

Función de coordinación de planes y políticas

Leonardo Garnier

INDICE

1.	La planificación y su contexto.....	1
	<i>a. Cambios en el entorno interno</i>	1
	i. Restricciones financieras.....	2
	ii. Desequilibrios sociales.....	3
	iii. Agotamiento institucional.....	3
	iv. Cambios en el balance político ideológico.....	4
	<i>b. Cambios en el entorno externo: la globalización</i>	6
2.	La difícil coexistencia entre la eficiencia, la equidad y la democracia	8
3.	Coordinar: una función esencialmente política	10
	<i>a. La coordinación supone establecer prioridades</i>	11
	<i>b. La coordinación supone sentar responsabilidades</i>	12
	i. Responsabilidades políticas	12
	ii. Responsabilidades financieras	12
	iii Responsabilidades operativas.....	13
4.	Coordinación estratégica.....	14
	<i>a. La coordinación de la política económica como tal</i>	14
	<i>b. La coordinación de la política social como tal</i>	16
	<i>c. La coordinación entre políticas económicas y sociales</i>	17
	<i>d. La coordinación con la política ambiental</i>	19
5.	Coordinación y recursos financieros.....	21
	<i>a. Planificación y presupuesto</i>	21
	i. Entre la técnica y la política.....	21
	ii El espacio institucional de la planificación presupuestaria.....	22
	iii. El presupuesto como herramienta de gobierno	26
	<i>b. El financiamiento también debe planearse</i>	29
6.	Coordinación dentro de diversas formas de gestión	32
	<i>a. Gestión pública: coordinación y evaluación</i>	36
	<i>b. Ejecución privada de políticas públicas</i>	41
	<i>c. Descentralización</i>	43
	<i>d. Privatización de servicios públicos</i>	45
7.	Síntesis: una coordinación política	50

Función de coordinación de planes y políticas

Leonardo Garnier

“¿Cómo podemos combinar el grado de iniciativa individual necesario para el progreso con el grado de cohesión social indispensable para sobrevivir?”

Bertrand Russell

1. La planificación y su contexto

Vivimos tiempos de cambio, y la planificación no puede ser inmune a estos aires de renovación. Paradójicamente, al tiempo que se magnifica la urgencia de planificar para el desarrollo y elevar la capacidad de coordinación política e institucional, muchas de las transformaciones vividas han llevado más bien a subvalorar la importancia de las acciones e instancias planificadoras y, consecuentemente, a debilitar la institucionalidad de los procesos mismos de planificación.

a. Cambios en el entorno interno: la modernización remisa

La planificación del desarrollo —en su versión estructuralista, no centralizada— adquirió carta de ciudadanía en los años de postguerra, junto con el auge de las teorías del desarrollo y los intentos por aprovechar el potencial político y económico del Estado como instrumento capaz de suplir y complementar las deficiencias que en muchos países en vías de desarrollo presentaban aún los mercados y el sector privado.

A la evidente importancia que tuvo la inversión pública en esas décadas para construir la infraestructura básica de muchos de estos países, se sumó el papel protagónico de las políticas públicas en promover un cierto desarrollo social —en particular aquel que impulsó la expansión de los sectores medios urbanos latinoamericanos— y la importancia de las políticas económicas dirigidas a diversificar la estructura productiva y comercial del continente, principalmente aquellas que fomentaron la industrialización sustitutiva y sus actividades complementarias. En este contexto, la planificación fue vista como una tarea fundamental de la gestión pública dirigida a garantizar la coordinación necesaria para que

las diversas políticas sectoriales y globales apuntaran de manera razonable en una misma dirección y se reforzaran mutuamente.

Así, con el apoyo y estímulo de la comunidad internacional, desde inicios de los años sesenta surgieron, crecieron y se consolidaron las instancias institucionales encargadas de llevar adelante esta delicada tarea: las Oficinas, Ministerios o Secretarías de Planificación, junto con variados esquemas o sistemas nacionales, regionales y sectoriales de planificación que incluían grados también diversos de control sobre el presupuesto público, los programas de inversión, los procesos de preinversión, la cooperación internacional y otros recursos externos.

La década de los setenta marcó tanto la culminación como el agotamiento de los modelos desarrollistas en América Latina. La crisis internacional que se vivió en esos años sirvió para evidenciar las limitaciones del esquema planteado, que no sólo fue incapaz de cerrar las dramáticas brechas sociales heredadas del pasado, sino que terminó por encerrarse en sí mismo, destruyendo sus propias premisas. Lo que había nacido como un camino para construir una mejor integración con la economía mundial terminó como un curioso ejercicio semi-autárquico en el que los sectores primarios tradicionales seguían constituyendo la base del financiamiento del desarrollo, mientras las actividades y sectores modernizantes no lograban internacionalizarse y parecían más bien depender para su permanencia de un complejo esquema de subsidios e incentivos altamente oneroso para la sociedad en su conjunto. No se pretende desconocer aquí los efectos positivos que resultaron de la modernización que se vivió en América Latina de 1945 a 1975 pero sí se quiere enfatizar las restricciones financieras, los desequilibrios sociales, el agotamiento institucional y los peculiares cambios en el balance político-ideológico que se fueron gestando con este proceso y que, a la postre, marcaron su crisis.

i. Restricciones financieras

Uno de los campos en los que se reflejaron con más fuerza las limitaciones del modelo seguido fue el de los desequilibrios financieros. En efecto, el dilema de un esquema de desarrollo que no lograba producir la riqueza y el ahorro necesarios para generar su propio sustento, tuvo que enfrentarse hipotecando el futuro, lo que se expresó en niveles crecientes y cada vez menos racionales de endeudamiento externo y endeudamiento público. El crecimiento de las dos brechas se combinó con la crisis internacional de los

años setenta para hacer reventar el esquema cuando, paradójicamente, este parecía dar sus mejores frutos. Fue así como América Latina pasó sin preaviso de la década de la esperanza y los grandes proyectos a la *década perdida* de los años ochenta.

ii. Desequilibrios sociales

Si bien se les menciona con menos frecuencia que a los desequilibrios financieros como una de las consecuencias específicas del estilo de desarrollo seguido en la posguerra, los desequilibrios sociales que hacen de América Latina el continente más desigual del planeta no pueden seguir achacándose solamente al pasado más lejano, sino que son fruto también de ese pasado cercano que, ofreciendo reducirlos, más bien los mantuvo y reprodujo como una de sus peores características estructurales. La ilusión que pudo surgir en los años setenta, cuando aumentó la cobertura de muchos programas sociales en distintos países de la región, y cuando los sectores medios se sentían lo suficientemente seguros de lo alcanzado como para empezar a aceptar que los beneficios se derramaran hacia los pobres de la ciudad y del campo, no fue más que el preámbulo de una crisis que no sólo golpeó con fuerza a los más pobres, sino que empobreció en forma dramática a los mismos sectores medios latinoamericanos.

Tanto la crisis como los consiguientes procesos de estabilización y ajuste que se hacían indispensables para enfrentarla, resultaron en un acelerado deterioro de las condiciones de vida en la región. Las caídas en la producción y el empleo se combinaron con procesos inflacionarios fuera de control para diezmar los ingresos reales de las familias. En un contexto en que recesión y apertura confabularon para provocar una caída acelerada de la recaudación, los crecientes déficits fiscales dieron paso a drásticos recortes en el gasto público, con un impacto particularmente fuerte sobre el gasto y la inversión social. Menores ingresos —que es una forma de decir mayores necesidades insatisfechas— toparon con una reducción de la calidad y la cobertura de los programas sociales, con resultados que difícilmente podrían haber sido más dramáticos.

iii. Agotamiento institucional

Conforme el contexto varió de la bonanza y el crecimiento típico de los sesenta y parte de los setenta a la *estanflación* y el empobrecimiento asociados con la crisis y el ajuste, se hizo evidente que el marco institucional vigente no se encontraba a la altura de los tiempos. No sólo eran otros tiempos, sino que las propias instituciones, sus programas, y las políticas que les daban sentido, habían vivido un proceso gradual y lógico de

desgaste sin que se produjera una reacción oportuna de *aggiornamento* institucional. Este proceso se ha vivido de diversas formas y en distintos grados en cada uno de los países de la región, pero es posible identificar una serie de elementos comunes:

El marco jurídico y administrativo de nuestras sociedades se ha vuelto cada vez más rígido y burocrático. Muchos programas públicos han perdido sentido, debido a la falta de visión estratégica. Los Congresos suelen carecer de los mecanismos para una aprobación inteligente, ágil y oportuna de legislación esencial. Los Gobiernos se han recargado de tareas y han perdido su capacidad de dirección. Muchos programas públicos han tendido a convertirse en un fin en sí mismos, perdiendo de vista los intereses de sus usuarios. No se ha desarrollado ni la capacidad ni la disposición para optimizar el uso del gasto público, para sacarle el máximo provecho a cada colón, cruzeiro, peso, sucre, o bolívar recibido y gastado por el Estado. Y, tal vez lo más grave de todo, es que por lo general no existen los mecanismos ni la cultura institucional para asumir y sentar responsabilidades, para rendir y pedir cuentas en el manejo de esos recursos públicos.¹

Paradójicamente, mientras que durante los años de auge no se sintió la necesidad de un proceso permanente de transformación institucional que garantizara tanto la eficiencia como la relevancia misma de los programas e instituciones públicas, en los años de crisis y ajuste esta necesidad se presenta con tal urgencia, y tan fuertemente marcada por el desequilibrio fiscal, que más que reforma lo que se vive es un proceso de recorte, contracción y debilitamiento de las instituciones públicas, que buscó el ahorro y la reducción del gasto *tout court*, independientemente de consideraciones de eficiencia social y, mucho menos, de consideraciones de largo plazo.

iv. Cambios en el balance político-ideológico

Finalmente, también se ha transformado el balance político-ideológico sobre el que se construyó la estructura institucional de los países latinoamericanos. Hoy, es fácil constatar cómo no existen ya —o no tienen la misma importancia— las alianzas que dieron lugar e

¹ Leonardo Garnier: "La reforma del Estado: reto de la democracia" en Reforma y Democracia, Revista del CLAD, No. 7, Enero 1997, p. 21

hicieron posibles muchas de las políticas, programas y arreglos institucionales característicos de los años sesenta y setenta.

El viejo estado desarrollista-benefactor había encontrado su principal apoyo en la alianza entre los emergentes grupos empresariales y los sectores medios urbanos modernizantes que también crecían en esos años. Ese estado sirvió tanto para generar las condiciones financieras, infraestructurales e institucionales para el surgimiento y consolidación de las nuevas inversiones y negocios, como para montar amplias redes de servicios públicos — educación, salud, energía, telecomunicaciones, transporte— que atendían en primera instancia a esos sectores medios en expansión, dejando muchas veces de lado a los sectores más pobres del campo y la ciudad, que reclamaban más bien contra ese estado modernizante y nacionalista pero elitista.

Hoy, parte de los sectores empresariales que surgieron y se consolidaron al amparo de ese estado sienten que ya no lo necesitan y, junto con los sectores empresariales más tradicionales y sus nuevos socios internacionales, propugnan ahora —a nombre de una nueva modernización— por políticas públicas más austeras y por un estado menos intrusivo en la vida económica y social.

Los grupos más pobres, y los movimientos y partidos políticos de las izquierdas, que ayer se constituían en críticos ásperos del desarrollismo nacionalista, son hoy los principales defensores de aquella institucionalidad, intuyendo que es poco lo que pueden esperar del *derrame* de las nuevas estrategias de crecimiento, y mucho lo que pueden perder si el desmantelamiento del estado del bienestar ocurre antes de que ese bienestar hubiera llegado a ellos. Así, paradójicamente, sectores y movimientos políticos que ayer clamaban por la destrucción revolucionaria del ‘estado burgués’ parecen clamar hoy por su mera preservación.

Los sectores medios se encuentran fragmentados y confusos frente a las tendencias que marcan el presente. Por un lado, se aferran a las políticas, instituciones y programas a las que —correctamente— asocian mucho del bienestar y la movilidad social de la que gozaron por casi tres décadas y, en esa medida, se oponen a las propuestas de privatización y *downsizing* del aparato público, y temen el impacto de la liberalización de ciertos mercados —el laboral en particular. Por otro lado, han visto cómo esas instituciones y programas

públicos se deterioran aceleradamente y sólo logran ampliar su cobertura a costa de un deterioro de su calidad, lo que paradójicamente tiende a excluir a los grupos medios, que se ve presionada a recurrir a servicios privados si pretende determinados niveles de calidad. Al interior de la clase media, las posiciones son tan diversas como diversas son las oportunidades y los peligros que sus integrantes perciben en el proceso de globalización, y en sus cambiantes alianzas políticas. Mientras parte de la clase media aspira por una oportunidad y busca mantener una renovada alianza con las nuevas elites, otra parte se ve empujada a establecer alianzas 'hacia abajo' que protejan sus derechos adquiridos.

Estas transformaciones constituyen el trasfondo crítico para la comprensión de la economía política del ajuste y, en particular, para la comprensión de los procesos de transformación institucional que se viven en el continente.

b. Cambios en el entorno externo: la globalización

Pero junto con los cambios internos, se viven también profundos cambios en el entorno global que marcan tanto las necesidades como las posibilidades de unas políticas públicas capaces de incidir en la estrategia de largo plazo del desarrollo nacional, de manera que la integración a la economía global sea consistente con una mayor integración social en cada uno de los países de América Latina, en lugar de darse a costa de ella.

Si bien la globalización no puede caracterizarse como un fenómeno completamente nuevo, sí es evidente que tanto los flujos comerciales como los flujos financieros en la economía mundial alcanzan en estos años una importancia y un dinamismo inédito. La revolución tecnológica, asociada con el surgimiento de la informática, ha venido a ser catalogada como el inicio de la 'era del conocimiento'. La influencia cada vez más amplia y profunda de los medios de comunicación de masas, y su carácter cada vez más global, otorgan un peso particularmente importante a los aspectos culturales de la globalización.

