratados y en el número de sistemas de disposición de excretas y bombas manuales instaladas en zonas rurales.

En el caso de la CCSS, es interesante destacar que la calificación global obtenida por la institución en 1997, si bien supera a la obtenida en 1996, sigue siendo baja. Por un lado, esto sigue reflejando un problema de definición de metas realistas, así como de los criterios adecuados para medir esas metas. Por otro, se presenta también un problema como producto de la ponderación asignada a los distintos programas definidos como prioritarios; en efecto, el programa de modernización y reforma institucional, que logró dar pasos cruciales para la consolidación de un nuevo esquema de gestión de los servicios públicos de atención de la salud, sólo tuvo una ponderación inicial de 20%, mientras que la meta de reducción de los plazos de espera en consulta externa, consulta especializada y cirugías,

recibió una ponderación inicial de 30%. Esta diferencia, probablemente originada en la presión de los usuarios por una mejor atención a nivel del acceso a los servicios (colas, plazos, tiempos de espera), no tomó adecuadamente en cuenta que sin un avance significativo en la reforma institucional, los logros en esos rubros serían mucho más difíciles de lograr; además, se presentó un atraso en la medición de la reducción de plazos, por lo que al momento de la evaluación anual no se contaba con información completa en este rubro.

Es también importante analizar la baja calificación obtenida por el programa de readecuación del modelo de atención de la salud, referido principalmente a la constitución de los EBASIS, que sí tiene una ponderación adecuada de un 25% pero que, como se dijo más arriba, enfrentó una situación de atraso en el cumplimiento de las metas, atraso que al ser identificado por el SINE con suficiente antelación, permitió corregir los principales problemas y completar la meta dos o tres meses más tarde. Esta situación advierte la importancia de la programación institucional, proceso en el cual no basta con precisar las metas sino también la capacidad institucional para lograrlas dentro de un plazo establecido. Algo similar ocurre con el programa de telemedicina, que por su carácter innovador probablemente recibió una ponderación excesiva de un 20% -la misma que todo el programa de modernización institucional- y que sufrió tanto atrasos administrativos como problemas en la autorización del financiamiento; aún así, la prioridad asignada llevó a ejercer una presión especial desde la Presidencia de la República, que actuó como elemento catalizador para acelerar el proceso en su etapa final de manera que se logró completar la licitación y adjudicación del equipo requerido para que en los primeros meses de 1998 se completara la ejecución del 75% del proyecto.

En fin, los resultados obtenidos por los distintos programas evaluados reflejan por un lado los esfuerzos realizados por retomar una visión integral de la atención de la salud, reestructurando el marco institucional de manera que se pudieran identificar claramente las responsabilidades de los distintos agentes, fortaleciendo las actividades de prevención y saneamiento y la descentralización del sistema; y por otro, las dificultades que surgen de una cultura institucional que, de alguna manera, ha descansado en la ambigüedad de responsabilidades, la dispersión presupuestaria, la ausencia de información desagregada y la dificultad para establecer un adecuado rendimiento de cuentas.

2.4. Vivienda

A pesar del desarrollo relativamente exitoso del Sistema Financiero para la Vivienda en los últimos quince años, la dispersión institucional, la ausencia de mecanismos de financiamiento de largo plazo, el uso de esquemas de subsidio susceptibles de ser afectados por el clientelismo político, así como la ausencia de mecanismos dirigidos a la clase media, eran factores que limitaban considerablemente la posibilidad de llegar a eliminar en un plazo razonable el déficit habitacional.

Durante el plan piloto ejecutado en el año 1996, la aplicación de los CDR en las instituciones del sector vivienda estuvo marcada por dos limitaciones importantes: primero, que los criterios de evaluación y las metas acordadas en el sector vivienda, no fueron muy rigurosas, debido principalmente a la ausencia de información fidedigna y segundo, el uso de CDR individuales para cada institución no contribuyó a mejorar el nivel de coordinación requerido para garantizar el trabajo conjunto de los principales actores: el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). Otro elemento que limitó el desempeño del sector vivienda, especialmente en lo que respecta al programa de erradicación de tugurios, ejecutado por el INVU, fue la ausencia de criterios para priorizar los proyectos definidos como estratégicos.

Por otro lado, durante el año 1996 destaca el desarrollo de mecanismos financieros novedosos, como el Bono Tasa Real, que permitían acelerar los programas de vivienda trayendo a valor presente los flujos del Sistema Financiero de la Vivienda. Así, a pesar de los problemas señalados, el desempeño del Ministerio de la Vivienda fue evaluado como satisfactorio en 1996. No obstante, la aplicación de

los CDR fue realmente importante para identificar los problemas inherentes de un estilo de gestión que, desde una perspectiva sectorial, carecía de visión de conjunto.

La experiencia acumulada en el año 1996 sirvió de referencia para mejorar la rigurosidad de los criterios de evaluación, y relevó la conveniencia de adelantar un Compromiso de Resultados Sectorial, en el cual las metas del programa de vivienda, y los criterios de desempeño, se definieran para el conjunto de las instituciones del sector, y no para cada una por separado. Así, en el año 1997, en un esfuerzo por adaptar la metodología a las necesidades institucionales, se firmó el Compromiso de Resultados del Sector Vivienda, bajo la rectoría del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos; en este primer ejercicio sectorial no se diluyen las responsabilidades específicas de cada institución, pero se explicita el carácter interinstitucional de los programas de vivienda y la necesidad de fortalecer la coordinación de las distintas instituciones del sector para elevar la efectividad y la eficiencia del mismo. A continuación se presenta el resumen de los resultados de esta evaluación.

Cuadro 4
Sector Vivienda:
Calificación de los programas estratégicos. Año 1997

Programa estratégico	Calificación
1. Asentamientos humanos y vivienda (*)	3.20
2. Erradicación de tugurios (**)	2.33
3. Titulación y compensación social	5.00
4. Bono Tasa Real (***)	5.00
5. Reforma y eficiencia institucional	1.00

(*) Programa de vivienda para grupos de ingresos bajos, con subsidio por parte del Estado.

(**) Se identifican claramente los proyectos prioritarios en cada Provincia.

(***) Mecanismo financiero innovador diseñado para fortalecer al Sistema Nacional Financiero de la Vivienda

Fuente: Elaborado con información derivada del SINE.

Es necesario empezar destacando que, si bien la calificación global es inferior a la calificación obtenida por el MIVAH durante la evaluación del plan piloto de 1996, esto es resultado -al igual que en el caso de salud- de una aplicación más rigurosa de la metodología, y no de un deterioro del desempeño que, por el contrario, parece haber mejorado conforme se fortaleció la coordinación y se consolidaron los nuevos mecanismos financieros. Otro elemento importante se refiere a la calidad de la información con que se realizó la evaluación, donde se encontraron discrepancias entre los datos suministrados para el ejercicio de 1996 y los obtenidos para 1997. Sin adecuada información, no es recomendable proceder con la etapa de incentivos y penalizaciones, como claramente se desprende de la aplicación de la evaluación al sector vivienda en 1996 y 1997.

El programa de asentamientos humanos y vivienda, que tenía una ponderación del 35% dentro del total de los programas estratégicos del sector vivienda, mostró un desempeño satisfactorio durante 1997. A esto contribuyó tanto la capacidad para ajustar el valor del bono de la vivienda para compensar el deterioro sufrido desde 1991, como -y principalmente- el hecho de que se lograra cumplir con las metas establecidas respecto al número de operaciones realizadas dentro de los cinco esquemas definidos en este programa: construcción en lote propio; compra de lote y construcción; compra de viviendas existentes; ampliación y reparación; y compra de lote.

Por el contrario, la evaluación reflejó un avance insuficiente en el programa de erradicación de tugurios, tanto en lo que respecta a los porcentajes de avance en las obras de urbanización de las comunidades definidas como prioritarias, como en los plazos establecidos para la reparación de obras de infraestructura, la entrega de planos, el movimiento de tierras, el número de lotes comprados y el número de viviendas construidas. Si bien la preparación misma del CDR y la mayor coordinación de

las instituciones del sector permitió un avance significativo con respecto a años anteriores, en el sentido de que se definieron con claridad las poblaciones a ser atendidas en forma prioritaria, esto no fue suficiente para alcanzar las metas, ya que el programa enfrentó una serie de dificultades operativas dentro de las que destaca la compleja problemática de la situación meta de este programa, que parece haber sido subestimada en el proceso programador; los problemas típicos que enfrenta el sector público para la selección y contratación de empresas constructoras privadas, donde la cantidad de trabas y trámites burocráticos del propio sector público se ve agravada por la práctica corriente dentro del sector privado de recurrir a las apelaciones como un medio de competencia (desleal); y, finalmente, trabas internas del propio sector vivienda.

En síntesis, la aplicación de los instrumentos del SINE a las instituciones del sector vivienda, ha contribuido no sólo a fortalecer la coordinación interinstitucional y a mejorar los sistemas de información y la definición de prioridades, sino que sirvió también para mostrar la importancia de avanzar hacia un sistema de evaluación capaz de combinar el análisis particular del desempeño institucional, con el análisis integral de los sectores.

3. Evaluación de la evaluación: la falta de recursos no era lo principal

Uno de los resultados más interesantes y más importantes del SINE en estas primeras aplicaciones es, sin duda, el que surgió en los procesos de retroalimentación con los enlaces y jefes de las distintas instituciones y sectores evaluados. Una vez completado el ciclo anual, MIDEPLAN procedió a realizar reuniones con los jefes responsables de los programas evaluados, y con los enlaces del SINE en las distintas instituciones, con el fin de obtener su reacción ante los resultados obtenidos y, en especial, sus apreciaciones sobre los factores que favorecieron o dificultaron el cumplimiento de las metas, y sobre la utilidad del instrumento para mejorar la capacidad de gestión estratégica de las instituciones.

En el Cuadro 5 se presentan los resultados de este ejercicio, agrupando en grandes categorías los factores que contribuyeron o frenaron el buen desempeño de los programas para lograr sus metas.

Cuadro 5
Factores que contribuyeron o frenaron el éxito de los programas evaluados (*)

Factores que contribuyeron al éxito	
Buena planificación y mejoramiento de los procesos internos de trabajo	30
Importancia que se dio a la acción estratégica en los distintos niveles de la institución	16
Disponibilidad de un presupuesto y recursos adecuados	16
Factores que frenaron el éxito	
Factores externos a la institución que dificultaron el cumplimiento de las metas	20
Poca claridad en las metas o desacuerdo con los compromisos adquiridos	17
Entrabamientos administrativos internos a la institución	15
Presupuesto insuficiente para cumplir con los compromisos adquiridos	14
Recursos de amparo y apelaciones a las licitaciones y adjudicaciones	7
Recursos humanos inadecuados para cumplir con los compromisos adquiridos	8

(*)El dato de incidencia refleja el número de veces que los enlaces mencionaron ese factor en las entrevistas realizadas.

Fuente: MIDEPLAN, Sistema Nacional de Evaluación: Reporte anual al Presidente de la República sobre la evaluación de las acciones estratégicas del Sector Público costarricense. Informe de 1997

Contrario a lo que podría esperarse en un contexto de austeridad fiscal, la disponibilidad o falta de disponibilidad presupuestaria no aparece como la razón principal para el éxito o fracaso de los programas estratégicos. Por el contrario, el factor más influyente en el éxito de estos programas, de acuerdo con la opinión de los enlaces del SINE, es la buena planificación y el mejoramiento de los procesos internos de trabajo, a lo que se une una alta valoración de la importancia que se dio a las

acciones estratégicas, es decir, a las prioridades, en los distintos niveles de la institución. Tal y como se expresa en el documento síntesis de la aplicación del SINE para 1997: "El hecho de haber definido con claridad las prioridades para la institución y el conocer que se ha firmado un compromiso con la Presidencia de la República, sobre el que hay que rendir cuentas al finalizar el año, ha contribuido a estimular e impulsar nuevas formas de hacer las cosas" (17).

Lógicamente, se reconoce la importancia de contar tanto con los recursos financieros como humanos necesarios para llevar adelante los programas en cuestión. En este sentido, el papel del SINE al evidenciar las incongruencias entre la asignación presupuestaria y las prioridades definidas fue fundamental para que tanto MIDEPLAN como el Ministerio de Hacienda pudieran operar en la Autoridad Presupuestaria en consecuencia con la planificación estratégica reflejada en los Compromisos del SINE.

También aparecen como un freno al accionar estratégico de las instituciones una serie de factores externos a la institución en cuestión, dentro de los que se mencionan aspectos internacionales, dificultades de coordinación con el sector privado, entramientos a nivel del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, y dificultades para ejecutar acciones que requieren el concurso de otras instituciones públicas.

La importancia que se otorga a la falta de claridad o el desacuerdo que exista en distintos niveles de la institución con los compromisos adquiridos por los jefes, o en los plazos acordados para cumplir esos compromisos, es particularmente alta. Esto puede reflejar dos situaciones distintas: por un lado, el mayor conocimiento que los funcionarios pueden tener sobre la verdadera capacidad de ejecución de su institución, frente al mayor voluntarismo de los jefes; por otro, puede reflejar también el peso de la inercia y la rutina, y el consecuente rechazo a compromisos con nuevas prioridades. En ambos casos, el SINE permite identificar el problema y buscar las soluciones correspondientes.

Coincidiendo con una queja generalizada en el país, tanto los entramientos administrativos internos como la continua presentación de recursos de amparo y apelaciones contra las licitaciones y adjudicaciones realizadas son mencionadas con frecuencia como factores inhibidores del éxito de los programas. Esto requiere de un esfuerzo sistemático por actualizar el marco legal y administrativo en el que se desenvuelven los programas públicos, de manera que pueda aumentar la flexibilidad y agilidad de estos programas sin sacrificar en exceso la inevitable necesidad de control en el uso de recursos públicos.

Finalmente, la experiencia inicial del SINE parece mostrar que, en la búsqueda de una mayor eficiencia social en el funcionamiento del sector público, los primeros esfuerzos tienden a garantizar la cobertura de los programas, para avanzar luego en la medición y el logro de metas vinculadas con la calidad de los programas, quedando para una última fase el establecimiento de metas relativas al costo unitario de los bienes y servicios públicos. Este avance gradual hacia un balance satisfactorio de la cobertura, la calidad y el costo de los bienes y servicios públicos, supone un desarrollo sistemático de la capacidad institucional para actuar de acuerdo con las prioridades establecidas, y para generar la información necesaria para que la evaluación permita diseñar un sistema de incentivos acorde con las necesidades de la nueva cultura institucional. Sin este paso final, los esfuerzos de evaluación terminarán diluyéndose en una rutina burocrática más.

III. La visión del usuario: la otra cara del rendimiento de cuentas

La participación social en la fiscalización del Estado y de sus instituciones públicas, constituye una condición necesaria para consolidar una cultura pública renovada, orientada hacia la calidad de los servicios y la satisfacción de los usuarios. Para ello, sin embargo, se requiere un cambio de actitud a todo nivel, considerando que la búsqueda de un modelo de gestión pública involucra a los gobernantes, a los jefes, a los funcionarios públicos y a los usuarios. Sin un cambio de actitud, que permita

redefinir la forma en que tradicionalmente se han relacionado los proveedores de los servicios públicos y los usuarios, sería prácticamente imposible revertir una serie de prácticas acumuladas a lo largo de los años. Tal y como se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo, "es necesario promover una nueva cultura de la eficiencia pública. Una cultura que ponga énfasis en los productos y procesos de acción estatal y no en las rutinas y tareas, como ocurre hoy. Una cultura de orientación al usuario, basada en la noción de verdadero servicio público, en lugar de la administración ensimismada de la actualidad, en la que el Estado parece trabajar para sí mismo y no para la sociedad y sus ciudadanos. Una cultura centrada en el efectivo rendimiento de cuentas, donde sea clara la responsabilidad de cada funcionario, de cada jerarca, de cada programa y de cada institución. Una cultura donde la comunidad y la ciudadanía en general, tengan la información, la capacidad y los medios para exigir ese rendimiento de cuentas" (18).

La percepción de los usuarios sobre el accionar gubernamental, así como la satisfacción que derivan como consumidores de los bienes y servicios públicos, son elementos básicos para la construcción de un estilo de gestión moderno, en donde las instituciones públicas sean capaces de responder en forma ágil, flexible y oportuna antes las necesidades de la sociedad y de los individuos. La participación social en la fiscalización y el control de los programas públicos es esencial para superar el enfoque tradicional, en donde la oferta institucional y las decisiones sobre la calidad de los servicios son adoptadas en forma unilateral, ignorando los deseos y las necesidades de los consumidores. Una forma de evidenciar este enfoque de gestión pública ensimismado, lo encontramos en la tendencia, cada vez más generalizada entre las entidades públicas, de denominar "rendición de cuentas" a la preparación de una memoria anual elaborada a partir de listas interminables de tareas y acciones (supuestamente) realizadas, pero sin una idea concreta de cómo su accionar contribuyó a mejorar la satisfacción de los usuarios. Esta práctica, que desde el punto de vista de los consumidores resulta irrelevante, debe ser desplazada por un modelo de gestión más participativo, en donde los ciudadanos cuenten con mecanismos ágiles para hacer valer sus derechos, canalizar sus demandas y, fundamentalmente, exigir resultados y pedir explicaciones por los resultados obtenidos.

Sin embargo, para garantizar una participación social efectiva y transformadora, esa participación debe ser inteligente, estratégica y oportuna. No se trata de participar por participar. Por ello, a la par de la sensibilización de los jefes y servidores públicos, la educación y formación de los consumidores se convierte en una necesidad urgente. El ejercicio de rendimiento de cuentas, y con ello la participación social en la fiscalización del Estado, sólo es posible si los ciudadanos conocen sus derechos y tienen los medios para ejercerlos. Sin información, la capacidad real de los usuarios para actuar es mínima. Por otro lado, si no existen instrumentos por medio de los cuales el ciudadano pueda manifestar sus opiniones y canalizar las demandas, la educación al consumidor sería igualmente estéril.

En el caso de Costa Rica, se han impulsado una serie de iniciativas recientes, por medio de las cuales se pretende desarrollar nuevas relaciones entre los usuarios y las instituciones públicas. Si bien los mecanismos se encuentran en sus etapas iniciales, han contribuido significativamente a evidenciar el poder transformador de la participación social, como aliado en la lucha por la eficiencia pública y el uso estratégico y transparente de los recursos públicos.

1. Las Contralorías de Servicios: orientándose hacia el usuario

Aunque son muchos los mecanismos que eventualmente podrían ser utilizados para promover la participación social en el control y fiscalización del Estado, en Costa Rica destaca la implantación del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios de las Instituciones Públicas (Contralorías de Servicios), sustentado en el deber del Poder Ejecutivo de cumplir con el principio de vigilancia sobre el buen funcionamiento de los servicios públicos, de conformidad con el mandato constitucional establecido en el artículo 140, inciso b, de la Constitución Política.

Las Contralorías de Servicios, por tanto, nacen como un instrumento del Poder Ejecutivo para promover el mejoramiento continuo en la prestación de los servicios públicos, así como el acercamiento entre las instituciones públicas y los usuarios. Las Contralorías de Servicios surgen como un instrumento para que la población ejerza su derecho de petición y pueda manifestar, en forma individual o colectiva, su percepción sobre la calidad de los servicios públicos. Por su naturaleza, constituyen también una herramienta para fortalecer la capacidad de la población para exigir el rendimiento de cuentas.

