

CONVENIO POR PROGRAMA

Febrero, 2000

• PREFACIO	5
• INTRODUCCION - DR. JOSE MANUEL GONZALEZ PARAMO	9
• CONVENIO POR PROGRAMA. ESTRUCTURA E IMPLEMENTACION, ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS - DR. DAVID SHAND	69
• CONVENIO POR PROGRAMA. EL CASO CHILENO - DR. RAMON FIGUEROA GONZALEZ	79
• ANTECEDENTES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA FINANCIERA Y CONVENIOS POR PROGRAMAS - C.P. ROBERTO A. MARTIRENE	91
• ANEXO: EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y EL DISEÑO ORGANIZACIONAL - LIC. ALEJANDRO BROCATO	105

LOS CONVENIO - PROGRAMA COMO INSTRUMENTO PARA EL CAMBIO DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL

La sociedad argentina ha venido transitando un proceso de cambio que en relación al Sector Público ha tenido dos vertientes principales. La primera ha sido devolverle al sector privado aquellas áreas donde, con un adecuado marco regulatorio, el mismo es el más apto para brindar bienes y servicios. Bajo este epígrafe se ubican la mayoría de las empresas vinculadas a los procesos de privatizaciones.

La segunda vertiente tiene que ver con la forma de gestión de todo aquello que sigue estando, y estará, en la órbita de la

Administración Pública. En este caso la cuestión no es un cambio de titularidad de la organización, sino mejorar el funcionamiento de la misma. Pero manteniendo aquellos aspectos que hacen a las garantías que los ciudadanos le solicitan a lo público: garantías de igualdad de trato y equidad en el acceso.

Dentro de esta forma de gestión, el reclamo de la sociedad tiene que ver, principalmente, con una mayor eficiencia. Los ciudadanos quieren que a cambio de sus impuestos se les brinden bienes y servicios, que sean el resultado de procesos racionales de mejora continua. Que las organizaciones públicas aprendan de su propia experiencia, que varíen sus procedimientos con la finalidad de brindar más y mejores resultados.

La experiencia internacional, principalmente de los países desarrollados, brinda varios ejemplos de procesos de cambio exitosos en el sector público: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia, más tardíamente, Estados Unidos. En el conjunto de experiencias se han intentado distintas técnicas, siendo una de las mismas la celebración de los convenio - programa.

Con estos lineamientos e inquietudes, la Oficina Nacional de Presupuesto se planteó la conveniencia de investigar el instrumento de convenio - programa. Este objetivo fue asumido por la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y se recibió apoyo y asistencia financiera del Préstamo BID-826/OC - AR.

Los convenios - programa, o contrato, despertaron el interés de la Oficina Nacional de Presupuesto por el lugar destacado que le brinda a la Secretaría de Hacienda. Lugar que tiene que ver con uno de los aspectos institucionales que cumple la Secretaría, que es velar por el cumplimiento del nivel agregado de gasto público que sea compatible con el desenvolvimiento de la actividad económica sin generar excesivas tensiones en las variables macroeconómicas básicas: inversión, consumo privado, nivel de precios, tipo de cambio, etc..

En el proceso de conseguir este objetivo general no se debe, necesariamente, sacrificar objetivos particulares. Especialmente en lo que hace a la mejora de eficiencia de las organizaciones públicas, consideradas individualmente. El convenio - programa aparece así como un instrumento destacado para el proceso de mejora en la administración pública.

Para ahondar en las ventajas, riesgos y limitaciones que puede presentar el convenio - programa se consideró conveniente la realización de un primer Seminario. Este se desarrolló en Buenos Aires entre el 24 y 26 de junio de 1998. Los expositores fueron el Dr. David Shand, del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional, el Dr. José Manuel González Páramo, Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid, el Dr. Ramón Figueroa González, de la Dirección de Presupuesto de Chile y quien suscribe.

Entre los concurrentes institucionales se contó con la valiosa presencia de funcionarios de la Sindicatura General de la Nación, la Auditoría General de la Nación y la Secretaría de la Función Pública. Esta diversidad de organismos participantes permitió intercambios enriquecedores durante las jornadas del evento.

La satisfacción por el desarrollo del Seminario, trajo como consecuencia la conveniencia de difundir los documentos presentados en el mismo. Estos son los que

se brindan aquí, con el ánimo de ampliar los debates y políticas conducentes a una mejor gestión de lo público.

C.P. Roberto Martirene

Director de la Oficina Nacional de Presupuesto
Secretaría de Hacienda de la Nación

DR. JOSE MANUEL GONZALEZ PARAMO*

Desde comienzos de los '80, la incorporación de propuestas más o menos radicales de privatización a la agenda política se ha convertido en una tendencia de alcance prácticamente universal. El fenómeno privatizador se ha registrado tanto en los países del antiguo bloque comunista y en las naciones menos desarrolladas como, de forma más notoria, en los países miembros de la Organisation for Economic co-operation and Development (OCDE). España no ha sido una excepción en este cambio de actitud frente a lo público (véase Albi, González- Páramo y López Casanovas, 1997), que se ha manifestado asimismo en el impulso de la consolidación presupuestaria, la reforma fiscal y la desregulación, junto a un consenso muy extendido acerca de la necesidad de recortar el peso del sector público y de reformar sus criterios de actuación. El

denominador común de estos cambios ha sido la fundada preocupación por los efectos de una intervención pública excesiva sobre el dinamismo económico y la competitividad, en un contexto internacional de globalización de los mercados.

La experiencia de casi dos décadas ofrece numerosos casos de éxito. Pero no faltan ejemplos, tanto en el Este de Europa como en el marco de la OCDE, de fracaso en los objetivos de liberalización de la economía, bien porque ésta haya sido más aparente que real, o bien porque la retirada del sector público no haya producido las deseadas ganancias de eficiencia. ¿Es esto sorprendente?. Sin duda sí para quienes -desde posiciones ideológicas, o simplemente ingenuas- han exagerado el carácter taumatúrgico de la propiedad privada y la

*Catedrático de Hacienda Pública, Universidad Complutense de Madrid. Consejero del Banco de España.

competencia no regulada como remedio de los fallos del sector público. Porque los economistas sabemos que cuando existen fallos del mercado significativos, la eliminación de todo tipo de intervención pública puede tener efectos más demoledores sobre la asignación de recursos que la actuación de un gobierno ineficiente. Por eso no pueden suscitar extrañeza los procesos de reregulación que han seguido a las principales privatizaciones de empresas públicas.

El nuevo análisis económico de la gestión pública insiste en la idea de que el Estado como organización tiene rasgos que, articulados mediante un diseño organizativo y una gestión pública adecuados, pueden ser explotados por la sociedad para conseguir ganancias de eficiencia en otro caso inalcanzables. Así pues, la existencia de fallos del sector público en unos casos puede justificar su retirada, allí donde los fallos del mercado no son de una magnitud apreciable, de la misma forma que en otras situaciones la consecución de una mayor eficiencia en la asignación de recursos pasa por mejoras en la gestión pública en el marco de la organización estatal. En este sentido, cabe sostener que la crisis del Estado de Bienestar es, en buena medida, una crisis del modelo tradicional de gestión pública, más que un

cambio en las prioridades de la intervención del gobierno en la economía. Y, en todo caso, puede afirmarse que un sistema de instituciones públicas eficientes es un activo para una Nación¹.