Desde el punto de vista económico, el aspecto fundamental de la globalización, el que le otorga *status* propio, es la consolidación de un sistema global de valoración de las relaciones sociales y económicas, que se refleja en la existencia de *precios globales*. No se trata de afirmar que los precios se han uniformado a lo largo y ancho de la economía

mundial, sino de algo más sutil pero no menos importante: existen hoy criterios para argumentar que los precios que prevalecen en una determinada economía nacional no son ya simplemente distintos a los que prevalecen en otras economías, sino que hoy se valora esos precios distintos como 'precios incorrectos', como *distorsiones* con respecto a los 'precios correctos' que corresponden a los criterios globales de valoración. Es ese el sentido profundo del estribillo con el que este proceso adquirió carta de ciudadanía en el mundo económico: *'get prices right'* se convirtió en el mandato para que los países se ajustaran a los criterios globales de eficiencia económica. Así, como ha señalado Vito Tanzi, la globalización

está forzando a los países a comportarse, más que en el pasado, de acuerdo con las reglas del mercado. Los países que ignoren estas reglas tendrán que pagar ahora un precio mucho más alto del que pagaban cuando eran economías cerradas. (...) La globalización está reduciendo los grados de libertad que los gobiernos nacionales tenían en el pasado en muchas áreas de política. De alguna manera, este proceso representa una transferencia de algunos poderes o funciones de los *policymakers* de los gobiernos nacionales hacia las fuerzas del mercado²

En ese sentido, el proceso de globalización parece estar cuestionando hoy la propia autonomía de los sistemas políticos, presionando por una nueva unificación de los sistemas de poder, subsumiendo al poder político dentro de la institucionalidad y la lógica del poder económico. En este sentido, el llamado proyecto *neoliberal* busca revivir a escala global la batalla por el predominio absoluto de la lógica de mercado y el poder absoluto del sistema económico. En consecuencia, si bien la globalización se refiere al proceso objetivo de conformación de criterios globales de convivencia social —en particular al surgimiento de un sistema global de precios y remuneraciones— este fenómeno coexiste con un intento por aprovechar el proceso para consolidar el dominio de los criterios económicos sobre cualquier otro tipo de criterio de convivencia social, o ambiental.

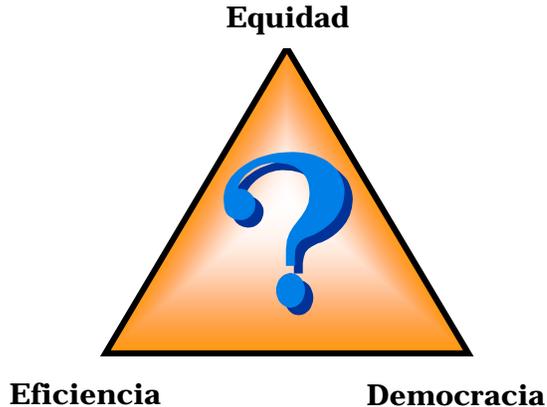
En síntesis, a lo largo de las últimas dos décadas, se han combinado una serie de factores internos y externos para explicar el debilitamiento y la pérdida de legitimidad del sistema

² Vito Tanzi: The Demise of the Nation State? IMF Working Papers, WP/98/120, August 1998, p. 13

político institucional en América Latina. Las restricciones financieras obligan no sólo a un responsable manejo fiscal del presente, sino al esfuerzo adicional por asumir como propias las irresponsabilidades del pasado. Esto, que sería de por sí difícil en momentos de auge o bonanza económica, se vuelve mucho más complejo y duro en épocas de estancamiento económico y de agravamiento de los desequilibrios sociales. Sin suficientes recursos financieros, estas mayores necesidades topan, además, con un entorno institucional desgastado y anquilosado, que no está a la altura de los tiempos, y que se niega a cambiar fácilmente. Los retos y oportunidades que se asocian con la globalización se magnifican, ejerciendo una fuerte presión sobre los países latinoamericanos y haciendo cada vez más difícil que las ineficiencias —o las decisiones distributivas— puedan ocultarse tras los sistemas de precios locales, ya que aparecen cada vez más como meras distorsiones que deben ser corregidas para enfrentar la competencia internacional. Finalmente, los cambios en el balance político-ideológico que predomina durante estas dos décadas se suman a estos factores para completar un cuadro en el que las políticas públicas se alejan de los ambiciosos objetivos desarrollistas del pasado, y giran radicalmente hacia el corto plazo y hacia la administración de los balances financieros y macroeconómicos. Se fortalece en las sociedades latinoamericanas una retórica antipolítica, y se promueve un enfoque técnico y financiero de las políticas públicas.

2. La difícil coexistencia entre la eficiencia, la equidad y la democracia

Paradójicamente, si bien las condiciones imperantes en estas dos décadas han incidido en un debilitamiento relativo de la vida política y, en particular, de la visión de conjunto y de largo plazo que caracteriza a las instancias responsables de la planificación y la coordinación de las políticas públicas, estas mismas circunstancias demandan más, y no menos capacidad política; demandan más, y no menos visión de conjunto y de largo plazo; demandan más, y no menos coordinación entre las distintas decisiones públicas colectivas, y entre estas y las decisiones privadas que inciden de manera creciente en el desarrollo económico y social. Esto es particularmente cierto cuando se trata de enfrentar y resolver la permanente tensión entre eficiencia, equidad y democracia.



En el corto plazo, y sobre todo desde el punto de vista de los distintos intereses sectoriales o particulares, la relación entre eficiencia, equidad y democracia es, efectivamente, contradictoria, y suele parecer que el aumento o la profundización de una sólo puede lograrse a costa de la limitación o el sacrificio de otra. Esta aparente contradicción sólo se resuelve desde una perspectiva dinámica y con una visión de conjunto, que permitan entender y articular los elementos *sinérgicos* que existen entre esas tres aspiraciones legítimas en tanto se constituyen como proceso de construcción social.

Esto plantea una responsabilidad particularmente compleja al sistema político-institucional. De aquí la nueva relevancia de un espacio institucional 'planificador' que dote al estado —o al gobierno, si se quiere— de la capacidad institucional para coordinar sus acciones y sus relaciones con el conjunto de la sociedad con una visión integral de conjunto y desde una perspectiva de largo plazo, sostenible.

Si bien esta tarea demanda una elevada capacidad técnica de parte del estado y sus instituciones para enfrentar los complejos retos del momento, es fundamentalmente una tarea política, que demanda una gran capacidad de síntesis por parte del sistema político, para poner en perspectiva los diversos intereses particulares, y articularlos dentro del proceso más general y de largo alcance del desarrollo de la sociedad en su conjunto. Es por ello que más que proceder a la despolitización de la vida económica y social, como a veces parece desprenderse del ideario neoliberal, lo que procede es replantearnos —y responder institucionalmente— la pregunta que hace cincuenta años se hiciera Bertrand Russell, y que encabeza este trabajo: *“¿Cómo podemos combinar el grado de iniciativa*

*individual necesario para el progreso con el grado de cohesión social indispensable para sobrevivir?*³.

Para ello es fundamental entender que sin visión de conjunto y de largo plazo, la política sólo puede ser casual, pero sin la especificidad del aquí y el ahora, la política sólo puede ser académica. En un caso es puro activismo; en el otro, mera especulación. El papel fundamental de la planificación es el de lograr un balance dinámico y mutuamente enriquecedor entre ambas perspectivas: entre la reflexión y la acción, entre la ambiciosa visión de conjunto y largo plazo, y el aquí y el ahora en el que siempre opera la acción política. Esta actividad de síntesis es indispensable para mantener un adecuado nivel de coordinación entre los distintos niveles del gobierno, entre las distintas políticas, entre sus distintas instituciones, y sus distintos programas.

3. Coordinar: una función esencialmente política

La coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política. La coordinación, en este sentido, no se reduce simplemente a 'hacer compatibles' unas acciones gubernamentales con otras, a hacer compatibles unos programas con otros, de manera que se eviten tanto las duplicidades y desperdicios como los conflictos y choques que pueden ocurrir cuando se dan traslapes no planeados entre ellos o, cuando esa misma carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública. Ese es un aspecto importante de la coordinación, pero desde la óptica de la planificación, esta supone algo más: de lo que se trata es de coordinar las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva del largo plazo.

En otras palabras, se trata de coordinar *con un sentido estratégico*, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en la que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político.

³ Bertrand Russell: Autoridad e Individuo Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 9

a. La coordinación supone establecer prioridades

Definir una estrategia significa, en buena medida, definir las prioridades del desarrollo nacional, y definir el carácter y las prioridades de las distintas políticas y los diversos programas de acción gubernamental, de manera que estas prioridades sirvan de hilo conductor y de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones sociales y, en particular, a la elaboración y aplicación de las políticas públicas. Coordinar no sólo significa compatibilizar, sino compatibilizar con un determinado sentido.

El proceso de construcción —o descubrimiento— de estas prioridades estratégicas constituye el reto fundamental de la vida democrática de una sociedad, y no deben escatimarse esfuerzos para desarrollar todos los canales necesarios para que, de manera institucional, las sociedades latinoamericanas puedan elevar sistemáticamente su capacidad para construir estos grandes acuerdos de manera democrática.

Desde la óptica gubernamental, se requiere reconstituir un espacio institucional capaz de una doble función planificadora. Por un lado, la de descubrir y explicitar la *estrategia política* que pretende guiar el accionar del gobierno en cada administración. Por otro, el de permitir la construcción —a partir de esa estrategia— de un sistema de prioridades que dé orden y sentido al conjunto de políticas, programas y acciones mediante las que el gobierno piensa alcanzar sus metas. Este es un ejercicio que busca establecer no sólo la coherencia interna y externa de las distintas metas (entre sí y con las restricciones y necesidades del entorno en que operan) sino también su orden de precedencia jerárquica y temporal. Sólo de esta forma el accionar de los gobiernos logra conjugar, de manera simultánea, el sentido estratégico con el sentido de realidad.

Esta responsabilidad difícilmente puede ser asignada a instancias gubernamentales que, de por sí, sean responsables de determinadas áreas sustantivas de la acción de gobierno. Quien es responsable por determinadas metas sectoriales o temporales, no suele tener la capacidad —o la credibilidad— para sintetizar y concretar de manera adecuada la visión estratégica de largo plazo que define al gobierno en su conjunto.

Precisamente por su ausencia de responsabilidades particulares, las oficinas, ministerios o secretarías de planificación encuentran aquí una de sus responsabilidades fundamentales

de coordinación. Para ello requieren una doble calificación –técnica y política— para que las prioridades establecidas no sólo constituyan un fiel reflejo de la estrategia del gobierno, sino que además sean así entendidas y asumidas por las distintas fuerzas que conforman el gobierno y dirigen sus instituciones.

b. La coordinación supone sentar responsabilidades

Si la ausencia de prioridades claramente establecidas puede ser un problema para el funcionamiento estratégico de un gobierno, un problema igualmente serio se desprende de la ausencia de una clara definición de las responsabilidades para cumplir efectivamente con esas prioridades. Es por ello que, a partir de las prioridades establecidas, es preciso asumir y sentar responsabilidades en todos los niveles de gobierno, de manera que se distribuyan y asignen correctamente las tareas y los recursos que corresponden a cada instancia, y que se pueda exigir el consecuente y necesario rendimiento de cuentas.

i. Responsabilidades políticas

En primer lugar, deben establecerse las responsabilidades políticas. Debe definirse claramente quiénes –y qué entes— ejercen la rectoría política en los distintos ámbitos de gobierno, de manera que se concentren y especialicen en las funciones que les compete:

- definir y negociar las políticas sectoriales,
- formular las grandes directrices,
- supervisar tanto su ejecución como la asignación de los recursos correspondientes, y
- evaluar sus resultados.

Dado el peso que inevitablemente tienen las rutinas y prácticas sectoriales e institucionales, parece conveniente contar con mecanismos de coordinación intersectorial (como los Gabinetes Económicos y los Gabinetes Sociales) como un espacio intermedio de coordinación de políticas. En la medida de lo posible, las instancias de mayor responsabilidad política deben separarse de la operación o ejecución de programas específicos.

ii. Responsabilidades financieras

En segundo lugar, deben establecerse las responsabilidades en la generación y asignación de los recursos necesarios para llevar adelante los programas y las acciones

de gobierno. Debe estar clara la relación entre las responsabilidades definidas en términos del sistema de prioridades, y las correspondientes asignaciones y responsabilidades financieras, de manera que tanto las prioridades como la asignación de recursos sean asumidas –por todos— como una definición del gobierno en su conjunto, y no desde una óptica meramente sectorial o desde determinada institución. Esto debe incidir tanto en los procesos presupuestarios como en la misma generación de recursos.

iii. Responsabilidades operativas

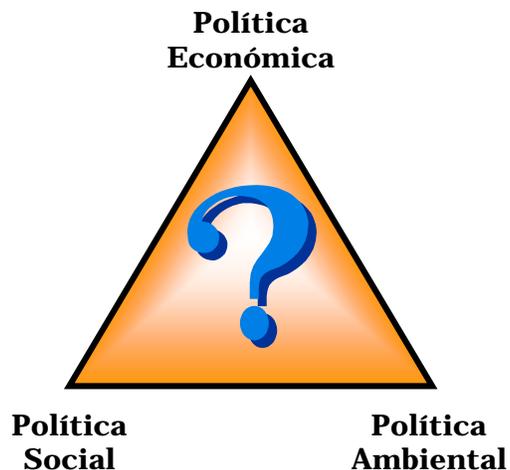
Finalmente, deben establecerse con claridad las diversas responsabilidades operativas en el gobierno. Esto supone definir con claridad las reglas del juego que se aplicarán a la ejecución de las políticas públicas y los programas correspondientes en los distintos sectores, estableciendo de manera explícita cuáles son los entes, instituciones –o personas— responsables de dicha ejecución; cuáles son las relaciones entre ellos, y con respecto a los entes rectores; cuáles son los recursos financieros, físicos, humanos y políticos con qué cuentan; cuáles son los mecanismos de control y evaluación de resultados; y cuáles son los criterios y prioridades para el rendimiento de cuentas.

Es a este último nivel que los temas de eficiencia operativa y gerencia pública asumen la mayor importancia ya que, 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 un sentido de las prioridades, de responsabilidades bien definidas y de metas claras para evaluar el desempeño de la gestión pública, se hace imposible cualquier tipo de coordinación y planeamiento estratégico, lo que a su vez conduce a una asignación de recursos y una formulación de presupuestos que se reproducen automáticamente de acuerdo no con la estrategia, sino con la rutina y la inercia de los programas e instituciones existentes, que son los que cuentan con la clientela interna y externa para defenderlos.

