

Reflexiones sobre Programas de Modernización del Sector Público en Centroamérica

Roberto Salazar Candell*

A PARTIR DE CINCO MEGATENDENCIAS QUE CARACTERIZAN LA REGION CENTROAMERICANA, CONSIDERA QUE SU GRAN DESAFIO ES LA EJECUCION DE REFORMAS QUE PROMUEVAN SU DESARROLLO INTEGRAL, MODERNIZANDO EL SISTEMA DE EMPLEO PUBLICO Y REDUCIENDO AL MISMO TIEMPO DOS GRANDES DEFICIT QUE AFRONTA: UNO ES EL AREA SOCIAL Y OTRO ES LA GENERACION DEL AHORRO INTERNO REQUERIDO PARA FINANCIAR EL DESARROLLO.

Presentación

Esta presentación pretende contribuir a la discusión de las reformas en materia de empleo público que deberán afrontar los países centroamericanos, con algunas reflexiones sobre los programas de modernización del sector público, desde la perspectiva de la

gestión estratégica del Estado, que viene desarrollando el ILPES.¹

En efecto, una visión estratégica de largo plazo resulta esencial para construir una imagen objetivo o "proyecto-país" que de pautas para orientar el proceso de cambios (instituciones, procedimientos, leyes, etc.), así como respecto a la gradualidad o celeridad del mismo.

En este sentido, debe prestarse especial consideración a las reformas propuestas en los distintos programas de modernización, las que tendrán incidencia directa sobre los sistemas de empleo, y también, quizá de manera más importante, en la competitividad global de la economía de cada país y de la subregión. El crecimiento y la

* **Funcionario del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES.**

1. El ILPES es un organismo regional de las Naciones Unidas, perteneciente al Sistema de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que, por decisión de los países miembros, se dedica a la investigación, asesoramiento y capacitación en el tema de la gestión estratégica del Estado.

equidad que genera una economía más competitiva se traduce en mayores niveles de empleo productivo, afectando por supuesto, la dimensión y calidad del empleo público.

Las megatendencias² de los noventas

Con el propósito de ubicar dentro de un contexto más general las reformas del sector público en el istmo centroamericano, es pertinente caracterizar de manera sucinta los procesos relevantes que se inician o profundizan en la región desde finales de la década pasada y más notoriamente en los años noventas.

Se pueden identificar cinco megatendencias que caracterizarán a la subregión aunque, por supuesto, asumen diferentes matices en cada país:

- Grandes avances en los procesos de pacificación que se

2. Estas megatendencias reflejan una percepción de hechos relevantes. Por tanto, el autor no se adscribe a favor o en contra de todas o cada una de las megatendencias. Aún más, deja constancia que, respecto de la subsidiariedad del Estado, a su juicio, en aquellos países que iniciaron antes de estos procesos llamados "neoliberales", ha sido superada ampliamente por la realidad. Esta ha demostrado que los problemas de salud, educación, medio ambiente, pobreza, equidad e incluso competitividad (mercados, tecnología, infraestructura), requieren una intervención "estratégica" del Estado. En estos países la megatendencia es una "mezcla de público y mercado" (Costa Rica en la subregión).

tradujeron en la finalización o la disminución de los conflictos bélicos.

- Fortalecimiento y profundización del proceso democrático que deriva en la consolidación creciente del Estado de derecho y en la práctica del respeto a los derechos humanos.
- Participación creciente de la sociedad civil, a través de distintas organizaciones (gremiales, ONG's, etc.), en el proceso de toma de decisiones (nacional, regional o local).
- Reestructuración y revitalización del proceso de integración del istmo desde la perspectiva del "regionalismo abierto", caracterizado por una mayor apertura con el exterior, así como por una mayor participación de las cúpulas políticas y de los grupos organizados de la sociedad civil.
- Adopción del mercado como instrumento asignador de los recursos de la sociedad, y de un modelo de desarrollo basado en la propiedad privada y en el rol subsidiario del Estado.

También conviene destacar dos grandes restricciones que pueden afectar el desarrollo de las megatendencias en el futuro, incluso inmediato:

- a. Como producto de los conflictos, o de la corrupción, o de las políticas de ajuste sin mecanismos compensato-

rios, se ha producido un fuerte deterioro en la calidad de vida del ciudadano centroamericano promedio.

- b. Hay una creciente dependencia del financiamiento externo que convierte a la subregión en uno de los casos de mayor deuda externa *per cápita*.