Nuestras sociedades, cada vez más sofisticadas y exigentes, demandan cambios profundos en el modo de producir los servicios públicos. Además de garantías de igualdad de trato y equidad en el acceso, del Estado se demanda cada vez más un grado de eficiencia aceptable. Gestionar adecuadamente estos cambios requiere, como condición previa, una comprensión correcta del alcance y las limitaciones de los cambios que cabe introducir en la gestión pública. A este fin se dedican las líneas que siguen, cuyo contenido se agrupará en dos grandes bloques. En el apartado 1 se analizan las peculiaridades de la gestión en el marco de las instituciones estatales. A continuación, el apartado 2 se dedica a presentar y valorar las principales reformas de las instituciones de gestión pública introducidas por los principales países industrializados en los últimos años. Las reformas se han apoyado en tres pilares: la introducción de mecanismos cuasicompetitivos y de mercado (MCMs), la incorporación de técnicas y estilos gerenciales del sector privado a la Administración, y las reformas en las

¹ Williamson (1993) ha acuñado el concepto de economía de alto rendimiento para referirse a una economía con elevados niveles de renta y ritmos de crecimiento, estabilidad macroeconómica y una distribución de la renta no excesivamente concentrada. Las instituciones públicas en una economía de alto rendimiento guían su actuación mediante criterios de eficiencia, y su actuación promueve la confianza inversora y contractual, las condiciones de competencia, la estabilidad macroeconómica y la credibilidad en los compromisos, tanto en el ámbito privado como en el de la política económica. Estos son los rasgos básicos de lo que el filósofo Fukuyama (1995) denomina capital social. El papel de la calidad de las instituciones que garantizan los derechos de propiedad ha sido analizado empíricamente por Knack (1996). Este autor emplea los índices de la International Country Risk Guide (ICRG) y el Business Environmental Risk Intelligence (BERI), que contienen indicadores de seguridad de la propiedad ("riesgo de expropiación", "potencial de nacionalización" e "imperio de la ley"), calidad de la burocracia estatal ("retrasos de la burocracia", "calidad de la burocracia" y "corrupción en el gobierno"), credibilidad del gobierno ("repudio de contratos por el gobierno") y eficacia de los contratos ("respeto al contenido de los acuerdos contractuales"). El análisis econométrico de Knack arroja dos conclusiones de interés: 1ª) Dado el nivel de desarrollo de dos países, aquél con un índice de calidad institucional más alto tiende a crecer significativamente más a medio plazo; y 2ª) La convergencia en los niveles de renta per cápita de las Naciones más pobres con los de las más ricas resulta acelerada cuando existen instituciones de calidad. El éxito económico relativo de España, Grecia, Japón y Singapur entre 1960 y 1990, y la notablemente peor evolución de Argentina y Venezuela, parecen guardar una estrecha relación con la calidad de las instituciones.

legislaciones y los procedimientos de presupuestación. Con una breve referencia a estas últimas reformas concluiremos este trabajo.

1. LA GESTION DE LO PUBLICO: NATURALEZA Y CONDICIONANTES

GESTION EN EL MARCO DE LA ORGANIZACION

La gestión pública es sustantivamente gestión en el sentido que hoy da a este término la economía de las organizaciones: conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas. Y es pública por la naturaleza de sus fines y el marco jurídico-político en el que se desenvuelve. Con frecuencia, la discusión sobre la intervención pública en la economía tiende a soslayar la naturaleza organizativa de las instituciones estatales.

Una organización es una entidad a través de la cual las personas se interrelacionan -mediante vínculos contractuales, acuerdos informales o meros sobreentendidos- para alcanzar metas individuales y colectivas (Milgrom y Roberts, 1992). La economía en su conjunto es una gran organización, integrada por personas y organizaciones de nivel inferior, como son las empresas familiares, las sociedades anónimas privadas, las empresas públicas, las administraciones públicas de distinto nivel, los sindicatos, las fundaciones, las cooperativas o las organizaciones religiosas, entre otras. Los principales

atributos de una estructura o arquitectura organizativa son:

1. Distribución de derechos de propiedad entre los miembros de la organización. Esta distribución determina los patrones de poder efectivo y los incentivos dentro de la organización.
2. Vínculos contractuales. La organización es una cadena de contratos -compromisos de hacer o no hacer exigibles ante la autoridad legal o la que se establezca en el propio contrato- entre sus miembros y entre éstos y la organización, que se relaciona con sus empleados, sus financiadores, sus proveedores o sus clientes.
3. Características de los flujos de información y de recursos dentro de la organización y entre ésta y otras organizaciones o personas.
4. Relaciones de autoridad, asignación de responsabilidades y mecanismos de supervisión y control.
5. Normas explícitas sobre objetivos, toma de decisiones y coordinación de actividades.
6. Cultura organizativa, entendida como un conjunto de normas y procedimientos simples de rutina, difundidos dentro de la organización por medios más o menos informales -"decálogos", anécdotas, etcétera-, con la finalidad de facilitar la toma de decisiones, transmitir

expectativas claras a los miembros de la organización, evaluar el comportamiento y resolver disputas.

¿Cómo se eligen las formas específicas -más o menos jerárquicas- de organización? La observación superficial sugiere dos rasgos de la respuesta: 1) La mayor autonomía en la toma de decisiones tiende a recaer en quienes poseen la información cuando éstos comparten los objetivos de la cúspide de la organización; y 2) Cuando los objetivos organizativos e individuales divergen, la centralización de la autoridad en los primeros niveles de la jerarquía tiende a ser mayor cuanto más difícil es introducir incentivos individuales eficaces para asegurar la coordinación. La economía institucional ha generalizado estos rasgos para construir una teoría de la organización, apelando a los conceptos de "eficiencia", "información" y "transacción".

LO PUBLICO: NATURALEZA ORGANIZATIVA

A diferencia de las organizaciones privadas en las que tanto la pertenencia a la organización como la distribución entre las partes de derechos y obligaciones resultan de arreglos contractuales voluntarios-, el Estado es una organización peculiar que presenta dos rasgos distintivos esenciales: los ciudadanos pertenecen obligatoriamente a la organización estatal, que tiene poderes de coacción ejercitables sin aquiescencia individual. Este es el marco en el que se desarrollan las políticas públicas, que deben entenderse como el resultado de las decisiones de la autoridad, legitimada por el proceso político e investida de poder de gobierno.

Siendo cualitativamente distintas las características de pertenencia y poder, podemos preguntarnos: ¿Son los problemas de gestión pública sustantiva y conceptualmente distintos de los que se plantean en el ámbito privado?. Si entendemos gestión pública como el conjunto de patrones formales e informales que rigen el funcionamiento de los agentes que integran la organización estatal -esquemas de incentivos y restricciones, mecanismos de coordinación y supervisión, flujos de información y relaciones de jerarquía-, la respuesta debe ser negativa. Los problemas de gestión pública pueden analizarse y solucionarse con ayuda de los conceptos y técnicas que se utilizan en las organizaciones privadas. Esta afirmación no implica que pueda pasarse por alto la relevancia del marco jurídico y de las instituciones políticas. Antes, al contrario, debemos partir de reconocer que la gestión pública es sustantivamente gestión -decisiones de coordinación y motivación dirigidas a alcanzar los mejores resultados con los medios disponibles- dentro de las restricciones que impone el marco jurídico-político.