4. Coordinación estratégica

Con el objeto de ilustrar la importancia de la coordinación como una actividad central de la práctica política de gobierno, cabe destacar la importancia que puede tener la capacidad de coordinar las estrategias y políticas sectoriales entre sí y con la estrategia global del gobierno, de manera que formen un sólo proceso con las particularidades y sinergias – externalidades, si se quiere— del caso. Utilizaré para ello las complejas interacciones que se dan dentro de, y entre, tres grandes áreas de la política: la política económica, la política social y la política ambiental, y las demandas de coordinación que las mismas generan.



a. *La coordinación de la política económica como tal*

Al interior del área económica se requieren múltiples esfuerzos de coordinación. Para empezar, están los tradicionales esfuerzos por coordinar la política macroeconómica: la coordinación entre los Ministerios de Hacienda o Finanzas y los Bancos Centrales, que si bien comparten el interés en una economía estable, tienen cada uno un sesgo particular para resolverlo, bien cargando la mano sobre la política fiscal, bien cargándola sobre la política monetaria. La política fiscal, a su vez, supone –como veremos en detalle más adelante— todo un esfuerzo de coordinación económica tanto por lo que hace al monto y asignación del gasto entre sus diversos componentes como en lo que se refiere a la política de ingresos y su impacto diferencial sobre los sectores económicos.

Pero más allá de esta coordinación alrededor de la política macroeconómica, es preciso afrontar los problemas de coordinación entre las estrategias y políticas macroeconómicas y las estrategias y políticas que, a nivel microeconómico, buscan incidir tanto sobre el desarrollo de los mercados como en la evolución de los distintos sectores productivos. Así, por ejemplo, una política arancelaria que puede ser completamente sensata dentro de la estrategia de apertura comercial puede resultar –por concepto o por *timing*— en serios problemas de desequilibrio fiscal en países cuya estructura tributaria depende fuertemente de los impuestos al comercio exterior. Una elevación de las tasas de interés, razonable de nuevo en términos de los programas de estabilización macroeconómica, puede dar al traste con los esfuerzos de reactivación de la producción, o de determinados sectores económicos –como el de la construcción. Y una política de atracción y fomento de las inversiones puede promover el uso de incentivos fiscales que van en una dirección opuesta a la que dirige la política fiscal, al punto de dar al traste con ella.

A esto se agrega la necesidad de coordinar diversas políticas microeconómicas entre sí. Esto se ha visto en distintos casos, por ejemplo, en la compleja relación entre una política que busca promover la producción mediante la apertura comercial y otra que se centra en la protección a determinadas actividades agrícolas o industriales; o en la relación entre la promoción de la competencia y el perfeccionamiento de los mercados, y la consolidación de actividades monopolísticas como resultado de procesos de privatización en áreas en las que las economías de escala difícilmente permitirían tal competencia; o, también, en la relación entre la flexibilización de la legislación laboral y el impulso a la maquila textil para generar empleo, que se contraponen a políticas dirigidas a promover inversiones intensivas en capital y mano de obra altamente calificada, que podrían enfrentar un faltante de oferta de tal mano de obra.

Como estos, hay múltiples ejemplos –y claras razones conceptuales e históricas—para destacar la importancia de un proceso sistemático de coordinación de las políticas económicas, de manera que prevalezca el sentido de estrategia, y no simplemente la compatibilización casual entre ellas. Esto es tanto más importante cuando el objetivo de las políticas no se limita a administrar el corto plazo –y por tanto dar por buena la dirección inercial de la economía—sino que apunta a provocar cambios en la estrategia económica vigente, ya se relacionen estos con los criterios sobre los que se desarrolla la competitividad, o sobre las políticas distributivas –o ambos.

b. La coordinación de la política social como tal

Al igual que la política económica, la política social puede topar no sólo con una ausencia de coordinación que reduce su efectividad y su eficiencia, sino con choques y contradicciones que revelan tanto diversidad de propósitos como una pérdida del sentido de dirección y de la precedencia en las prioridades. Los ejemplos abundan, como se muestra en la relación siempre tensa entre los programas e instituciones del sector salud responsables de las actividades curativas, y aquellos cuyo objetivo tiene más relación con la prevención y el saneamiento; algo similar ocurre en el sector educación, donde la asignación de recursos en los distintos niveles del sistema suele responder más al peso relativo de distintos grupos de interés que a la propia estrategia educativa. Al interior de los programas de asistencia o compensación social suele presentarse también un dilema similar, que enfrenta a aquellos funcionarios e instituciones en los que prevalece un énfasis o responsabilidad asistencial, con aquellos que privilegian los enfoques de promoción y desarrollo.

Pero también es fundamental aumentar la coordinación entre los sectores sociales del gobierno, ya que el potencial de la política social en su conjunto puede depender, en buena medida, de esta integración –tal y como muestran distintos programas de salud en el aula, o tantos otros programas de educación para la salud. Algo similar ocurre con la interacción que debe existir entre los programas de vivienda de interés social y los diversos servicios sociales que deben estar asociados a ellos pues, de lo contrario, el riesgo de fracaso en las políticas de desarrollo urbano es particularmente alto.

Los programas de combate a la pobreza son probablemente el mejor ejemplo de la importancia de coordinar el conjunto de las políticas sociales ya que, frente a la magnitud y complejidad del problema de la pobreza, sólo un enfoque integrado tiene alguna probabilidad de éxito. Más aún, este problema resulta idóneo para evidenciar la importancia de establecer una coordinación sistemática entre las políticas sociales y las políticas económicas ya que, sin estas últimas, difícilmente la política social *per se* puede pretender acabar con la pobreza.

c. La coordinación entre políticas económicas y sociales

Esta necesidad de coordinar las políticas económicas y las políticas sociales parece obvia, sin embargo, por mucho tiempo la relación que ha existido entre ellas es la que se limita a combinar una política económica centrada en resolver los desequilibrios macroeconómicos (como precondition para alcanzar un crecimiento que, eventualmente, redundaría en mejores condiciones de vida y menor pobreza) con una política social cuyo principal objetivo es el de compensar o mitigar el *costo social* que las políticas económicas asociadas a un ajuste recesivo y una apertura acelerada tienden a provocar.

Fue así que mientras en los años setenta se vivió en América Latina una expansión notable en la cobertura de los programas sociales de corte universal —particularmente en los de educación y salud— en los ochenta y noventa el énfasis se ha volcado sobre programas focalizados de atención social, y en la construcción de redes de seguridad (*safety nets*) para atender a aquellos que, frente al impacto de la crisis y el ajuste, son incapaces de satisfacer siquiera sus necesidades primarias. En esas condiciones, la contradicción entre los objetivos de la política económica y la política social eran claros. En un primer momento, los procesos de ajuste privilegiaron políticas recesivas de estabilización que, en las condiciones imperantes en América Latina, resultaron en un altísimo costo social, tanto para los sectores medios como —y sobre todo— para los sectores más pobres y vulnerables. Este costo social se originó en tres fuentes principales: las reducciones en el ingreso real de los ocupados que resultaba del creciente desempleo y la caída de los salarios reales; los aumentos en los precios de la canasta básica que siguieron a la devaluación, la liberalización de los precios y la reducción o eliminación de subsidios; y el deterioro y los recortes en los servicios públicos⁴. La compensación social —mínima y focalizada— no resultó suficiente siquiera como compensación: la pobreza en América Latina aumentó dramáticamente durante la década de los ochenta.

Como reacción a estos ajustes recesivos y empobrecedores vinieron luego las versiones del ajuste que, sin renunciar a los elementos básicos de apertura y restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos, se planteaban la posibilidad de minimizar su costo social,

⁴ Cfr. Andrea Cornia y Frances Stewart: “Sistema fiscal, ajuste y pobreza” en Colección Estudios CIEPLAN, No. 31, 1991, p. 77

dotando así al ajuste de un *rostro humano*.⁵ Así, se avanzó hacia una concepción más integral, en la que el proceso mismo de ajuste buscara reconciliar el desarrollo económico con el social en un sentido positivo, y no en el sentido negativo que se limita a *compensar* los dolores más agudos de un ajuste empobrecedor. Este tipo de ajuste debía partir del principio ya expresado de integrar la política social en la política económica.

En general, pareciera haber ya un claro acuerdo en los países latinoamericanos en que lo importante es desarrollar una economía que sea competitiva. El problema es que hay dos grandes caminos para lograr esta competitividad: a base de productividad y remuneraciones crecientes o a base de un uso extensivo y mal pagado de los recursos humanos —y naturales— con que cuenta un país. La segunda ha sido, por mucho tiempo, la opción predominante en América Latina, y refleja la inercia histórica del llamado círculo vicioso de la pobreza. Para romper ese círculo vicioso, como bien ha señalado la CEPAL⁶, es necesario promover un proceso simultáneo de transformaciones sociales y productivas, de manera que ambas se complementen, se refuercen y garanticen su viabilidad mutua.⁷ Para lograr esto, la política social debe dejar de ser considerada como un apéndice para pasar a ser una parte integrante del proceso global de formulación de la política a seguir durante el ajuste⁸.

Por un lado, esto lleva a comprender que, para ser viable, el desarrollo social al que aspira una sociedad debe ser compatible con —y encontrar sustento financiero en— el propio desarrollo económico de esa sociedad. En ausencia de recursos externos, es materialmente imposible mantener un proceso constante de mejoras en la calidad de vida sin un avance paralelo en la capacidad productiva de la sociedad. Por otro lado —y como contrapartida de lo anterior— es también cada vez más evidente que ese desarrollo económico requiere, a su vez, de un desarrollo social capaz de aportarle los recursos humanos y el entorno cultural e institucional idóneos para su propia consolidación y expansión.

Solamente una transformación productiva sustentada en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico permite —y requiere— una utilización cada vez más

⁵ Cornia, Jolly y Stewart: Ajuste con Rostro Humano, UNICEF/Siglo XXI, Barcelona, 1987

⁶ Cfr. CEPAL: Transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, 1990

⁷ Cfr. Leonardo Garnier: "La política social en tiempos de ajuste", en Economía y Sociedad, Universidad Nacional, Costa Rica, No. 5, 1997

productiva y mejor remunerada de los recursos humanos con que cuenta una sociedad, lo que constituye a su vez “el principal mecanismo mediante el cual las grandes mayorías pueden contribuir al desarrollo y participar de sus frutos”⁹. En síntesis, pues, es preciso comprender que la política económica debe constituirse en un elemento central de la política social con la misma intensidad e importancia con que la política social debe constituirse en elemento central de la política económica: son piezas vitales de una sola estrategia.

d. La coordinación con la política ambiental

Tan obvia como la necesidad de coordinar la política económica y la política social debiera resultar la necesidad de coordinar éstas con la política ambiental, con el manejo que una sociedad haga de su ambiente y sus recursos naturales. Sin embargo, esta ha sido una lección aún más difícil de aprender. Como en el caso de la mano de obra barata, el acceso a abundantes y baratos recursos naturales no propició un proceso de inversiones que buscaran elevar la productividad con que se utilizaban esos recursos, y que de alguna manera garantizara su preservación, sino todo lo contrario. Por mucho tiempo, la relación que existió entre la vida socioeconómica de las sociedades latinoamericanas y su base natural fue una de desconocimiento y explotación en la que los recursos naturales no llegaron a ser vistos ni siquiera como un capital que bien usado nos puede producir una ganancia, sino más bien como un recurso abundante y sin costo –sin precio—al que se podía recurrir para obtener una renta fácil mediante su uso extensivo y depredatorio.

Fue así como se desarrollaron en América Latina las actividades agrícolas y las forestales, las pecuarias y las mineras. Y fue también así como se utilizaron muchas de las mejores tierras del continente como el suelo sobre el que crecieron, desordenadas y absurdas, muchas de las grandes urbes latinoamericanas. Cuando se empezó a percibir con alguna fuerza las limitaciones de esta tendencia, la política ambiental pasó a ser entendida como una política de ‘preservación’ de los recursos naturales que, como tal, sólo implicaba un costo en términos de la política económica: al igual que los aumentos de salarios, o que la elevación de cargas tributarias para financiar el desarrollo de programas sociales, el costo

⁸ Cfr. Cornia: “Formulación de la Política Social” en Cornia, Jolly y Stewart: p. 208

⁹ CEPAL: Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado, Naciones Unidas, Santiago, 1992, p. 3

de la protección ambiental parecía amenazar la rentabilidad y competitividad de las actividades económicas tradicionales.

Sólo recientemente ha empezado a variar este enfoque, dando paso a una visión –que se ha dado en llamar *desarrollo sostenible*—según la cual un uso razonable y sostenible de los recursos naturales no sólo es posible, sino que puede incluso ser ventajoso desde el punto de vista de la dinámica del desarrollo económico y social. Al igual que en el caso de los recursos humanos, de lo que se trataría es de valorar adecuadamente los recursos naturales con los que cuenta una sociedad, de manera que –al traducirse en señales económicas—esta valoración promueva un uso social y productivo de esos recursos que sea tanto o más rentable que su tradicional utilización depredadora.

En el contexto de la globalización, y de los avances científico-tecnológicos que han acompañado la creciente preocupación por la sostenibilidad ambiental del desarrollo, este cambio de visión está abriendo posibilidades que hasta hace poco eran difíciles de percibir como algo más que *ciencia ficción*. El uso productivo y ambientalmente responsable de la biodiversidad, la venta de los servicios ambientales que prestan los bosques –en particular su capacidad de fijar CO₂ y generar, a cambio, oxígeno—y el desarrollo de un tipo de turismo ecológico, son tal vez los ejemplos más interesantes de esta nueva visión en la que las políticas ambientales van más allá de la preservación y sus costos, para convertirse –al igual que la política social—en elementos centrales de la propia estrategia económica.

En este contexto, la integración entre los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo se hace más que evidente, y la importancia de coordinar actividades, programas y políticas, adquiere una nueva relevancia, un nuevo carácter. La incorporación de los aspectos sociales, ambientales y económicos desde la formulación misma de las políticas y programas de gobierno en todos los campos –y no sólo en los que tradicionalmente se entendían como sociales, ambientales o económicos—plantea nuevos retos institucionales y políticos y abre nuevas posibilidades para el desarrollo sostenible del continente.

5. Coordinación y recursos financieros

a. *Planificación y Presupuesto*

i. Entre la técnica y la política

En las discusiones sobre la asignación de los recursos públicos, con frecuencia se tiende a ver el presupuesto como un instrumento técnico mediante el cual los gobiernos *optimizan* la asignación de los recursos públicos de acuerdo con las supuestas preferencias de la sociedad. En esta óptica se trataría, por tanto, de tener la capacidad para descubrir esas preferencias y reflejarlas fielmente mediante la asignación eficiente de los recursos públicos.