Por lo tanto, el gran desafío para los países centroamericanos consiste en llevar a cabo reformas que potencien los procesos de desarrollo integral de la región y, paralelamente, reduzcan los dos grandes déficit que padece el área: el social y la generación de ahorro interno para financiar el desarrollo.

Las grandes reformas en marcha

1. La primera gran reforma, producto del avance y los logros en los procesos de paz, se relaciona con las instituciones de la defensa nacional y la seguridad pública.³
2. La segunda gran reforma, vinculada al fortalecimiento de los procesos democráticos, tiene que

3. Por supuesto, Costa Rica realizó profundos cambios en esta materia hace casi 50 años.

4. Se han consultado propuestas para Honduras, El Salvador y trabajos sobre el tema de las reformas del sector público, especialmente orientados para América Latina.

ver con la concreción de una efectiva separación de los poderes del Estado, con la reestructuración y democratización de los órganos judiciales, con la institucionalización de la defensa de los derechos humanos, con el fortalecimiento del poder legislativo y, también, con la promoción de la descentralización y el desarrollo local, lo que crea espacios de participación de la sociedad civil.

3. La tercera reforma, derivada de la adopción del modelo de economía de mercado, se orienta a la administración del sector público. Se argumenta que ella debe reestructurarse para ser funcional a un nuevo "Estado" que pasa de ser intervencionista y empresario a regulador y supervisor. Esto conlleva cambios tanto en la organización como en la gestión de la administración y pone el acento en una fuerte preocupación por la eficiencia y la eficacia.

Sobre los programas de reformas

Generalidades

Existen coincidencias en la mayoría de los programas de reformas de la administración pública⁴ respecto a:

- un reordenamiento del marco jurídico global;

- la reorganización del gobierno central;
- la modernización de la administración financiera;
- las reformas al régimen de servicio civil y a otros regímenes de empleo;
- la reestructuración de las instituciones descentralizadas;
- las reformas de los servicios públicos.

Asimismo, como principios enunciados para la nueva cultura institucional que se pretende desarrollar en el sector público son destacables los énfasis que se colocan en aspectos como los siguientes:

- i) servicio al usuario;
- ii) responsabilidad social por el uso de los recursos;
- iii) transparencia en la toma de decisiones.

Para poder llevar a la práctica las iniciativas y reformas que puedan concretar estos principios, es necesario tener en cuenta tres factores que pueden actuar como condicionantes en el logro de ese objetivo:

- a. El marco político y económico en que se desarrollará este proceso.
- b. La coherencia y efectividad de las iniciativas propuestas.
- c. La secuencia temporal del desarrollo del programa.

El marco político y económico

En relación a las condiciones políticas y económicas bajo las cuales se desarrollará el proceso de modernización deben considerarse cuatro factores fundamentales:

- El sector público centroamericano, exceptuando Costa Rica y Panamá, es de pequeño tamaño: un gasto público que se sitúa en torno al 12%. El mayor gasto que muestran Nicaragua y Honduras se explica por el enorme peso de la deuda externa. Un determinante de esta dimensión pequeña es la baja cobertura de la seguridad social, que no sobrepasa el 20% de la población ocupada en los países mencionados, con las mismas excepciones.
- La magnitud de los problemas sociales de la región, como la pobreza y las graves carencias en materia de educación, salud, vivienda, seguridad social, demanda una acción estatal superior, en recursos y eficacia, a la desarrollada en el pasado.
- Se necesita, asimismo, que el gobierno asuma mayores responsabilidades, como consecuencia de la guerra y de los procesos de paz, que permitan el cumplimiento de los compromisos en materia de reparación social, y también cumplir con la necesidad de rehabilitación de la infraestructura preexistente y de realización de las inversiones

que permitan recuperar los rezagos.

- Estas demandas contrastan con las perspectivas de las finanzas públicas y pueden conducir a un potencial desequilibrio financiero. En efecto, por las condiciones imperantes hubo una subejecución en la inversión pública y un retraso en los programas sociales, lo que se ha visto acompañado por una sensible disminución de la cooperación internacional.⁵

Si bien este contexto hace especialmente necesaria la modernización institucional con el objeto de elevar el rendimiento de los recursos públicos, ello no permitiría resolver los problemas fiscales de la mayoría de los países. En tales circunstancias, se requiere profundizar las reformas fiscales como condición necesaria para el éxito del proceso de modernización.

¿Son políticamente viables estas reformas?