El elemento político e institucional condiciona la traducción de las demandas ciudadanas -corrección de fallos del mercado y redistribución, junto a otros posibles fines no económicos- en una representación parlamentaria y unos objetivos de gobierno, así como los patrones de interacción entre los responsables políticos y las unidades gestoras o agencias -cuya forma más centralizada y jerárquica son las agencias burocráticas- encargadas de actividades de regulación, diseño de políticas, coordinación, asesoramiento y ejecución de actividades

(recaudatorias, asistenciales y provisoras de bienes y servicios). No son la complejidad, el tamaño o la naturaleza jerárquica rasgos esenciales en la gestión pública. También hay corporaciones privadas grandes, complejas y jerárquicas. Se trata, más bien, de la supremacía del derecho:

"(... en cuya virtud) es posible defenderse contra la expropiación arbitraria y las injerencias en el dominio privado. Los gobiernos deben ejercer su poder sujetándose a la ley. Los agentes económicos pueden asumir compromisos, con la certeza de que el respeto a los derechos de cada cual quedará garantizado con criterios de rigor y equidad (o igualdad) ante la ley, (lo que) significa que todos cuentan con la facultad de recurrir a los tribunales y pueden disfrutar de un trato igualitario" (OCDE, 1996), y de la naturaleza política de los fines de la organización estatal, a saber: "servir a las personas, velando por el mantenimiento del orden, haciendo cumplir las leyes, asegurando el respeto de los derechos de propiedad y de otros derechos, (...) garantizando la existencia de las condiciones necesarias para actividades tales como la enseñanza, la protección de la salud y la construcción de infraestructuras, que son imprescindibles para una sociedad y su economía (...), y evitando las reglamentaciones que se oponen a un uso óptimo de los recursos en los mercados, que suscitan la búsqueda de rentas y corren el riesgo de alentar la corrupción" (OCDE, 1996).

RESTRICCIONES POLITICAS Y CULTURA ORGANIZATIVA

La responsabilidad fiduciaria del Estado implica que la gestión pública no se puede desvelar con plena autonomía: toma sus señales o indicaciones del sistema político, cuyas normas abarcan desde los principios constitucionales hasta las prioridades políticas del gobierno en el poder. El ambiente político en el que los gestores públicos deben actuar es peculiar y distinto del que toma como referencia un gestor privado. Parry (1992) concreta estas restricciones para la gestión pública en siete variables:

1. El proceso electoral. Los gestores públicos deben estar preparados para desarrollar su tarea tanto con gobiernos mayoritarios, en los que la dirección política es clara, como con gobiernos minoritarios o de coalición, en los que el liderazgo es menos fuerte y duradero. Bajo este último tipo de gabinetes el cambio radical de políticas y principios respecto de los seguidos por gobiernos anteriores es difícil, y no resulta improbable que se desarrollen relaciones estrechas entre la alta burocracia -cuyo peso e influencia aumentan con la inestabilidad del gobierno- y los políticos.
2. La gestión presupuestaria. Los gastos y los ingresos públicos están sometidos a incertidumbre, y pueden encontrarse también sujetos a cambios imprevistos poco favorables a una gestión pública eficiente y estable. Por un lado tenemos el "ciclo político-electoral", que favorece presupuestos laxos y expansivos en períodos preelectorales, y viceversa, una

vez que se resuelve la incertidumbre preelectoral. Por otro están las diversas estratagemas contables del gasto y los recortes presupuestarios imprevistos -sesgados políticamente en contra de los gastos de inversión- que son con frecuencia el camino para cumplir formalmente los grandes objetivos aprobados por el parlamento en la Ley de Presupuesto.

3. La codificación de las normas y el procedimentalismo. El gobierno presta servicios complejos y universales a una clientela que no tiene opción de "salida" y que exige igualdad de trato en iguales circunstancias. La codificación de las normas y el respeto a los procedimientos ofrecen esta garantía. Como contrapartida, la falta de énfasis en los resultados favorece la actuación interesada de la burocracia, y el procedimentalismo impide la necesaria flexibilidad en la gestión.

4. Los controles administrativos. Los responsables políticos deben rendir cuentas en instancias políticas. Los responsables de la gestión de las políticas públicas deben hacer frente a dos tipos de controles: administrativos y financieros. El control administrativo trata de garantizar la observancia de las reglas y los procedimientos, no la calidad de los resultados, y se desarrolla dentro de la jerarquía administrativa y también ante los tribunales, que resuelven las apelaciones. El control financiero trata de asegurar el cumplimiento de la legislación presupuestaria y, en menor medida, el uso eficiente de los fondos públicos. Con

frecuencia, los controles son puramente formales y justifican la inacción y la complacencia, al ser ajenos al resultado final de las decisiones de los gestores públicos.

5. La estabilidad en el empleo. Los empleados públicos ingresan mediante oposición y son inamovibles en circunstancias normales, cualquiera que sea su desempeño. Con la inamovilidad y el reclutamiento normalizado se pretende evitar el clientelismo y la arbitrariedad. Al mismo tiempo, sin embargo, estas características del empleo público determinan una restricción peculiar para los responsables de la gestión.

6. La discreción y el secreto. Bajo la cultura jerárquica y supervisora del sector público, la iniciativa individual de los empleados públicos apenas juega papel alguno. En su lugar tenemos un principio de respuesta anónima a las expectativas -habitualmente no expresadas de modo claro y explícito- de los superiores. El puesto de los gestores públicos está detrás de los políticos, a los que corresponde rendir cuentas y establecer iniciativas. Por otra parte, la información que la administración pública posee y elabora está frecuentemente protegida por garantías legales de confidencialidad y, en todo caso, tiende a atesorarse como elemento estratégico.

7. La aversión a la iniciativa. El procedimentalismo y la aversión a las consecuencias de un posible error -entre las que destaca el impacto de la opinión

pública o sobre la valoración de los superiores jerárquicos- dan lugar a un retraso en las respuestas de la gestión pública a los problemas que se van planteando. Las implicaciones legales o contables de una decisión no plenamente acorde con unos precedentes mínimamente establecidos pone freno a la iniciativa. Los costes de la falta de respuesta flexible los soportan los ciudadanos; los costes de un error -real o aparente- en la respuesta a sus demandas tienden a recaer en los gestores públicos.

Tomadas en su conjunto, estas variables tienden a definir una cultura del "no es posible", inmovilista y sin dirección efectiva. En todo caso, nos ofrecen varias razones por las que la gestión pública es peculiar y nos sugieren por qué la mera transposición de las técnicas de gestión privada a las tareas de la administración pública con frecuencia no funciona. En realidad, muchas de las restricciones enunciadas afectan esencialmente a la alta dirección de las políticas públicas y a cuestiones o asuntos de sensibilidad política. Sin embargo, no puede argumentarse que en las tareas ordinarias y más alejadas del control político, la gestión pública sea de la misma naturaleza que la privada, y ello por dos razones. Primero, porque las condiciones de la oferta y la demanda de actividades que suponen una intervención pública en la economía son especiales (Wolf, 1993). Y segundo, porque estas peculiaridades definen una arquitectura organizativa poco adecuada para motivar comportamientos y coordinar acciones.

GESTION DE LO PUBLICO: OBJETIVOS, COORDINACION E INCENTIVOS

El análisis de la gestión pública y sus técnicas no pueden abordarse, por lo tanto, sin considerar explícitamente las limitaciones que la naturaleza política de los rasgos propios de la institución estatal -pertenencia obligatoria y poder legal- impone a los aspectos básicos de la organización: naturaleza de los objetivos, elección de los gestores y diseño de incentivos organizativos e individuales (Stiglitz, 1989; Laffont y Tirole, 1993; Tirole, 1994). A continuación desarrollamos por separado cada una de estas importantes restricciones entre las que se desenvuelve la gestión pública.