Las fallas del gobierno aparecerían aquí como la contraparte a las fallas del mercado. En efecto, las presencia de imperfecciones, externalidades, asimetría en la información, dificultades o inconveniencias de excluir a quien no paga, junto a los problemas que surgen de la distribución del ingreso y la existencia de bienes meritorios, todas se conjugan para que el sistema de precios no logre capturar y traducir en ofertas y demandas las necesidades de diversos bienes y servicios, justificando por tanto que la sociedad opte por producirlos y distribuirlos como bienes y servicios públicos. Sin embargo, la vida pública abre también la posibilidad de que las supuestas preferencias sociales no logren traducirse en una adecuada asignación de recursos públicos: los problemas de definición de agendas, el peso del ‘votante medio’, la dificultad de que los votos reflejen fielmente la intensidad de las preferencias, la construcción de mayorías artificiales por medio de acuerdos o pactos, la captura del gobierno por parte de los burócratas, o los sesgos que surgen de la búsqueda de votos mediante la acción de gobierno, son todos riesgos de que, efectivamente, la acción pública no *optimice* la asignación de los recursos en el sentido económico del término.

Pero no es este un problema técnico que se pueda resolver con sólo un mejor uso de los instrumentos disponibles, ni con el perfeccionamiento de su capacidad para descubrir ‘qué es lo que la gente realmente quiere’. El problema es más bien político: ante la imposibilidad de conocer con un alto grado de certeza técnica tanto los costos como los beneficios sociales y de largo plazo de diversas actividades económicas a las que los mercados no logran aprehender en forma adecuada, las sociedades han tendido a recurrir a un proceso político de construcción de acuerdos —preferiblemente democráticos. Este

proceso político es intrínsecamente una búsqueda de soluciones de *second best*, un proceso en el que no existen óptimos, sólo existen los acuerdos posibles. Y de lo que se trata es de hacer que, mediante prueba y error, esos acuerdos posibles sean cada vez mejores, y que así sean percibidos por la sociedad.

Como bien señala Humberto Petrei en un excelente trabajo sobre el tema, “*el presupuesto es un punto de reunión de fuerzas de la sociedad*”¹⁰ y, en esa medida, no es un instrumento meramente técnico, sino político, y estrechamente relacionado con el conjunto de las acciones que definen la política económica, y la política en general, en la medida en que se reflejan en la asignación de los recursos públicos. Esto no quiere decir que, para la definición y el manejo de la política presupuestaria, pueda prescindirse de la técnica. Pero sí demanda que la técnica esté en función de la política, sin pretender sustituirla.

ii. El espacio institucional de la planificación presupuestaria

En los países industrializados esto ha llevado a profundizar los esfuerzos por integrar las actividades de coordinación de políticas con los procesos de reforma presupuestaria, por medio de una creciente participación de los gabinetes en la definición presupuestaria. Es así como

las negociaciones bilaterales entre un ministro y el jefe de gobierno han sido reemplazadas por un trabajo colectivo y por negociaciones multilaterales en donde cada ministro debe discutir cifras y programas con todos sus pares, generalmente en un marco de competencia colectiva y con límites globales prefijados. La responsabilidad de los ministros queda no solo por la buena marcha de su cartera sino también por compartir responsabilidades como miembro solidario de un cuerpo.¹¹

En América Latina los procesos presupuestarios y su vinculación con los esfuerzos por coordinar las políticas no han alcanzado ese grado de desarrollo institucional, y suelen mostrar todavía un predominio de la confrontación entre las políticas sectoriales – representadas por cada ministro o autoridad correspondiente— y las políticas globales que por lo general se han visto reducidas a lo fiscal –representadas por los ministros de hacienda o finanzas. Así, y tal vez con la excepción de lo que ocurre en algunos procesos

¹⁰ Humberto Petrei: Presupuesto y control, pautas de reforma para América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1997, p. 13

¹¹ Petrei: Op. Cit. P. 211

de inversión pública, la asignación presupuestaria no suele responder ni a un proceso técnico de programación ni a un proceso político de coordinación¹². Más bien, tiende a ser el resultado de negociaciones particulares y de las respectivas correlaciones de fuerzas al interior del gabinete dirimidas, en última instancia, por el Presidente que, sin embargo, no cuenta para ello ni con instrumentos técnicos ni con criterios políticos suficientes para ubicar tales conflictos en el contexto de su estrategia de gobierno y de sus prioridades.

Como hemos dicho, producto de la crisis financiera de los años setenta, y los posteriores procesos de estabilización y ajuste, los países de América Latina vieron debilitarse aún más su capacidad planificadora y los espacios institucionales en los que el largo plazo y la visión de conjunto mantenían la coherencia de las políticas y programas de gobierno. Con el fuerte énfasis en el ajuste fiscal, la administración del corto plazo adquirió un predominio casi absoluto sobre cualquier otro criterio de coordinación, y las instancias responsables de los ajustes fiscales —ministerios de hacienda, finanzas, economía, y en algunos casos la autoridad monetaria— asumieron el papel protagónico en los procesos de coordinación, que pasaron a girar casi exclusivamente alrededor de las asignaciones —y recortes— presupuestarios. Estas asignaciones y recortes, a su vez, se vieron más determinados por el objetivo fiscal que por cualquier objetivo de carácter estratégico, de manera que se perdió la capacidad institucional de garantizar la consistencia entre las asignaciones presupuestarias y las prioridades estratégicas del gobierno.

De acuerdo con la CEPAL, el diseño institucional en el campo fiscal debe responder a tres objetivos. El primero se refiere a la necesidad ineludible de que los niveles de ingresos y gastos sean conducentes al equilibrio macroeconómico y el crecimiento; el segundo, al que se refiere prioritariamente este trabajo, supone la capacidad de garantizar que el uso de los recursos públicos corresponda con los planes y prioridades de gobierno que surgen del proceso democrático; y el tercero demanda el uso eficiente de esos recursos. Es en este contexto que se percibe el

¹² Y aún en el campo de la inversión pública la evolución reciente no ha sido favorable a la planificación. Como señala la CEPAL, “el dismantamiento 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.” CEPAL: El Pacto Fiscal: Síntesis, Santiago de Chile, 1998, p. 41

contrasentido de concentrar toda responsabilidad fiscal en los Ministerios de Hacienda. En efecto, “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”¹³.

Conforme la estabilización se ha ido consolidando, no sin dificultad, durante la última década; y conforme las oportunidades y los retos de la globalización se han hecho más evidentes y amenazantes, ha ido resurgiendo la idea de que las políticas y los programas públicos deben enmarcarse en una visión de conjunto y una estrategia de largo plazo que les de sentido y coherencia. En consecuencia, han ido ganando fuerza los esfuerzos por reconstituir la programación presupuestaria como algo que va más allá de la buena técnica y, en especial, algo que va más allá de la política fiscal y que, por tanto, requiere de un esfuerzo a nivel del gabinete en su conjunto, y no sólo la negociación —o conflicto— bilateral de cada ministro con su colega de hacienda o finanzas.

Es así como los esfuerzos de coordinación de políticas han ocupado un espacio creciente en las reformas presupuestarias de los últimos años, dando paso a esquemas institucionales en los que destacan —aunque en menor medida que en los países industrializados¹⁴— los esfuerzos colectivos y la integración de metas que trascienden lo meramente fiscal. Países como Argentina, Brasil, Colombia y Costa Rica sirven para ejemplificar esta tendencia.

En Argentina, por ejemplo, se creó en 1994 la figura de jefe de gabinete o ministro coordinador, cuyas funciones son las de armonizar tanto los procedimientos como las políticas, y es este ministro quien debe preparar el presupuesto y presentarlo al congreso.

¹³ CEPAL: El Pacto Fiscal, p. 42. En palabras de Petrei: “el papel preponderante que ha ejercido en América Latina el ministerio de economía o el ministerio de hacienda parece haber sido un buen vehículo para alcanzar la estabilidad, (...) sin embargo, no parece ser el mejor arreglo para la distribución del gasto o la coordinación de políticas sectoriales” Petrei: Op. Cit. P. 418

¹⁴ En esos países, de acuerdo con Petrei, “la coordinación de políticas ha ocupado un lugar importante en las reformas presupuestarias de las dos últimas décadas. El gabinete como cuerpo ha tomado un papel cada vez más activo en las discusiones. La forma preferida para la coordinación de políticas ha sido la formación dentro del gabinete de comités de diversa índole, normalmente con la participación de varios ministros (...). Las negociaciones bilaterales entre un ministro y el jefe de gobierno han sido reemplazadas por un trabajo colectivo y por negociaciones multilaterales en donde cada ministro debe discutir cifras y programas con todos sus pares, generalmente en un marco de competencia colectiva y con límites globales prefijados.” Petrei p. 210, 211

El poderoso Ministerio de Economía –y la secretaría de Hacienda— siguen siendo responsables por el manejo macroeconómico y la estabilidad fiscal, pero el presupuesto ha recuperado su carácter integral, no sectorial –fiscal. En Brasil, si bien la administración de la política tributaria y financiera, así como la política monetaria y cambiaria recae en el Ministerio de Economía, es el Ministerio de Planificación y Presupuesto el que tiene a su cargo la formulación de los planes plurianuales y de los presupuestos correspondientes, para lo cual coordina tanto con el Ministerio de Economía como con el resto de los ministerios. En Colombia, la preparación del presupuesto supone una discusión en el Consejo Nacional de Política Económica, y el trabajo conjunto –si bien no muy coordinado— del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación. En Costa Rica, el Ministerio de Hacienda y el de Planificación constituyen la Autoridad Presupuestaria, que es el órgano que define los lineamientos presupuestarios para todos los ministerios, y aprueba aquellas decisiones que implican la creación de nuevas fuentes de gasto, como la generación de nuevo empleo público, o de endeudamiento; si bien para los límites globales la Autoridad Presupuestaria se guía principalmente por el criterio de Hacienda, para las prioridades se respeta el criterio de Planificación –en especial a partir del funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación (SINE).

Chile constituye un contraejemplo interesante, en el que un manejo adecuado del presupuesto se ha logrado sin mecanismos especiales de coordinación y con un predominio casi absoluto del Ministerio de Hacienda. En Chile, la función de ‘planificación’ en lo que respecta al presupuesto, la jugaría de hecho el propio Ministro de Hacienda, excepto en lo que respecta a los proyectos de inversión, que sí requieren la aprobación del Ministerio de Planificación. Petrei afirma que, en Chile,

el presupuesto responde a las políticas públicas previamente acordadas en gabinete, pero basadas fundamentalmente en un trabajo directo entre el ministro de hacienda y el ministro respectivo. El ministro de hacienda refleja en esas discusiones las prioridades fijadas por el presidente¹⁵.

En muchos casos, esta función de velar por la consistencia entre la asignación de los recursos públicos y las prioridades estratégicas del gobierno está siendo asumida directamente a nivel de la Presidencia –sea en la Secretaría o el Ministerio de la

Presidencia, o en la Oficina del Primer Ministro. En tales casos, como advierte la CEPAL, “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”¹⁶. De nuevo, se evidencia aquí un espacio idóneo para institucionalizar no un esfuerzo de coordinación presupuestaria, sino de coordinación estratégica de políticas en lo que respecta a su incidencia presupuestaria¹⁷.

iii. El presupuesto como herramienta de gobierno

En el pasado, cuando se habló de reformas presupuestarias, se hizo muchas veces desde una perspectiva maximalista, que buscaba una reforma completa y radical de los procesos presupuestarios hacia esquemas novedosos –como el presupuesto base cero– que parecían prometer lo que, hoy, sabemos imposible: resolver técnicamente un problema que es esencialmente político. Los presupuestos no *son* la política, pero la expresan en uno de sus aspectos fundamentales: la asignación de recursos. Los presupuestos, sin embargo, son también la expresión de una realidad institucional que sólo se construye lentamente, y cuya estabilidad depende, en buena medida, de esa misma lentitud. La frustración que muchas veces se siente desde el gobierno, por las dificultades de alterar la asignación de los recursos vía presupuesto, de manera que refleje mejor las prioridades políticas del momento, no es sino el reflejo de este doble carácter del presupuesto: parte prioridad política, parte rutina institucional. Sólo entendiendo este doble carácter se comprende que –salvo en procesos de ruptura institucional– las transformaciones efectivas en el presupuesto serán siempre incrementales, siempre graduales. Y estas reformas dependerán no sólo de qué tan adecuado técnicamente sea el proceso presupuestario –aunque eso es importante– sino del balance de fuerzas que predominen en el gobierno y en la sociedad, y de la capacidad que tengan estas fuerzas para traducir sus intereses en decisiones que afecten la asignación de los recursos públicos.

¹⁵ Petrei: Op. Cit. P. 288

¹⁶ CEPAL: El Pacto Fiscal: p. 42

¹⁷ Si bien él enfatiza el papel central de Hacienda en este proceso, de acuerdo con Zapico Goñi, “unas negociaciones multilaterales que fomenten el aspecto cooperativo en el proceso presupuestario podrían reducir la tensión provocada por la maratón de negociaciones bilaterales competitivas que realiza Hacienda todos los años. Lo que es más importante –dice– permitiría que el proceso presupuestario se utilizara como una oportunidad para la toma de decisiones estratégicas” Eduardo Zapico-Goñi: “Una visión estratégica del presupuesto” en Carlos Losada (ed.): Gestionar lo Público en el Umbral del Siglo XXI: Aportaciones de las Ciencias de Gestión a la Reforma del Estado, Banco Interamericano de Desarrollo (en prensa) P 48, 49

En ese sentido, y desde la óptica de avanzar hacia una coordinación estratégica que sea capaz de administrar los recursos públicos con una visión de conjunto y largo plazo, un buen esquema de programación presupuestaria supone la capacidad de explicitar, discutir y acordar las prioridades a nivel del gobierno como tal, trascendiendo las prioridades sectoriales y construyendo las prioridades del gobierno en su conjunto. Estas prioridades, a su vez, deben construirse de tal manera que respondan de manera razonable a la propia evolución de los acuerdos políticos y a la forma en que estos reflejen las *preferencias* sociales propiamente dichas. Finalmente, como todo instrumento de asignación de recursos sociales –y en especial cuando estos recursos se asocian a ‘políticas’— el proceso presupuestario debe satisfacer dos condiciones fundamentales: debe generar incentivos para la acción individual y colectiva, y debe producir resultados.