Sin embargo, las Contralorías de Servicios no fueron creadas para institucionalizar “la queja” como mecanismo de participación social, sino para detectar “cuellos de botella” estructurales y alimentar permanentemente el proceso de modernización institucional, como respuesta a las necesidades de los usuarios. En otras palabras, las Contralorías estudian las quejas, opiniones, sugerencias y peticiones de los usuarios, no sólo para encontrarles una solución puntual, sino para identificar aquellos casos en los que el problema en cuestión resulta de una práctica institucional establecida que, por tanto, amerita una solución estructural. Se parte pues de la queja individual para promover una reforma institucional de cara a la satisfacción de los usuarios.

Uno de los principales retos por enfrentar, debido precisamente a la ausencia de una cultura institucional orientada al usuario, radica en el hecho de que tanto los servidores públicos como los usuarios no conocen sus derechos y responsabilidades. Por ello, el sistema se construye a partir de objetivos que buscan otorgar a las Contralorías de Servicios un ámbito de acción amplio, dinámico y con visión de largo plazo:

- impulsar una cultura institucional orientada al usuario,
- promover la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos,
- desarrollar procedimientos accesibles y expeditos para la presentación y solución de las quejas interpuestas por los usuarios,
- garantizar la pronta respuesta a los usuarios, y
- apoyar el proceso de modernización institucional, mediante la generación de información que facilite la toma de decisiones requeridas para mejorar el desempeño institucional y la satisfacción del usuario.

El sistema fue creado en enero de 1993, mediante Decreto Ejecutivo, pero debido a que no se precisaba claramente sus atribuciones y procedimientos, ni contaba con el necesario apoyo político, el proceso no logró avanzar al ritmo previsto. A partir de 1994, en su carácter de Secretaría Técnica del Sistema de Contralorías de Servicio, MIDEPLAN asume la consolidación del Sistema como una tarea prioritaria y claramente complementaria a los esfuerzos de creación del SINE. A instancia de las propias Contralorías, se promueve un proceso de capacitación, y un proceso de sensibilización de los jerarcas institucionales, con lo que se da un nuevo impulso a las Contralorías. Este proceso, aunque todavía es incipiente, ha comenzado a generar información y propuestas relevantes para promover el cambio.

No se puede entender el desarrollo cuantitativo y cualitativo de las Contralorías de Servicio, y su impacto creciente en las instituciones públicas, sin destacar el papel determinante que en estos primeros años ha jugado la gran mística y perseverancia con que han trabajado los Contralores de Servicios designados en cada institución, pues en algunos casos han tenido que enfrentar el escepticismo y hasta la resistencia de los jerarcas y los mismos funcionarios públicos. El compromiso personal de los Contralores los ha llevado a la constitución legal de una Asociación Nacional de Contralores de Servicios Públicos, instancia que por su naturaleza contribuirá a dinamizar y consolidar el sistema implantado.

En general, las Contralorías de Servicios se encuentran actualmente en una etapa intermedia de su desarrollo y legitimación, que se refleja en el hecho de que al mes de abril de 1998, se registraba ya un total de sesenta Contralorías, ubicadas a lo largo y ancho del sector público costarricense: en

instituciones financieras como los bancos estatales y el Instituto Nacional de Seguros; en instituciones sociales como los hospitales de la CCSS, el Ministerio de Educación y las instituciones del sector vivienda; en instituciones responsables de servicios básicos, como el Instituto Costarricense de Electricidad (y telecomunicaciones), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Ministerio de Transportes, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y otros. Al respecto, aunque no todas han evolucionado al mismo ritmo, es posible afirmar que todas han superado la fase inicial, quizás la más compleja de todas, en donde la resistencia al cambio constituía la principal amenaza para su desarrollo. No obstante, el proceso enfrentó una serie de obstáculos, entre los que destacan los siguientes:

- el reducido apoyo de algunos jerarcas y la resistencia al cambio de los servidores públicos;
- la limitada divulgación del sistema;
- la ausencia de un proceso sistemático de formación y educación al usuario, considerando que éstos ven en las Contralorías de Servicios una ventana mágica para la solución de sus problemas;
- la percepción de los jerarcas y servidores públicos, que tienden a percibir las Contralorías como un mecanismo de persecución interno y no un mecanismo de gerencia pública; y
- el escaso contacto que tradicionalmente ha caracterizado las relaciones entre las instancias proveedoras de servicios públicos y los usuarios de los mismos.

Como todo proceso cuyo objetivo es lograr un cambio en la cultura institucional, los beneficios esperados no se aprecian plenamente en el corto plazo. No obstante, de los reportes semestrales generados por las Contralorías de Servicios, se advierte que poco a poco han logrado convertirse en un punto de encuentro entre los proveedores de servicios y los usuarios. Quizás el logro más inmediato lo constituye el creciente reconocimiento de que la consulta al usuario es un mecanismo esencial para mejorar la calidad del desempeño público. En la mayoría de los casos, la retroalimentación desde los usuarios condujo a modificar procesos y procedimientos internos que, hasta entonces, no habían sido percibidos como problema. Lo anterior no implica que el Sistema de Contralorías esté libre de defectos, y todavía dista de cubrir a la totalidad de los servicios públicos. No obstante, las Contralorías han marcado el inicio de un nuevo estilo de gestión pública, en donde calidad del servicio y la satisfacción del usuario ocupan un lugar prioritario para los jerarcas, los funcionarios y las instituciones públicas, contribuyendo así a revertir una larga tendencia al ensimismamiento burocrático.

En la fase operativa, las Contralorías de Servicios se han ido ajustando a las necesidades institucionales y no existe una estructura rígida para ello. El marco institucional otorga flexibilidad para que las entidades más pequeñas asuman esta responsabilidad por medio de instancias organizacionales ya establecidas. En otros casos, debido al tamaño de la institución y la complejidad de los servicios, los jerarcas optaron por crear órganos especializados. Por su parte, en sectores como educación, salud, agua y saneamiento, electricidad y telecomunicaciones, entre otros, las Contralorías han ido adquiriendo una dimensión regional.

A partir de la experiencia acumulada, y de las propias recomendaciones de los Contralores de Servicios, en abril de 1997 el Poder Ejecutivo emite el Decreto Ejecutivo 26025-PLAN, por medio del cual se subsanan una serie de limitaciones identificadas, y se crea con ello un marco más ajustado a las necesidades del momento.

2. Audiencias Públicas: un instrumento complementario

Otro instrumento para promover la participación social, impulsado en algunos casos por las mismas Contralorías de Servicios, en otros por la Defensoría de los Habitantes, y en otros por el propio ordenamiento jurídico, ha sido la implementación de las audiencias públicas. Este procedimiento ha brindado mayor transparencia a decisiones directamente relacionadas con la prestación de los servicios públicos, y ha contribuido a mejorar la comunicación entre las instituciones públicas y los ciudadanos.

Este mecanismo, que se encuentra aún en su fase de experimentación, se utiliza actualmente en instituciones como la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), en el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA). Uno de los aspectos más positivos de esta iniciativa, es que ha evidenciado el desconocimiento que tienen los usuarios sobre sus derechos como consumidores y, también, el desconocimiento que tienen las instituciones públicas sobre los usuarios.

En el caso de la ARESEP, las audiencias públicas contempladas en la ley que dio origen a esta entidad, están dirigidas al análisis de las solicitudes de ajustes tarifarios en aquellos bienes y servicios públicos que caen bajo el ámbito de la ARESEP, como electricidad, agua, transporte público, combustibles y telecomunicaciones. En este proceso, una de las principales dificultades que se ha presentado ha sido la poca capacidad real de los usuarios para analizar información muy especializada y compleja, dentro de un marco de regulación renovado y en pleno desarrollo. Las instancias más organizadas, tales como la Defensoría de los Habitantes y las cámaras empresariales, han logrado participar en forma activa; pero todavía la participación social es endeble. En áreas específicas, como telecomunicaciones y energía, el poder real de los usuarios para actuar es muy reducido; mientras que en otros temas, como el del transporte público, la intervención de los usuarios ha permitido generar información oportuna sobre la calidad de los servicios prestados por las empresas, insumos que han fortalecido el trabajo realizado por el ente regulador. A pesar de lo anterior, la experiencia ha sido fructífera y conforme se consolide una participación más orgánica de los consumidores, este podría convertirse en un mecanismo de fiscalización mucho más efectivo.

En relación con el ICE, particularmente en el campo de las telecomunicaciones, la evolución de este mecanismo es satisfactoria, considerando que en las audiencias públicas, realizadas una vez por mes, participan directamente el jerarca de la institución, el gerente general, así como los gerentes y directores de procesos estratégicos. Esta decisión ha contribuido no sólo a sensibilizar a los funcionarios frente a las demandas de los usuarios, sino que ha creado el espacio necesario para brindar soluciones integrales a comunidades que enfrentan problemas comunes. Un elemento adicional, que conviene señalar, es la implantación de un procedimiento formal para responder a los ciudadanos atendidos en las audiencias públicas, con reglas del juego claras sobre los plazos en que deben ser evacuadas las demandas presentadas.

En la experiencia desarrollada por el ICAA, se ha hecho evidente que los problemas que enfrentan los usuarios de esta institución, relacionados principalmente con la conexión de nuevos servicios de agua, la atención de fugas y la sobrefacturación, requieren una solución pronta. Por ello, la convocatoria a las audiencias públicas, por medio de la Contraloría de los Servicios, se convirtió en un mecanismo para el fortalecimiento de ésta, debido a que provocó un aumento significativo del número de usuarios que acudían diariamente a la Contraloría. En el año 1997, el ICAA inició la desconcentración de este servicio, mediante la designación de contralores en las regiones, con el fin de facilitar la atención de los usuarios en sus propias comunidades. Así, a través de las audiencias y la Contraloría de Servicios, se ha evidenciado, por ejemplo, la magnitud de los problemas de medición y facturación que enfrentaba la institución, situación que condujo al inicio de un proceso de reforma integral, por medio del cual se logrará una transformación radical del sistema de medición y facturación vigente.

En síntesis, con este mecanismo se ha iniciado un nuevo proceso de aprendizaje, que gradualmente podría ser extendido a otras entidades públicas, conforme éstas vayan tomando consciencia de que la consulta a los usuarios contribuye a mejorar la calidad de su propio desempeño.

3. Los “*Citizen’s Charter*”: hacia una cultura de derechos

A partir del año 1996, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), MIDEPLAN impulsó una serie de talleres y seminarios de alto nivel, con el propósito de conocer experiencias internacionales exitosas, en materia de rendimiento de cuentas y gestión por resultados.

En este contexto, se analizó el trabajo realizado en Gran Bretaña, mediante la aplicación de los “*Citizen’s Charter*” o “cartas del ciudadano”, instrumento creado para hacer que los servicios públicos respondan mejor a las necesidades de la población, elevar su calidad, fiscalizar la prestación de los mismos y brindar a la ciudadanía mayor información sobre sus derechos y obligaciones como usuario. Este instrumento se sustenta en el reconocimiento explícito del derecho que tiene todo ciudadano a exigir estándares adecuados de calidad, a tener acceso real a la información, a la no-discriminación, y al rendimiento de cuentas por parte de las instituciones y los servidores públicos, entre otros.

No obstante, a pesar de la importancia de esta experiencia, el análisis de la misma se realizó en un momento en que Costa Rica se encontraba impulsando mecanismos alternativos, tales como los CDR, los Compromisos de Gestión en los Hospitales y Areas de Salud, así como las mismas Contralorías de Servicios Públicos. Por ello, en ese momento en particular, la experiencia de los “*Citizen’s Charter*” sirvió de referencia para apoyar el marco conceptual de los procesos ya iniciados. De hecho, en el caso de los “Compromisos de Gestión” promovidos en el sector salud, se rescatan algunos de los principios básicos en que se sustentan los “*Citizen’s Charter*” y se adaptan a la realidad de la institucionalidad costarricense.

Un ejemplo interesante de cómo un mecanismo, en principio de aplicación general, debe ajustarse a las particularidades de la institución y de los usuarios, lo encontramos en el Hospital Nacional de Niños, institución que durante la aplicación de los Compromisos de Gestión ha logrado mantener el mejor nivel de desempeño. Este hospital ha logrado impulsar un novedoso sistema de consultas al usuario, mediante encuestas diarias aplicadas con el apoyo de grupos voluntarios que colaboran con la institución. Esta tarea se realiza tanto en los servicios de consulta externa como en el área de especialización, con fines fundamentalmente preventivos. Asimismo, a partir de la reciente aprobación de la Convención del Niño por parte de la Asamblea Legislativa, que establece un marco institucional sólido basado en los derechos de la infancia, se ha generado en ese hospital un proceso de análisis para implantar en el corto plazo un nuevo tipo de encuesta especialmente dirigida a los niños, como usuarios principales de los servicios de ese centro, ya que hasta ahora la información era normalmente solicitada a los padres de los niños, pero no a ellos directamente. A lo largo del proceso, un factor determinante ha sido la sensibilización de grupos de funcionarios ubicados en áreas estratégicas a las necesidades y características particulares de los niños, y a sus derechos como pacientes de ese centro.

En el mismo sentido, la CCSS ha recurrido al sistema de encuestas a los usuarios para determinar el grado de satisfacción o insatisfacción con los distintos tipos de servicio prestados por los hospitales, clínicas y demás entidades del sistema público de atención a la salud. Tanto la experiencia general de la CCSS, como el trabajo particular realizado por el Hospital de Niños, revelan que no existen fórmulas ni reglas de aplicación general, y que en términos de gerencia pública, el conocimiento de los usuarios y de sus necesidades constituye la clave para mejorar el desempeño institucional, pero sin sacrificar las prioridades nacionales y los intereses de la colectividad.

IV. Conclusión: un cambio en la cultura institucional

En la experiencia costarricense, se perfila un modelo de gestión pública desarrollado a partir de tres niveles de acción, cuya articulación y perfeccionamiento podrían contribuir a mejorar significativamente la calidad del desempeño institucional y consolidar, en el largo plazo, una cultura pública renovada basada en el efectivo rendimiento de cuentas y en la satisfacción de los usuarios.

Los “Compromisos de Resultados” (CDR) del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), representan el primer nivel. En él se definen y se evalúan, desde una perspectiva estratégica, las

prioridades nacionales, sectoriales, e institucionales. Así, los CDR constituyen un instrumento de gerencia pública, que permiten mantener la visión de conjunto de la acción gubernamental. Los CDR, así concebidos, son una herramienta para dar seguimiento y evaluar, en forma sistemática y permanente, la ejecución de los programas y proyectos estratégicos para el desarrollo nacional, de acuerdo con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Es decir, los CDR son un medio para evaluar las políticas públicas y ejercer el rendimiento de cuentas al más alto nivel político. Por ello, son contratos suscritos entre el Presidente de la República y el máximo jerarca de la institución.

Un segundo nivel, no analizado en este trabajo, encuentra su experiencia pionera en los “Compromisos de Gestión” impulsados por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) (19). En este caso, el instrumento centra su atención en la gestión institucional desde una perspectiva que involucra tanto el plano operativo como administrativo, enfatizando no sólo en los resultados sino también en los procesos. En este nivel, las metas establecidas para las distintas unidades de producción, abarcan todas las áreas que determinan el desempeño y, además, deben ser consistentes con las metas institucionales y de políticas acordadas al más alto nivel político, en este caso, en los CDR. Por su naturaleza, se trata de acuerdos suscritos entre las autoridades superiores de la institución y los gerentes o directores de las áreas estratégicas. En el caso de la CCSS, entre su Presidente Ejecutivo y los Directores de los Hospitales Nacionales y las Áreas de Salud.

Finalmente, los esfuerzos representados por el Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, así como las Audiencias Públicas y otros instrumentos de participación ciudadana, que van desde el uso de encuestas hasta la participación organizada en las Juntas Hospitalarias o las Juntas de Educación, representan el último nivel, por medio del cual se establece el contacto formal entre las instituciones proveedoras de los servicios públicos y los usuarios. Esta fase es fundamental para retroalimentar el proceso de gestión pública a partir de la percepción de los consumidores. La percepción de la población sobre la calidad de los servicios ofrecidos, así como su incorporación creciente en la fiscalización pública, es la mejor garantía para impulsar y consolidar una cultura pública basada en la obligación de los jefes y funcionarios públicos de rendir cuentas a la ciudadanía, por el uso de los recursos públicos y los resultados obtenidos.

En los tres niveles, la aplicación de instrumentos de evaluación tiene un carácter instrumental. La evaluación no es un fin en sí mismo, no es un mero ejercicio académico ni un instrumento de control ex-post, sino un instrumento de gestión que, en el marco de la estrategia de desarrollo definida en el contexto del sistema político vigente, busca maximizar tanto la eficiencia social de los servicios públicos como la satisfacción de sus usuarios.

Notas

- (1) Partido Liberación Nacional: Programa Liberacionista para el Bienestar de los Costarricenses: Gobierno de José María Figueres, 1994-1998, Costa Rica, 1993, p. 90.
- (2) Eduardo Weisner: From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform: the Critical Role of Evaluation World Bank Discussion Papers, No. 214, The World Bank, Washington D.C., 1993, p. 8.
- (3) Ver al respecto el documento: Sistema Nacional de Evaluación: primeros pasos para la institucionalización del rendimiento de cuentas, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica, Octubre de 1995, pp. 5-7.
- (4) Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: SINE: Sistema Nacional de Evaluación, Costa Rica, 1995, p. 1.
- (5) En este campo en particular, era evidente también el trabajo aislado y la ausencia de coordinación entre el Ministerio de Planificación Nacional y el Ministerio de Hacienda.
- (6) Esto debe conducir a una actitud cautelosa frente a los enfoques más sofisticados, como el de “evaluación global” desarrollado por José Sulbrandt y que, si bien produciría resultados teóricamente

más sólidos y generalizables, corre el riesgo de ser percibido como irrelevante por las autoridades políticas. El mismo Sulbrandt advierte que “este tipo de evaluación es un estudio complejo, difícil de ejecutar, que demanda cualificados recursos humanos y que consume un tiempo considerable y elevados recursos financieros. Al mismo tiempo, es un estudio mucho más completo que permite lograr una mejor comprensión del programa y de sus logros y en general obtiene resultados más legítimos para todas las partes involucradas y por consiguiente más utilizables. Dadas estas características debe ser preferentemente utilizado sólo para las más importantes y significativas políticas o programas sociales públicos. En intervenciones más limitadas es posible utilizar diseños más simples y económicos.” Sulbrandt, José: “La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales” en Kliksberg, Bernardo (ed.): Pobreza: un tema impostergable CLAD, PNUD, FCE, México, 1994, p. 345.

(7) En el apartado referido a la aplicación de los Compromisos de Resultados en el sector social se detallan las particularidades de la experiencia en educación, salud y vivienda.

(8) En el próximo capítulo veremos cómo la evaluación durante el proceso de ejecución fue determinante para avanzar hacia las metas previstas originalmente en el sector social.

(9) Este acápite resume lo expuesto al respecto en Garnier, Leonardo: “La política social en tiempos de ajuste” Revista Economía y Sociedad, Universidad Nacional, Costa Rica, Volumen 1, Número 5, Setiembre-Diciembre de 1997, pp. 17-20.

(10) Richard Musgrave: The Theory of Public Finance, New York, McGraw Hill, 1959, p. 9.

(11) Albert Hirschman: Interés Privado y Acción Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 18.

(12) Nicholas Stern: "Comment on "Social Sector Pricing Revisited" by Emmanuel Jiménez" en Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1989, p. 143.