En una organización privada aquellos individuos que deciden voluntariamente constituir la determinan los objetivos que se tratan de conseguir. El ciudadano, sin embargo, participa obligatoriamente en la organización estatal, la financia con sus impuestos, cumple sus normas y recibe a cambio garantías de no discriminación. La pertenencia universal explica que los objetivos de la organización pública sean múltiples, heterogéneos y cambiantes. La gente quiere menos contaminación, seguridad nacional, salud, reducción de la pobreza y facilidades para encontrar trabajo. La multiplicidad de las demandas de intervención no dificulta en sí misma la gestión; sí lo hacen, sin embargo, la imposibilidad de evaluar el desempeño de los gestores públicos cuando tratan de alcanzar algunos de los objetivos asignados y la necesidad de alcanzar compromisos entre ellos. Los problemas para evaluar el desempeño tienen

su origen en la falta de referencias de comparación -muchas actividades son de no mercado y se producen en régimen de monopolio- y en el carácter vagamente definido de buena parte de las producciones públicas².

La heterogeneidad de las preferencias de los ciudadanos y su carácter cambiante en el tiempo -debido a variaciones en las circunstancias económicas, al ciclo electoral, a efectos demostración o a la influencia de los grupos de interés- introducen inconsistencia temporal: los gestores no se comprometerán firmemente con políticas de largo plazo si los objetivos pueden cambiar. A estos problemas se une la información imperfecta que existe sobre la preferencias de los ciudadanos y sobre los resultados efectivos de la intervención pública, rasgo del que se derivan dos dificultades adicionales para el desarrollo de una gestión eficiente. Primero, la gran dispersión de la "propiedad" incentiva la coordinación de intereses por parte de partidos políticos y grupos de interés, que disfrutan de ventajas en el procesamiento y el uso estratégico de la información pero cuyas metas pueden no coincidir plenamente con las de los electores. Segundo, la separación entre la distribución personal de los beneficios de la actividad pública y la financiación impositiva del gasto: los impuestos pagados por cada ciudadano tienden a guardar muy escasa relación con los beneficios que éste obtiene de la

actuación del Estado. Esta separación deforma la demanda de actividades públicas, generando incentivos a la expansión de los programas redistributivos y a la formación de grupos de interés³.

La información imperfecta, la naturaleza de los objetivos y las peculiaridades institucionales de la representación política inciden en la elección de gestores de forma peculiar y diferenciada de las prácticas privadas. En primer término, la elección de los políticos atiende a características muy variadas: ideología, confianza, capacidad de elegir directivos competentes, procedencia de una región con elevado peso electoral, etcétera. Por ello, no es sorprendente que un mal gestor sea elegido racionalmente por los ciudadanos, resultado que será tanto más probable cuanto más imperfecto e indirecto sea el sistema de representación política. La dispersión de la "propiedad" -el derecho al voto- y el carácter indirecto de la elección de gestores de las políticas públicas desincentivan el interés de los ciudadanos. En segundo lugar, las responsabilidades fiduciarias del Estado en la administración de los recursos públicos imponen a los políticos tres importantes restricciones que limitan su control efectivo sobre las unidades gestoras:

1. La posibilidad de elegir gestores o directivos responsables de los programas y esquemas alternativos de gestión son limitadas. La selección de empleados

² Las producciones públicas son, en su mayor parte, "bienes de experiencia" en la terminología de Laffont y Tirole (1993): bienes o servicios cuyas características de calidad, difícilmente medibles, se manifiestan al consumidor una vez adquiridos y no antes. Los indicadores objetivos de desempeño -expedientes completados, sentencias dictadas, normas o regulaciones aprobadas, niños escolarizados, altas médicas, etcétera- pueden guardar una relación muy débil y cambiante con la calidad.

³ Esto ocurre porque los beneficios derivados de un programa actual o futuro se concentran en un grupo reducido, mientras que el coste se diluye entre todos los contribuyentes. Debe notarse, no obstante, que la separación puede explicar tanto la intervención pública como su ausencia (Wolf, 1993).

públicos tiende a ser estandarizada y a realizarse centralizadamente, los funcionarios tienen permanencia en el empleo y derechos que limitan su reasignación funcional o territorial, y la estructura salarial suele estar rígidamente determinada por la categoría o el nivel administrativo del puesto. Estos rasgos, que tratan de evitar la discriminación por razones políticas, establecen un patrón de fuerte especialización en la gestión, segmentan el mercado interno de trabajo en el sector público e introducen una divergencia de objetivos entre los gestores y los políticos⁴.

2. Las garantías de la no discriminación en el trato deben ser no sólo reales sino, sobre todo, aparentes, especialmente cuando se trata de materias de alta sensibilidad política. La responsabilidad fiduciaria se exige a la vez con carácter efectivo y ritual. Tanto o más importante que el logro de buenos resultados es el cumplimiento estricto de los procedimientos que garanticen, en realidad o en apariencia, la igualdad de trato. El procedimentalismo, la rígida centralización de las decisiones, la abundancia de instancias de apelación y de órganos de supervisión, y las restricciones en materia de salarios y empleo están en la raíz de la proliferación de las formas burocráticas de gestión pública.

3. También son consecuencia de la responsabilidad fiduciaria del Estado las limitaciones que existen para transferir derechos de propiedad. El Estado puede expropiar, pero es inembargable. Una empresa privada puede quebrar; el Estado no. Sus "propietarios" son las generaciones actuales y futuras y sus objetivos son muy distintos de la simple maximización del beneficio. Los gerentes de una organización lucrativa pueden ser relevados del puesto si cambia la propiedad como consecuencia de la mala gestión. La privatización de empresas o actividades del Estado es un fenómeno de alcance muy limitado, y normalmente más relacionado con el cambio en los objetivos de la cúspide de la organización política y en las preferencias ciudadanas que con la eficiencia en la gestión.

La especial naturaleza de los objetivos y la elección de los gestores configura un marco de gestión caracterizado por la dificultad para introducir incentivos organizativos e individuales vinculados a los resultados de la gestión. En términos de economía de la organización, la gestión pública responde a "incentivos de baja potencia": los agentes que intervienen en la gestión normalmente soportan una pequeña parte de las consecuencias de sus decisiones y su remuneración guarda escasa relación con su productividad. Si no existen referencias competitivas de comparación para la producción pública, si la quiebra es imposible, si los usuarios no pagan directamente por los

⁴ Esta divergencia se extiende tanto a qué persiguen unos y otros como a cuándo deben obtenerse los resultados. Los políticos son relevados de su puesto en plazos relativamente cortos. Su tasa de descuento temporal es más alta que la de los gestores: el político busca resultados inmediatos y de gran visibilidad para su clientela.

servicios, si sus preferencias son múltiples y cambiantes, si no existe amenaza externa de toma de control por parte del mercado de capitales, ¿cómo incentivar a los responsables políticos y directivos de la gestión?. Si el empleo público es permanente, si no es posible vincular estrechamente el salario a la productividad, si la selección de personal, las cualificaciones y los criterios de promoción están estandarizados, ¿cómo incentivar el desempeño en las unidades gestoras?.