Tradicionalmente, el manejo de los recursos públicos se ha centrado en la administración de los *insumos*. Así, se sabe por lo general con cuánto financiamiento se cuenta en determinada institución o para determinado programa; se sabe con cuántos y cuáles recursos humanos, y con cuántos y de qué tipo de recursos físicos se dispone. Es necesario llevar la administración de los recursos hacia una planificación de los *productos*: cuántas escuelas, cuántos kilómetros de carreteras, cuántas líneas telefónicas, cuántos pacientes atendidos, qué cobertura escolar, en fin, cuántos bienes y servicios públicos serán producidos y distribuidos con esos recursos, con qué calidad y a qué costo –y con qué costo de oportunidad. Sin embargo, habría que ir aún más lejos: de la administración de los insumos y los productos es necesario pasar a una verdadera evaluación de los *resultados*, determinando el impacto que estos productos y esos recursos tuvieron sobre los usuarios mismos, y sobre el público en general. Más aún, es necesario saber cuál fue su impacto en términos de los objetivos de mediano y largo plazo de las políticas que les dieron origen: ¿cuánto aprendieron los niños que fueron a las nuevas escuelas?, ¿son suficientemente transitadas las carreteras construidas?, ¿los pacientes atendidos recibieron una buena atención médica?, ¿están satisfechos los usuarios con la atención y los bienes y servicios públicos recibidos?, ¿avanza la sociedad en la dirección planteada, gracias a estos resultados?

No es fácil pasar de la administración de los *insumos* a la de los *productos*. Y es aún más difícil avanzar hacia un esquema de políticas públicas orientado a los resultados, en especial si comprendemos que el margen de acción de los políticos, y de los

gobiernos, puede ser alto en términos de los insumos, y ser aún significativo en término de los productos, pero siempre es ambiguo en términos de los resultados sociales, en cuya construcción incide multiplicidad de actores y procesos. Aún así, la sociedad demanda resultados, y la asignación de los recursos que se refleja en el presupuesto público sólo tiene sentido –como proceso– cuando se la juzga en término de tales resultados.

Las dificultades que normalmente se encuentran en el sector público para otorgar incentivos diferenciados –y en particular incentivos pecuniarios– ha sido parcialmente resuelta por esta propia búsqueda de resultados. En efecto, más que al establecimiento de los tradicionales premios (o penalizaciones) materiales, se ha recurrido de manera creciente al incentivo que resulta del mismo aumento de la responsabilidad, autoridad y poder que viene con los nuevos esquemas de gestión. De esta manera,

El incentivo para cambiar el comportamiento del gasto y el estilo de decisión del gestor se ha buscado a través de un cambio en el contexto institucional en el que desarrolla su trabajo el gestor: una mayor autoridad y discreción de gasto, mayor participación en la formulación del presupuesto y, a cambio de todo esto, mayor responsabilidad¹⁸

En esta búsqueda de resultados, pues, son vitales tanto los instrumentos y procesos de evaluación como la capacidad de generar, a partir de ellos, sistemas de incentivos capaces de infundir una dinámica que consolide y perpetúe la búsqueda de la eficiencia social en la asignación de los recursos públicos. Esta eficiencia social demanda, en primer lugar, un sentido de relevancia que debe estar reflejado en las prioridades estratégicas del gobierno y que refiere, por tanto, a la esfera de la calidad política del mismo. Pero la eficiencia social también tiene que ver con la mayor o menor eficiencia con que se asignen y utilicen esos recursos públicos, lo que refiere a la calidad de la gestión pública como tal. La simple reducción de costos, que resulta tan útil en el sector privado, 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. Es por eso que la búsqueda

de la eficiencia en el sector público debe fundamentarse en un balance dinámico y difícil de cuantificar plenamente, entre tres variables: *el costo* que se carga a la sociedad por producir determinado bien o servicio, *la calidad* con que se produce ese bien o servicio público y *la cobertura* con que este llegue a la población¹⁹.

Los sistemas de incentivos, y la institucionalización de los mecanismos de rendimiento de cuentas deben, por tanto, apostar en una doble vía: la política y la gestión. En ambos casos, es preciso desarrollar incentivos adecuados, relevantes y oportunos, que capturen la esencia de la asignación de recursos públicos como un proceso que no pretende *maximizar* un conjunto de preferencias sociales imperceptibles, sino mejorar la capacidad de la sociedad para tomar decisiones colectivas, y para hacerlo de tal manera que se fortalezca la capacidad y el deseo de la colectividad por responder afirmativamente al *¿Podremos vivir juntos?* con que nos enfrenta Touraine²⁰.

b. El financiamiento también debe planearse

Si bien suele privilegiarse el tema de la asignación de los recursos públicos —el destino del gasto— en términos tanto de su impacto redistributivo como de su significado para la implementación de las distintas políticas de gobierno, no deja de ser cierto que el financiamiento de ese gasto juega también, por acción o por omisión, un importante papel distributivo, y tiene significativas consecuencias de tipo microeconómico y sectorial. El argumento, frecuentemente utilizado, sobre la supuesta —o deseable— neutralidad de los ingresos y el corolario que sugiere que los objetivos distributivos o políticos deben buscarse exclusivamente mediante la asignación y el uso del gasto, pero no de los ingresos, no tiene sustento teórico ni —mucho menos— respaldo empírico²¹.

En consecuencia, tan importantes como los esfuerzos recién mencionados por mantener la coherencia entre la asignación del gasto y los objetivos y prioridades del gobierno, son los esfuerzos por coordinar los diversos esquemas de financiamiento de la acción pública, de manera que se mantenga esa coherencia con la estrategia. No se trata sólo de resolver el problema cuantitativo de conseguir los recursos suficientes y necesarios para mantener el

¹⁸ Eduardo Zapico-Goñi: *Op. Cit.*, P. 35

¹⁹ Cfr. Garnier: *Op. Cit.*, P. 25

²⁰ Alain Touraine: *¿Podremos vivir juntos?* Fondo de Cultura Económica, México, 1997

equilibrio fiscal, se trata de que los instrumentos seleccionados para financiar el presupuesto sean consistentes y coadyuven a la concreción de la estrategia planteada.

América Latina no sólo se ha caracterizado por una incapacidad relativa para financiar sanamente su gasto público, sino por mantener estructuras tributarias poco equitativas y, con frecuencia, perversamente distorsionantes. A esto se han agregado un sinnúmero de ‘correctivos’ —como incentivos, exenciones, excepciones, deducciones y demás arreglos tributarios— que no sólo tendieron a agravar los de por sí graves desequilibrios fiscales, sino a complicar los efectos netos de la política de ingresos en términos distributivos y sectoriales.

En las últimas décadas, la política de ingresos ha estado marcada por dos grandes tendencias. Por un lado, los procesos de liberalización y apertura económica han llevado a disminuir drásticamente tanto los niveles absolutos como la dispersión de los aranceles sobre el comercio exterior. Esto ha reducido el peso de estos ingresos en el conjunto del financiamiento público, al tiempo que ha alterado las señales —los precios— que guían las decisiones de inversión, corrigiendo lo que se dio en llamar el *sesgo anti-exportador* que caracterizó a la región durante el período de sustitución de importaciones, con efectos distributivos importantes. Por otro lado, la coyuntura política hacía difícil que esta reducción de ingresos se compensara con otras cargas sobre la producción y, en particular, con un aumento de la importancia que los impuestos sobre la renta tenían en la recaudación. En consecuencia, junto con la ampliación y profundización del impuesto al valor agregado (IVA), que vino a llenar el vacío generado por la reducción arancelaria, “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”²².

El impacto distributivo de estos cambios —y de aquellos que deberán diseñarse e implementarse para dar sostenibilidad a los ajustes fiscales— no está determinado a priori y, de hecho, debe ser uno de los elementos centrales a tomar en cuenta para la definición misma de la estrategia tributaria. Más aún, dadas las múltiples deficiencias que caracterizan las administraciones tributarias de América Latina, la reforma de las políticas

²¹ Cfr. Juan Martín: *La Equidad en el Presupuesto Público*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL, LC/IP/R.155/Rev. 1, Mayo 1995, p. 11

tributarias deberá avanzar en forma gradual, combinando los criterios propios del carácter y el tipo de impuestos que se aplique con las consideraciones correspondientes al proceso de mejora gradual de la capacidad de administrar tales impuestos²³.

Esta reforma supone un grado importante de coordinación al interior del gobierno, y entre el gobierno y la sociedad, de manera que se logren concretar las reformas, y que estas tengan la legitimidad necesaria para consolidarse institucionalmente. En este sentido, destacan los esfuerzos que se han realizado en distintos países dirigidos a mejorar el diseño y la capacidad de recaudación de los impuestos directos –tanto sobre las empresas como sobre las personas; por simplificar las estructuras de los impuestos indirectos, promoviendo estructuras sencillas pero no uniformes de impuestos como el IVA (de manera que se evite un sesgo regresivo) y complementándolo con unos pocos impuestos selectivos sobre determinados bienes (de manera que se logre un sesgo progresivo).

Es importante destacar que, en ausencia de un pacto fiscal ampliamente aceptado por la sociedad, en el que se defina tanto el papel como la magnitud y el *modus operandi* 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 parlamentaria²⁴.

Estos otros instrumentos, que van desde el endeudamiento –interno y externo— hasta la utilización de la emisión monetaria, pasando por el uso de precios y tarifas de los servicios públicos, o el acceso a ingresos transitorios (ya sean fruto de ventas de activos o de mejoras momentáneas en determinados precios como el del petróleo o el cobre), suelen

²² CEPAL: El Pacto Fiscal, p. 15

²³ Esta consideración apunta, básicamente, a descartar muchas propuestas de reforma integral y comprehensiva del sistema tributario, ya que éstas suelen suponer una capacidad administrativa que por lo general no existe en los países latinoamericanos. La elevada evasión que caracteriza, por ejemplo, al impuesto sobre la renta, desaconsejaría cualquier estrategia que descansa, desde el inicio, en elevar el peso de los impuestos directos del 25% del total de la recaudación que caracteriza –en promedio— a América Latina, al 65% que encontramos en los países de la OCDE. El proceso, para ser efectivo, debe ser gradual.

²⁴ CEPAL: El Pacto Fiscal, p. 32

tener impactos distributivos y sectoriales muy distintos a los que se dice aspirar, y poco consistentes con las estrategias y las prioridades explícitas del gobierno. Aún así, ante la falta de un acuerdo político razonable, estos resultados poco razonables son los que tienden a predominar²⁵.

En síntesis, si lo que se busca es el predominio de la estrategia de gobierno, y de las prioridades que ésta implica, por encima del logro de objetivos parciales, sectoriales o de corto plazo, entonces la coordinación de las políticas de ingreso resulta tan importante como la coordinación de las políticas de gasto. Es fundamental que los instrumentos que se utilicen para generar ingresos fiscales no sólo sean adecuados desde el punto de vista estrictamente fiscal sino que deben ser también adecuados desde el punto de vista de su impacto sobre el conjunto de las políticas de gobierno. Los incentivos y desincentivos que la política de ingresos implique para los diversos actores sociales debe ser consistente con los incentivos y desincentivos que, de manera explícita, se busquen mediante las distintas políticas —económicas, sociales, ambientales, etc.—que constituyen la acción conjunta del gobierno.

6. Coordinación dentro de diversas formas de gestión

Cuando se habla de la función coordinadora de la planificación, por lo general se hace en referencia a la coordinación interna de las actividades de gobierno, a la coordinación —por así decirlo—de la ejecución pública de las políticas públicas. Si bien este enfoque era razonable en tanto las políticas públicas efectivamente estuvieran fuertemente ligadas a la acción exclusiva y directa del Estado y, más exactamente, del Gobierno Central, es sin embargo un enfoque que ha ido perdiendo relevancia en la medida en que adquieren importancia formas menos centralizadas —y hasta privadas—de ejecutar los programas que conforman las políticas públicas.

²⁵ Un ejemplo reciente de esto lo tenemos en Ecuador. Ante la urgente necesidad de financiar el 'bono solidario', que principalmente atiende las necesidades alimentarias básicas de la población pobre, el gobierno se ha visto empujado a aceptar una dramática caída de gastos con un alto impacto progresivo, como los de educación y salud, ya que la sociedad ecuatoriana —incluidos los pobres mismos— se niega a llegar a un acuerdo que elimine los subsidios a los combustibles y a la electricidad, cuyo efecto es más bien regresivo. Así, se opta por abandonar la educación y la salud para poder comer, en lugar de generar ingresos sanos mediante el cobro de la energía.

Así, a la ejecución directa de las políticas públicas por parte del Gobierno y sus instituciones más cercanas, se agregan hoy, con carácter y peso propio, otras tres opciones mediante las cuales se ejecutan en forma privada –o descentralizada—las políticas públicas:

- la contratación pública de bienes y servicios en el sector privado,
- la descentralización, y
- la privatización de actividades de interés público.

En el pasado, diversas actividades económicas y sociales fueron asumidas por los gobiernos bajo una óptica de ampliar su cobertura (o, en algunos casos mejorar su calidad) más allá de lo que el sistema de mercado podría lograr en las condiciones existentes, tanto de oferta como de demanda. Muchas veces, en su búsqueda de mayor cobertura –o calidad— estas actividades públicas perdieron de vista el problema de la eficiencia, y descuidaron el costo con el que lograban sus objetivos. En las condiciones actuales, es principalmente por razones de costo y eficiencia (y en algunos casos por razones de calidad) que estas actividades tienden a ser ‘sacadas’ del gobierno mediante alguna de las opciones mencionadas: contratación privada, descentralización o privatización. Y aún en aquellos casos en que se mantienen como actividades estrictamente públicas, la preocupación por los costos y la eficiencia a adquirido un nuevo *status*, y demanda nuevos esquemas de gestión.