(13) Al respecto, véase el documento: Reporte Anual al Presidente de la República, sobre la evaluación de las acciones estratégicas del Sector Público Costarricense. Informe del año 1997, Mideplan. Costa Rica, abril, 1998.

(14) Para un análisis detallado de los resultados de las políticas sociales durante el cuatrienio 1994-1998, ver Mideplan: Gobernando en tiempos de cambio: la administración Figueres Olsen, Costa Rica, 1998, Segunda Parte: “Una Sociedad Solidaria con Oportunidades para Todos” pp. 143 - 295.

(15) Mideplan. Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, Costa Rica, p. 82.

(16) Cfr. Mideplan: Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, Costa Rica, p. 85.

(17) Mideplan, Sistema Nacional de Evaluación: Reporte anual al Presidente de la República sobre la evaluación de las acciones estratégicas del Sector Público Costarricense. Informe del año 1997, Costa Rica, Marzo de 1998.

(18) Mideplan. Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, Costa Rica, p. 157.

(19) Un estudio detallado de la experiencia de los Compromisos de Gestión se encuentra en Ana Sojo: “Hacia unas nuevas reglas del juego: los Compromisos de Gestión en Salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa”, Cepal, Serie de Políticas Sociales, No. 27, Julio de 1998.

¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa *

José Luis Méndez

Introducción

En los últimos años, América Latina ha experimentado un proceso importante de cambio. Principalmente, ha habido dos tipos de reforma: la económica (estabilización y ajuste), que comenzó en 1982, y la política (democratización y “liberalización”) que se inició a mediados de esa década. En los años noventa, ha comenzado una nueva ola reformista: la gubernamental (eficiencia, profesionalización, descentralización). Esta nueva reforma es relevante tanto en sí misma —por la creciente importancia que los ciudadanos están dando al desempeño eficiente de sus gobiernos— como en función de la consolidación de las otras reformas.

Estos cambios están enmarcados en un proceso más amplio de transiciones que incluyen: 1) transición de un régimen político autoritario a uno democrático; 2) transición de un sistema de relaciones intergubernamentales centralizado a uno descentralizado; 3) transición de un sistema legal y administrativo discrecional y, en ocasiones, corrupto, a un estado de derecho; 4) transición de una economía de planeación centralizada a un libre mercado competitivo; 5) transición del aislamiento nacionalista a la regionalización y globalización, y 6) de un estado grande e ineficiente a uno eficiente y estratégico.

Aunque no es posible establecer una línea temporal para estas transiciones (ya que ocurrieron en forma distinta en varias naciones), no es erróneo señalar que, por un lado, un número importante de países de la región inició a principios de los ochenta una reforma económica, que en algunos casos fue seguida por la reforma política. Por otro lado, concluido o casi concluido el proceso de cambio económico y político (en sentido amplio), varias naciones han venido dirigiendo su atención a la gestión gubernamental. Por ejemplo, desde fines de los ochenta Brasil, Argentina, México, Bolivia, Perú, Chile, entre otros, han implementado cambios en las estructuras de sus administraciones públicas, ya sea para hacerlas más eficientes, profesionalizarlas o descentralizarlas.

En cualquier caso, a finales de los años noventa la reforma de los aparatos administrativos ha adquirido gran importancia, tanto para la región como para los organismos financieros internacionales. Después de todo, hoy en día el Estado en cualquier parte del mundo realiza una cantidad de tareas impensable hace treinta o cuarenta años. Para cumplir con estas tareas, así como para ser capaz de recorrer con éxito los procesos de transición mencionados, el establecimiento de un servicio civil profesional es un requisito fundamental, como se explicará en el apartado correspondiente a redes cooperativas y círculos virtuosos.

En este trabajo se presentan, comparativamente, varios asuntos y dilemas relacionados con ciertos temas que, desde mi punto de vista, son centrales para las administraciones públicas latinoamericanas: el servicio civil de carrera, la evaluación del desempeño, la desconcentración, la descentralización y la participación. Se describe el desarrollo que estos temas han tenido en México y varios países sudamericanos —principalmente Brasil, Argentina, Bolivia y Chile. Se recomiendan asimismo algunas orientaciones estratégicas para las reformas administrativas en la región, para terminar con una sección en la que se desarrollan dos enfoques contingentes como dos posibles caminos para enfrentar los dilemas que se describirán.

(*) Este trabajo recoge, con modificaciones y adiciones, una sección del texto “Estudio Introductorio”, realizado por el autor para el libro de B. Guy Peters, **La política de la burocracia**, por aparecer en el Fondo de Cultura Económica. Una versión preliminar fue presentada en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 14 al 17 de octubre de 1998.

I. Algunos temas publi-administrativos de actualidad en América Latina

Los países latinoamericanos han venido desarrollando importantes reformas político-administrativas. Algunos de estos países han llegado a redactar nuevas constituciones (aparte de Brasil, Perú y Colombia). Otros han intentado o implementado "reformas del Estado" (México, Venezuela y Argentina). Los procesos de privatización han sido importantes en algunas naciones: México, Bolivia, Chile, Perú y, hasta cierto grado, Argentina han cambiado significativamente el tamaño y la naturaleza de sus empresas públicas. Varios Estados han llevado a cabo importantes reformas en sus administraciones públicas, especialmente Bolivia, Chile, Perú y Argentina (la cual estableció en 1991 uno de los servicios civiles más desarrollados de América Latina). Por otro lado, México, Argentina, Chile y Perú llevaron a cabo reformas fiscales, financieras y laborales importantes (entre otras). La (re)democratización y liberalización políticas han revitalizado los actores socio-políticos, lo que ha involucrado una mayor, aunque no siempre elevada, participación y pluralidad en la toma de decisiones, pese a que también ha traído problemas de gobernabilidad y eficiencia administrativa (como ha ocurrido en Brasil).

Los formatos que los países latinoamericanos han establecido para diseñar e implementar las diferentes reformas han variado. Mientras que cuando menos en algunos casos como Brasil, Argentina, Venezuela y Ecuador se han seguido formatos más participativos y a veces basados (como en Brasil) en modelos conceptuales claros y bien diseñados –lo cual es básico para guiar y legitimizar adecuadamente las reformas– (Bresser Pereira 1997: 100; Domeniconi 1997: 218), otras naciones (como México) han diseñado sus reformas de arriba hacia abajo, sin discusión con los actores sociales (*v. gr.* las comunidades de expertos nacionales o internacionales), sino en forma casuística, pragmática e incluso semi-secreta.

a. Servicio civil de carrera

El servicio civil de carrera –esto es, un sistema meritocrático de reclutamiento, promoción y permanencia para los funcionarios intermedios– ha sido un tema de permanente discusión en América Latina. Entre los países en los que dicho servicio ha tenido un desarrollo considerable, aun cuando con diferencias y cambios en su naturaleza y extensión, están Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Perú, Venezuela y Uruguay. En las últimas décadas, algunos de estos países lo han iniciado o extendido en la instancia federal (Argentina, Chile, Bolivia), mientras que otros han buscado flexibilizarlo (Brasil, Perú).

En el caso de Brasil, desde el principio de su gobierno, el presidente Cardoso buscó reformar varios artículos de la Constitución, entre ellos el relativo al estatuto de servicio civil, pues éste ha sido demasiado homogéneo, con concursos rígidos, estabilidad laboral excesivamente fuerte y beneficios desorbitados (entre otras cosas, para jubilaciones) (Bresser 1997). Gracias al argumento de que dicho cambio era necesario para la estabilización económica y el apoyo de los gobernadores y los altos funcionarios, en 1998 se logró que el congreso aprobara una cierta flexibilización del servicio. Por otra parte, en Perú, a través de la privatización, eliminación de agencias, despidos e incentivos para abandonar el servicio civil, Fujimori redujo a mediados de los noventa –en una medida que se antoja excesiva– el número de empleados públicos de 700.000 a poco más de 300.000.

La discusión sobre el servicio civil en México revela claramente los varios dilemas presentes en este tema. En este país, la Secretaría de Hacienda elaboró un proyecto de servicio en el que el acceso a los puestos sería por concurso y habría un sistema de promoción por el que tras evaluaciones anuales los servidores públicos podrían ir ascendiendo a lo largo de siete “niveles” y tres “categorías”. Hacienda controlaría las partes medulares del sistema. La idea en un principio era aprobar este proyecto en 1997 (como se establece en el Plan Nacional de Desarrollo). Ese proyecto, sin embargo, no fue presentado a la legislatura, en parte porque hubo diferencias entre la Secretaría de Hacienda y la

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), ya que ésta se ha inclinado por un enfoque más flexible y descentralizado. Para varios observadores (*v. gr.* Guerrero 1998) y el autor, la propuesta de Hacienda (al menos la que ésta ha presentado en público) podría llevar a un servicio civil costoso, rígido y centralizado. Una propuesta más descentralizadora fue elaborada y presentada formalmente como iniciativa al congreso por el senador Esteban Moctezuma. Está por verse si esta propuesta, todavía sujeta a modificaciones, es o no aprobada por el congreso o si Hacienda termina desarrollando todavía más y, eventualmente, presentando su propuesta, aunque, entretanto, Hacienda ha venido avanzando en algunos aspectos relacionados con los recursos humanos. El asunto se complica porque, como en un intento anterior (Pardo 1991), el sindicato que organiza a los trabajadores operativos preferiría tener sólo un servicio que abarcara los puestos bajos e intermedios, y que permitiera el ascenso con base en la certificación de habilidades más que en la educación superior.

A pesar de la importancia crucial que se otorga al servicio civil, varios factores interrelacionados han impedido avanzar en este tema en México, en orden de importancia: la fragmentación burocrática, la crisis de paradigmas –el ver como los países más desarrollados están caminando en la dirección opuesta y el temor de que un servicio civil ate las manos de los políticos a la hora de implementar sus programas–, la inexistencia de sistemas adecuados de evaluación que permitan el desarrollo de un sistema realmente meritocrático (el talón de Aquiles de muchos servicios civiles), los diseños totalizadores en lugar de graduales y descentralizados, una agenda sobrecargada con asuntos que han absorbido casi toda la atención (crisis económica, Chiapas, el narcotráfico, etc.), entre otros. Así, existe la posibilidad, como ha sucedido en casos anteriores (Méndez 1995), de que los mandos medios continúen sin un servicio profesional que traiga la motivación y la mayor (que no rígida) estabilidad, especialmente necesarias en todo sistema democrático y/o federal.

b. Medición del desempeño

La tendencia a concentrarse en la administración por resultados y en las corrientes administrativas resumidas bajo el término de nueva gerencia pública ha tenido un impacto importante en América Latina. Al menos dos países han concentrado sus esfuerzos reformadores en este aspecto. Por ejemplo, en los tres primeros años y medio del gobierno de Zedillo ésta es la única área de modernización administrativa que ha registrado avances –para fines de 1997 alrededor del 65% de las unidades gubernamentales en este país habían desarrollado estándares de servicio (*v. gr.* número de días para proveer el servicio) y muchas habían desarrollado sus indicadores (*v. gr.* porcentaje de las veces que se ha alcanzado el estándar). Las dependencias han monitoreado estos porcentajes y estudiado las razones cuando éstos no son suficientemente elevados. Por ello, actualmente, en algunas áreas de la administración pública mexicana los ciudadanos saben que deben esperar del gobierno, lo que, aún si no lo obtienen, es ya una ventaja. Además, la Unidad de Modernización Administrativa de SECODAM ha venido promoviendo una mentalidad “cliente-amigable”, la reingeniería de procesos, la calidad total y una mayor sub-contratación dentro del sector público.

Los cinco objetivos de modernización del Gobierno del Presidente Zedillo, en México	
•	Estandarización y evaluación
•	Participación
•	Profesionalización
•	Descentralización
•	Honradez y control

Estas reformas hacia la “nueva gerencia” han tenido un progreso considerable en algunas entidades sub-nacionales, tales como los estados de Nuevo León (Roel 1996), Sonora, Tamaulipas, Chihuahua, San Luis Potosí así como en entidades paraestatales como el Colegio Nacional de

Educación Profesional (CONALEP 1996). Sin embargo, los avances no han sido ni generalizados ni rápidos, ya sea porque no ha habido un consenso entre los tomadores de decisiones dentro de cada agencia sobre la importancia o la idoneidad de las reformas, o por la incertidumbre sobre como hacer la transición a los nuevos patrones, pues el viejo paradigma que se enfoca en los procedimientos es todavía muy fuerte.

Con respecto a la evaluación, aunque no se ha creado en realidad un sistema en este campo, la Secretaría de Hacienda desarrolló un proyecto para una Nueva Estructura Programática (NEP), que comenzó a ser aplicado en 1998 y que apunta al fortalecimiento de la planeación corporativa, el cambio de la relación de la planeación con la presupuestación y el desarrollo de un nuevo lenguaje NEP. Se espera que esto permita mejor coordinación y evaluación del desempeño de acuerdo a los objetivos y no a los procedimientos. Este nuevo sistema de programación y presupuestación parece ser un proyecto bien diseñado pero corre el riesgo de sólo cambiar la terminología y no las prácticas ni la cultura del sector. Por otra parte, un área del sector público que ha presentado innovaciones en el campo de la evaluación es el Instituto Federal Electoral, donde los miembros del Servicio Profesional Electoral –su sistema civil de carrera– han comenzado a ser evaluados por resultados y no sólo por actividades.

Chile es otro país que desde mediados de los noventa ha concentrado sus esfuerzos en desarrollar y aplicar indicadores de desempeño en múltiples servicios públicos. Bajo el gobierno de Frei, el Ministerio de Hacienda ha comenzado a condicionar las asignaciones a los resultados medibles por indicadores de gestión (Álvarez 1996). El problema en esta área es que hay funciones que son más fácilmente evaluables que otras y no tenemos una guía clara para identificarlas.

c. Desconcentración, descentralización y participación

Tres temas que apuntan a la creación de una administración más flexible y/o democrática son la desconcentración, la descentralización y la participación. En cuanto a la primera, varios países han venido buscando implementar la desconcentración administrativa hacia agencias públicas autónomas, principalmente Colombia y Brasil, aunque el tema no ha sido ajeno a otros casos como el mexicano. El temor que ha estado presente a este respecto es el del posible aumento de la corrupción e incapacidad gubernamental de dirección de las tareas de desarrollo.

Desde los años ochenta, la descentralización político-administrativa hacia regiones y localidades ha ocupado un lugar importante en la agenda de países como Colombia, Brasil, Argentina, Nicaragua o México. Aún cuando los avances han sido desiguales, se podría decir que con algunas excepciones (*v. gr.* Perú) la descentralización ha ido avanzando en la región, a pesar del hecho que las identidades regionales no son tan fuertes como en otras partes del mundo (probablemente con la excepción de Brasil, Colombia, y Ecuador).

Finalmente, también se ha venido discutiendo o buscando el aumento de la participación, ya sea de los grupos sociales (lo que algunos llaman el cuarto nivel de gobierno), las organizaciones civiles o los ciudadanos. En México recientemente ha habido avances en cuanto a la mayor participación de los grupos sociales locales en materia de infraestructura pero un retroceso en cuanto a la promoción adecuada de las organizaciones civiles, que en su mayoría son consideradas como lucrativas por el gobierno (aunque la mitad recibe algunos beneficios fiscales, Hacienda puede retirárselos discrecionalmente, a veces por razones incomprensibles como el que pasen de ser organizaciones asistencialistas a organizaciones de desarrollo) (Méndez 1998). Hacia 1997 los países más avanzados en cuanto a la promoción de las organizaciones civiles eran Brasil y Colombia.

Respecto a la participación ciudadana, hasta ahora básicamente se han utilizado mecanismos como el plebiscito o referéndum, tanto por gobiernos democráticos como autoritarios (aunque los últimos los utilizaron con particular frecuencia).

Estos tres temas implican dilemas de difícil resolución. Descentralizar y desconcentrar tiene sus ventajas (adaptación, oportunidad, etc.) pero también sus desventajas potenciales (dispersión,

corrupción, caciquismo). En cuanto a la participación, el problema es que estamos ante dos modelos democráticos opuestos —el electoral o de arriba hacia abajo y el administrativo o de abajo hacia arriba—, cada uno también con sus ventajas y desventajas. En estos dos casos es difícil saber cuando optar por una u otra alternativa (1).

II. Entre la nueva y la vieja administración pública; orientaciones estratégicas, generación de redes cooperativas y enfoques contingentes

¿Es posible descentralizar el poder y al mismo tiempo a) combatir en lugar de favorecer las fuertes tendencias a la corrupción en la región y b) fortalecer en lugar de debilitar la capacidad del Estado latinoamericano para guiar adecuadamente el desarrollo nacional? Yo creería que la respuesta a esta pregunta es positiva, aunque no sencilla. Para conseguirlo, recomendaría varias orientaciones estratégicas, algunas de las cuales tienen dos puntos generales en común que discutiremos al final de esta sección y en la siguiente.

a. Orientaciones estratégicas

1. Enfatizar la orientación hacia los resultados en lugar de los procedimientos. Ello involucraría mejor monitoreo y evaluación, así como una definición más precisa de las respectivas responsabilidades. Estos objetivos se han mostrado más elusivos de lo previsto alrededor del mundo y han sido criticados como meros instrumentos utilizados por los gerentes para recobrar el poder, pero eso no significa que no se pueda alcanzar un sistema de evaluación mínimamente aceptable.
2. En vez del mero castigo, combatir la corrupción vía la administración por resultados (Osborne y Plastrick 1997:239), incentivos positivos como los ofrecidos por los servicios civiles (capacitación, socialización, sentido de cuerpo y misión públicos), y otros elementos de lo que el Programa de Servicio Público de la OCDE ha llamado una “infraestructura ética” (PUMA 1996).
3. Adoptar una estrategia gradual, en la que los poderes sólo se desconcentran a agencias que han desarrollado buenos sistemas legales, profesionales, de información, etc.
4. Establecer una política de capacitación efectiva, consistente y basada en la descentralización y la competencia en lugar de la monopolización.
5. Fortalecer la capacidad de los congresos, vía mayores poderes de fiscalización, mejores grupos técnicos de apoyo, sistemas de manejo de información modernos, etc.
6. Fortalecer las capacidades decisorias, presupuestales, fiscales y evaluatorias de las regiones y localidades, así como de redes y mecanismos formales e informales de coordinación, previa o simultáneamente a la descentralización (para más sobre esto ver Méndez 1998).
7. Promover y fortalecer las organizaciones civiles y sociales dentro de estas redes de cooperación. Como varios autores han enfatizado (Esman 1991; Méndez 1994, 1998; Tandler 1997), estas organizaciones deben ser apoyadas e impulsadas por el Estado, ya que, siempre y cuando ciertos peligros sean evitados, constituyen actores clave para la administración por resultados, el ataque a la corrupción y en general el desarrollo de círculos virtuosos entre los diversos actores involucrados en el desarrollo.
8. Desarrollar un servicio civil que balancee el nuevo y el viejo paradigma administrativo, tomando en cuenta los retos específicos de los países en desarrollo; esto es, un servicio civil que, por un lado, motive a los servidores públicos, permita una memoria institucional y un equipo de funcionarios más estable y experimentado, pero sea, al mismo tiempo, lo suficientemente flexible para permitir la necesaria dirección política y la separación laboral rápida de casos de clara ineficiencia; que no sea demasiado abierto —para valorar la dedicación de los funcionarios de carrera— ni demasiado cerrado —a fin de no cerrar el espacio que les corresponde a los actores externos al sistema (oportunidad competitiva a los candidatos externos, espacio para conducción a los políticos electos y adaptabilidad social a los servidores públicos “de campo”).