No hay información disponible sobre si existen problemas serios de sobree Empleo público (El Salvador pareciera que no los tiene) pero, considerando las demandas sociales insatisfechas, las reformas fiscales deben orientarse a elevar los niveles permanentes de financiamiento público en una magnitud tal que no sólo cubra los

5. En El Salvador, estos recursos superaban el 3% del PIB.
enero-junio/1995

déficit actuales, oficial y encubierto por la ayuda externa, sino también las necesidades futuras de gastos y el eventual efecto de las rebajas de aranceles, respecto a lo cual existe acuerdo regional.

Al respecto, debe evitarse la tentación de considerar los ingresos provenientes de la privatización de empresas públicas como parte de este financiamiento, pues se trata de ingresos de carácter eminentemente transitorio que, en algunos casos como el de las Telecomunicaciones, probablemente conlleva una reducción de los ingresos corrientes futuros.

No obstante, siempre es posible reasignar gastos. Entre las medidas posibles cabe mencionar especialmente la reducción del gasto en defensa, lo que se torna viable a consecuencia de la finalización de los conflictos y, también, por la inexistencia de problemas fronterizos serios. En este aspecto, cabe resaltar la importancia de institucionalizar las cumbres presidenciales y promover la creciente "integración real de la sociedad civil".

Contenido programático (coherencia y efectividad)

Evaluación, gestión superior y duplicidad

Pueden identificarse dos vacíos relevantes en relación a los componen-

tes de los programas de reforma de la administración pública.

- a. El primero se refiere a la evaluación de proyectos y programas. Para impulsar una cultura organizacional orientada a los resultados (más que a los procesos), la evaluación es un elemento imprescindible en el proceso de toma de decisiones y en el desarrollo de incentivos a una gestión más eficiente. Esta adquiere aún mayor relevancia como consecuencia de la disminución de la ayuda externa.

Siempre resulta fundamental la evaluación *ex-ante* de los proyectos de inversión o sociales, pero también resulta importante la que se realiza *ex-post* o durante la implementación, a efectos de apreciar si se están alcanzando los objetivos buscados y que permite el rediseño de los programas. Por tanto, los procesos de evaluación deben estar integrados al proceso de toma de decisiones al interior del gobierno, especialmente en la asignación de recursos.

- b. El otro gran vacío se relaciona con la gestión en los niveles superiores de gobierno, en cuanto a las decisiones sobre grandes prioridades de política, coordinación interministerial y el proceso legislativo. A este respecto, cabe enfatizar que no podrá desarrollarse plenamente una cultura institucional orientada al logro de

los resultados en los organismos públicos, si los niveles superiores del gobierno no adoptan la misma filosofía, generando capacidad de planificación estratégica y mejorando la eficacia del proceso político.

Otro aspecto a destacar es que la modernización de la alta gestión pública se relaciona con la estructura y funciones de los ministerios. En esta materia, más importante que redefinir las responsabilidades entre los ministerios, es la forma en que ellas se materializan a su interior.

Para una gestión pública eficaz es fundamental que las funciones ligadas a la conducción superior del Estado, esto es, las de formulación de políticas y planificación, se encuentren separadas de las funciones ejecutivas y de fiscalización, entregando estas últimas a agencias gubernamentales con mayores niveles de autonomía, flexibilidad y capacidad ejecutiva.

Recursos humanos

Un aspecto clave que merece especial atención por parte de los directores del servicio civil y de personal del istmo centroamericano, es el relacionado con la modernización de la gestión de recursos humanos.

A este respecto cabe formular las siguientes apreciaciones:

- Parece conveniente unificar y normalizar los sistemas de admi-

nistración de personal y remuneraciones. Entre éstos, la unificación del sistema de remuneraciones es prioritaria para garantizar la disciplina fiscal y la equidad al interior del sector público.

- No obstante, la unificación no debe implicar rigidez. Es importante que los esquemas generales sobre remuneraciones y carrera administrativa resguarden espacios para la gestión de recursos humanos al interior de cada institución.
- Ejemplo de lo anterior es la incorporación del desempeño en la determinación de las remuneraciones, tal vez mediante una bonificación para el personal mejor evaluado de cada estamento en cada institución.
- Los desniveles de remuneraciones entre el sector público y el privado no deben adoptar dimensiones críticas. De ser así, los incrementos de remuneraciones al personal directivo, profesional y técnico debieran constituir una prioridad para mantener los niveles de excelencia que las nuevas funciones (regulación y supervisión) demandan.⁶

6. En la estructuración de la carrera administrativa debiera contemplarse la concursabilidad de todos los cargos directivos y profesionales y la movilidad horizontal al interior del sector público. Lo último es especialmente recomendable dado el reducido tamaño del sector público y la escasez de recursos humanos calificados.