En efecto, en el contexto de las transformaciones ocurridas en las últimas décadas, y en particular ante las demandas de un entorno competitivo para la inversión, la presión por la eficiencia económica adquiere preponderancia y, con ella, se refuerza la necesidad de reducir los costos de todos aquellos bienes y servicios públicos que incidan directa o indirectamente en la competitividad de las empresas. Por otro lado, la crisis fiscal ha obligado tanto a los gobiernos como a las sociedades a plantearse el tema de la eficiencia por razones ineludiblemente pragmáticas. En un contexto en el que no sólo no se reducen, sino que aumentan las demandas por muchos de los servicios públicos, la limitación de recursos financieros obliga a poner en primerísimo plano el tema – tradicionalmente menospreciado en la administración pública latinoamericana—de los costos. A menos que se esté dispuesto a sacrificar calidad o cobertura, la coyuntura actual implica la necesidad evidente de elevar la productividad en la ejecución de las políticas

públicas, de manera que se pueda, literalmente, ‘hacer más con menos’. Esta combinación de nuevas demandas de eficiencia con un contexto de crisis fiscal ha dado lugar a distintos planteamientos, desde el ‘*get prices right*’ hasta el ‘*downsizing*’ y la privatización, pasando por la descentralización y el ‘*empowerment*’.

Si bien este renovado interés en los costos es un aporte legítimo a la búsqueda de la eficiencia social, algunas de las razones que llevaron a que las actividades que producen y distribuyen estos bienes y servicios fueran definidas, en su momento, como actividades ‘públicas’ siguen siendo válidas en diversos ámbitos de la vida social. Los problemas de imperfecciones en los mercados, de asimetría en la información, de dificultades —o inconveniencias— para la exclusión de quienes no pueden pagar, y de externalidades en la producción o el consumo de estos bienes y servicios, se combinan con los problemas que surgen de la desigual distribución del ingreso para seguir afirmando la imposibilidad e inconveniencia de que sea mediante el uso irrestricto del mercado que las sociedades latinoamericanas resuelvan todas sus decisiones de asignación de recursos. El carácter público de muchas decisiones sociales sigue siendo tan legítimo hoy como ayer.

Si no puede haber competencia en el mercado, o si esta competencia no es garantía suficiente de que se alcanzará la *eficiencia social* que se busca, entonces ¿qué hacer? La opción que más con más insistencia se intenta en los últimos años es una que combina nuevos esquemas de gestión pública con nuevos esquemas de regulación sobre la ejecución no estatal de las políticas públicas. De esta manera, se aspira a una solución de *second best* que permita a las sociedades avanzar de manera razonable hacia esquemas que combinen criterios de costo con criterios de calidad y cobertura, y que tomen en cuenta tanto la valoración que la sociedad haga de las desigualdades en la distribución del ingreso, como de sus aspiraciones de largo plazo.

Antes de analizar algunos de los méritos y limitaciones de estos nuevos esquemas para la ejecución de las políticas públicas, cabe una advertencia frente al influjo de las ‘modas’. No se trata de afirmar que, ahora, hay que proceder a contratarlo todo en el sector privado, ni descentralizarlo todo, ni de que hay que privatizarlo todo; ni de separar totalmente definición de políticas y gestión... como no se trataba antes de hacer lo contrario. Tampoco se trata de encontrar un punto medio que venga a funcionar como la ‘combinación óptima’ entre Estado y Mercado. Como ha señalado Hirschman en distintos

contextos²⁶, tales óptimos no existen: entre el énfasis que podemos dar a las soluciones privadas de nuestros problemas, y a sus soluciones públicas –nos dice— “he pensado desde hace mucho tiempo que cierto patrón de cambio de un estilo al otro no es sólo inevitable, sino claramente útil y deseable: que *no hay un solo camino mejor*”²⁷ No se trata, por tanto, de establecer ningún tipo de equilibrio óptimo, sino más bien de buscar un balance razonable y cambiante, que permita ir mejorando la asignación y la utilización de los recursos públicos y el cumplimiento de los objetivos y prioridades del gobierno, establecidos mediante procesos democráticos.

En realidad, entre los distintos esquemas administrativos vigentes, y entre las distintas formas de aprovechar la gestión privada –o no gubernamental—para ejecutar los programas que corresponden a las distintas políticas públicas, no debe existir una relación de mutua exclusión, como si alguno de esos esquemas fuera intrínsecamente superior a los otros para todo momento y situación, sino más bien una relación de complementación mutua, que dependerá de las condiciones particulares del caso. Así, refiriéndose a los distintos modelos de gestión pública en boga –modelo máquina, modelo red, modelo normativo, etc.—Mintzberg afirma contundente:

No hay un modelo que sea el mejor. Actualmente funcionamos con todos ellos. La recaudación de impuestos sería inconcebible sin una saludable dosis del modelo máquina, del mismo modo que lo sería una política exterior sin el modelo red. Y ningún gobierno puede funcionar efectivamente sin un gran despliegue de controles normativos, al igual que ningún gobierno actualmente puede ignorar la necesidad de despojarse de lo que ya no pertenece al sector público. El gobierno, en otras palabras, es un sistema eminentemente ecléctico, tan variado como la vida misma.²⁸

²⁶ Con su agudeza característica, Hirschman evitó la tentación de plantear la existencia de balances óptimos entre los sugerentes conceptos de ‘voz’ y ‘salida’ y más bien insistió en la necesidad de ajustes permanentes entre ellos, ya que “en todo momento se puede afirmar que hay una deficiencia de uno o el otro de nuestros mecanismos; pero es muy improbable que pudiéramos especificar una combinación más eficiente de ambos que se mantuviese estable a través del tiempo” Hirschman: Salida, voz y lealtad, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 120.

²⁷ Albert Hirschman: Interés Privado y Acción Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 145

a. Gestión pública: coordinación y evaluación

Dentro de esta gran variedad de esquemas dentro de los cuales pueden operar las políticas públicas, es indudable que la ejecución pública como tal seguirá siendo una de las opciones que caracterizará, de forma significativa, el quehacer de los estados latinoamericanos. Ante los riesgos y oportunidades del momento, la reconstrucción de la capacidad estatal para gobernar –y para hacerlo eficientemente—es una condición esencial para que los países latinoamericanos puedan enfrentar con éxito los retos de la democratización, del desarrollo económico y de la equidad. En este contexto, como ha planteado el CLAD, la construcción de “una nueva gestión pública para América Latina” aparece como un elemento fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político²⁹.

Hemos visto que, como parte de la búsqueda de esta mayor capacidad de gestión, es preciso desarrollar una mayor capacidad de coordinación al interior del propio gobierno: capacidad de coordinación entre políticas, entre sectores, entre programas y entre instituciones. Pero no hablamos aquí de la coordinación administrativa *per se*, cuya responsabilidad compete a cada jerarca y a cada entidad o institución pública, sino de la coordinación estratégica, la que confiere unidad y carácter al accionar del gobierno, la que ubica cada acción particular en su perspectiva integral y de largo plazo.

Esta coordinación supone –como se dijo más arriba— el desarrollo de la capacidad institucional y política de establecer prioridades estratégicas, y de organizar el trabajo del gobierno en su conjunto alrededor de esas prioridades y de los resultados esperados, de manera que se pueda aplicar en cada caso el esquema de gestión que corresponda, de acuerdo con la visión integral y de largo plazo que guía el accionar del gobierno. Esta visión debe trascender la mera elaboración de planes y las grandes definiciones políticas, para reflejarse en los instrumentos propios de toda gestión pública:

- Gestión de recursos financieros
- Gestión de recursos humanos
- Gestión de la inversión pública

²⁸ Henry Mintzberg: “Gestionar el Gobierno, Gobernar la Gestión” en Losada: *Op. Cit.*, p. 69

²⁹ Cfr. CLAD: Una Nueva Gestión Pública para América Latina, CLAD, Caracas, 1998

La coordinación estratégica busca que la asignación de los recursos humanos, de los recursos financieros y de la propia inversión pública corresponda con las prioridades de gobierno, pero busca además que los propios sistemas de gestión de estos recursos, y los incentivos (y desincentivos) que contengan estos sistemas, sean también conducentes al aumento de la productividad y la eficiencia social de la gestión pública. Por lo general, esto conlleva una mayor autonomía gerencial de las distintas agencias ejecutoras al interior del propio gobierno, y el uso de distintos tipos de acuerdos, ‘contratos’ o ‘compromisos de resultados’ al interior del sector público, y aún dentro del propio poder ejecutivo, del gabinete. En consecuencia, surge la necesidad de construir nuevas formas de control que sean adecuadas a esta combinación de mayor flexibilidad gerencial por un lado, y mayor compromiso con las prioridades estratégicas del gobierno, por otro. En particular, estas incluyen³⁰:

- El control contable de costos, que abarca no sólo el control de los gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas.
- El control de resultados, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión o en el tipo de instrumento de coordinación que se utilice.
- El control social, por medio del cual los ciudadanos evalúan los servicios públicos desde el punto de vista de su calidad, su costo, y la oportunidad y accesibilidad que los caracterice.

Los nuevos esquemas de gestión, por tanto, se empiezan a alejar del predominio del paradigma burocrático para incorporar elementos de una nueva cultura gerencial centrada más en los resultados que en los procesos mismos. Es claro que, tal y como lo ha planteado la CEPAL,

esta nueva cultura de la 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 una institución prestadora de dichos servicios o incluso los ‘contratan’ formalmente, y el cumplimiento de las metas establecidas es

³⁰ Cfr. CLAD: Una nueva Gestión Pública para América Latina, p. 17

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. (...) Se destacan, en particular, los avances logrados en esta materia en Chile, Colombia y Costa Rica³¹.

Esto demanda la institucionalización de mecanismos adecuados de evaluación y seguimiento –y el correspondiente sistema de incentivos—como complemento indispensable de los instrumentos mediante los cuales se definen las prioridades y se las traduce a la gestión de los recursos públicos. En este contexto, la evaluación deja de ser un mero ejercicio académico o una herramienta más de control *ex-post* –es decir, una autopsia— y pasa a convertirse en un instrumento activo de la nueva gerencia pública.

Es preciso insistir de nuevo en que, si bien esta transición supone importantes retos técnicos y administrativos, más que a un problema técnico se refiere a un problema político: someterse a un efectivo rendimiento de cuentas es un acto eminentemente político. Es por ello que la consolidación de una cultura pública basada en la evaluación y el rendimiento de cuentas exige, como primer paso, el compromiso de los gobernantes y, en general, de la clase política de un país.

El fracaso de muchos sistemas de evaluación 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, y que cuenten con el apoyo y el compromiso de las más altas esferas de gobierno. En ausencia de voluntad política, se corre el riesgo de seguir desarrollando instrumentos que si bien pueden ser novedosos y académicamente sofisticados, suelen carecer de utilidad práctica. 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 usuarios³².

³¹ CEPAL: *El Pacto Fiscal*, p. 26

³² La participación ciudadana y el control por parte de los usuarios constituyen otro mecanismo dinamizador y legitimador de este proceso. Sin embargo, en el actual estado de desarrollo efectivo de las democracias en el continente, la voluntad de las autoridades políticas –y de la clase política—sigue siendo el elemento determinante para que el rendimiento de cuentas sea incorporado a la cultura gerencial de la política latinoamericana. Cfr. Leonardo Garnier y Mario

Si estamos hablando de un esfuerzo de evaluación estratégica –y no de otros procesos igualmente legítimos de evaluación-, tenemos que tanto por el requerimiento de un aval y un respaldo efectivo al más alto nivel político, como por la necesidad de contar con una perspectiva integral para evaluar los distintos programas en términos de su prioridad global, el espacio institucional idóneo para esta evaluación estratégica tiende a corresponder con el espacio de la coordinación y, en términos más generales, con el espacio de la planificación.



A su vez, hemos visto cómo las funciones de coordinación y planificación requieren de la evaluación estratégica como uno de sus instrumentos esenciales, ya que sólo mediante tal evaluación es posible cerrar el círculo básico de una coordinación efectiva, de manera que la definición de una estrategia y las prioridades correspondientes de paso a la correspondiente asignación de recursos (humanos, financieros, físicos), que esta asignación conduzca efectivamente a la ejecución de los programas públicos en cuestión y que, finalmente, la evaluación permita identificar cómo y en qué medida este proceso avanza de manera socialmente eficiente, y cómo esto incide en la constante redefinición de la estrategia, la asignación de los recursos y la ejecución de los programas públicos.

Mora: "Compromisos de resultados en el sector social. Su aplicación en Costa Rica" en Reforma y Democracia, Revista del CLAD, No. 13, Caracas, Febrero 1999, p. 180

Cabe aquí una advertencia contra el riesgo de querer convertir la nueva gestión pública y su énfasis en los resultados –así como el uso de instrumentos de evaluación como las metas, los indicadores y los compromisos de resultados—en una nueva panacea que resuelva *tour court* los múltiples y muy diversos problemas de la definición y ejecución de las políticas públicas y las estrategias de gobierno.

No hay tal panacea. Como bien se dijo más arriba, no hay una única forma de enfrentar todos los problemas, no hay un *modelo ideal* de gestión o gerencia pública que se pueda generalizar a todos los casos y todas las situaciones. Comprender esto es particularmente importante por lo que hace a la gestión por resultados, y al énfasis en la evaluación y medición de estos resultados, ya que fácilmente puede caerse en un abuso absurdo de estos instrumentos. Como bien dice Mintzberg, “las cosas deben medirse, desde luego, especialmente los costes. Pero ¿cuántos de los beneficios reales de las actividades del gobierno se prestan a sí mismas a esta medición?”³³

Y es que así como es posible medir y cuantificar muchas cosas, y su medición puede contribuir de manera efectiva a una gestión pública más relevante y eficiente, hay otras tantas actividades que no son fácilmente susceptibles a una medición precisa, y eso no las hace menos importantes para la sociedad. De hecho, es esta dificultad intrínseca para cuantificar y valorar en forma precisa la importancia (y los costos de oportunidad) que se asocia con ellas, la que explica en buena medida que algunas de estas actividades no logren transformarse en mercancías, de manera que puedan ser producidas y distribuidas por medio del mercado en la cantidad y con la calidad que la sociedad parece desear.