Aunque vale la pena tener un sistema que provea orden y uniformidad a un nivel general, los sistemas deben permitir a las agencias adaptar varios aspectos del servicio civil a sus particularidades. Al mismo tiempo, sin embargo, una entidad central debe tener la capacidad de revisar y aceptar tales adaptaciones, de acuerdo a un criterio general. En este sentido, aunque es una tarea difícil, las áreas o funciones del Ejecutivo en las que sería apropiado desarrollar un sistema de carrera hasta niveles relativamente altos deben ser distinguidas de aquéllas en que lo opuesto debe operar.

La relación entre burócratas y políticos es un tema complejo y la amplia literatura sobre el tema no puede ser aquí discutida (para un texto clásico ver Aberbach, Putnam y Rockman 1981). Baste por el momento mencionar tres ideas. Primero, como Heady (1995) ha enfatizado, en los países en desarrollo se debe tratar de balancear el desarrollo burocrático con el político, pues si bien en estos países una burocracia profesional y suficientemente desarrollada es fundamental para acometer los difíciles retos que enfrentan, por otro lado la burocracia ha tendido a avasallar al resto de actores políticos y sociales, tradicionalmente más débiles. Segundo, dividir el servicio civil en varias partes, junto con otras medidas de control. Y tercero, los métodos de contratación deben buscar una combinación de disposición política y capacidad administrativa, esto es, una “capacidad respondiente” más que una “capacidad neutral” (todo un reto tanto para países desarrollados como en desarrollo).

9. Aunque cierto grado de aislamiento político puede ser positivo, un comité de las reformas más formal y abierto a la sociedad, que permita la orientación conceptual, coordinación y monitoreo adecuados de un proceso que involucra en realidad varias reformas, sería muy benéfico para la efectiva realización de cualquier modernización administrativa –como demuestran los casos de Brasil y Argentina (Bresser Pereira 1997: 100; Domeniconi 1997: 218).

b. Redes cooperativas y círculos virtuosos

Los puntos 5) y especialmente 6) y 7) hacen referencia a un aspecto básico en el que he insistido desde hace algún tiempo (Méndez 1986, 1996a, 1998): la necesidad de salir de los círculos viciosos en los que América Latina ha estado atrapada por tanto tiempo y generar círculos virtuosos de cooperación para promover el interés público entre los actores sociales, administrativos y políticos. En realidad, éste es el objetivo básico que toda reforma político-administrativa debería buscar.

La bibliografía reciente ha resaltado que un punto clave aquí es el de la confianza (Putnam 1993; Fukuyama 1995). Esta se puede definir como el cumplimiento de las expectativas de un actor sobre la personalidad, actitud o rol de otro(s) (2). Dicha confianza es clave porque es la base para el surgimiento de redes de cooperación que, más allá de las formas, involucren a las prácticas y conductas reales de los actores y que son las únicas que pueden generar los mencionados círculos virtuosos.

Respecto a esto, las aportaciones que hace la teoría de juegos (véase Axelrod, 1997) se podrían aterrizar señalando que los juegos cooperativos que pueden generar círculos virtuosos (y evitar los viciosos) en favor del interés público involucran actores con: a) una cierta estabilidad, b) perspectivas de mediano a largo plazo, c) códigos o principios compartidos de conducta –que frecuentemente involucran un sentimiento de pertenencia a un grupo altamente valorado–, d) lenguajes comunes (que eviten el “ruido” que lleva a juegos no-cooperativos) y e) mecanismos justos de resolución de conflictos. Y especificando aún más el punto, en mi opinión un servicio civil es un instrumento concreto que se puede utilizar para imprimir estos rasgos a los actores. Por ello, para culminar con éxito los diversos procesos de transición que experimenta América Latina, es imprescindible que los gobiernos establezcan un servicio civil que asegure el profesionalismo, la eficiencia y la estabilidad.

Algunos estudiosos de los países en desarrollo han hecho también aportaciones importantes en este campo. Tandler (1997) ha argumentado correctamente que la emergencia de relaciones de cooperación y confianza es favorecida por las estructuras de trabajo adaptadas al tipo de servicio y por un patrón justo y transparente tanto de compensación (que puede incluir desde fijación de precios hasta mejores salarios) como de censura (de meras amonestaciones a separaciones laborales) de los

servidores públicos, a su vez resultado de mecanismos de evaluación intra-gubernamentales aunque también sociales (vía ONG, encuestas, etc.).

Esman (1991), Caiden (1997) y la misma Tendler (1997) argumentan a favor de redes “de campo” (*field networks*) y tienen una visión crítica de la naturaleza elitista y rígida de los servicios civiles de carrera, por lo que se oponen a la recomendación usual de imitar los Estados meritocráticos de Asia. Hay que reconocer que, en efecto, los servicios de carrera pueden separar a los servidores públicos de los grupos sociales que supuestamente son los beneficiarios de los programas. Sin embargo, aparte de que tales riesgos se pueden reducir bajo diseños adecuados de servicios civiles, estos autores nos dicen muy poco sobre cómo es que las mencionadas redes van a emerger, quizá exageran su contribución (por lo menos si no se prevé cierto monitoreo), y en mi opinión no ven con suficiente claridad (especialmente los primeros dos) el crucial papel que, dadas ciertas condiciones, los funcionarios de carrera pueden jugar en la promoción de tales redes, aun cuando no participen en ellas (por ejemplo, como Tendler nos hace ver, los funcionarios de las instancias sub-nacionales).

La bibliografía y debate sobre este tema son demasiado amplios para ser presentados aquí. Basta decir que personalmente (Méndez 1997) prefiero subscribir el concepto de Evans (1995) de “autonomía integrada” –un patrón que implica tanto la colaboración pero al mismo tiempo la separación o autonomía entre un aparato estatal estable y meritocrático y los grupos sociales–, que, nos guste o no, ha sido lo que ha conducido a la emergencia de redes cooperativas en favor del interés nacional en varios países asiáticos. Otros autores han enmarcado la misma cuestión en términos de encontrar la combinación adecuada entre cooperación y competencia (Rueschmayer y Putteman 1992; Pempel 1982; para un punto de vista más gerencial ver Nalebuff y Brandenburger 1996, quienes idearon el término “Co-opetencia”) y mencionan varios casos a tal efecto (v. gr. Suecia o Austria, por Onis 1991).

III. Enfoques contingentes

Ninguna estructura en particular ofrece la solución perfecta para el problema de la organización de los servicios gubernamentales, sino que la decisión de inclinarse por una u otra depende de varios factores. Varios de los puntos arriba mencionados (por ejemplo el 3 y el 8) y, en general, los dilemas que los países latinoamericanos enfrentan en la coyuntura actual respecto a la modernización administrativa, nos llevan a una conclusión semejante, es decir, a la necesaria adopción de un “enfoque contingente”, esto es, uno que nos permita elegir la decisión o estructura de personal (servicio civil o flexibilidad laboral, centralización o descentralización, gobernabilidad o participación) en función de la situación involucrada. Algunos países latinoamericanos como Brasil, en cierta medida inspirados por la experiencia inglesa, han tratado de seguir este modelo, pues por ejemplo han diferenciado entre áreas estatales de “centro” (*core*), de “servicio” y sociales (Bresser 1995).

El problema es que esta tarea es más difícil de lo que aparenta. En realidad la investigación en este campo no ha sido capaz de captar la enorme y compleja cantidad de factores que afectan las decisiones. De esta forma, la tarea de desarrollar los enfoques contingentes se enfrenta a formidables obstáculos y no se puede sino desarrollar guías muy sencillas. Para empezar, como bien indica Guy Peters en la Introducción a *The politics of bureaucracy*, este tipo de enfoque no puede ser tomado como un método explicativo, ya que las decisiones y estructura organizacionales son obviamente explicados por factores adicionales a su adecuación al contexto. Aquí estamos tratando de utilizarla como una herramienta prescriptiva, pero aún así enfrentamos problemas importantes. Sólo por mencionar tres, podemos decir que, primero, los enfoques contingentes requieren de tipologías de estructuras de decisión y de situaciones, pero desarrollar éstas es una tarea extremadamente difícil, porque hay muchas dimensiones implicadas en tales estructuras y situaciones, y no es fácil justificar la elección de sólo algunas (que es lo que permite construir cualquier tipología). Segundo, empatar adecuadamente las categorías de una tipología (estructuras decisorias) con las categorías de la otra (situaciones), es

algo frecuentemente complicado. Tercero, con frecuencia los casos reales no encajan bien en las categorías desarrolladas. Por ejemplo, si empatamos un tipo de meta con algún tipo de organización, nos enfrentaremos al problema de que las organizaciones usualmente se dirigen hacia varias metas.

Una vez dicho esto, los problemas e insuficiencias de los enfoques contingentes no deberían evitar que los aprovechéramos en la medida de lo posible. De hecho, prácticamente no vería de qué otra forma podríamos proceder, por lo menos si nuestro objetivo es alcanzar resultados eficientes, estables o aceptables. A pesar de todas las críticas, en realidad muchos autores terminan recomendando de una forma u otra algún enfoque contingente y muchos tomadores de decisiones lo utilizan todo el tiempo (aun cuando rara vez de una forma del todo consciente y metódica). Tal vez algo que se podría hacer para reducir el riesgo de la sobre-simplificación es evitar el uso de una sola tipología y tratar de i) considerar tantas como podamos y ii) verlas como una suerte de “transformers”, que podamos adaptar según la situación decisoria que se enfrente. En este sentido, enseguida desarrollaré dos tipologías que considero útiles para las circunstancias particulares de los países latinoamericanos, aunque mencionando y basándome para ello en varias otras. Valga mencionar que tales clasificaciones involucran un tomador de decisiones enfrentado a situaciones de decisión aquí simplificadas, pero que en realidad implican dinámicas del poder y relaciones de negociación siempre más complejas. Así, no se trata de recetas rígidas y detalladas ni de varitas mágicas para resolver procesos de decisión extremadamente complejos, sino más bien guías generales para conseguir un mejor acercamiento a los mismos.

a. Tipología de modelos y situaciones de decisión

En mi opinión, una buena tipología debe evitar ser tanto demasiado simple como demasiado compleja. En el primer caso, no puede capturar la complejidad de la realidad; en el último no puede ser entendida y usada fácilmente. Con este criterio en mente, he desarrollado una matriz tridimensional con ocho celdas, resultantes de la combinación de lo que para mí son los tres elementos contextuales más importantes: metas, medios y actores (3). Después empato las ocho situaciones con cuatro modelos de toma de decisiones: Racionalidad, Racionalidad Limitada, Ajuste Mutuo Partidario y “Bote de Basura”. Esta matriz trata de mejorar la pionera pero, desde mi punto de vista, demasiado simple Matriz Thompson-Tuden (1959) (4), aunque tratando a la vez de no complicarla demasiado.

Para poder construir una matriz tridimensional uso una escala con valores dicotómicos en una dimensión de cada uno de los ya mencionados elementos; claras u oscuras (claridad) para las metas, precisos o imprecisos (precisión) para los medios y heterogéneos u homogéneos (heterogeneidad) para los actores. A fin de dar un poco de mayor flexibilidad a la matriz podemos intercambiar las dimensiones de los elementos o los elementos mismos de la matriz, y de esta forma ajustarla mejor a los elementos o dimensiones juzgados como más prominentes en una determinada situación. Por ejemplo, es posible, sin afectar la articulación entre situaciones y modelos de decisión, observar otras dimensiones como la estabilidad de las metas (*v. gr.* estables o inestables), la seguridad (seguros o inseguros) o suficiencia (suficientes o insuficientes) de los medios y la condensación (condensados o dispersos) de los actores. También, como veremos posteriormente, podríamos intercambiar unos elementos por otros, aunque esto podría hacerse básicamente con relación al tercero de la heterogeneidad (pues la mayoría sino es que todas las decisiones requerirán metas y medios).

Dimensiones principales para la toma de decisiones
<ul style="list-style-type: none">• Fines (claridad, estabilidad)• Medios (claridad, seguridad, suficiencia)• Actores (heterogeneidad, condensación)• Tiempos (urgencia)

Con respecto a los modelos, los que mencioné anteriormente no son sino cuatro modelos de decisión clásicos (si no es que *los clásicos*), presentados por algunos teóricos clave: Weber, Simon, Lindblom así como March y Olsen. Estos modelos pueden ser tomados como tipos ideales, a los cuales la realidad se puede acercar pero no igualar, ya que los casos reales pueden tener la mayoría de los rasgos de un modelo, pero difícilmente todos. A través del tiempo ha habido una discusión acerca de cual es el modelo que describe o explica mejor la realidad. No voy a discutir aquí esa complicada cuestión. Sin embargo, la matriz tridimensional asume que todos ellos se han dado y pueden darse.

Por lo tanto, como tipo ideal, el primer modelo de decisión –racional– implicaría las siguientes características: a) un número muy reducido de tomadores de decisiones, b) en niveles altos de una estructura altamente formalizada, c) concentrando una gran cantidad de recursos (conocimiento, dinero, tiempo, etc.), d) toman decisiones *maximizantes*, que e) son llevadas a cabo por un gran número de actores operativos con prácticamente nula capacidad para negociar o influenciar tales decisiones, f) de acuerdo a reglas claras, extensas y uniformes, g) que derivan en resultados en el corto plazo, h) y que implican una alteración significativa de la realidad. Este modelo se relaciona con el tipo legal-racional desarrollado por Weber, y en cierta medida posteriormente desarrollado por Taylor y especialmente Ford para la administración de empresas, así como con el modelo POSDCORB (en español: planeación, organización, reclutamiento, dirección, coordinación, reporte y presupuestación) de Gulick (1937) y el modelo de la “organización-máquina” de Mintzberg (1991).

El segundo modelo de decisión –racionalidad limitada– involucraría que: a) un pequeño número de tomadores de decisiones, b) situados en niveles altos de una estructura algo formalizada, c) con una cantidad limitada de recursos, d) toman decisiones *satisfactorias*, e) que son llevadas a cabo por otros actores con poca capacidad para negociar o influenciar dichas decisiones, f) de acuerdo a un cierto número de reglas definidas, g) con resultados en el mediano plazo, h) que implican cierto cambio de la realidad. Como había mencionado, este modelo fue avanzado por Simon (1976), especialmente como crítica a la racionalidad (ilimitada).

El tercer modelo de decisión –ajuste partidario mutuo – involucraría: a) un amplio número de tomadores de decisiones, b) en varios niveles de una estructura algo informal, c) con recursos dispersos entre ellos, d) toman decisiones acordadas grupalmente, e) que son llevadas a cabo por sí mismos y/u otros actores con cierta capacidad de negociación y influencia, f) de acuerdo a pocas y flexibles reglas, y g) con resultados en el largo plazo, h) que involucran un cambio incremental. Este modelo fue desarrollado por Lindblom (1965), como la versión prescriptiva de su bien conocida teoría descriptiva del incrementalismo.

El cuarto modelo –bote de basura– implicaría que: a) un muy amplio número de tomadores de decisiones, b) en muchos niveles de una estructura altamente informal y flexible, c) con una amplia dispersión de recursos, d) son conducidos fortuitamente hacia las decisiones en el curso de su propia interacción, e) las cuales son llevadas a cabo por ellos mismos y/o por otros actores con una amplia capacidad de negociación e influencia, f) de acuerdo a pocas y ambiguas reglas, g) que llevan a resultados en el muy largo plazo, h) así como a cambios muy pequeños. Este modelo fue desarrollado por Cohen, March y Olsen (1972), y desarrollado por Kingdon (1984) para explicar el establecimiento de las agendas. El modelo de la “organización innovadora” de Mintzberg ofrece una idea similar (5).

Podría pensarse el modelo de racionalidad como un espacio en el que, al entrar el decisor, tiene que considerar absolutamente toda la realidad. Sólo una vez que la ha analizado completamente, es capaz de llegar a una decisión. En cambio, el modelo de racionalidad limitada también implica un conocimiento de la realidad, pero sólo de una porción limitada de ella; esto es, dado que es imposible conocer –y, por lo tanto, analizar– toda la realidad, sólo se enfoca a una parte, desde la cual el decisor escoge la mejor estrategia, dentro de un marco limitado de posibilidades. El incrementalismo, por su parte, puede imaginarse como un espacio pequeño y cerrado dentro de la realidad, lo cual facilita la toma de decisiones, pues las estrategias a considerar son sólo una o dos que varían marginalmente

respecto a la anterior. Finalmente, en el modelo de bote de basura el decisor entra a un espacio en el que hay algunas estrategias ya en curso, por lo que sólo tiene que esperar a que se combinen en un resultado final.

A partir de ello, puede construirse la matriz que, como he mencionado, tiene ocho celdas. Podemos presentarlas como una figura similar a una peineta o como un cubo tridimensional, como se muestra en las siguientes páginas. La primera celda sería la del lado izquierdo de la peineta o la situada en la parte superior izquierda del cubo. En este caso, las metas, medios y actores tienen valores elevados en las dimensiones de claridad, precisión y heterogeneidad: las metas son claras (y/o estables), los medios precisos (y/o seguros y suficientes) y los actores heterogéneos. Esta celda representa las áreas de alta "especificidad" mencionadas por Israel (1987), en las que además de metas claras y medios precisos, los resultados son medibles y fáciles de mostrar, por lo que se puede alcanzar una eficacia y eficiencia más altas o más rápidas.

¿Cómo minimizar el riesgo de error (decisiones inestables, inapropiadas, etc.) y maximizar la posibilidad de ganancia en esta situación? Creería que por medio del modelo racional, ya que conocemos la solución a un problema, sabemos que medios utilizar para conseguirla, y los tomadores de decisiones y receptores de decisiones son heterogéneos en el sentido que los últimos aceptan las mejores condiciones de los primeros (mayor conocimiento, etc.) para tomar la decisión (o están altamente condensados y son pocos, y tendrían dificultades para enfrentar las decisiones tomadas por los representantes del Estado). Como se había mencionado anteriormente, dependiendo de la situación, podemos en el eje z querer intercambiar el elemento de heterogeneidad por otros. Así, en algunas situaciones el elemento tiempo, por ejemplo, y más específicamente la dimensión urgencia, pueden ser más importantes. De esta forma, un enfoque de arriba hacia abajo es frecuentemente el más apropiado cuando hay una necesidad urgente de decisión (como por ejemplo en situaciones críticas).

La octava celda, representando la situación contraria a la primera, sería la que está en el lado derecho de la peineta o en el lado inferior derecho del cubo. En este caso, las metas, medios y actores tienen valores bajos en las dimensiones de claridad, precisión y heterogeneidad: las metas no son claras (y/o estables), los medios son imprecisos (y/o no-seguros e insuficientes) y los actores son homogéneos. Esta celda representa las áreas de baja especificidad mencionadas por Israel (1987), en las que además de las metas y medios imprecisos, los resultados son difícilmente medibles y difíciles de mostrar, por lo que tienden a ser áreas de baja eficiencia y eficacia baja o lenta.