- Hay que diseñar un sistema de evaluación del desempeño individual de los funcionarios, el cual debiera guiarse por criterios de objetividad, responsabilidad de los jefes, ecuanimidad. Asimismo debería existir una vinculación directa entre dicho sistema y los de promoción y remuneraciones.
- Es recomendable entregar la conducción del proceso de modernización de la gestión de recursos humanos a los Ministerios de Finanzas, considerando el peso que los gastos en personal tienen en los presupuestos públicos. La supervisión del proceso debería recaer en un Comité de Ministros, incorporando así al área política del Gobierno.

Gestión financiera

En esta materia cabe destacar:

- Las normas sobre gestión financiera deben ser las mismas para el Gobierno Central, las municipalidades o agencias autónomas del Estado, con el objeto de garantizar una correcta y transparente utilización de los recursos públicos.
- Debe garantizarse que el Poder Ejecutivo tenga iniciativa y flexibilidad en la asignación de sus recursos y que exista un proceso

expedito de discusión en el Congreso.

- Las decisiones financieras que más directamente inciden sobre la gestión de las instituciones públicas deben ser descentralizadas.
- Debe procurarse una progresiva vinculación del presupuesto público con los resultados de la gestión.
- Debe unificarse el manejo de las finanzas públicas para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal.

Contrataciones y compras

Especial relevancia tiene la regulación de compras y contratos en la modernización del Estado. En los países latinoamericanos, existe la tendencia a subestimar la importancia de estos procesos y su correspondencia con los niveles de corrupción.

Al respecto, caben las siguientes consideraciones:

- Las compras de bienes de uso corriente deben permanecer como responsabilidad de cada institución. Los contratos de obras de inversión y las licitaciones de servicios por sobre un monto crítico, sin embar-

go, deben estar sujetas a la aprobación de una autoridad superior.

- Debe contarse con mecanismos que permitan aprovechar descuentos por volumen, sin que esto conduzca al retorno de la proveeduría. Para ello debe considerarse el tipo de productos en que pueden obtenerse tales descuentos. Un esquema complementario es la negociación de precios preferenciales para los organismos públicos, manteniendo la adquisición descentralizada.
- El fraude y la corrupción pueden prevenirse con fuertes penas, procedimientos expeditos de sanción administrativa y regímenes laborales excepcionales para los funcionarios responsables.
- La operación de las instituciones públicas debe darse en el marco de una normativa legal común, orientaciones prácticas de la autoridad financiera y reglamentos internos locales. La fiscalización de la aplicación de las normas y procedimientos debe ser responsabilidad de los órganos contralores.

En general todas las propuestas de modernización comprenden, además de los procesos regulares de funcionamiento del sector público, la descentralización y privatización.⁷

7. Incluso en algunos sectores se considera a estos aspectos como sinónimo de las reformas, especialmente las privatizaciones.

Descentralización

Por la experiencia en otros países, la descentralización será exitosa en la medida que permita acercar las decisiones sobre provisión de bienes y servicios públicos a las necesidades de cada comunidad. Esto requiere:

- Que existan mecanismos que permitan a la comunidad expresar sus preferencias.
- Que las materias sobre las cuales se expresen tales preferencias concentren sus beneficios en la comunidad local y no tengan efectos secundarios sobre otras comunidades que no participen en la decisión.
- Que el municipio cuente con las competencias y capacidades administrativas para responder efectivamente a las necesidades y preferencias de la comunidad.
- Que operen mecanismos de control de la legalidad y responsabilidad de la autoridad local en el ejercicio de sus funciones.

Privatizaciones

Es fundamental dictar marcos regulatorios (telecomunicaciones, energía y agua potable) antes de privatizar esos sectores. Asimismo, en los procesos de venta deben considerarse dos importantes objetivos:

- Asegurar la competencia en áreas que tienen características de monopolio natural.
- Comprometer las inversiones requeridas en los servicios de utilidad pública cruciales para el desarrollo del país (ejemplo, telecomunicaciones). En estos casos, la privatización debe combinarse con aumentos de capital que aseguren el financiamiento de tales inversiones.

Siendo que existe consenso respecto a que con las privatizaciones se busca aumentar la eficiencia económica, antes que el financiamiento fiscal, las prioridades no pueden ser puramente políticas. En tal sentido, si bien resulta adecuado para asegurar un buen inicio del proceso de privatización, el comenzar por las empresas más atractivas para el sector privado, es importante no postergar excesivamente la privatización de las empresas menos rentables.