MODELOS DE GESTION PUBLICA EN LOS SISTEMAS COMPARADOS

Las especiales características de la organización estatal nos llevaban más atrás a plantear una cuestión central: ¿Cómo introducir incentivos individuales y organizativos para mejorar la eficiencia?. Una respuesta elemental, y por fortuna infundada, es que la gestión pública resulta por su naturaleza ajena a cualquier esquema de incentivos. Es la conocida posición garantista que el juez Brandeis, de la Corte Suprema de los EE.UU., defendía hace casi un siglo: "El objetivo no es promover la eficacia, sino impedir el ejercicio arbitrario del poder". La responsabilidad fiduciaria y las características de los objetivos públicos y de la elección de gestores exigiría, bajo esta perspectiva, sustituir el uso de incentivos por controles administrativos fuertemente centralizados de los actos y los procedimientos. Esta posición es análoga a la que identifica a la gestión privada con la ausencia de controles administrativos y el uso exclusivo de "incentivos de alta potencia". Sin embargo, la

realidad del mundo empresarial nos ofrece abundantes ejemplos de centralización y organización formal como respuesta a fallos del mercado. En la terminología de Williamson (1991), la empresa moderna es un híbrido de elementos del mercado y de la jerarquía (véase Cuadro 1). Un híbrido cuya gestión eficiente requiere del uso de incentivos y la descentralización de decisiones, en unos casos, y de la supervisión jerárquica y mecanismos desvinculados de la productividad, en otros.

En el seno del sector público, sin perjuicio del sesgo hacia la jerarquización y los incentivos de baja potencia que imponen la naturaleza de su actividad y las restricciones jurídico-políticas, nos encontramos también con estructuras organizativas híbridas. La responsabilidad fiduciaria no es óbice para que la descentralización en la gestión pueda ser muy distinta en actividades públicas tan variadas como las que desarrollan el Ministerio de Economía y Hacienda -administración general, coordinación, planificación, diseño estratégico y regulación de potestades públicas-, la Dirección General de Policía o la Audiencia Nacional -que ejecutan con más o menos autonomía políticas que suponen el ejercicio de potestades públicas-, las oficinas de correos, las escuelas públicas y las universidades o las empresas municipales de transportes -que en parte ejercen potestades públicas y en parte concurren en el mercado, cobrando precios de forma marginal o sin cubrir costes- o empresas públicas concurrenciales que se nutren del cobro de precios -más o menos regulados- por la venta de sus servicios en el mercado.

CUADRO 1. ATRIBUTOS DIFERENCIADORES DE LAS ESTRUCTURAS DE ORGANIZACIÓN DE LAS TRANSACCIONES ECONÓMICAS

ATRIBUTOS	ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS		
	Jerarquías	Híbridos	Mercados
Instrumentos			
Intensidad de los Incentivos	0	+	++
Intensidad del control Administrativo	++	+	0
Atributos de comportamiento			
Adaptabilidad de mercado (M)	0	+	++
Adaptabilidad de cooperación (C)	++	+	0
Legislación contractual			
Tipo y características básicas	Administrativa y relacional (autoridad)	Incompleta e implícita (mixta)	Mercantil, completa y explícita (mercado)
Resolución externa de conflictos	0	+	++
Definición clara de transacciones	0	+	++

NOTAS: ++: Elevada(o), intensa(o) o frecuente; +: Media(o); 0: Reducida(o) o nula(o). M: Respuesta a cambios en los precios relativos relevantes; C: Respuesta a decisiones de coordinación.

FUENTE: Williamson (1991, 1993) y elaboración propia.

Pero si la naturaleza diversa de las actividades públicas ya justifica por sí misma la coexistencia de formas jerárquicas y descentralizadas o híbridas en la organización estatal, la revisión de los sistemas comparados de organización institucional del sector público en el ámbito de los países desarrollados (véase Ruiz-Huerta y Giménez, 1993; Onrubia, 1995; Van Leerdam y Kertzman, 1995) revela que, pese a las tipicidades propias de cada país, existen dos modelos estilizados de organización del sector público, cuyos rasgos sintetizamos en el Cuadro 2. En primer término tenemos el modelo centralizado, jerárquico o tradicional, en el que la administración responde a una

cultura garantista, basada en el principio de la desconfianza hacia el uso de los recursos públicos. Este modelo -en el que pueden encuadrarse España, Portugal, Italia y Grecia- hace énfasis en los controles de legalidad "ex ante" y en el cumplimiento escrupuloso de los procedimientos administrativos, regulando la actividad del gestor hasta reducir a su mínima expresión la discrecionalidad de éste para reasignar recursos y adaptarse a cambios en las demandas ciudadanas o en las tecnologías y los procedimientos de producción. Frente a este esquema de administración pública tenemos el modelo descentralizado, autónomo o multidivisional -cuyos rasgos están presentes en casos como

los de Suecia, el Reino Unido, los EE.UU., Nueva Zelanda y Canadá-, que responde a una vocación de servicio al ciudadano, al que se considera más un cliente que un administrado. El énfasis de este modelo está puesto en la gestión por objetivos, la consecución de resultados, la reducción de costes y la flexibilidad en la respuesta a

cambios del entorno. Estos rasgos se plasman en una elevada discrecionalidad del gestor y una clara delimitación de responsabilidades en el desempeño, que influyen en los incentivos monetarios y son evaluadas mediante controles de gestión y auditorías, sin perjuicio de la obligada salvaguarda del principio de legalidad.

CUADRO 2. MODELOS DE ORGANIZACION INSTITUCIONAL DE LA GESTION PUBLICA EN LOS PAISES DE LA OCDE

RASGOS CARACTERISTICOS	MODELO CENTRALIZADO	MODELO DESCENTRALIZADO
1. Filosofía y cultura de la gestión	Énfasis en procedimientos Legalidad "ex ante" Escasa discreción del gestor Ciudadano: "administrado"	Énfasis en resultados Auditoría "ex post" Alta autonomía del gestor Ciudadano: "cliente"
2. Separación de responsabilidad política y de gestión	Escasa	Elevada
3. Gestión económica y financiera	Centralizada	Descentralizada
4. Rigidez de la envolvente financiera en la negociación presupuestaria	Escasa	Elevada
5. Conexión entre presupuesto y planificación plurianual	Escasa	Elevada
6. Fines del control interno	Legalidad y aplicación contable "ex ante"	Resultados y objetivos (legalidad "ex post")
7. Gestión de recursos humanos	Centralizada	Descentralizada
8. Presencia de elementos competitivos en la producción	Escasa	Elevada
9. Correspondencia estructura organizativa áreas funcionales-responsabilidad gestión	Escasa	Elevada
10. Adaptación a demandas ciudadanas	Escasa	Elevada

FUENTE: Ruiz-Huerta y Giménez (1993), Onrubia (1995), y elaboración propia.

Interesa aquí subrayar un aspecto común al diseño o la arquitectura organizativa de instituciones públicas y privadas. En efecto, en cualquier organización el grado óptimo de descentralización de las decisiones viene determinado por la presencia de incertidumbre sobre variables del entorno externo (por ejemplo, cambios en la demanda) y del funcionamiento interno de la organización (tecnología, procesos y resultados), las ventajas de la división del trabajo, la capacidad de procesamiento de la información (racionalidad limitada), la asimetría en la distribución de esta información y la existencia de divergencias de objetivos entre los miembros de la organización. En cada transacción o actividad, de naturaleza privada o pública, estas variables de diseño deben determinar la estructura adecuada de incentivos y de descentralización o delegación de autoridad, así como los mecanismos de supervisión que garanticen una toma de decisiones eficiente, es decir, el esquema adecuado de relaciones de agencia relevantes.