¿Cuál sería el modelo más apropiado aquí? Creería que el modelo de bote de basura, pues no sabemos la solución al problema ni tampoco sabemos que medios usar, y los tomadores y receptores de decisiones son homogéneos en el sentido que tienen capacidades similares (en términos de status, conocimiento, etc.) para alcanzar o proveer insumos que lleven a una decisión (o no están condensados, por lo que siendo un grupo de tamaño considerable podría más fácilmente resentir o enfrentar decisiones tomadas por un pequeño grupo, incluso cuando éste represente al Estado). También en este caso, dependiendo de la situación, puede convenir intercambiar el elemento de heterogeneidad por

FIGURA 1

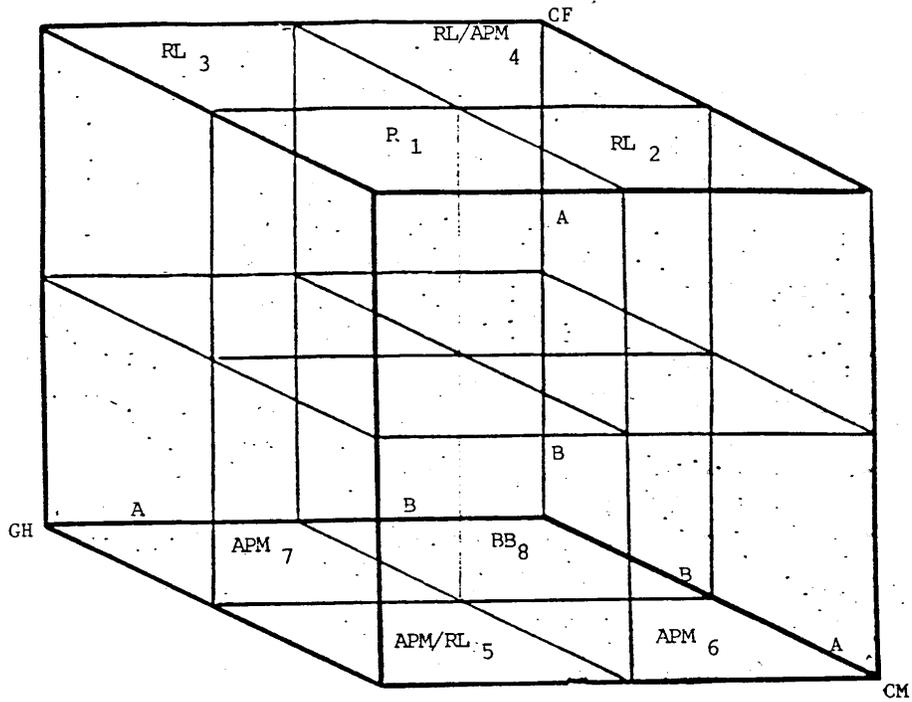
Matriz bidimensional de modelos decisores y situaciones

CF	A				B			
	A	B	A	B	A	B	A	B
CM								
GH	A	B	A	B	A	B	A	B
CELDA	1	2	3	4	5	6	7	8
MÉTODO de DECISIÓN	R	RL	RL	RL APM	APM RL	APM	APM	BB

otros en el eje z. Utilizando el mismo ejemplo ya señalado, el enfoque del bote de basura puede ser utilizado cuando no hay una necesidad urgente de decisión (*v. gr.* una situación de normalidad).

FIGURA 2

Matriz tridimensional de modelos decisores y situaciones



CF= Claridad de fines
CM= Claridad de medios
GH= Grado de heterogeneidad

Elaboración José Luis Méndez

El resto de las celdas representan situaciones intermedias que serían llenadas de mejor forma por los enfoques intermedios de decisión. Por ejemplo, el de racionalidad limitada se adaptaría mejor a las celdas 2 y 3, debido a dos razones: ambos tienen dos valores elevados, siendo uno de ellos el correspondiente a las metas, que es el punto inicial, y desde mi punto de vista, clave, de cualquier decisión. El enfoque de ajuste partidario mutuo sería el más apropiado para las celdas 6 y 7, pues ambas tienen dos valores bajos, y uno de ellos en el elemento clave de las metas (la precisión de los medios disponibles o la heterogeneidad de los actores son de menor utilidad cuando no sé hacia dónde dirigirme, por lo que requiero de mayores consultas para definirlo). El resto de las celdas, 4 y 5, podemos llenarlas de combinaciones de enfoques intermedios, principalmente racionalidad limitada/ajuste partidario mutuo para la celda 4 (como las metas son claras, ponemos el enfoque más vertical primero) y de ajuste partidario mutuo/racionalidad limitada para la celda 5.

El espacio no nos permite dar tantos ejemplos concretos como quisiéramos de situaciones que caerían en una celda u otra. Ya advertimos acerca de la dificultad en general de los casos reales para ajustarse a construcciones teóricas; las decisiones sobre políticas involucran procesos tan complicados y combinaciones de circunstancias tan particulares que son artesanías únicas más que productos en serie.

Sin embargo, una vez hecha esta advertencia, sería de la opinión que los casos específicos tenderán a estar más cerca de uno de los tipos básicos de combinación de circunstancias expresado en una de las celdas que de las otras. Así, un ejemplo de área de políticas que se aproximaría a la celda 1 sería salud, ya que implicaría metas comparativamente más claras y estables (no hay diferencias radicales en lo que se considera una condición saludable), medios más precisos (la medicina es una disciplina altamente avanzada) y mayor heterogeneidad entre los tomadores de decisiones (doctores) y los receptores de las mismas (pacientes) (por supuesto, hay situaciones en las que los medios no son tan precisos, como por ejemplo el SIDA) (6). La política monetaria puede ser otro ejemplo de una política que se aproxima a la celda 1, ya que las metas son más claras (*v. gr.* una tasa de inflación media o baja con un nivel de crecimiento medio o alto), los medios son comparativamente más precisos (*v. gr.* la mayor o menor emisión del circulante por parte del Banco Central) y la heterogeneidad tiende a ser más elevada (los economistas han sido capaces de desarrollar un lenguaje altamente técnico, difícil de entender para el ciudadano promedio). Políticas relacionadas con la protección de bienes públicos – como ecología y recursos naturales – también podrían entrar en este conjunto. De esta forma, podría decirse que, sujetas a posibles especificaciones importantes, en principio la aplicación de un modelo racional o quizá de racionalidad limitada sería aquí lo deseable; en estos casos (cuando menos en salud), dados los beneficios esperados y/o la necesaria oportunidad de los mismos, a los receptores de las políticas les importa menos o, ante su auto-reconocida “incapacidad”, hasta favorecen el enfoque vertical aquí involucrado.

Un caso intermedio sería el de la política exterior, donde las metas, aunque en menor medida que en los casos arriba indicados, tienden a ser también comparativamente más estables (la defensa del interés nacional en el exterior), pero los medios no son tan claros (diplomáticos o coercitivos) y la heterogeneidad es más baja, por lo que se podría aproximar a la celda 4; las políticas de comercio exterior quizá tenderían a ubicarse en las celdas 5 o 6, ya que los medios son más precisos y los actores altamente heterogéneos (celda 5), pero las metas tienden a ser menos claras y menos estables (frecuentemente no es claro si la meta debería defender los empleos actuales a través de la protección de industrias nacionales o disminuir los precios al consumidor por medio de la apertura económica). Las obras públicas pueden estar en una situación similar, pues los medios son más precisos (ingeniería), la heterogeneidad alta (los elaboradores de políticas tienden a ser ingenieros) pero las metas (proyectos urbanos) tienden a estar politizadas (celda 5). En estos casos la racionalidad limitada o combinaciones de ésta y el ajuste partidario mutuo tenderían a ser los enfoques menos problemáticos.

Finalmente, la “política interior” (la elaborada por los ministerios del interior o de gobernación) tenderían a aproximarse a la celda 8, ya que aquí las metas tienden a ser más polémicas o a cambiar más (*v. gr.* democratización vs. gobernabilidad, centralización vs. descentralización, derechos individuales vs. intereses colectivos, etc.), pues tienden a depender del cambio de coyuntura o de partidos; además, por lo regular los medios son inefectivos, imprecisos y/o insuficientes (*v. gr.* negociaciones políticas, arreglos informales, discursos, etc.) y la heterogeneidad es menor (el lenguaje es menos técnico y todos, como ciudadanos, tienen derecho a opinar). Aquí parecería en principio que el modelo de bote de basura sería el que causaría menos problemas y/o mejores resultados, ya que permite el ajuste constante, la mayor participación y el convencimiento gradual del grupo más numeroso u homogéneo de actores involucrados.

Considerando todos estos elementos, ¿cuándo sería más apropiado un servicio civil de carrera? Desde mi punto de vista, el elemento clave aquí son las metas: cuando son comparativamente más estables, como en política de salud, monetaria, exterior o incluso ecológica, un servicio civil parecería apropiado, incluso hasta niveles decisorios relativamente elevados –directores generales o hasta algunos subsecretarios– (lo cual de hecho ha tendido a darse naturalmente en buena parte del mundo, por ejemplo con relación a la política exterior). Por otro lado, cuando los medios son precisos pero las metas cambiantes y poco precisas, el servicio civil sería apropiado pero básicamente para puestos de toma de decisión técnica (*v. gr.* aquéllos a cargo de la validación de proyectos de obras públicas). Cuando las metas y los medios son vagos o inestables, el servicio civil sería poco apropiado, pues debería haber una amplia flexibilidad para ajustar los medios y cambiar el curso de la acción.

Desde luego no estoy diciendo que las diferencias entre la áreas de las políticas sean absolutas, ya que por ejemplo ciertos aspectos de las metas de salud (*v. gr.* la cantidad de recursos a ser asignados) pueden ser afectadas por ideologías partidarias, y ser así menos claras o estables. En otras palabras, la matriz sería más útil y fácilmente aplicable a situaciones de políticas que a las políticas como tales. También, dependiendo del régimen, el conjunto de las políticas tendería a moverse hacia las celdas tendencialmente más participativas de la matriz (*v. gr.* Estados Unidos) o más verticales (*v. gr.* México). Por ejemplo, las políticas de salud pueden ubicarse en la celda 1 ó 2 en México, pero en la celda 3 ó 4 en un país como Estados Unidos. Finalmente, a veces podría valer la pena intentar mover una situación o área de política de una celda de baja (*v. gr.* 7 u 8) a una de alta especificidad (*v. gr.* 1 o 2), para conseguir resultados más rápidamente. Sin embargo, esto no sería algo necesariamente fácil y debería hacerse con sumo cuidado, porque si no se logra en realidad se estaría aplicando el modelo erróneo (Israel 1987).

b. Funciones e incentivos

Otra forma de desarrollar enfoques contingentes consiste en considerar las funciones y los incentivos del Estado. Por ejemplo, podríamos pensar en seis funciones estatales principales:

1. Constitución (establecimiento de principios y reglas),
2. Policía (vigilancia y mantenimiento del cumplimiento de las reglas)
3. Justicia (adjudicación de reglas y castigos),
4. Dirección (toma de decisiones, tanto en términos de regulación –*v. gr.* normas ambientales–, de servicios –*v. gr.* estándares y contenidos de la salud o educación–, o de promoción del desarrollo –*v. gr.* incentivos fiscales),
5. Administración (*v. gr.* hospitales o escuelas), y
6. Evaluación (incluyendo control, monitoreo y evaluación)

En cuanto a los incentivos, es posible hablar de diez incentivos del Estado, los que podemos dividir en dos grupos, los relacionados con la utilidad y/o supervivencia (1 a 4) y los relacionados con los propósitos y/o la solidaridad (5 a 10):

1. Coerción (corrección o castigo del comportamiento con una imposición enérgica – o amenaza de

imposición – de diversos tipos de penas – instrumentos como multas, cárcel, despido, etc.-; en otras palabras, jerarquías y/o órdenes),

2. Compensación (incentivos monetarios, en términos de cantidad –salarios o fondos– o de tipo prestaciones, equipo y/o espacios apropiados de trabajo),

3. Competencia (mercados),

4. Evaluación (evaluaciones internas; cartas ciudadanas, y otros “substitutos de mercado”),

5. Participación (otorgamiento de poder de decisión –nombramientos–, poder administrativo – facultación (*empowerment*), desconcentración–, influencia –asesorías– o cuando menos “presencia” en las decisiones –consultas ciudadanas, juntas, audiencias, etc.),

6. “Especificación” (Israel 1987) (clarificación de metas y métodos, conducente a un sentimiento de logro o “misión cumplida” gracias a instrumentos como la planeación o la administración por resultados),

7. Persuasión (basada en ideales tales como justicia, democracia, nacionalismo, etc.)

8. Reconocimiento (con instrumentos como premios organizacionales y otras formas de valoración pública no monetaria),

9. Profesionalización (sentido de pertenencia a un grupo, que proporciona identidad y protección a los individuos, lo que ha tendido a asociarse con algunas características tanto “suaves” –reclutamiento, organización y capacitación profesionales–, como “fuertes” de los servicios civiles, –la estabilidad laboral y las posibilidades de promoción dentro de una carrera),

10. Tradición (hábitos y actitudes –v. gr. Japón).

Una vez desarrolladas estas listas (en mi opinión no totalmente pero casi exhaustivas), podemos tratar de emparar algunas funciones con algunos instrumentos. Ejemplos de combinaciones más apropiadas serían Constitución con Participación; Policía y Justicia con Coerción y Profesionalización; Administración con Compensación, Competencia, Evaluación, Especificación y/o Participación; Evaluación con Compensación y Especificación; y Dirección con Persuasión, Especificación (y algunas veces Coerción). Ejemplos de combinaciones inapropiadas serían: Policía, Coerción o Justicia con Persuasión o Competencia; y Dirección con Competencia (7).

Por otro lado, con relación al servicio civil y a la centralización, pensaríamos que éstos pueden ser desarrollados para algunas de las áreas centrales del Estado, por ejemplo las involucradas en las funciones 2 y 3 –Policía y Justicia. Así como ciertas políticas, como la exterior o las relacionadas con la protección y regulación de bienes públicos (v. gr. ecología). Estas áreas no se prestan tanto al uso de incentivos como la competencia o incluso algunos instrumentos de la evaluación o la participación. Las razones de esto serían que a) la esencia de los objetivos en estas áreas no está fuertemente sujeta a cambios partidarios o ideológicos –pues constituyen la clave que cualquier Estado requiere para mayor estabilidad y memoria institucional–, b) no pueden estar sujetos al control de otros actores más que los estatales –por lo menos sin comprometer la esencia de la función–, y c) tienden a no ser fácilmente medibles. Los incentivos a usar, por ejemplo para aumentar la productividad, tienen que tender entonces más bien hacia los propositivos/solidarios (Israel 1987).

Por otro lado, desconcentración, administración por resultados, evaluación del desempeño y competencia (v. gr. flexibilidad laboral), pueden ser usados para la función 5 –Administración– y quizá la 6 –Evaluación. Esto es así porque las tareas administrativas pueden involucrar la participación de actores privados o sociales (v. gr. empresas privadas u organizaciones no-lucrativas para hospitales y escuelas) y tienen resultados más medibles (8).

En medio se ubican funciones como la Dirección, que pueden involucrar resultados menos medibles y tienden a cambiar más y a estar sujetas a la influencia partidista, por lo que empararían con algunos incentivos propositivos/solidarios (v. gr. Participación, Especificación, Persuasión y Reconocimiento) pero no con todos ellos (v. gr. profesionalización, por lo menos respecto a sus ingredientes más “fuertes”). Otras áreas intermedias de políticas pueden ser las de estabilidad

financiera y política electoral, que por un lado forman parte del corazón del Estado (por lo que no pueden ser privatizadas) pero deben estar alejadas de influencias partidarias o políticas particulares (v. gr. están desconcentradas) e involucran resultados medibles (v. gr. tasas de inflación o resultados electorales). Aquí los incentivos pueden ser tanto algunos de los propositivo/solidarios (v. gr. Participación, Profesionalización, Especificación) como algunos de los utilitarios (v. gr. Compensación), aunque no todos ellos (v. gr. Competencia).

Funciones		Instrumentos
Constitución	-----	Participación
Policía y justicia	-----	Coerción y Profesionalización
Administración	-----	Compensación, Competencia, Evaluación, Especificación y/o Participación
Evaluación	-----	Compensación y Especificación
Dirección	-----	Persuasión, Especificación y Coerción

Elaboración: José Luis Méndez

IV. Comentarios Finales

El caso mexicano muestra muy bien los dilemas que los países en desarrollo enfrentan, especialmente aquellos que no han desarrollado fuertes programas de modernización, ya que están atrapados en el cambio de paradigmas (o por lo menos modas administrativas): del viejo –administración pública clásica, profesional– al nuevo –enfocado en una mayor flexibilidad y desconcentración. Que México ha estado atrapado en el cambio de paradigmas de la administración pública, lo evidencia el hecho de que mientras algunos de los esfuerzos del Presidente Zedillo parecen dirigirse hacia un mayor profesionalismo y estabilidad del personal –lo que un sistema de botín como el mexicano ha carecido–, otros parecen enfocarse hacia una mayor flexibilidad. Esta tensión parece haber tenido también una expresión institucional, ya que hay dos secretarías a cargo de las políticas de modernización: la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, por un lado, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por el otro. Situación que ha traído tanto riesgos como promesas.

La profesionalización y modernización administrativa es una característica olvidada pero clave de las sociedades democráticas. En México nos hemos acercado al reto electoral con éxito. Ahora tenemos gobiernos de oposición en varios estados, un congreso en el que ningún partido tiene mayoría y hasta existe la posibilidad de tener un presidente de la oposición en el año 2000. En las siguientes décadas debemos enfrentarnos a la reforma administrativa, para que podamos lograr un mínimo grado de eficiencia y coordinación para hacer funcionar el sistema federal, democrático y de mercado.

Notas

1. B. G. Peters discute este tema (1995) y lo mismo hace este autor con relación a América Latina en otro texto (Méndez 1996b).
2. Blau 1964, Barber 1988; para un punto de vista más sofisticado pero controversial véase Seligman 1997.
3. Para una versión anterior de esta matriz, véase Méndez, 1996c.
4. Una matriz de cuatro celdas resultante de la combinación del acuerdo y desacuerdo sobre las metas y objetivos y del tipo de método de decisión (acuerdo de metas más acuerdo del método con

“computación”, acuerdo de metas más desacuerdo de método con “juicio”; desacuerdo de metas más acuerdo del método con “compromiso”; y desacuerdo de metas más desacuerdo del método con “inspiración”.

5. Para una clasificación y aplicación de cuatro modelos organizativos recientes surgidos en los países más desarrollados, véase Peters 1996.

6. Desde luego si es comparada con otras áreas (*v. gr.* reactores nucleares), la salud es un área de baja especificidad. También debemos tener cuidado de no extender demasiado la especificidad de la política de salud. Véase Israel 1987.

7. Etzioni (1961) desarrolló uno de los primeros enfoques de contingencia, entre otras cosas relacionando tres tipos de herramientas (coercitivas, remunerativas y normativas) con tres tipos de metas (orden, economía y cultura). Otro trabajo que observa los problemas y posibilidades de los enfoques de contingencia es Perrow 1970.