Por un lado, pues, están los problemas técnicos que siempre enfrentan los intentos por cuantificar en forma precisa y correcta los costos y beneficios de la acción pública: siempre habrá un margen de error y, en estos casos, un margen difícil de determinar. Por otro lado, están los problemas metodológicos más de fondo que hacen que, por su propia naturaleza, algunas de estas acciones no sean cuantificables del todo. En conjunto, estos problemas demandan una dosis de prudencia y sentido común en la aplicación práctica de los instrumentos típicos de la nueva gestión pública. Recordemos que, en última instancia,

³³ Mintzberg: Op. Cit., p. 66

la técnica y los instrumentos de gestión son una herramienta –y nunca un sustituto—de la política.

b. Ejecución privada de políticas públicas

Si la ejecución directa, por parte de entidades gubernamentales y mediante contratos laborales, ha sido uno de los mecanismos típicos para la realización de los objetivos de las políticas públicas, es cada vez más generalizada la utilización por parte de los gobiernos, de otros tipos de contratos para el logro de sus objetivos. Esto no es nuevo; los gobiernos siempre han recurrido a la compra de bienes y servicios en el sector privado como parte normal de su giro de actividades. Lo que da especificidad al fenómeno actual es la creciente comprensión de la amplitud, diversidad y profundidad con que hoy puede recurrirse al sector privado no sólo para producir y distribuir muchos de los bienes y servicios que constituyen el corazón mismo de diversos programas y políticas públicas, sino incluso para administrar algunos de estos programas.

Es importante distinguir esta opción de los esquemas de privatización de los servicios públicos –que se analiza más adelante—ya que con frecuencia estos esquemas de contratación para la ejecución privada de políticas públicas son apoyados o atacados no por constituir una forma más o menos adecuada de ejecutar políticas que siguen siendo públicas, sino por ser percibidos –erróneamente—como ejemplos de un proceso de privatización.

Con la privatización propiamente dicha, lo que se busca es aprovechar el potencial del mecanismo de mercado para optimizar la asignación de los recursos de la sociedad. Como veremos luego, se trata de trasladar a la iniciativa privada el proceso mismo de toma de decisiones sobre el tipo de bienes y servicios a producir: su cantidad, su calidad y su costo. En el caso que nos ocupa, el de la contratación del sector privado por parte del gobierno para producir los bienes y servicios que demanda determinada política pública, o para administrar su ejecución, la situación es radicalmente distinta. De lo que se trata es de mantener en el ámbito público –estatal—la decisión sobre la asignación de los recursos sociales, pero aprovechando, cuando ese sea el caso, la mayor productividad o la mayor eficiencia en el uso de los recursos, que ofrece la empresa privada. En otras palabras, se trata tan sólo de sustituir los tradicionales contratos laborales con los que opera el modelo

burocrático, por contratos con empresas privadas u otros entes no estatales³⁴. No cambia la esencia de la decisión pública, y el Estado –o el gobierno— sigue siendo responsable (*accountable*) por estas decisiones, pero cambia radicalmente el esquema de ejecución de las mismas.

En condiciones adecuadas –y con los instrumentos idóneos—esto le puede permitir al gobierno bien mejorar la calidad o bien reducir el costo de sus programas mediante aumentos en la productividad. Sin embargo, la gestión pública por medio de contratos demanda una transformación institucional importante y el desarrollo de nuevas capacidades, ya que supone la utilización de instrumentos para los cuales no estaban diseñados los esquemas tradicionales con que se toman las decisiones públicas, se administran los programas y se da seguimiento a su ejecución. Esto constituye un nuevo reto para la coordinación de las políticas públicas, ya que se combinan aquí de manera peculiar las reglas del sector público con las del sector privado. Como hemos dicho en otro lugar,

El mercado, como el estado, tiene sus reglas, tiene sus méritos y tiene sus fallas. Combinar la toma de decisiones públicas con su ejecución privada requiere, por tanto, de nuevos mecanismos de contratación, nuevos incentivos y desincentivos, nuevos esquemas de evaluación, y nuevos esquemas de rendimiento de cuentas, todos destinados a operar en un mundo que combina dos racionalidades distintas y complementarias: la pública y la privada. Tan importante como definir cuáles de las decisiones públicas se financiarán y ejecutarán en forma pública mediante contratos laborales, y cuáles se ejecutarán en forma privada mediante otro tipo de contratos, es la tarea de definir estos contratos, que si bien parten de un proceso competitivo mercantil, una vez establecidos se convierten en el sustituto, al menos parcial o temporal, del mercado mismo.³⁵

Desde el punto de vista de los esfuerzos de coordinación, es importante tener claro que el esfuerzo y los cuidados necesarios para llegar a tener buenos contratos –elaboración del

³⁴ Para un análisis del concepto de 'lo público no estatal' ver Nuria Cunill: Repensando lo público a través de la sociedad, CLAD, Nueva Sociedad, Caracas, 1997; y Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill: Lo público no estatal en la reforma del Estado, CLAD, Paidós, Buenos Aires, 1998

cartel, selección del contratista, especificación detallada del contrato y sus *benchmarks*—deben verse complementados por un esfuerzo y cuidados sistemáticos en el seguimiento de la operación del contrato ya que el reto mayor de este tipo de contratos está, precisamente, en el problema de lograr un adecuado rendimiento de cuentas. Phillip Cooper señala con acierto que los mecanismos tradicionales de control burocrático —como las auditorías y contralorías—no son suficientes para un estilo de gestión que utiliza crecientemente los contratos, ya que esos mecanismos “tenían mucho más que ver con la necesidad de no hacer las cosas mal, que con la expectativa de hacer las cosas mejor y con mayor efectividad”³⁶. Por el contrario, se requiere de esquemas de gestión híbridos que puedan reconciliar las tareas de regulación y control que demandan las actividades tradicionales de prestación directa de servicios, con las nuevas tareas que acompañan a las estrategias orientadas al uso de los mercados y cuasi-mercados.

c. Descentralización

Por distintas razones, la descentralización es una de las tendencias que más claramente marca los esfuerzos de reforma institucional que se han impulsado en las últimas décadas en América Latina. Para algunos, la descentralización es una forma de fortalecer la democracia, llevando las decisiones a espacios institucionales más cercanos a la gente y a sus comunidades. Para otros, la descentralización es una forma de aumentar la eficiencia del sector público, descargando al gobierno central de la responsabilidad por la producción y distribución de muy diversos servicios públicos —educación, saneamiento, salud, seguridad ciudadana, etc.—y permitiéndole concentrarse en sus funciones propiamente políticas. Para algunos la descentralización alivia las presiones sobre el déficit fiscal, pues los gobiernos locales podrían acceder a sus propios ingresos tributarios. Mientras para otros la descentralización es tan sólo un primer paso hacia el objetivo final: la privatización de los servicios públicos y la reducción de la influencia de la política en la asignación de los recursos de la sociedad.

En muchas ocasiones la descentralización se plantea como una alternativa dicotómica a la ‘centralización’ del poder, los recursos y la capacidad administrativa a nivel del gobierno

³⁵ Leonardo Garnier: “Ejecución privada de decisiones públicas” en MIDEPLAN: No era pecado: la Contratación Privada para la Renovación del Estado, Costa Rica, 1998, p. 21

³⁶ Phillip Cooper: “Más allá del proceso de licitación: la dinámica de la gerencia de contratos públicos” en MIDEPLAN: No era pecado..., p.54

nacional³⁷. Tal dicotomía, sin embargo, no logra capturar las complejidades del fenómeno político, ni los problemas que acompañan la asignación de recursos hacia bienes y servicios públicos, ni las dificultades intrínsecas a una gestión pública que sea socialmente eficiente. La centralización unilateral que se dio en muchos países resultó, efectivamente, tanto en un alejamiento de ciertas decisiones de las necesidades más sentidas de los supuestos beneficiarios –o de aquellos que se veían perjudicados-; como en un sobredimensionamiento y recargo de los aparatos administrativos centrales, con la consecuente atrofia de las capacidades administrativas locales. Pasar, sin embargo, a un énfasis igualmente unilateral en la descentralización como ‘modelo’ de la gestión pública, genera sus propios problemas: puede haber una pérdida de visión estratégica y nacional; surgen dificultades de coordinación sectorial e intersectorial; las decisiones que se descentralizan pueden ser ‘capturadas’ por los grupos de poder local, con lo que se reduce, en lugar de aumentar, la participación democrática; y puede prevalecer una ausencia de criterios agregados que conduzcan a mantener los equilibrios macroeconómicos, macro-sociales y ambientales.

Comprender que la relación entre la centralización y la descentralización no es dicotómica sino complementaria, demanda por tanto un esfuerzo particular de coordinación, tanto sustantivo como institucional. Como claramente advierte la CEPAL, esto “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”³⁸. Los gobiernos nacionales deben mantener y reforzar su papel político fundamental, tanto en la definición y ejecución de aquellos programas que demanden una ejecución nacional y pública, como en la responsabilidad de orientar y regular las actividades que, por su carácter, se realicen de mejor manera a nivel de los gobiernos locales. Estos, a su vez, deben experimentar un permanente proceso de profundización democrática –tanto a nivel de representación como de participación-; deben mejorar su capacidad para generar y *administrar* los recursos financieros que su función demanda; y deben alcanzar la capacidad técnica que se requiere para que la ejecución de sus programas sea no sólo efectiva, sino eficiente.

³⁷ Dicotomía bien sintetizada en la ‘recomendación’ aparecida en una de las tiras cómicas de Dilbert: “Si está centralizado, descentralícelo. Si está descentralizado, centralícelo”

d. Privatización de servicios públicos

Por muy diversas razones, los gobiernos latinoamericanos asumieron, a lo largo de su historia, la producción y prestación directa de gran cantidad de bienes y servicios. En algunos casos, estas ‘nacionalizaciones’ o estatizaciones no llegaron a tener ninguna justificación satisfactoria desde el punto de vista social. En otros, la acción estatal pudo ser importante en su momento, ante las limitaciones transitorias que podía mostrar tanto el desarrollo de los mercados como la debilidad del propio sector privado. Y en otros, finalmente, se buscaba corregir las fallas ineludibles de mercados típicamente monopólicos o altamente imperfectos, de mercados caracterizados por el carácter eminentemente público de sus bienes o servicios, o de mercados en los que la desigual distribución del ingreso era percibida como un obstáculo insalvable para el acceso de la población al disfrute de bienes y servicios que, por alguna razón, se consideraban ‘meritorios’. Si bien muchas de las condiciones que dieron origen a esas decisiones han cambiado —en parte como resultado de esas mismas decisiones— sigue siendo cierto que 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 regulación³⁹

Cuando hablamos aquí de privatización, de ese ‘acudir al sector privado’ para el manejo de determinadas actividades económicas, lo haremos en el sentido preciso que se recoge en el título de este acápite: el de la privatización de servicios públicos. No tiene sentido, para efectos de este trabajo, usar un concepto más amplio de privatización, que incluya todas aquellas actividades que, habiendo estado bajo la operación del sector público sin ninguna justificación desde el punto de vista de la eficiencia social, han sido ahora privatizadas, y cuyo control —en ausencia de fallas de mercado que ameriten ser corregidas— se deja en manos absolutas de las decisiones privadas de los agentes económicos en el mercado. En otras palabras, no nos concierne aquí la privatización de ‘bienes privados’, sino la privatización de bienes y servicios públicos, la privatización de actividades que, por alguna razón, siguen demandando una vigilancia y una regulación pública, aún cuando se

³⁸ CEPAL: El Pacto Fiscal, p. 30

³⁹ CEPAL: El Pacto Fiscal, p. 29

considere que es posible recurrir a los mercados y a su producción privada para aumentar tanto la eficiencia asignativa como productiva.

Si en el pasado se consideró que la única –o la mejor– forma de organizar la producción y prestación de estos bienes y servicios era la de mantenerlos plenamente bajo el control estatal, hoy se considera que existen condiciones, tanto en la esfera pública como en la privada, para que esta organización pueda ser distinta, y se puedan aprovechar mejor las ventajas que cada sector ofrece. De alguna manera, se intenta buscar un nuevo balance entre los aportes al progreso que surgen de la iniciativa individual, estimulada por el mercado, y los aportes a la cohesión social que surgen de la vigilancia y regulación pública.

En el caso de la contratación pública de empresas privadas –u organismos no gubernamentales– para la ejecución de determinados programas, sólo se buscaba aprovechar la mayor capacidad productiva de la empresa privada en determinadas actividades, manteniendo las decisiones sobre asignación de los recursos en manos públicas. En el caso de la privatización, el Estado cede a las decisiones privadas en el mercado esta función fundamental, buscando no sólo eficiencia productiva, sino eficiencia asignativa. Sin embargo –y a diferencia de las privatizaciones referidas a bienes privados *tout court*– la privatización de servicios públicos enfrenta un reto peculiar: el de evitar “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.”⁴⁰ Es por eso que, junto a la clara definición de objetivos y la transparencia que debe caracterizar estos procesos, es necesario desarrollar previamente el rol y la capacidad reguladora del Estado, en particular cuando las actividades a privatizar presentan significativas imperfecciones y externalidades en sus mercados, o retienen un marcado carácter público⁴¹.

La regulación, y las responsabilidades que implica, supone un importante reto de coordinación para el que los gobiernos y la institucionalidad vigente suelen estar poco preparados. Esto es así porque, dentro de este nuevo arreglo público-privado, aumenta dentro del quehacer gubernamental el peso y la importancia de actividades que presentan

⁴⁰ CEPAL: El Pacto Fiscal, p. 30

muchos aspectos en común, y que es necesario coordinar y armonizar para evitar tratamientos inconsistentes entre sectores, que puedan distorsionar el marco global de incentivos que se busca construir para la economía en su conjunto. Es por ello que el cambio en el rol del Estado desde un papel productor a uno regulador implica fortalecer la coordinación desde una perspectiva intersectorial⁴².

No cabe evaluar aquí los resultados de los procesos de privatización que se han llevado a cabo en las últimas décadas en América Latina. Sin embargo, y en el contexto de las nuevas responsabilidades de coordinación y regulación pública que estas demandan, cabe destacar una preocupación generalizada: aún en los casos más exitosos y mejor llevados, si bien la privatización ha permitido elevar la eficiencia interna en la producción de los bienes y servicios en cuestión, no ha ocurrido lo mismo con el traslado de estas mejoras a los usuarios y a la sociedad. En algunos casos, se ha logrado favorecer a los consumidores mediante una mayor cobertura y calidad de los servicios; sin embargo, son mucho menos los casos en que los aumentos de productividad se traducen en menores costos para los usuarios. Por lo general, lo que la experiencia parece mostrar es que la situación de los consumidores sólo mejora significativamente en aquellos casos en los que la privatización se ve acompañada por un aumento igualmente significativo de la competencia. No basta, por tanto, la privatización y —más grave aún—no parece bastar siquiera la regulación pública de las actividades privatizadas⁴³.

⁴¹ 'Público' en el sentido estricto que refiere a las dificultades o la inconveniencia de excluir del consumo de esos bienes y servicios a quienes no quieren o puedan pagar por ellos.