SUPERVISION, DESCENTRALIZACION Y AUTORIDAD EN LA JERARQUIA ESTATAL

El Estado, como buena parte de las empresas privadas, es una organización cuyos objetivos y diseño internos son jerárquicos. Los ciudadanos desean políticas públicas sujetas a restricciones fiduciarias que maximicen el bienestar social; los políticos ambicionan el poder; los burócratas quieren presupuesto y renta residual; los empleados públicos desean la mayor renta salarial compatible con un esfuerzo razonable. El diseño jerárquico

responde a la necesidad de subordinar los intereses de los participantes a las metas de los propietarios o principales últimos de la relación. La jerarquización de objetivos lleva implícita alguna clase de jerarquización de capacidades o poderes de decisión y supervisión. Sólo en casos extremos estos poderes están plenamente centralizados, de forma que el modelo jerárquico más habitual en las organizaciones es un híbrido.

A efectos expositivos, puede resultar útil referirse a dos grandes modelos de diseño interno de una organización: jerarquías descentralizadas y jerarquías burocráticas con relación de autoridad. Las jerarquías descentralizadas persiguen potenciar la rapidez del ajuste al entorno, asignando al agente una elevada discrecionalidad a cambio de resultados. El principal desarrolla un mínimo de tareas de dirección y coordinación, que son sustituidas por tareas de supervisión del desempeño y por incentivos en la remuneración. El grado óptimo de descentralización en una jerarquía viene determinado por cuatro factores: divergencia de objetivos, asimetrías de información, economías de escala en el procesamiento de la información y costes de la supervisión. Cuando los objetivos del principal y el agente coinciden, las asimetrías de información no son importantes, porque el agente carece de incentivos para comportarse de manera oportunista. La especialización recomendaría en este caso una amplia descentralización, sólo limitada si el principal tuviese alguna ventaja para procesar información tecnológica relevante para la actividad del agente. A diferencia, cuando los objetivos son divergentes, el principal debe sumar a sus

tareas la de supervisar el esfuerzo del agente, a fin de incentivar su desempeño y limitar el comportamiento oportunista.

La divergencia de objetivos no impide operar con una estructura jerárquica sustancialmente descentralizada, pero obliga a diseñar cuidadosamente una cadena de relaciones entre agente y principal: éste deberá especializarse en tareas de supervisión, o bien contratar a un nuevo agente especializado en esta actividad⁵. En un esquema descentralizado, la intensidad de la supervisión y la intensidad de los incentivos son complementarias. La respuesta óptima del principal ante un aumento en la intensidad de los incentivos es una mayor intensidad en la supervisión. Esta permite mejorar la estimación del esfuerzo a un coste, que se añade a los restantes costes de agencia.

Existen no pocas actividades realizadas por el sector público en las que es posible descentralizar considerablemente la gestión recurriendo a incentivos (véase Rose-Ackerman, 1986). Otras muchas, no obstante, se caracterizan por perseguir objetivos múltiples, heterogéneos, cambiantes, difícilmente medibles y sin referencias de comparación. En estos casos, la supervisión del esfuerzo es poco útil, dado que los incentivos al desempeño serán de baja potencia. El mantenimiento de un diseño jerárquico descentralizado generaría nuevas ineficiencias, con costes de agencia adicionales, debido a tres tipos de problemas: las actividades de influencia, los comportamientos colusorios y el riesgo de

"captura" del agente (véase Milgrom y Roberts, 1992, y Laffont y Tirole, 1993). Cuando el esfuerzo de un agente dentro de una jerarquía de varios niveles no es observable y su inmediato principal no es el beneficiario o el perjudicado último por sus propias decisiones, la discrecionalidad del principal induce al agente a emprender actividades de influencia. Este puede empeñarse en mostrar sus cualificaciones mediante señales apropiadas (llevarse trabajo a casa, irse último de la oficina, etcétera) y utilizar todos los medios a su alcance para conseguir del principal un mejor puesto, un mayor presupuesto u otras ventajas no asociadas directamente a la productividad del trabajador. Por otra parte, cuando el principal -dentro de los escalones intermedios de la jerarquía- puede obtener beneficios derivados de su poder discrecional, las actividades de influencia pueden degenerar en prácticas colusorias o corruptas. A cambio de lealtad o servidumbre, el superior jerárquico puede ser permisivo con el subordinado y no informar a los escalones superiores del mal desempeño. Estas prácticas tienden a viciar la información subjetiva de los esquemas de supervisión dentro de la jerarquía. Finalmente, el ejercicio del poder discrecional con información asimétrica puede incentivar la captura de los responsables de los escalones intermedios e inferiores de la jerarquía estatal. Como las decisiones de estos responsables pueden ser particularmente provechosas para determinados grupos de interés, éstos tratarán de determinar o condicionar las decisiones públicas en su favor -subsidios, creación de barreras a la competencia,

⁵ Es el ejemplo de la CNEAI en el caso de la investigación científica realizada en la universidad pública y en el CSIC.

regulación favorable de precios, etcétera- mediante la promoción o el apoyo externo a la carrera del decisor público o a través de contraprestaciones ilegales o corruptas (Bac, 1996).

Frente a estos problemas pueden utilizarse dos tipos de soluciones. Primero, los remedios basados en la competencia allí donde la naturaleza del servicio lo permita. La competencia revela información y pone presión a la baja sobre los costes, atando de manos a los decisores. Pero cuando las soluciones de incentivos no bastan o son inviables, queda la posibilidad de recurrir a las soluciones organizativas.

Esta es la función de las jerarquías burocráticas o de autoridad, que asignan al agente un reducido margen de discrecionalidad a cambio de una remuneración poco relacionada con el esfuerzo. El principal desarrolla un mínimo de tareas de supervisión de esfuerzos y resultados, dedicándose a tareas de dirección y coordinación: procesamiento de información, toma de decisiones y control e intervención de las acciones de los agentes. La relación entre agente y principal es un contrato relacional o de autoridad y, en buena medida, implícito (Milgrom y Roberts, 1992). Ambos rasgos lo son de aquellas relaciones que reconocen la existencia de racionalidad limitada: no es posible prever todas las contingencias, la información y la comunicación son imperfectas y costosas, y la comprensión de los problemas y su propia conceptualización son, con frecuencia, defectuosas. En situaciones con estas

características, el contrato relacional o de autoridad puede suponer un notable ahorro de costes de transacción, ya que es un acuerdo marco que determina metas y objetivos generales, criterios a adoptar para decidir frente a contingencias imprevistas y una disposición genérica del subordinado a obedecer a la autoridad dentro de los límites del contrato.

Estos acuerdos, escritos sólo en parte, establecen rutinas y procedimientos operativos rígidos, reglas formales de análisis preestablecidas, y criterios de intervención, decisión y control del principal. En materia retributiva, los salarios de eficiencia y las promociones juegan un papel clave. Los salarios de eficiencia tienen la función de incentivar el esfuerzo cuando se fijan a un nivel ligeramente superior al del mercado, en función de la cualificación, del puesto, de la duración temporal de la relación de empleo y, sólo indirectamente, del desempeño (Shapiro y Stiglitz, 1984). Las promociones persiguen la incentivación del buen comportamiento de los subordinados en el cumplimiento de sus tareas, y se basan en evaluaciones de la autoridad -que incorporan componentes subjetivos-, realizadas con más frecuencia cuanto menos costosas y más efectivas sean para influir sobre el comportamiento de los supervisados. Un complemento de las relaciones de autoridad son los contratos implícitos, que expresan el conjunto de expectativas -inarticuladas y normalmente no escritas- compartidas por la autoridad y sus subordinados: valores, modos de pensar y creencias. Estas expectativas son la cultura organizativa (véase Kreps y otros, 1982), que

ofrece puntos focales en la relación, esto es, principios, normas y procedimientos para juzgar el comportamiento y resolver disputas.