8. El acercamiento brasileño a la reforma del servicio civil va en este sentido; véase Bresser Pereira 1997.

Bibliografía

- ABARBACH, J., PUTNAM, R.D. y ROCKMAN, B. (1981), Bureaucrats and politicians in Western Democracies, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- ALVAREZ, J. (1996), “La gestión de políticas públicas y la naturaleza de la gerencia pública. Una referencia al caso chileno”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 6.
- ASMERON, H. y REIS, E., Democratization and bureaucratic neutrality, Londres, MacMillan, Nueva York, St. Martins.
- AXELROD, R. (1997), The complexity of cooperation, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- BARBER, B. (1988), The Logic and Limits of Trust, New Brunswick, Rutgers University Press.
- BLAU, P. (1964), Exchange and Power in Social Life, Nueva York, Wiley.
- BRESSER Pereira, L. C., “Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, Núm. 9, Octubre, 1997.
- CAIDEN, G. (1996), “The concept of neutrality”, en Asmeron, H. y Reis, E., Democratization and bureaucratic neutrality, Londres, MacMillan, Nueva York, St. Martins.
- COHEN, M.D., MARCH, J.G. y OLSEN, J.P. (1972), “The Garbage Can Model of Organizational Choice,” Administrative Science Quarterly 17.
- CONALEP (1996) Cuadernos MAI hacia el CONALEP del siglo XXI, México, CONALEP.
- DOMENICONI, H. (1997), “La reforma del Estado en Argentina” en Reforma del Estado y la Administración Pública en América Latina: Análisis de Casos, Colombia, Unidad de Publicaciones ESAP, 1.
- ESMAN, M. (1991), Management dimensions of development: perspectives and strategies, West Hartford, Conn., Kumarian Press.
- ETZIONI, A. (1961), A comparative analysis of complex organizations, Nueva York, The Free Press.
- EVANS, P. (1995), Embedded autonomy: states and industrial transformation, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- FUKUYAMA, F. (1995), Trust: the social virtues and the creation of prosperity, New York, Free Press.
- GUERRERO, J.P. (1998), “Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal”, Mexico, D.F., CIDE, Documento de trabajo.
- GULICK, L. (1937), “Notes on the Theory of Organization”, en Gulick y Urwick (eds.), Papers on the Science of Administration, Nueva York, Instituto de Administración Pública.
- HEADY, F. (1995), Public Administration. A Comparative Perspective, Nueva York, Marcel Dekker.
- ISRAEL, A. (1987), Institutional development, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

- KINGDON, J. (1984), Agendas, alternatives and public policies, Boston, Little Brown.
- LINDBLOM, C. (1965), The Intelligence of Democracy, Nueva York, Free Press.
- MENDEZ, José Luis (1986), Modelos de desarrollo en América Latina, México, Universidad Iberoamericana.
- (1994), "Mexico under Salinas: towards a new record for one party domination?", Governance, Abril (versión ampliada en español: "La reforma del Estado en México: alcances y límites", Gestión y política pública, Enero-Junio, 1994).
- (1995), "La profesionalización del Estado mexicano; olvidando o esperando a Godot?", El Cotidiano, núm.72, sep-oct.
- (1996a), "Introduction", International Journal of Public Administration, Special Issue on the Challenges Facing Public Administration in a Changing World, vol 19, no 9.
- (1996b), "Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina", Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 6, julio.
- (1996c), "Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión", Políticas Públicas y Sociedad, núm. 7, otoño.
- (1997). "The Latin American Administrative Tradition", en Encyclopedia of Public Policy and Administration, Boulder, Co, Westview.
- (coord). (1998), Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica, México, M. A. Porrúa, 1998.
- MINTZBERG, H. y QUINN, J.M. (1991), The Strategy Process, Nueva York, Prentice Hall.
- NALEBUFF, B. y BRANDERBURGER, A. (1996), Co-opetition, Londres, Harper-Collins.
- ONIS, Z. (1991), "Privatization and the Logic of Coalition Building", Comparative Politics, vol. 22, núm. 2.
- OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. (1997). Banishing Bureaucracy. The Five Strategies for Reinventing Government, USA, Addison-Wesley Publishing Company.
- PARDO, M.C. (1991). La modernización administrativa en México 1940-1990, México, DF, El Colegio de México.
- PEMPEL, T.J. (1982), "Of Dragons and Development", Journal of Public Policy.
- PERROW, Ch. (1970), Organizational analysis: a sociological view, Belmont, Cal., Brooks-Cole Publishing Co., Londres, Tavistock Publications Ltd.
- PETERS, G. (1995), The politics of bureaucracy, Londres, Longman.
- (1996) "The policy process in developed and less developed political systems", International Journal of Public Administration, Special Issue on the Challenges Facing Public Administration in a Changing World, vol 19, no 9.
- Public Management Program, OECD (1996), "Ethics in the public service", Occasional papers, núm. 14, París, OECD.
- PUTNAM, R.D. (1993), Making Democracy Work; Civic Traditions in Modern Italy, Princeton, Princeton University Press.
- SECODAM. (1996), Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, México, SECODAM.
- SELIGMAN, A. (1997), The problem of trust, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- SIMON, H., (1965), Administrative Behavior, Nueva York, MacMillan.
- ROEL, S. (1996), Estrategias para un gobierno competitivo. Cómo lograr administración pública de calidad, México, Castillo.
- RUESCHEMEYER, J., y PUTTEMAN (eds.) (1992), State and Market in Development, Synergy or Rivalry, Boulder, Lynne Rienner.
- TENDLER, J. (1997), Good Government in the Tropics, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- THOMPSON, J. y TUDEN, A. (1959), "Strategies, Structures and Process of Organizational

Decision”, en Comparative Studies in Administration, Pittsburgh, University of Pittsburgh.

DOCUMENTO DEL CLAD

Una Nueva Gestión Pública para América Latina

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CLAD

MESA DIRECTIVA DEL CLAD

Mariano Rajoy (Presidente)
Ricardo Combellas (Primer Vice-Presidente)
Norman Caldera Cardenal (Segundo Vice-Presidente)
Raymundo Amaro Guzman (Tercer Vice-Presidente)
José Alberto Bonifacio (Secretario General)

CONSEJO CIENTIFICO DEL CLAD

Luiz Carlos Bresser Pereira (Presidente)
Leonardo Garnier Rímolo
Oscar Oszlak
Joan Prats i Catalá
Adam Przeworski
Enrique Alvarez Conde
Nuria Cunill Grau

Este documento fue preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD, el que está compuesto por las máximas autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la Administración Pública y de la reforma del Estado de los 25 países miembros.

Introducción

La reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial. El origen de este proceso tuvo lugar cuando el modelo de Estado montado por los países desarrollados en la postguerra, propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, entró en crisis hacia fines de la década de 1970. En un primer momento, la respuesta a la crisis fue la neoliberal-conservadora. Dada la imperiosa necesidad de reformar el Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se aprovechó la oportunidad para proponer simplemente la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado. La propuesta, sin embargo, tenía poco sentido desde el punto de vista económico y político. En efecto, después de algún tiempo se constató que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción.

Se trata de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se busca, de este modo, una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal.

La construcción de un nuevo tipo de Estado es también el gran tema para la América Latina. Pero más allá de la existencia de un contexto global de reformas, se presentan importantes peculiaridades latinoamericanas. En primer lugar, en lo que tiene que ver con la situación inicial de la crisis del Estado, cuya gravedad era mucho mayor que la que existía en el mundo desarrollado. No sólo estos países entraron en una seria crisis fiscal, sino que se enfrentaron al agotamiento del modelo anterior de desarrollo económico (modelo de sustitución de importaciones). Por otra parte, el problema de la deuda externa se hizo crónico en casi todo el continente. La no resolución de estos problemas estructurales determinó que la década de 1980 estuviese marcada, para la mayoría de las naciones latinoamericanas, por el estancamiento y por altas tasas de inflación.

Ante este escenario económico, la primera generación de reformas priorizó la dimensión financiera de la crisis del Estado. Así, las reformas orientadas hacia el mercado, sobre todo la apertura comercial y el ajuste fiscal, fueron las principales medidas tomadas en los años' 80. En la búsqueda de la estabilización de la economía ante el peligro hiperinflacionario estuvo, en la mayor parte de los casos, el éxito más importante de esta primera ronda de reformas.

Un balance de estas primeras reformas muestra que el ajuste estructural, cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado, no resolvió una serie de problemas básicos de los países latinoamericanos. Por esto, se ha venido proponiendo una segunda generación de reformas, con la finalidad de reconstruir el aparato estatal. El diagnóstico actual afirma que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aún cuando hoy deba funcionar en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina, y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la post-guerra.

En el proceso de reconstrucción del Estado latinoamericano, el mayor desafío está en compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región. En lo que se refiere a los cambios estructurales con impacto mundial, América Latina tiene, ante todo, que prepararse para enfrentar la competencia económica internacional que trajo consigo la globalización. En este caso, el Estado debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo

ambiente económico mundial. Para alcanzar esta meta, es preciso contar con un sólido proyecto para el sector del comercio exterior, con miras a aumentar la participación de los países en el flujo de comercio mundial; asimismo, los recursos públicos y privados deben ser canalizados estratégicamente para programas en las áreas de educación y de ciencia y tecnología.

El cambio del papel del Estado en los sectores económicos y sociales es otra tendencia estructural. La actuación del Estado debe orientarse primordialmente hacia el área social, asegurando la universalidad de los servicios de salud y educación, y hacia la creación de instrumentos que ayuden a promover el desarrollo económico, garantizando las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad sistémica del país, mediante políticas sólidas en los sectores de ciencia y tecnología y del comercio exterior. La gran modificación del papel del Estado, sin embargo, tiene que ocurrir en lo que concierne a la forma de intervención, en el plano económico y en el plano político.

En este sentido, en términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación. Las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras forman parte de este proceso. Igualmente, el Estado debe desarrollar su capacidad estratégica para actuar junto al sector privado y a la universidad, a efectos de crear un entorno adecuado al aumento de la competitividad de las empresas¹. Se destaca que el Estado también debe actuar para que los nuevos ciclos de desarrollo y la elevación de la productividad sean virtuosos en lo que se refiere al uso de los recursos naturales, al incremento de la base tecnológica y a la distribución de la renta, escapando así del círculo vicioso del “crecimiento empobrecedor” que caracterizó a América Latina en el pasado.

En el área social, el camino está en fortalecer el papel del Estado como formulador y financiador de las políticas públicas. Para esto, se torna fundamental el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al Tercer Sector, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica. Pero debe hacerse un primer llamado de atención para el caso latinoamericano: es necesario mantener el poder de intervención estatal directa, en caso de que no estuviesen dadas las condiciones sociales mínimas para compartir las actividades con la sociedad. Por consiguiente, es preciso diferenciar las situaciones en las cuales los servicios podrán ser suministrados por más de un proveedor y/o por entidades públicas no estatales, de aquellas situaciones en las que el aparato estatal será el único capaz de garantizar la uniformidad y la realización sin interrupciones de las políticas públicas.

Estos cambios estructurales, entre otros, sólo pueden ser viabilizados en América Latina en el caso de que los proyectos de reformulación estatal tomen en consideración tres grandes problemas específicos de la región, a saber: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico, y la reducción de la desigualdad social. Son estas tres especificidades que, en gran medida, plantean nuevos horizontes a la reforma del Estado en América Latina, para constituir una perspectiva diferente de la anterior, meramente financiera y tecnocrática.

La redemocratización es un aspecto importante para la reforma del Estado en América Latina, ante todo porque afecta la dinámica y el ritmo del proceso. Muchas de las reformas dependen de la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el *statu quo* de diversos grupos, algunos atrincherados desde hace décadas en el aparato estatal. Este dilema especialmente se plantea cuando se pasa de la primera generación de reformas, realizada por un pequeño grupo de técnicos y burócratas aislados dentro del Estado, a la siguiente generación, en la cual es

fundamental la concreción de coaliciones democráticas que sustenten el proceso de reforma del Estado.

La nueva etapa de reformas debe ser aprobada por sistemas políticos surgidos hacia el fin del ciclo autoritario, pero que, en su mayoría, no consolidaron inmediatamente la democracia. El hecho es que la política latinoamericana todavía está marcada por una mezcla de partidos débiles, clientelismo, corporativismo y liderazgos personalistas. Ello no obstante, las lecciones con respecto al significado nefasto de los regímenes dictatoriales en las naciones latinoamericanas fortalecen la idea de que no basta con la aprobación de las reformas del Estado; es preciso realizarlas en un contexto democrático, perfeccionando o creando nuevas instituciones políticas.

Es muy cierto que está teniendo lugar un enorme crecimiento de las demandas democráticas de la población, lo que puede ser visto claramente en el proceso de descentralización política que alcanzó a diversos países latinoamericanos. El Informe del Banco Mundial de 1997 revela que en la actualidad, aproximadamente trece mil gobiernos locales en la región eligen sus dirigentes, contra menos de tres mil hacia fines de los años 1970². Pese a esto, es preciso fortalecer las formas democráticas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, aumentando el grado de *accountability* (responsabilización) de parte del sistema. Por esta vía, se procura capacitar a los ciudadanos para controlar las actividades públicas, pudiendo hacerlas, simultáneamente, más eficientes y de mejor calidad.

Además de la democratización, la reforma del Estado en América Latina se ve afectada por las cuestiones relativas al desarrollo económico y a la desigualdad social. Es preciso que el aparato estatal proporcione tanto las condiciones para un desarrollo económico sustentable como que garantice los recursos financieros y administrativos necesarios para reducir la pobreza y las graves desigualdades sociales existentes en la región. En relación con este último punto, basta recordar que uno de cada tres latinoamericanos vive en situación de pobreza, y que en quince de los diecisiete países de América Latina existe un nivel de desigualdad mayor que el que se podría esperar de acuerdo con el grado de desarrollo alcanzado por esas naciones³.

Al no resolver estos problemas específicos de América Latina, el actual proyecto de reforma del Estado tiende, en el corto plazo, a perder legitimidad social. Las reformas realizadas hasta el momento han resuelto sólo la cuestión de la estabilización económica, en tanto que el desarrollo no se retomó con firmeza, la concentración de la renta no se revirtió y todavía no se ha consolidado la democracia.

En este marco, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), cuya misión es la de colaborar con la difusión y el debate de las ideas y las prácticas sobre la reforma del Estado, en particular de la Administración Pública, tiene un papel estratégico que cumplir: promover la reforma gerencial del Estado latinoamericano. Y esto porque la Reforma Gerencial de la Administración, que viene teniendo lugar en un número cada vez mayor de países, es la que ofrece las mejores respuestas a los desafíos económicos, sociales y políticos que se presentan en América Latina.

1.- Reconstruyendo el Estado y recuperando su capacidad de gestión

La reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político.

La Reforma Gerencial está teniendo lugar en la administración pública de varios países,

como lo muestran distintos estudios comparativos⁴. Sin embargo, a pesar de las características comunes de las experiencias de reforma, no hay un sentido unívoco, un único paradigma organizacional que guíe a todas las naciones⁵. En consecuencia, en este documento se intentará definir la Reforma Gerencial que más se adapta a la realidad y a las necesidades de los países latinoamericanos.

El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes - de ahí el nombre de gerencial. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas.

Aun cuando se haya inspirado en la iniciativa privada, el modelo gerencial debe indefectiblemente adecuarse al contexto político democrático en el cual se encuentra inserto el sector público. La especificidad de la organización gubernamental se deriva, en primer término, de la motivación que la guía: en tanto que las empresas buscan obtener lucros, los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés público. Ciertamente, los políticos también se orientan por el deseo de ser reelectos y los burócratas pueden ser capturados por los intereses económicos. Pero es la necesidad de tener que pasar por el escrutinio democrático lo que hace a la acción de políticos y burócratas pasible de control público. Este control puede estar presente en los arreglos de la democracia representativa, en los mecanismos de la democracia directa o, como ha sucedido más recientemente, en la participación de los ciudadanos en la evaluación de las políticas públicas, formas típicas del modelo gerencial. Este tipo de control democrático no tiene similares en las organizaciones privadas.

En el proceso decisorio se encuentra otra diferencia entre el sector público y el sector privado. En el sector privado, el número de participantes es restringido, y la capacidad para tomar decisiones más rápidas es mayor. El gobierno, por su parte, toma sus decisiones de acuerdo con procedimientos democráticos, que involucran un número mayor de actores y una mayor demora en el proceso decisorio, sobre todo porque tal sistema presupone el control mutuo entre los poderes y la fiscalización de la oposición. Finalmente, la “legitimidad” de una empresa resulta de su supervivencia en la competencia en el mercado, en tanto que los gobiernos se legitiman por la vía democrática.

En suma, como bien ha sido afirmado, “el gobierno no puede ser una empresa, pero sí puede tornarse más empresarial”⁶, vale decir que puede ser más ágil y flexible ante los gigantescos cambios ambientales que afectan a todas las organizaciones.

En los países en los que viene siendo llevada a cabo, la Reforma Gerencial presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática. Y en este punto se encuentra la especificidad y el desafío de América Latina: ningún país de la región completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas, a pesar de haber tenido lugar la implantación de importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios casos latinoamericanos. Estos espacios de administración pública burocrática convivieron con la persistencia del patrimonialismo en varios sectores y con la designación de los cargos superiores del escalafón a través de prácticas

clientelistas, aspecto que con gran frecuencia inviabilizó la profesionalización de la alta burocracia. Por esta razón, concretar la Reforma Gerencial del Estado en América Latina es un desafío significativamente más grande que concretarla en Europa o en los Estados Unidos.

Ante este desafío, existe una corriente de opinión que piensa que sólo es posible implantar la Reforma Gerencial del Estado luego de haber recorrido todas las fases del modelo burocrático weberiano. Es, realmente, una visión secuencial de la administración pública. El CLAD formula dos objeciones a este punto de vista. En primer lugar, no ha habido un camino único ni una fórmula institucional homogénea, que los países desarrollados hubiesen adoptado para llegar a la administración burocrática. Un estudio clásico muestra, por ejemplo, cómo los Estados Unidos, Japón, Gran Bretaña y Francia construyeron sus modelos burocráticos weberianos en formas bastante diferenciadas⁷. Así, no existe una receta para alcanzar la profesionalización del servicio público, que al no ser cumplida en todas sus etapas pudiera implicar el fracaso del modelo.

Esta visión secuencial o evolucionista de la administración pública comete otra equivocación, al no percibir los problemas generados por el paradigma organizacional presente en el modelo burocrático weberiano, así como tampoco sus insuficiencias ante la realidad actual. En primer lugar, la administración pública burocrática no dio cuenta del problema de la eficiencia. Como resultado de la disminución de los recursos a disposición de los gobiernos, se tornó fundamental aumentar la eficiencia administrativa. Esta cuestión es todavía más importante en América Latina, donde el Estado es más pobre, la sociedad es más desigual y donde, por lo tanto, es imprescindible la optimización de los recursos utilizados en las políticas sociales.

La administración pública burocrática, además, se transformó en un modelo organizacional auto-referido. Si el modelo burocrático weberiano fue un instrumento fundamental para impulsar y garantizar el funcionamiento de las dos primeras ondas democráticas modernas, en 1870 y luego de la Segunda Guerra Mundial, a partir de fines de la década de 1970 este modelo ya no podía responder a las nuevas demandas de democratización del servicio público, especialmente las que surgieron en el nivel local. La administración pública se orientaba entonces por reglas y normas pretendidamente universales, y no de acuerdo con las expectativas de los ciudadanos. Por su parte, esta estructura burocrática auto-referida se tornó más rígida, perdiendo la capacidad de acompañar las profundas modificaciones ambientales que estaban aconteciendo desde el inicio de la Tercera Revolución Industrial.

En resumen, eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional, son ingredientes básicos para la modernización del sector público que el paradigma organizacional de la administración pública burocrática no contempla. Ello no obstante, es válido destacar que la crítica en este caso se centra en el modelo organizacional burocrático y no en la idea de profesionalización del cuerpo de funcionarios, aspecto fundamental del modelo burocrático weberiano. La Reforma Gerencial tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia que ejerce funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado, por lo que presupone el aspecto meritocrático propio del modelo weberiano. La propuesta del CLAD es que, ante todo, se constituya un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos. En este sector del Estado es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados. Esto es una condición *sine qua non* para la implantación del modelo gerencial.

