

MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS Y PUBLICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE

CURSO DE GESTION PUBLICA

Resumen

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

Es en este marco que en toda América Latina se vive un proceso de reforma o modernización del estado. En general existe insatisfacción por los resultados logrados y cierta perplejidad sobre los caminos a seguir. El sector público se encuentra en transición entre un estado de equilibrio anterior y una nueva configuración de objetivos e instrumentos, a la que todavía no llega.

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

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

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

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

Si las modificaciones al estado deben ordenarse en torno a la principal transacción que éste realiza, es importante precisar un concepto operativo de políticas públicas, ya que el consenso al respecto es sólo aparente.

Puede caracterizárselas como cursos de acción y flujos de información en relación a un objetivo público —desarrollados por el sector público, la comunidad y el sector privado—, incluyendo orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos y definiciones o modificaciones institucionales.

Conviene tener en cuenta la dinámica de las políticas públicas; ellas tienen un antecedente necesario en los programas u orientaciones sociales y pasan por tres momentos de carácter analítico y no necesariamente secuenciales: el de su diseño, gestión y evaluación. También, aunque rara vez, se extinguen por completo; lo habitual es que se combinen con otras.

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

Más útil que una discusión de carácter abstracto —y, con frecuencia, ideológica— sobre lo que un estado ideal debería hacer, resulta la consideración de lo que el estado en realidad hace, las políticas públicas que desarrolla.

Ellas tienen su antecedente en la capacidad de una sociedad para definir su agenda pública en lo social, político y económico. Aquí es decisiva la gobernabilidad democrática, más que una restricción de los gobiernos, ella es una condición programática de la estabilidad y del carácter reformista de la democracia. Para lograrla se requiere una institucionalidad política moderna y amplios espacios de participación para analizar los argumentos en conjunto y plantear opciones jerarquizadas y consistentes de políticas que logren un apoyo social sostenido.

Una modernización efectiva del estado debe, en primer lugar, mejorar el análisis y la toma de decisiones sobre políticas públicas, considerando los aspectos políticos junto con los técnicos.

Mejorar el sistema de formalización de las políticas públicas y de elaboración de las iniciativas legales o administrativas supone potenciar la coordinación intersectorial e interministerial en el Ejecutivo y fortalecer la asesoría técnica del Poder Legislativo. Ella también debe considerar diversos cambios institucionales.

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

La mejora de la gestión de las políticas incluye:

- *Realizar diversos cambios organizacionales*. Es fácil comprobar que hay estructuras redundantes o que no son funcionales a política alguna, las que deberían ser eliminadas, y que existen políticas con soportes institucionales inadecuados, los que deben modificarse. Su reforma ya no será en abstracto o en general —lo que impide calibrar los esfuerzos y evaluar con exactitud los

resultados sustantivos— sino en relación a las políticas de que se trate. Así puede revisarse el papel y la estructura de los ministerios y reparticiones públicas, reforzar los mecanismos de coordinación, impulsar las metas interministeriales, y sacar a la descentralización de su letargo.

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

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

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

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

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

- *Privatizar las empresas que proveen bienes y servicios en mercados competitivos o que pueden orientarse hacia tal carácter*. Hay empresas públicas que no plantean problemas de regulación de mercado, de rentabilidad privada de largo plazo u otros que justifiquen la propiedad estatal. En dichos casos se debería proceder a su privatización, utilizando procedimientos que garanticen que su venta sea transparente y no lesione el interés público ni el de los trabajadores; la situación resultante debe ser de mayor y no de menor competencia.

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

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

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

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

Para facilitar la evaluación es necesario definir con claridad, ya en el diseño de las políticas, los resultados que se esperan y posibilitar la generación de indicadores cuantitativos y cualitativos que la faciliten; corresponde precisar insumos, procesos, productos y resultados y con ellos estimar la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas. El sector público debe entregar información actualizada y pertinente sobre la gestión del sector fiscal y lo mismo deben hacer

las empresas públicas. La contabilidad de los agentes públicos debería ser oportuna y auditada externamente. En lo posible la evaluación debe ser una actividad profesional externalizada.

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

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

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

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

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

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

res.1