⁴² Cfr. Eugenio Rivera: "Problemas de la competencia y regulación en Chile: los desafíos del fortalecimiento de la institucionalidad y el mercado regulatorio de servicios de utilidad pública" en CEPAL: XI Seminario Regional de Política Fiscal: Compendio de Documentos, Brasilia, 1999, p. 301

⁴³ Con respecto al caso chileno, probablemente uno de los más ordenados y cuidadosos del continente, leemos lo siguiente: "Aunque la privatización de los servicios públicos chilenos ha conducido a mejoras sustanciales en su eficiencia interna, estas ganancias en eficiencia no se han traducido necesariamente en cobros menores, aún después de dos revisiones tarifarias. De hecho, reducciones drásticas de los precios sólo han ocurrido en casos en los cuales ha surgido competencia. (...) Esta situación ha llevado a aumentos significativos de las ganancias de las firmas reguladas en distribución eléctrica y servicios de telefonía local, con los segmentos regulados reportando tasas de retorno sobre la inversión más altas que los segmentos no regulados en la misma industria. Esta diferencia es aún más chocante cuando se considera que hay menos riesgos en los sectores regulados, ya que son monopolios naturales. En el sector eléctrico, la tasa de retorno para las compañías distribuidoras más grandes fue del 30% en 1997, mientras que para la gran empresa generadora (relativamente) no regulada la cifra era del 9.9%. Ese mismo año la tasa de retorno para la mayor compañía telefónica de servicio básico fue de 19.1%, mientras que para la principal compañía telefónica de larga distancia fue de 4.9%." Pablo Serra: "Evidence from utility privatization and regulation in Chile" en CEPAL: IX Seminario Regional..., p. 235

Los problemas que enfrenta la regulación son diversos y complejos. En primer lugar, los mismos esfuerzos por hacer posible la regulación pueden atentar contra los esfuerzos por promover la competencia, dando paso más bien a la creación o mantenimiento de monopolios u oligopolios privados que, lógicamente, tenderían a concentrar para sí los beneficios de cualquier aumento en la productividad.

En segundo lugar, las dificultades técnicas de la regulación tienden a producir marcos reguladores ambiguos y hasta contradictorios, con gran cantidad de fallos y vacíos que permiten –y hasta promueven—el abuso frente a los consumidores. Son particularmente importantes los problemas que surgen tanto de los criterios que se definan para regir la fijación de precios o tarifas de los servicios públicos, como de la información de que se pueda disponer para aplicarlos. Por lo general, los criterios convergen hacia unos cuantos esquemas de ‘costos más ganancias’ que, al reconocer los costos como parte de los precios, desincentivan los aumentos de productividad; y que ofrecen la dificultad adicional del acceso a información fidedigna. En general, la regulación por incentivos es un esquema para el que las empresas están intrínsecamente mejor preparadas que los gobiernos.

Finalmente, la situación ventajosa de las empresas reguladas se combina con la situación desventajosa de las entidades reguladoras, para producir una patología frecuentemente descrita en la literatura: la captura del regulador por parte del regulado. Estos problemas son particularmente graves cuando la privatización no da paso a la competencia, sino a un esquema en el que una, o unas pocas empresas controlan el mercado, lo que aumenta significativamente su capacidad de influir sobre las instituciones reguladoras y –por supuesto—sobre las personas que trabajan en ellas.

Al igual que ocurre con las necesidades de coordinación a otros niveles (como las que vimos al analizar el tema presupuestario) existe una marcada tendencia a comprender la regulación como un reto eminentemente técnico de la gestión pública moderna, menospreciando –y hasta despreciando—la dimensión política de la regulación, que constituye de hecho su dimensión principal. Este desprecio de la política se manifiesta –como agudamente señala Eugenio Rivera—en que “al perder de vista la naturaleza política de la regulación, lo político aparece como una distorsión, expresada en ‘los objetivos de

corto plazo del gobierno de turno' respecto de los cuales —se dice—el regulador debe ser protegido”⁴⁴.

La experiencia parece sugerir que, por el contrario, la regulación debe plantearse, en primer lugar, como una opción política: la regulación busca ser el complemento *sine qua non* para que determinadas actividades económicas, trasladadas al espacio institucional del mercado y la empresa privada, produzcan resultados que sean socialmente eficientes, y no solamente rentables desde el punto de vista privado. La regulación, pues, no debe verse como una distorsión arbitraria, sino como expresión legítima de las decisiones colectivas de una sociedad, a través de su sistema político.

En las condiciones vigentes, la regulación supone una elevada capacidad técnica, pero nunca se reduce a ella, ya que supone también una elevada capacidad de reflejar los acuerdos democráticos, y de aplicarlos de manera efectiva. En términos institucionales, esto parece demandar tres niveles de acción: política, técnica y ciudadana.

A nivel político, se trata de fortalecer la capacidad del gobierno —y del poder ejecutivo en particular—para desarrollar los marcos normativos y las políticas de promoción de la competencia y regulación de los mercados adecuadas para el tipo de esquema institucional que se busca construir. Los procesos de privatización deben comprenderse integralmente, no como procesos de venta de activos o empresas públicas, sino como procesos de desarrollo de mercados. En consecuencia, la regulación no debe verse como una política sectorial, sino como una política de gobierno.

A nivel técnico, se trata de constituir entidades reguladoras con un alto grado de sofisticación y conocimiento, con adecuadas condiciones internas y externas para el ejercicio de sus funciones; y con un claro esquema de rendimiento de cuentas, tanto hacia el Gobierno del que forman parte, como hacia la ciudadanía.

A nivel ciudadano, finalmente, se hace indispensable el desarrollo de mecanismos de participación que permitan ejercer ese rendimiento de cuentas. La complejidad de los temas, y las dificultades del acceso y manejo de la información, sugieren la necesidad de construir instancias de representación ciudadana que puedan especializarse en estos

⁴⁴ Rivera: “Problemas de la competencia...” p. 301

temas, y que se constituyan en una garantía de que la participación sea real y efectiva, y no solamente formal. En varios países, las defensorías de los habitantes han empezado a jugar un papel interesante en este sentido⁴⁵.

7. Síntesis: una coordinación política

Hoy, en América Latina, la planificación aparece como más necesaria pero menos dotada política, técnica e institucionalmente para superar los retos del momento. El subcontinente enfrenta agudos desequilibrios sociales en un contexto de severas restricciones financieras, lo que se ve agravado por el desgaste institucional y el cambiante entorno político ideológico, que tiende a favorecer la búsqueda de intereses particulares – sectoriales, gremiales y regionales—por encima del interés colectivo de las sociedades latinoamericanas. Los sectores medios en particular –actuales y futuros—se enfrentan a un difícil vacío: en lo productivo y en lo político, y esto marca tanto las posibilidades de una mayor integración social como las de una dinamización de la vida política en democracia.

La globalización impone los criterios globales de eficiencia, los *precios correctos* en que se traduce la valoración global de insumos y productos. No son posibles ni deseables las salidas autárquicas, y más bien se plantea el reto de buscar una integración más inteligente con la economía global, una integración que promueva la integración social de las sociedades latinoamericanas, en vez de darse a costa de ella. Esto supone avanzar en la construcción de un balance dinámico entre eficiencia, equidad y democracia, tarea que si bien demanda una elevada capacidad técnica por parte del estado y sus instituciones, es una tarea fundamentalmente política: la de poner en perspectiva los diversos intereses particulares, y articularlos dentro del proceso más general y de largo alcance del desarrollo de la sociedad en su conjunto.

En ello radica el papel fundamental de la planificación, el de lograr un balance dinámico y mutuamente enriquecedor entre la visión de conjunto y largo plazo, y el aquí y el ahora en el que siempre opera la acción política. Esta actividad de síntesis es indispensable para coordinar los distintos niveles del gobierno, las distintas políticas, las

⁴⁵ En Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes participa de manera explícita –y con buen resultado para los consumidores— en las audiencias de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos en las que se discuten los aumentos tarifarios correspondientes.

distintas instituciones y los distintos programas de gobierno desde una visión estratégica.

Una visión estratégica exige la definición de prioridades, de manera que estas prioridades sirvan de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones sociales y a la elaboración y aplicación de las políticas públicas. A partir de estas prioridades, es preciso establecer las responsabilidades correspondientes –políticas, financieras y operativas—de manera que se distribuyan y asignen correctamente las tareas y los recursos, y que se pueda exigir el consecuente y necesario rendimiento de cuentas.

Estos esfuerzos de coordinación deben darse dentro y entre los grandes campos de las políticas públicas: la política económica, la política social y la política ambiental, entre otras. Esta integración entre los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo desde la formulación misma de las políticas y programas de gobierno, plantea nuevos retos institucionales y políticos y abre nuevas posibilidades para el desarrollo sostenible del continente.

Uno de los retos tradicionales –y no por eso menos importantes—es el que refiere a la relación entre planificación y presupuesto. Mientras que en las últimas décadas predominó un enfoque fiscal de la política presupuestaria, dirigido a enfrentar los agudos desequilibrios macroeconómicos que aquejaban al continente, hoy ha resurgido la necesidad de que la asignación presupuestaria se enmarque en una visión de conjunto y una estrategia de largo plazo que le de sentido y coherencia. Esto requiere de un espacio institucional adecuado para coordinar un esfuerzo a nivel del gabinete en su conjunto, y no sólo la negociación bilateral de cada ministro con su colega de hacienda o finanzas. Como vimos, el presupuesto trasciende la mera formulación contable para constituirse en el *“punto de reunión de fuerzas de la sociedad”* y, en esa medida, es un instrumento típicamente político.

Pero el presupuesto debe ser, además, una adecuada herramienta de gobierno, para lo cual el proceso presupuestario debe satisfacer dos condiciones fundamentales: debe generar incentivos para la acción individual y colectiva, y debe producir resultados. En esta búsqueda de resultados son vitales tanto los instrumentos y procesos de evaluación como la capacidad de generar, a partir de ellos, sistemas de incentivos eficaces para promover la búsqueda de la eficiencia social en la asignación de los recursos públicos.

Esta búsqueda de la eficiencia social se refiere no sólo a la asignación, sino a la utilización de los recursos públicos. Esta preocupación ha llevado la búsqueda de una nueva gestión pública, en la que a la ejecución directa de las políticas públicas por parte del Gobierno, se agregan hoy otras opciones para ejecutar esas políticas en forma privada o descentralizada. En este contexto, destacan la contratación pública de bienes y servicios en el sector privado, la descentralización, y la privatización de actividades de interés público. De esta manera, se aspira a construir soluciones de *second best* que permitan avanzar de manera razonable hacia esquemas que combinen criterios de costo con criterios de calidad y cobertura, y que tomen en cuenta tanto la valoración que la sociedad haga de las desigualdades en la distribución del ingreso, como de sus aspiraciones de largo plazo.

Para esto, se requiere una adecuada coordinación estratégica, de manera que la asignación de los recursos públicos corresponda con las prioridades de gobierno; y que los propios sistemas de gestión de estos recursos sean también conducentes al aumento de la productividad y la eficiencia social de la gestión pública. En unos casos, esto conlleva el uso de distintos tipos de acuerdos, 'contratos' al interior del sector público, para lo cual se deben construir nuevas formas de control que sean adecuadas a esta combinación de mayor flexibilidad gerencial por un lado, y mayor compromiso con las prioridades estratégicas del gobierno, por otro.

La descentralización, que va un paso más allá, exige una gran capacidad institucional para que, junto al aumento de autonomía de los gobiernos locales, se garantice la orientación, el seguimiento y la coherencia con el conjunto de las políticas gubernamentales.

Finalmente, en el caso de la privatización de servicios públicos es necesario, junto a una clara definición de objetivos, desarrollar previamente el rol y la capacidad reguladora del Estado. La regulación busca ser el complemento *sine qua non* para que los procesos de privatización produzcan resultados que sean socialmente eficientes, y no solamente rentables desde el punto de vista privado. Es importante tomar en cuenta que, como vimos, la experiencia muestra que la situación de los consumidores sólo parece mejorar significativamente en aquellos casos en los que la privatización se ve acompañada por un aumento igualmente significativo de la competencia, lo que plantea retos particulares a los esfuerzos de coordinación entre el interés público y los criterios privados de asignación de los recursos.

En síntesis, podemos decir que la función de coordinación estratégica debe ser entendida como una de las herramientas de la planificación que permita avanzar en la permanente construcción del balance necesario entre la eficiencia económica, la equidad social y la democracia política. Estos deben constituir los tres pilares de una adecuada gestión pública, y su balance debe permear toda la acción y visión del gobierno, lo que demanda un esfuerzo particular de coordinación política y capacidad de síntesis.

Para ello, los gobiernos requieren de un espacio de coordinación política al más alto nivel, pero con capacidad de permear las acciones del nivel más específico, de manera que la acción del gobierno trascienda el puro y simple activismo, y la definición de las políticas vaya mucho más allá de la mera especulación. Si bien la función de coordinación demanda una alta calificación técnica, y un conjunto adecuado de herramientas de gestión, es una función con un contenido eminentemente político. Por ello, con la búsqueda de una mayor capacidad de coordinación estratégica no se trata de ‘despolitizar la política’, sustituyéndola por algún tipo de decisión técnicamente óptima, sino que se trata más bien de ‘hacer bien’ la política. Frente al *‘get prices right’* que caracterizó los años de estabilización y ajuste, las tareas del momento parecen demandar un esfuerzo igualmente significativo en esta otra dirección: *‘get politics right’*.

Finalmente, cabe transgredir ligeramente el tema de este trabajo para terminar preguntándonos por el contexto político de la nueva planificación. Frente a las presiones de la globalización, y en el contexto de los desequilibrios sociales y económicos que caracterizan la región, parece necesario que –para su propia sostenibilidad– los esfuerzos por ‘hacer bien la política’ permitan construir un nuevo papel para los sectores medios de América Latina. En medio de las crisis y los ajustes, se ha ensanchado la fragmentación política y el predominio de los intereses particulares, dificultando la construcción de cualquier visión estratégica. Los sectores medios urbanos y rurales se han quedado sin espacio en los distintos proyectos parciales que se perfilan –y sin esperanza. Estos sectores, sin embargo, son la base de cualquier proceso de desarrollo que apueste a la integración nacional como condición de éxito de la integración global, y que pretenda devolver la credibilidad a la democracia como la forma de gobierno que, con sus méritos y sus limitaciones, mejor expresa la voluntad colectiva de las naciones.