La Reforma Gerencial del Estado en América Latina, por lo tanto, necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una

burocracia profesional. Pero también necesita modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, dado que éste ya no puede dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea. En este sentido, los cambios deben ser orientados:

- a) por la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos;
- b) por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores;
- c) por la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas.

De este modo, la Reforma Gerencial acoge un aspecto esencial del modelo burocrático weberiano - la profesionalización - y modifica los demás, con el propósito de reconstruir el aparato estatal para enfrentar los desafíos del siglo XXI, tanto los de impacto mundial como los específicamente atinentes a los países latinoamericanos.

La Reforma Gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado. No puede ser confundida con la mera implementación de nuevas formas de gestión, como las de la calidad total. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo de transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas.

La implantación de una reforma institucional no implica, sin embargo, la creación de un extenso y detallado muestrario de reglas jurídicas. Esta ha sido la tradición latinoamericana - en verdad, iberoamericana - cuyos resultados han sido perversos, al crearse un Derecho Administrativo extremadamente rígido que obstaculiza la flexibilización de la Administración Pública, importante requisito de la Reforma Gerencial del Estado. Igualmente, el formalismo administrativo vigente en América Latina ha instaurado una “polución legal” que puede significar verdaderamente la primacía de la informalidad, es decir que el comportamiento burocrático real no se corresponda con el universo jurídico establecido, favoreciéndose así el establecimiento de mafias administrativas o de una ineficiencia generalizada⁸.

El éxito de los cambios institucionales orientados hacia el modelo gerencial depende, en primer término, de la formulación de reglas generales y claras, que modifiquen los incentivos para la actuación de los actores, lo que, en suma, se constituiría en un nuevo contrato entre los políticos, los funcionarios públicos y la sociedad. Es preciso, además, una aplicación continua de las reformas, monitoreándolas y estableciendo, respecto a la burocracia, una nueva cultura administrativa. De esta manera, la transformación de las reglas y de la cultura administrativa forman parte de un mismo proceso.

El CLAD asume que la reconstrucción de la administración pública a través de la Reforma Gerencial, llevará al mejoramiento de la gestión del Estado, entendida como la capacidad del Estado para concretar en la realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas a nivel político. Lo que parece obvio, en verdad no lo es: varios gobiernos de América Latina formularon proyectos correctos, pero no tuvieron - y continúan sin tener - la capacidad para implementarlos.

Para alcanzar una sólida capacidad de gestión de gobierno es preciso contar con un Estado saneado en los planos fiscal y financiero, y competente en el ámbito administrativo. Esta competencia administrativa resultará de la buena implementación del modelo gerencial, sustentado por un núcleo estratégico formado por una élite burocrática técnicamente capaz y motivada⁹. Sólo adquiriendo mayor capacidad de gobierno es que los aparatos estatales podrán ayudar a ecuacionar las tres principales preocupaciones latinoamericanas, que no está demás reiterar: la consolidación de la democracia, el desarrollo económico, y el mejoramiento en la

distribución de la riqueza.

La Reforma Gerencial del Estado, además, actúa directamente sobre una de estas grandes preocupaciones latinoamericanas, como es la consolidación de la democracia. El modelo gerencial tiene un papel importante que desempeñar en el perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática, en la medida en que supone y procura profundizar los mecanismos democráticos de responsabilización y transparencia de la administración pública. Para el CLAD, por consiguiente, no se trata sólo de crear un Estado más efectivo y eficiente; es fundamental instituir un Estado verdaderamente democrático en América Latina¹⁰.

2.- Características y objetivos de la Reforma Gerencial

La Reforma Gerencial asegura los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibilitan una relación más democrática entre el Estado y la sociedad. Las principales características de este modelo administrativo son las siguientes:

a) La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la Reforma Gerencial. Para ello, debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada. Esta élite burocrática tendrá también que desarrollar capacidades de negociación y de responsabilización ante el sistema político, lo que hace que se diferencie claramente de la tecnocracia estructurada en los regímenes autoritarios latinoamericanos, que creía en la superioridad de su saber y de su práctica en relación con el comportamiento de la clase política - calificado como oportunista e irracional desde el punto de vista técnico. Ciertamente, es preciso reducir el clientelismo y la politización de la alta burocracia presentes en América Latina, pero no se puede hacer esto aislando a los funcionarios públicos de la necesaria supervisión democrática de los políticos y de la sociedad.

La experiencia internacional en materia de reformas trae a colación dos lecciones en lo que concierne al papel político de la alta burocracia. La primera es que no se puede establecer una separación radical entre la técnica por un lado y la política por otro. Por el contrario, la complejización de las actividades estatales obliga a los políticos a pautar de alguna manera sus estrategias en función de componentes técnicos; la burocracia, a su vez, necesita ajustar su actuación en función de criterios políticos, los cuales determinan las prioridades escogidas en un régimen democrático. En este sentido, un estudio comparativo de siete países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia, Holanda y Suecia) mostró que los altos funcionarios públicos se están convirtiendo en *policymakers*, vale decir, necesitan aunar su conocimiento especializado con la responsabilidad política¹¹.

Para que un patrón burocrático de *policymaker* se consolide en América Latina, es esencial que exista una mayor estabilidad de la alta burocracia, disminuyendo el clientelismo, pero sin desembocar en un aislamiento de la sociedad, cuyos resultados perversos pueden ser el recrudecimiento del corporativismo defensor del *statu quo*, la falta de responsabilización ante los ciudadanos, e inclusive el incentivo para comportamientos autoritarios.

La segunda lección es que el apoyo y la movilización de la alta burocracia constituyen piezas claves en el proceso de Reforma Gerencial del Estado. El CLAD cree firmemente en el papel fundamental de esta burocracia, no sólo en el inicio de los cambios, sino y sobre todo, en una actuación continua para transformar las actuales estructuras de la administración pública latinoamericana. Por esta razón, propone la organización de la alta burocracia en carreras o cuerpos de Estado, dotándola de mayor autonomía, aunque consciente de la necesidad de asumir

su responsabilidad política.

Es muy cierto que el grado de profesionalización de la administración pública no será el mismo para todo el funcionariado. De acuerdo con la tendencia mundial en materia de reformas gerenciales, América Latina no puede adoptar un patrón único de régimen jurídico o de contratación, tratando a los burócratas por igual en términos de derechos y deberes, inclusive porque parte de las actividades públicas podrá ser realizada por profesionales que no necesariamente serán funcionarios públicos. Determinadas tareas auxiliares o de apoyo al núcleo duro del Estado serán por lo general tercerizadas, desde las más sencillas, como la limpieza, hasta las más complejas, como los servicios de informática. Pese a esto, cabe tener una política activa para dignificar a todos aquellos que ejercen la función pública, valorizándolos y exigiendo a cambio la observancia de estrictos patrones éticos.

b) La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad. Esto tiene que ser así porque la profesionalización de la burocracia no la hace totalmente inmune a la corrupción, fenómeno mundial que ha aumentado en demasía en América Latina. En este punto, varios estudios comparativos, así como el Informe del Banco Mundial de 1997 son unánimes: es preciso actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental, haciendo más transparentes las decisiones públicas e invirtiendo en el fortalecimiento de los patrones salariales y éticos del funcionariado.

Al hacer que los administradores públicos sean más autónomos y asuman mayores responsabilidades ante la sociedad, la Administración Pública Gerencial se constituye en un instrumento fundamental para la defensa del patrimonio público y de los principios republicanos.

c) Descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano. En primer lugar, las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos subnacionales y que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas. Esta medida procura no sólo obtener ganancias en eficiencia y efectividad, sino también aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas. El CLAD opta normativamente por la descentralización, pero formula algunas salvedades en cuanto a la adopción de una perspectiva en la que el proceso descentralizador pueda ser considerado siempre y en toda circunstancia, como el único modo de resolver los problemas de la administración pública. Esto, en primer lugar, porque la relación entre la centralización y la descentralización no es dicotómica, sino complementaria. El Gobierno Central continuará desempeñando un papel estratégico en cuanto a garantizar la equidad, sobre todo en países con grandes desequilibrios socioeconómicos regionales, financiando en parte el suministro de los servicios públicos. La descentralización realizada sin contrapartidas a los lugares más pobres tiende a reproducir la desigualdad social existente, manteniendo así el patrón histórico de desarrollo perverso prevaleciente en el continente latinoamericano.

Por otra parte, en naciones sin tradición administrativa local, el proceso de descentralización deberá ser acompañado, inicialmente, de un apoyo técnico proveniente del Gobierno Central. Si en la mayoría de los países de la región la construcción de una burocracia nacional ya se ha completado en una u otra forma, en el ámbito subnacional todavía queda mucho por hacer. Sin embargo, esta medida debe servir como estímulo para que, en los hechos, los gobiernos locales asuman las políticas y lo hagan siguiendo los principios gerenciales, procurando evitar el retorno al centralismo burocrático característico de la historia administrativa de la región.

Asimismo, la Reforma Gerencial del Estado en el ámbito subnacional será más exitosa en

la medida en que se adelanten las reformas político-institucionales, toda vez que la burocracia local latinoamericana ha sido el locus privilegiado del patrimonialismo. De esta manera, el potencial de democratización de las relaciones entre el Poder Público y los ciudadanos, contenido en el modelo gerencial, sólo podrá ser plenamente realizado en el caso de que sean modificadas las relaciones entre la clase política, la burocracia y la sociedad civil en el plano local.

Cabe todavía destacar que el proceso de descentralización en América Latina ha estado caracterizado por la intensificación de la competencia por recursos entre los niveles de gobierno, lo que muchas veces ha redundado en relaciones intergubernamentales predatorias. Los principales resultados de este proceso han sido el crecimiento del endeudamiento de los gobiernos subnacionales de algunos países de la región, y la agudización de la guerra fiscal por inversiones, ambos fenómenos con consecuencias deletéreas para los gobiernos nacionales. Como bien ha sido argumentado, más importante que definir estrictamente lo que cada nivel de gobierno debe hacer, es la necesidad de establecer mecanismos de cooperación entre ellos¹².

Por estas razones, el CLAD defiende decididamente la descentralización, con tal de que este proceso se acompañe del mantenimiento de tareas esenciales por parte de los Gobiernos Centrales, de la vinculación de las reformas gerenciales con la reforma político-institucional en la esfera local, y de la creación de incentivos de cooperación entre los niveles de gobierno.

d) En las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del Gobierno Central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional. Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas. El principio que orienta este cambio es el de que debe existir una separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de los servicios, y de esta manera, orientar la administración pública a través del control de los resultados obtenidos por las agencias autónomas.

e) La Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano¹³. En el caso latinoamericano, sin embargo, las normas y procedimientos estatales tendrán que recibir todavía una atención especial, en razón de la fragilidad histórica del Estado de Derecho. Más que en Europa y en los Estados Unidos, la autoridad estatal en nuestro continente debe garantizar la seguridad jurídica, la imparcialidad administrativa y la responsabilización judicial de autoridades y funcionarios, condiciones esenciales para establecer mercados eficientes y democratizar el espacio público¹⁴.

Esto no quiere decir que exista una antinomia entre gerencialismo y predominio de las normas y procedimientos en nichos exclusivos de la autoridad estatal. Por el contrario, es preciso combinar estas lógicas, para lo cual se debe definir bien el espacio de cada una de ellas. En el caso de la lógica gerencial, ella es fundamental en la organización interna de las agencias públicas - marcadas por el "burocratismo" - en la relación entre ellas, y sobre todo, en la prestación de los servicios públicos.

En estos espacios, la Reforma Gerencial modifica las premisas que guiaron a la administración burocrática a lo largo de este siglo y que ya no pueden dar más cuenta de los problemas actuales. Con el control *a posteriori* de los resultados, en primer lugar, la premisa orientadora es la confianza limitada y no la desconfianza total en relación a los funcionarios públicos. El antiguo modelo weberiano intentaba vigilar al milímetro las decisiones tomadas por la burocracia, con el propósito de evitar la corrupción y la ineficiencia administrativa. Pero los resultados no siempre eran los deseados, como lo demostró Michel Crozier al estudiar, a comienzos de la década de 1960, la burocracia francesa¹⁵. En este trabajo se concluye que cuanto

más reglamentaciones se creaban, más el poder informal se hacía cargo del sector público, perdiéndose de hecho el control sobre el proceso decisorio, y tornando más irracional el funcionamiento del sistema.

La administración basada en el control *a posteriori* de los resultados, también obliga a la organización a definir claramente sus objetivos, analizados en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos. De este modo, la evaluación de la burocracia se hace predominantemente a través del cumplimiento o no de metas, y no a partir del respeto a reglas que en muchas ocasiones son auto-referidas.

La evaluación del desempeño burocrático no sirve sólo para establecer si las metas fueron o no alcanzadas. La administración pública gerencial hace uso del control *a posteriori* de los resultados como un instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores, y a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras. Es lo que se ha denominado principio de aprendizaje organizacional, fundamental para que la administración por objetivos no sea meramente una forma de sancionar o de encontrar responsables por el eventual mal desempeño de los organismos públicos, sino que logre desarrollar la capacidad de aprender de su desempeño y mejorar continuamente la prestación de los servicios públicos ¹⁶.

Pero la definición de los objetivos no basta para evaluar los resultados obtenidos por la burocracia y para ubicarla en un proceso continuo de aprendizaje organizacional. Se requiere la presencia de otros tres mecanismos, esenciales en este proceso.

El primero de estos mecanismos es el establecimiento de un modelo contractual entre el organismo central y las agencias descentralizadas. Es el denominado contrato de gestión, que tiene como base metas cuantitativas definidas *a priori* y posteriormente evaluadas. El contrato de gestión también debe definir qué hacer después de la evaluación, en términos de sanciones, premios u otras formas de corregir los errores. En suma, el contrato de gestión constituye un instrumento que permite tanto una estimación más rigurosa de la eficiencia, de la eficacia y de la efectividad, como el aumento de la transparencia de la administración pública, toda vez que la sociedad puede saber de antemano cuáles son, de hecho, los objetivos de cada organismo público, sus resultados y lo que podría hacerse para corregir eventualmente un mal desempeño.

La buena definición de los objetivos organizacionales depende también de la modificación de la rígida jerarquía que caracterizaba al modelo burocrático weberiano. Esto debe ser así porque es preciso hacer a los funcionarios públicos responsables de las metas, conscientes de la misión de su organización, y la mejor forma de lograrlo es delegando poder (*empowerment*) y autonomía a los gerentes. Este mecanismo altera la forma de la gestión y la cultura organizacional de los integrantes de la burocracia, que inclusive podrán sentirse más motivados por un sistema marcado por el aumento del poder individual de decisión y de la responsabilidad ante los objetivos de su organismo público. Se supone que la motivación de los funcionarios tienda a aumentar todavía más si se compara su nueva inserción en la Administración Pública Gerencial con el papel que desempeñaban en el modelo burocrático weberiano, en el cual sólo eran piezas de un engranaje encajado en reglas no siempre claras para quienes ejecutaban las tareas.

Por último, la administración pública basada en los resultados tendrá que realizar fuertes inversiones en la construcción de instituciones y en el entrenamiento de personal calificado, de modo de posibilitar la evaluación del desempeño, tanto organizacional como individual. Este es un punto central de la Reforma Gerencial del Estado. En este sentido, el CLAD plantea que los Estados latinoamericanos precisarán montar sólidos sistemas de evaluación del desempeño en los próximos años, en el caso de que quieran en realidad transformar las actuales estructuras de la

administración pública.

f) La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control. En lo primordial, el control deja de ser el control burocrático que buscaba estimar si todos los procedimientos se habían cumplido en forma correcta, para preocuparse más por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas. Con la Reforma Gerencial del Estado, el control que antes era llevado a cabo sólo por los administradores y las estructuras internas de control externo e interno, ahora pasa a ser, adicionalmente, la combinación de cuatro tipos de control:

- Control de resultados, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión.

- Control contable de costos, que abarcará no sólo el control de los gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas. La adquisición de esta última habilidad fue designada en la reforma administrativa inglesa, como la incorporación de una “conciencia de costos” en el servicio público. A partir de esto, los funcionarios públicos comenzaron a valorar el buen uso del dinero público, y así a respetar más a la población pensada como contribuyente¹⁷.

- Control por competencia administrada, o por cuasi-mercados, en los cuales las diversas agencias buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios. Esta competencia puede traer ganancias de eficiencia y efectividad al sistema, ya que la pugna obliga a una utilización más racional de los recursos y porque la tendencia es a aumentar la gama de servicios a disposición de los ciudadanos.

- Y por último, el control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en la gestión de los mismos. El control social es un instrumento fundamental para manejar la compleja relación entre los ciudadanos y sus agentes, los políticos, y los burócratas. Obviamente, el control de la burocracia realizado por los políticos es esencial en la democracia representativa, pero seguramente no es el único que garantiza la información que necesita la población para evaluar el carácter público de las acciones del Estado. Se ha mostrado que el control de la población sobre la burocracia - supervisión de tipo “alarma de incendio” - es lo que asegura la mayor optimización de la relación entre el principal (ciudadanos) y sus agentes gubernamentales, toda vez que el costo de la información en este caso es menor que el que corresponde a la relación establecida entre políticos y burócratas, y que las ganancias inmediatas para la sociedad son mayores¹⁸.

Pero el control social sólo trae consigo estos beneficios en caso de estar basado en sólidos mecanismos institucionales¹⁹. Por lo tanto, la Reforma Gerencial del Estado debe crear instituciones que incentiven a la población para controlar el Poder Público. Experiencias en este sentido han tenido lugar en varias partes del mundo, con los padres asumiendo la co-gestión de las escuelas, los ciudadanos calificando a los servicios médicos, la creación de ombudsman para recibir reclamos de la población en cuanto a la calidad de las políticas públicas, y la escogencia de miembros de la comunidad para participar en consejos directivos o fiscalizadores de las más diversas organizaciones públicas.

Además de estos controles vinculados con el modelo de la Reforma Gerencial del Estado, es preciso reforzar el control judicial sobre actos ilícitos y para garantizar la uniformidad en el trato a los ciudadanos. Esta cuestión reviste una importancia extrema en América Latina, dada la histórica fragilidad de los órganos judiciales en la región, al contrario de la experiencia estadounidense e inclusive la europea. Dos razones justifican actualmente el refuerzo del control judicial como un aspecto importante del proceso de reforma del Estado. La primera es que la

confianza de los agentes económicos en el Poder Judicial, sobre todo en su relación de fiscalización del Poder Público, es fundamental para establecer el buen funcionamiento del mercado. Y más importante aún, es fundamental mejorar el control judicial en el continente latinoamericano, puesto que los derechos civiles y la efectividad de la ley no son respetados integralmente por el Poder Público²⁰. A título de ejemplo, cabe recordar que los usuarios de los servicios públicos en el continente, por lo general no están protegidos en sus derechos como consumidores. De hecho, el modelo gerencial puede modificar sustancialmente esta situación, pero seguiría en pie la siguiente interrogante: ¿qué podría pasar si tales derechos no fuesen respetados?. Los controles gerenciales, en suma, precisan tener como última salvaguarda al poder judicial.

g) En el modelo gerencial de administración pública es preciso distinguir dos formas de unidades administrativas autónomas. La primera es aquella que comprende a las agencias que realizan actividades exclusivas de Estado, y en consecuencia son, por definición, monopólicas. En este caso, la descentralización tiene como finalidad aumentar la flexibilidad administrativa del aparato estatal.