La secuencia temporal: implementación

La experiencia indica que tan importante como el contenido de las modernizaciones en el aparato público es la estrategia para su implementación.

Un proceso de modernización del Estado puede desarrollarse bajo dos esquemas alternativos:

- reforma global, la que habitualmente se expresa en grandes iniciativas legislativas;
- gradualismo, donde se combinan iniciativas administrativas y programas que no requieren legislación, con reformas legales parciales, que complementan y potencian a las primeras.

Si bien las reformas globalizantes pueden tener un gran impacto en el momento en que se presentan a la ciudadanía, tal efecto puede fácilmente desaparecer durante la discusión política o bien culminar en frustración durante su implementación. Este fenómeno, común a la experiencia latinoamericana, se explica por tener que enfrentar una cultura institucional profundamente asentada, que no puede ser cambiada por decreto ni en el corto plazo. Por estas razones parece más recomendable seguir una aproximación gradual.

No obstante, para ser efectivo, un proceso gradual de modernización requiere una cuidadosa programación y desarrollo. En otras palabras, se requiere una conducción estratégica que considere las consecuencias de cada iniciativa y asegure su consistencia temporal.

Es conveniente que tal rol sea desempeñado por una unidad pequeña y especializada, ubicada cerca de la autoridad política, que impulse y coordine las principales iniciativas de modernización, contando con el respaldo político necesario para ello. Dicha unidad

puede contar con un Consejo Superior, integrado por las máximas autoridades de los ministerios con mayor responsabilidad (Planificación, Hacienda y Presidencia), así como por aquellos con responsabilidades especiales en la materia (Economía y Trabajo). Asimismo, cabría considerar la posibilidad de una instancia de consulta en que se encuentren representantes aquellos sectores de la sociedad civil que tienen mayor interés en la modernización del Estado.

Existen propuestas de estrategia que sugieren iniciar el proceso de modernización demandando que cada ministerio realice la reingeniería de los procesos centrales a su desempeño. Se priorizan, en fin, iniciativas que no requieren legislación, lo que resulta consistente con el enfoque gradual propugnado más arriba. Deben tenerse en cuenta, sin embargo, las capacidades iniciales de los ministerios y del nivel central. En este último deben existir profesionales competentes para aprobar, asesorar y evaluar las iniciativas locales.

Si las capacidades de los ministerios se encuentran muy desigualmente distribuidas y aún no se cuenta con las capacidades en el nivel central para realizar el seguimiento de un número elevado de iniciativas, debería considerarse la alternativa de llevar a cabo un programa piloto en que la reingeniería se concentre en un número reducido de instituciones y procesos.

Finalmente, siendo importante que las autoridades y funcionarios públicos

cuenten con los incentivos para participar en el proceso de modernizaciones, es fundamental que tales incentivos no interfieran con otros requisitos para una gestión pública globalmente exitosa. Suele sugerirse que se permita a las instituciones públicas que logran ganancias de eficiencia que retengan los ahorros así alcanzados y los destinen a su equipamiento o a premiar económicamente a sus funcionarios. En todo caso, es importante evaluar los problemas prácticos que ello puede involucrar, en particular, debe distinguirse entre los ahorros que resultan de mayor eficiencia (iguales resultados con menores recursos) de aquellos que resultan de ineficiencias (menos resultados y menos recursos), distinción que no es tan fácil realizar en la práctica.

Por otra parte, es necesario evaluar la viabilidad de retener íntegramente los ahorros en la institución que los genera dadas las múltiples necesidades sectoriales que debe satisfacer el Estado. Desde este punto de vista quizás sería más prudente mantener el tema de los incentivos como una condición necesaria, pero bajo mecanis-

mos más flexibles, capaces de adaptarse a la diversidad de situaciones que necesariamente habrán de enfrentarse.

Conclusión

Como se mencionaba al inicio, estas observaciones se han realizado con la finalidad de coadyuvar a la reflexión de los especialistas en el tema de cómo modernizar el sistema del empleo público. Si bien por la experiencia personal e institucional del autor, el trabajo se ha orientado más a aspectos estratégicos de la gestión, pero entendiendo que ello pueda aportar elementos de análisis que son pertinentes al tema de la reunión.

Finalmente, siempre es recomendable en pos de la eficiencia: participar en las reformas desde adentro, a que éstas sean impuestas desde afuera; cómo hacerlo mejor es el gran desafío que tienen los participantes

Δ