Por sus características de pertenencia obligatoria y poder de coacción -y las restricciones que estos rasgos imponen a los objetivos, la elección de gestores y los incentivos-, la organización estatal tiende a estructurarse en jerarquías burocráticas. Estas son organizaciones eficaces para limitar la arbitrariedad en el uso de los recursos de los ciudadanos, en la medida en que permiten atenuar los efectos de las actividades de influencia, colusorias y de captura (véase Horn, 1995). Otras ventajas potenciales son la realización de determinadas economías de escala en el procesamiento de la información (véase Sah y Stiglitz, 1988) y la posibilidad de utilizar el diseño de relaciones jerárquicas y la cultura organizativa para inducir cooperación y limitar el riesgo de sabotaje (Itoh, 1992)⁶. Pero de igual forma deben reconocerse sus desventajas. En primer lugar, el procedimentalismo conduce inevitablemente a una respuesta lenta, ineficaz y poco innovadora a las demandas de cambio y de adaptación. Por otra parte, las jerarquías burocráticas de niveles múltiples son propensas a la "pérdida de control", esto es, a la disminución del esfuerzo según descendemos escalones en la jerarquía a causa de los menores incentivos y de las

pérdidas de información y de capacidad de hacer cumplir todas las instrucciones dadas a los subordinados. La escasa diferenciación retributiva que usualmente caracteriza a la organización estatal tiende a agravar la pérdida de control cuando el número de niveles en la jerarquía o el número de subordinados dependientes de cada superior son altos (Qian, 1994). Finalmente, las jerarquías de autoridad son organizaciones que filtran información secuencialmente: son buenas para evitar errores, pero malas en la medida en que tienden a rechazar decisiones correctas o buenos proyectos (Sah y Stiglitz, 1988).

A tenor de este conjunto de consideraciones, dentro de una organización estatal eficiente deberían coexistir jerarquías descentralizadas y burocráticas, en un híbrido de contratos completos y relacionales, competencia y autoridad. Ni los procedimientos rígidos ni la descentralización pueden por sí solos ofrecer garantías de eficiencia. Si se acepta que las restricciones fiduciarias no legitiman el uso ineficiente de los recursos públicos, la gestión pública deberá ser burocrática en unos casos y descentralizada en otros, y sujeta en todos a un adecuado control de legalidad que no constituya una rémora para la toma de decisiones.

⁶ La evaluación relativa del desempeño es un medio eficaz para incentivar el esfuerzo, pero el comportamiento competitivo puede impedir la cooperación en aquellas tareas en las que la interdependencia entre agentes es importante. Itoh (1992) y Levine y Tyson (1990) estudian la optimalidad de la inducción a la cooperación -mediante un contrato del principal con sus agentes dentro de la jerarquía- y de la cooperación delegada -que funciona sobre la base de la supervisión y el control mutuo dentro de equipos integrados en la jerarquía- frente a la evaluación relativa de cada agente. Los agentes pueden reaccionar a la evaluación por comparación recurriendo a la colusión y el sabotaje. Este puede atenuarse mediante la supervisión jerárquica o mediante la organización en equipos; aquélla creando incentivos salariales suficientemente atractivos; y ambos riesgos mediante la amenaza creíble de permitir la "entrada lateral" (contratación de agentes del sector privado para desarrollar cualquier función dentro de la jerarquía). El empleo de estas estrategias dentro de la administración pública es estudiado por Horn (1995).

LIMITANDO LA INEFICIENCIA BUROCRÁTICA

El modelo básico de la agencia describe la racionalidad burocrática partiendo de tres hipótesis a todas luces extremas y pesimistas: el principal-político adopta un papel pasivo, desconoce cualquier información sobre la tecnología, y el agente-organización burocrática es monopolista de los servicios que produce. Por fortuna, no puede sostenerse que tomados conjuntamente ofrezcan una buena descripción del contexto real en el que se desarrolla la producción de servicios públicos y de regulaciones. Por este motivo, hay fundadas razones para esperar que otros diseños institucionales -que asignen al político un papel más activo, por sí mismo o mediante la delegación de autoridad en un regulador o en una empresa-, así como la obtención de información y la introducción de competencia, aisladamente o en combinación, puedan mejorar las cosas.

Una posición negociadora fuerte del político sólo puede garantizar resultados más eficientes de la gestión si éste apoya su estrategia en una información aceptable sobre la tecnología y los costes de producción. Esto no siempre es posible, especialmente en aquellos servicios con más especificidad tecnológica (por ejemplo, la investigación médica básica) o cuyo output es más difícilmente medible (por ejemplo, la tutela judicial o el estado de la salud), y cuando lo es, siempre existen costes de supervisión. Así, los asesores técnicos de los

políticos, las comisiones de estudio y seguimiento de servicios públicos específicos (creadas por el parlamento o por distintas instancias del gobierno) y los órganos de control interno de la administración -sea financiero-contable, como la Intervención General de la Administración del Estado en España, sea de eficiencia, como la Efficiency Unit en el Reino Unido- podrían, con más o menos éxito, ofrecer la información sobre costes que el político necesita para dirigir su negociación al óptimo social. Someter a control los costes de todas las agencias podría ser, no obstante, muy oneroso. Pero bastaría que existiesen controles selectivos para conseguir ganancias de eficiencia importantes, con tal de que para cualquier agencia existiese una penalización apreciable cuando de la supervisión se dedujese un falseamiento al alza de los costes, o sencillamente incompetencia en la gestión (Bender y otros, 1985). Sin embargo, dado que el control tiende a concentrarse en outputs fácilmente medibles, existe el riesgo de que una supervisión inadecuada induzca a los burócratas a reducir la calidad del servicio⁷.

En ocasiones, la forma más eficaz de obtener información sobre la tecnología y los costes es quebrar la situación de monopolio del organismo burocrático e introducir ambientes de competencia, dentro de la agencia, entre agencias, y entre éstas y el sector privado. La competencia tiene, además, la virtud de presionar en favor de la reducción de la ineficiencia causada por la laxitud

⁷ Esto es lo que parece haber ocurrido en algunos servicios públicos tras la reforma gerencialista iniciada en Nueva Zelanda a fines de los años '80.

organizativa. Por esta razón, Breton y Wintrobe (1982) sostienen que los burócratas podrían en la práctica tener incluso menos poder discrecional que los gerentes de las empresas privadas, por varias razones. En primer término, los miembros del organismo burocrático compiten por promociones. Dentro de una agencia hay empleados que aspiran a labrarse una reputación de buenos gestores con el fin de alcanzar la dirección. Asimismo, las agencias compiten entre sí por los fondos presupuestarios, que son escasos, lo que les obliga a aquilatar costes y revelar así información. En ocasiones, la descentralización geográfica o administrativa en la prestación de servicios establece la posibilidad de introducir competencia por comparación ("yardstick competition"): los fondos recibidos por una agencia consisten en un fijo asociado al nivel de actividad, más el ahorro de costes respecto a la media de las restantes agencias (Shleifer, 1985; Laffont y Tirole, 1993). Esta estrategia⁸ induce una tendencia a la rebaja de los costes de producción dentro del propio organismo burocrático, aunque no son descartables respuestas colusorias por parte de las distintas agencias, que anularían los efectos de la introducción de competencia.