Con respecto al segundo tipo de agencia descentralizada, que actúa en los servicios sociales y científicos, el CLAD sostiene que el Estado debe continuar actuando en la formulación general, en la regulación y en el financiamiento de las políticas sociales y de desarrollo científico-tecnológico, pero que es posible transferir el suministro de estos servicios a un sector público no-estatal en varias situaciones. De antemano, es preciso establecer que no se trata de la privatización de los servicios públicos en el área social. El Estado continuará siendo el principal financiador, y más que esto, tendrá un papel regulador en el sentido de definir las directrices generales y de poder retomar la aplicación de determinadas políticas, en caso de que sus ejecutores no estén realizando un trabajo acorde con lo esperado por los ciudadanos. La confusión conceptual proviene de una visión dicotómica, que contrapone lo “estatal” a lo “privado” y que, por tanto, asume que si el Estado no está realizando directamente la prestación de los servicios, ellos fueron privatizados.

Para superar esta visión dicotómica, el CLAD reconoce la existencia de un tercer marco institucional, el espacio público no-estatal. En esta perspectiva, el concepto de público sobrepasa el concepto de estatal, y abarca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado en el suministro de servicios públicos, ya sea en el control, ya sea en la producción²¹. La Reforma Gerencial del Estado propone la transferencia de la provisión de servicios públicos sociales al espacio público no-estatal, considerando las siguientes cuatro razones. La primera se refiere a la necesidad de flexibilizar la administración pública latinoamericana, fuertemente marcada por un Derecho Administrativo en extremo rígido. Con esta flexibilización, es posible obtener ganancias considerables de eficiencia y de efectividad, sin afectar verdaderamente los principios básicos del Estado de Derecho, concernientes al trato igual a todos los ciudadanos.

Además de esto, los grupos sociales que asumen este espacio público no-estatal, en su mayoría poseen una motivación que va más allá de la pecuniaria. Esto ocurre sobre todo porque el compromiso ideológico con la causa en cuestión - servicios en el área educacional o de asistencia a la vejez, por ejemplo- estrecha los vínculos entre los miembros de esas organizaciones, siendo este compromiso más relevante que los preceptos organizacionales burocráticos, o aquellos orientados al lucro. En políticas como las del área social, es de importancia capital la dedicación humana, que está más presente en organizaciones cuya base es la solidaridad²².

A pesar de esta importante ventaja del espacio público no estatal, la regulación estatal sobre

estas políticas seguirá siendo fundamental, toda vez que podrá tener lugar una intervención gubernamental en caso de que haya problemas en la prestación de estos servicios. Es bueno recordar que en los Estados Unidos, país con tradición en lo que concierne a la asunción de la gestión de determinados servicios por parte de la comunidad, existe una agencia pública que inspecciona las ONG, dándoles o no licencia para actuar. El concepto de público, por lo tanto, es dinámico, dependiendo del desempeño de los ejecutores de las políticas y de la evaluación realizada por los gobiernos y por la sociedad.

Una tercera ventaja que acarrea el concepto de público no-estatal es la de mostrar que el Estado necesita aumentar su capacidad de cooperación con la comunidad, el Tercer Sector, y el mercado. Sin esto, los gobiernos tendrán dificultades para mejorar la prestación de los servicios públicos.

Así, de la asociación con el mercado surgen nuevos recursos, algo extremadamente importante, en el actual momento de escasez; de la asociación con la comunidad, la participación activa de los principales interesados en las políticas; de la asociación con el tercer sector, un conocimiento especializado y la actuación de grupos altamente motivados para resolver los problemas. En realidad, la solución para los complejos problemas contemporáneos está en el equilibrio entre estos varios marcos institucionales, el estatal, el mercado y el público no-estatal. Por estas razones, proponemos aquí la adopción del concepto de **Estado red**²³, capaz de aglutinar las varias lógicas y sujetos sociales para hacer frente a los graves problemas que afectan a los países latinoamericanos, particularmente en el área social.

Finalmente, el sector público no-estatal tiene la gran ventaja de hacer más democrática la prestación y la gestión de los servicios públicos. Este es un aspecto capital del modelo gerencial, tal como será expuesto más adelante.

h) Otra característica importante de la Reforma Gerencial del Estado es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario. Se trata de una revolución en la administración pública, ya que el antiguo modelo burocrático weberiano era auto-referenciado, vale decir, dirigido más hacia la afirmación del poder del Estado y de la burocracia estatal que a responder a las demandas de los ciudadanos. El CLAD asume el compromiso de promover la incorporación a la práctica de las administraciones públicas latinoamericanas, de este aspecto de democratización del Poder Público contenido en el modelo gerencial.

Con este cambio, los ciudadanos deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social. En el caso de la evaluación, varias reformas administrativas en todo el mundo están introduciendo instrumentos para estimar los resultados de los servicios públicos a través de la consulta popular. En lo que se refiere a la gestión, las comunidades están asumiendo la responsabilidad por programas en las áreas de educación, salud y vivienda, como puede comprobarse en diversas experiencias exitosas en América Latina.

Este es un proceso que está reinventando la noción de gobierno, porque modifica la relación entre el Estado y la sociedad²⁴. Los ciudadanos son llamados a asumir un papel activo en la organización de la acción colectiva, y más específicamente en aquellos problemas que interfieren con su vida cotidiana y la de sus familias - como la seguridad en el barrio, la gestión de la escuela de los hijos, etc. De este modo, la población puede salir de aquella posición reactiva que la caracterizaba durante la hegemonía del modelo burocrático weberiano. Antes, la participación se daba en la época de las elecciones, y prácticamente se agotaba en eso. Si la prestación de servicios empeoraba, “la culpa era del gobierno” - frase típica en varios países latinoamericanos. La consolidación de la democracia en nuestra región nos ofrece una doble

posibilidad: construir una democracia representativa eficaz, apartándonos definitivamente de la herencia autoritaria, e instituir nuevas formas de participación, principalmente en lo que se refiere al control público a nivel local del suministro de los servicios públicos.

i) Por último, es fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público. De acuerdo con los principios de la Reforma Gerencial, es preciso aumentar el grado de responsabilización del servidor público en tres aspectos: i) ante la sociedad, tornando la administración pública más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas. En este sentido, es preciso entrenar a los funcionarios públicos para que comiencen a tratar a los ciudadanos como consumidores cuyos derechos deben ser respetados. Además de esto, la burocracia tendrá que percibir al usuario del servicio como un posible aliado en la búsqueda por resolver los problemas; ii) ante los políticos electos en términos de la democracia representativa, sean del gobierno o sean de la oposición; y iii) ante los representantes formales e informales de la sociedad, que estén actuando en el ámbito de la esfera pública no-estatal.

En resumen, la Reforma Gerencial busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del Poder Público, y a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social. El CLAD estima que la revigorización del Estado latinoamericano hará que éste se centre y gane efectividad en la promoción de la educación, la salud, la vivienda, los programas de renta básica, el desarrollo científico-tecnológico y el comercio exterior. Asimismo, la implantación exitosa del modelo gerencial capacitará al Estado para ofrecer fundamentos macroeconómicos estables, creando condiciones para la elevación de la inversión privada nacional y multinacional, así como para aumentar la competitividad internacional de los países de América Latina.

3.- Una reforma democrática y progresista

La Reforma Gerencial del Estado necesita delinear una estrategia diferente de la asumida por las reformas hasta el momento actual. En primer lugar, haciendo uso del aprendizaje adquirido a partir de los errores cometidos. En segundo término, y más importante, los objetivos de la Reforma Gerencial son diferentes de los establecidos para las primeras reformas implantadas en América Latina.

La primera ronda de reformas, de cuño más neoliberal, puso a la defensiva a la burocracia pública y a la izquierda tradicional, ya que estos grupos insistían en cerrar los ojos ante la grave crisis que asolaba al Estado latinoamericano. Pero hoy sabemos que los medios utilizados por estas reformas no condujeron a la resolución de los problemas. En lo que se refiere a la administración pública, las medidas tomadas enfatizaron la dimisión de funcionarios (*downsizing*), la eficiencia a cualquier costo y la identificación pura y simple de la administración pública con la administración de empresas.

La Reforma Gerencial del Estado se posiciona en contra de esta receta. Ella considera la dimisión sólo como un recurso más - y ciertamente no el más relevante - para alcanzar el equilibrio fiscal y la eficiencia. Más que eso, en el CLAD compartimos el criterio de que la reducción de personal no puede ser abordada como un fin en sí mismo, o como una mera reacción ante los problemas fiscales. Si no hay una planificación cuidadosa de los programas de recorte, el riesgo de corto plazo es el éxodo del personal más calificado. Los riesgos de largo plazo incluyen la desmoralización de los funcionarios públicos, la calidad inferior del servicio y la pérdida de credibilidad si los recortes fuesen percibidos como arbitrarios y faltos de transparencia²⁵.

La Reforma Gerencial del Estado tampoco busca la eficiencia a cualquier costo. En primer

lugar, porque la eficiencia no puede ser separada de la efectividad, dado que la optimización de los recursos públicos sin ofrecer buenos servicios o sin resolver los problemas sociales es incompatible con los valores que estamos defendiendo. Por otra parte, el modelo gerencial debe subordinar la eficiencia o cualquier otro criterio racional administrativo al criterio democrático, expresado en la voluntad popular. Son los criterios definidos en los espacios públicos los que deben prevalecer sobre cualquier racionalidad técnica, y por esto la Reforma Gerencial del Estado se aparta de toda visión tecnocrática de la gestión.

En consecuencia, la Reforma Gerencial no opta por los principios del mercado como el ordenador por excelencia de los nuevos rumbos del sector público. La propuesta del CLAD es que el camino para modernizar la administración pública pasa por la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado, con la construcción de una esfera pública que de hecho involucre a la sociedad y a los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas²⁶.

Finalmente, la Reforma Gerencial del Estado, como la definimos anteriormente, establece una muy clara distinción entre la administración pública y la administración de empresas.

Por lo tanto, no se trata de una propuesta contra los servidores públicos. Se procura compatibilizar la profesionalización de los sectores fundamentales de la burocracia con el aumento de la responsabilización de los funcionarios públicos ante la sociedad y el sistema político. Esto no estaba siendo contemplado por el anterior modelo burocrático weberiano. Por otra parte, el CLAD no defiende la politización de la burocracia, al estilo del clientelismo característico de la América Latina, aunque tampoco propone su contrario, vale decir el aislamiento total de la burocracia. Ninguna de estas fórmulas logra dar cuenta de la necesidad que tiene el Estado en la actualidad de tornarse más transparente, ni hacen que el aparato estatal sea capaz de realizar la función de Estado Red, catalizador de distintos intereses sociales y de los provenientes del mercado.

El CLAD propone una nueva burocracia, y no el fin de la burocracia. Con nuevos estímulos en el ambiente de trabajo, dado el modelo gerencial de gestión, los funcionarios se volverán más autónomos y responsables (*empowerment*) y no serán piezas de un engranaje sin vida. Ciertamente, tendrán que ser más entrenados y bien remunerados, para asumir la obligación de responder precisamente a las metas de los contratos de gestión y a las demandas del ciudadano-usuario. Para una parte del funcionariado, los contratos de trabajo serán flexibilizados, pero la dignificación de la función pública seguirá siendo un objetivo del Estado.

La Reforma Gerencial del Estado tampoco es conservadora, como proclaman algunos grupos, muchos de ellos temerosos de perder su *statu quo*. Por el contrario, se trata de una propuesta esencialmente progresista, pues:

- Afirma la responsabilidad del Estado en relación con los derechos sociales y su papel financiador en el área de los servicios sociales de educación, salud y cultura.

- Presupone que la función del Estado en el plano del empleo no es dar empleo, sino crear las condiciones favorables para el pleno empleo. Para esto, es preciso garantizar la existencia de condiciones macroeconómicas saludables, y sobre todo, invertir masivamente en educación, la gran puerta para la empleabilidad en el siglo XXI.

- Busca ampliar el espacio público, con la creación del concepto de lo público no-estatal, y procura aumentar las formas de participación popular en la evaluación y en el control de los servicios públicos.

- Supone que la acción colectiva o la cooperación entre las personas dotadas de espíritu público es posible y efectiva. Obviamente, es preciso que haya siempre algún sistema de controles y equilibrios (*checks and balances*) en el seno de la burocracia y en el sistema político,

aunque cabe insistir en que sin un presupuesto de confianza, orientador de la acción humana, no es posible edificar una convivencia social, ni organizaciones eficientes y efectivas. El CLAD adopta, por lo tanto, una posición contraria a aquella que se basa en la desconfianza ilimitada en los seres humanos. Paradójicamente, esta es la posición tomada como premisa tanto en el modelo burocrático weberiano como en la economía política de sesgo neoliberal.

– Afirma, finalmente, que la oferta de servicios públicos a través de entidades públicas no-estatales, además de ser más segura, puede ser mucho más eficiente que la oferta privada o inclusive estatal.

La propuesta adoptada por el CLAD de Reforma Gerencial es esencialmente democrática. Esto es así porque la Reforma Gerencial del Estado presupone transparencia en la administración pública, amplía el espacio del control social y transforma lo público - y no el mercado auto-suficiente - en el concepto orientador de la reforma, renovando el papel de la democracia representativa y de la afirmación de los derechos humanos, inclusive de los “derechos republicanos” en la protección del patrimonio público.

Para tener éxito, los proponentes de la Reforma Gerencial tendrán, ante todo, que convencer a los distintos sectores en lo que tiene que ver con el diagnóstico; seguidamente, los reformadores tendrán que establecer nuevas alianzas, basadas en los principios democrático-republicanos, con la alta burocracia pública, el empresariado, los trabajadores y los intelectuales. Este proceso probablemente se extienda en el tiempo, pero lo importante es tener conciencia de que se trata de la reforma que preparará al Estado para el siglo XXI. Es en este sentido que el CLAD apoya integralmente el proyecto de Reforma Gerencial del Estado latinoamericano.

América Latina pasó por una gran crisis en la década de 1980, y está buscando la superación de la misma a lo largo de los años' 90. Ya existe una conciencia de los errores cometidos por las reformas anteriores, y por esto es preciso asumir la Reforma Gerencial, para la cual América Latina ya está preparada, como el instrumento fundamental para hacer al Estado capaz de actuar positivamente en pro del desarrollo económico sustentado, de la mejor distribución de la renta y de la consolidación de la democracia.

NOTAS

¹ Según Michael Porter (1990), **The Competitive Advantages of Nations**, The Free Press, New York.

² World Development Report (1997), **The State in a Changing World**, World Bank, Washington, USA, página 112.

³ Juan Luis Londoño (1996), **Pobreza, Desigualdad y Formación del Capital Humano en América Latina (1950-2025)**, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, World Bank, Washington, USA, página 3.

⁴ Entre éstos, ver el trabajo de Norman Flynn e Franz Strehl (1996), **Public Sector Management in Europe**, Prentice Hall, London. En esta obra, los autores comparan las reformas administrativas en siete países europeos (Suecia, Gran Bretaña, Holanda, Francia, Alemania, Austria y Suiza). A pesar de las diferencias político-ideológicas y en la concepción de algunas reformas, hay una línea común basada en el modelo gerencial. También mediante un estudio comparativo, Donald Kettl muestra cómo está ocurriendo una “revolución global” en la Administración Pública, con varias medidas gerenciales que se repiten en diversas experiencias de reforma. Ver Kettl, Donald (1998), “A revolução global: reforma da administração do setor público”, en **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**, Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (organizadores), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

⁵ Un importante trabajo que muestra que no existe actualmente un paradigma único de reforma, como si fuese una receta de cocina, es el de Christopher Hood (1996), “Beyond ‘Progressivism’: A New Global Paradigm in Public Management?”, **International Journal of Public Administration**, 19/2.

⁶ Según Gerald Caiden (1991), **Administrative Reform Comes of Age**, Walter de Gruyter, Berlin/New York, página 88.

⁷ Bernard Silberman (1993), **Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain**, The University of Chicago Press, Chicago.

⁸ Según mostraron Geoffrey Shepard e Sofia Valencia (1996), “Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis”, **Revista do Serviço Público**, 47/3, página 115.

⁹ Según Luiz Carlos Bresser Pereira (1996), **A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**, Cadernos MARE, 1, página 44.

¹⁰ Sobre los dilemas de la gobernabilidad democrática en América Latina, ver Joan Prats i Catalá (1998), “Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX”, en **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**, Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (organizadores), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

¹¹ Joel Aberbach, Robert Putnam & Bert Rockman (1981), **Bureaucrats and Politicians and Western Democracies**, Harvard University Press, Massachusetts.

¹² Según Rémy Prud’homme (1995), “The Dangers of Decentralization”, **World Bank Research Observer**, 10 (2), página 218.

¹³ Este punto es desarrollado a partir de dos textos básicos: Michael Barzelay (1992), **Breaking Through Bureaucracy**, University of California Press, Los Angeles, y Luiz Carlos Bresser Pereira (1998), “Da administração pública burocrática à gerencial”, en **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**, Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (orgs.), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

¹⁴ Sobre este punto, ver el trabajo de Joan Prats (1995), “Derecho y management en las administraciones públicas”, **Reforma y Democracia**, Revista del CLAD, n. 3.

¹⁵ Michel Crozier (1967), **Le Phénomène Bureaucratique**, Éditions du Seuil, Paris.

¹⁶ Según Stewart Ranson & John Stewart (1994), **Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society**, St. Martin’s Press, New York.

¹⁷ Según Les Metcalfe & Sue Richards (1989), **La Modernización de la Gestión Pública**, INAP, Madrid, página 50.

¹⁸ Véase el trabajo de Matthew McCubbins & Thomas Schwartz (1984), “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”, **American Journal of Political Science**, n.28.

¹⁹ Véase Adam Przeworski (1998), “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal”, en **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**, Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (orgs.), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

²⁰ Véase el texto de Guillermo O’Donnell (1998), “Poliarquias e (in) efetividade da lei na América Latina”, **Novos Estudos Cebrap**, n.51, São Paulo, Julho.

²¹ Sobre el concepto de público no-estatal, ver el trabajo de Nuria Cunill Grau (1995), “La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos”, **Reforma y Democracia**, Revista del CLAD, n. 4. Sobre las ventajas del suministro de servicios por parte del espacio público no-estatal, ver el texto de Luiz Carlos Bresser Pereira & Nuria Cunill Grau (1998), Entre el Estado y el Mercado: lo Público no-Estatal, en **Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado**, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (editores), CLAD, Paidós, Buenos Aires.

²² Según Henry Mintzberg (1996), “Managing Government, Governing Management”, **Harvard Business Review**.

²³ Según Manuel Castells (1998), **Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información**, Seminário Internacional “Sociedade e Reforma do Estado”, São Paulo, Março.

²⁴ La noción de reinención del gobierno fue creada por David Osborne & Ted Gaebler (1992), **Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector**, Penguin, New York, USA.

²⁵ Véase en este mismo sentido a Salvatore Schiavo-Campo (1996), “A Reforma do Serviço Público”, **Finanças & Desenvolvimento**, Banco Mundial, Setembro.

²⁶ Esta nueva forma de gestión pública para América Latina es defendida, entre otros, por Nuria Cunill Grau (1997), **Repensando lo Público a través de la Sociedad**, Editorial Nueva Sociedad y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas; y por Luiz Carlos Bresser Pereira (1998), **Reforma do Estado para a Cidadania: a Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**, Editora 34, São Paulo.