PROVISION PUBLICA CON PRODUCCION EMPRESARIAL: EMPRESAS PUBLICAS Y AGENCIAS REGULADORAS

Este riesgo de comportamiento no competitivo puede reducirse "rompiendo" el último eslabón de la jerarquía burocrática y separando la provisión y la regulación de los servicios, que seguirían integrados en la cadena administrativa de la producción. Esto es lo que hacen fórmulas como la concesión, el concierto, la franquicia o la contratación externa mediante subasta. Y tanto en este contexto como en el definido por la competencia entre agencias públicas, la presión a la baja sobre costes y la búsqueda de la calidad en la prestación pueden reforzarse vinculando la financiación del servicio a los usuarios en aquellos casos en los que es posible optar sin que se generen por ello deseconomías de escala. Este es el papel que han jugado los bonos, cheques o vales, utilizados en muchos países en áreas como la educación, la sanidad o la vivienda.

La forma organizativa que permite la separación entre provisión del servicio y producción en su grado más tenue es la empresa pública. En algunos casos la distinción entre empresa pública y agencia burocrática es oscura, especialmente cuando aquella tiene un estatuto de personal similar al estatal, sus directivos son altos funcionarios y existe la posibilidad de trasladar al presupuesto las pérdidas injustificadas⁹. Sin embargo, los rasgos

⁸ El Medicare norteamericano y los hospitales concertados catalanes han utilizado variantes de esta fórmula (Cabasés y Martín, 1995).

⁹ Pese a ser un argumento bien conocido, es conveniente apuntar que las pérdidas pueden estar justificadas por razones de eficiencia. Así, un monopolio natural eficiente venderá su producción a un precio igual al coste marginal, y registrará pérdidas por el importe de los costes fijos.

institucionales de la empresa pública ofrecen a los gobernantes la posibilidad de reducir los costes de transacción presentes en la producción burocrática de bienes y servicios cuando las características técnicas de éstos posibilitan su venta directa¹⁰. Así, pese a que la mayor flexibilidad de las decisiones de administración y personal facilita en principio el uso discrecional de la delegación de autoridad en favor de los intereses personales de los gestores, la producción para la venta puede reducir los costes de agencia, dado que se confiere a los consumidores capacidad de influir -a través de sus decisiones de compra o de sus quejas- sobre la eficiencia de la dirección, especialmente cuando la empresa pública opera en un marco de competencia. Por otra parte, si el gobierno se compromete de forma creíble a no financiar pérdidas¹¹, la forma organizativa de empresa pública puede ayudar a reducir los costes de incertidumbre soportados por consumidores y contribuyentes, así como a mitigar los costes de compromiso que pueden derivarse de las presiones de los sindicatos, del poder de mercado de los suministradores, y del sesgo que en la producción burocrática existe en favor de los gastos corrientes -de alta "visibilidad política"- y en contra de los gastos de capital (Horn, 1995).

La aplicabilidad de esta fórmula organizativa a la solución eficiente de problemas de gestión tropieza con dos limitaciones. Por una parte, la mayor flexibilidad y la presencia en el mercado pueden hacerse atractivas para su

utilización política interesada. Ejemplos típicos son la creación artificial de empleo, la redistribución regional canalizada a través de la empresa pública o la creación de empresas con el fin de eludir restricciones legales de tipo presupuestario. Por otra, las características técnicas de los bienes y servicios pueden imposibilitar una definición precisa de qué y cuánto se vende, aunque la exclusión del consumo a quien no pague sea técnicamente posible. En palabras de Niskanen (1971), "sospecho que la razón esencial para elegir a las agencias burocráticas es la dificultad de definir las características de los servicios de forma suficiente como para contratar su producción".

Cuando estas características técnicas están presentes, es posible ir más allá en la separación provisión-producción: la presencia de una o varias empresas privadas reguladas, en competencia o no con las agencias y las empresas públicas. En este caso, los gobiernos pueden recurrir a la creación de agencias reguladoras. La delegación de capacidad de decisión en una agencia reguladora permite reducir los costes de decisión legislativa y facilita la participación en el proceso de los intereses privados afectados. Si se garantiza la independencia de la agencia respecto del poder político (mediante un término fijo de mandato y la inamovilidad de sus responsables, un presupuesto estable, etcétera) y se exige de ésta el cumplimiento de unas normas de

¹⁰ La venta eficiente requiere que sea fácil definir la cantidad consumida, así como la identificación de los consumidores, el cobro a éstos y la exclusión de quienes no paguen. Es necesario que la calidad, la cantidad y el coste sean fácilmente evaluables por los consumidores. El correo, las comunicaciones telefónicas, la electricidad, el gas o los servicios ferroviarios son los ejemplos clásicos.

¹¹ O a no hacerlo en exceso de una cuantía justificada en términos de eficiencia.

procedimiento, con garantías de apelación ante instancias judiciales, también disminuyen los costes de compromiso. Por otra parte, aunque toda delegación tiende a crear costes de agencia, en el ámbito regulatorio serán generalmente menores. Las agencias reguladoras no disfrutaban de poder de monopolio sobre la información relativa a su actividad, que está sometida a control y evaluación continuos por parte de los grupos privados afectados. Por otro lado, si las normas de procedimiento y la revisión judicial impiden la "captura" del regulador (sesgo arbitrario de las decisiones en favor de un grupo regulado), el mercado externo de trabajo generará incentivos favorables al buen desempeño de los directivos de la agencia. En estas condiciones, la regulación pública con propiedad privada puede mejorar la eficiencia en la producción de bienes y servicios, a condición de que los costes directos e indirectos que la actividad reguladora impone a los regulados no sean excesivamente elevados¹².

2. REFORMAS INSTITUCIONALES Y ORGANIZATIVAS

AL SERVICIO DE LA GESTION PUBLICA

MECANISMOS CUASICOMPETITIVOS Y DE MERCADO (MCMs)

En la mayor parte de los países de la OCDE se están realizando esfuerzos notables para

reformular la gestión pública. Estos progresos, registrados en un contexto de tensiones presupuestarias, se han dirigido a cuatro objetivos: 1) Elevar la productividad y la eficiencia; 2) Aumentar la flexibilidad y la capacidad de adaptación a las demandas ciudadanas; 3) Mejorar el control del gasto público; y 4) Modernizar las relaciones de control y rendición de cuentas dentro de la jerarquía estatal. La generalizada aceptación de estas metas viene a reconocer la necesidad de buscar remedios a la baja potencia de los incentivos, al garantismo y a la procedimentalización exacerbados, patologías burocráticas que son características del modelo tradicional de gestión pública. Las reformas se han apoyado en tres pilares: el técnico, con la introducción de MCMs y la privatización de actividades; el cultural, sustentado en la generalización de los MCMs y en la incorporación de técnicas y estilos gerenciales del sector privado a la Administración; y el político, con las reformas en las legislaciones y los procedimientos de presupuestación. A continuación nos ocuparemos de analizar brevemente los principales MCMs, dejándose la glosa de las restantes reformas para la última parte del presente apartado.

De lo tratado hasta aquí puede concluirse que el modelo burocrático tradicional, jerárquico y centralizado, ofrece incentivos muy pobres para la eficiencia, tanto en la producción como en el consumo. Las decisiones de producción de servicios están gobernadas por

¹² Guasch y Hahn (1995) han cuantificado los costes privados de la regulación en una cifra cercana al 10 por 100 del PBI en el caso norteamericano. Cuando una cifra de este orden de magnitud se ignora, tenderá a observarse un exceso de regulaciones. A título de ejemplo, pese a las dificultades propias del caso, Franks y Schaeffer (1995) ofrecen una cuantificación inicial de los costes de la regulación financiera en el Reino Unido, sugiriendo que la subvaloración de estos costes promueve una regulación excesiva, esto es, sobreproducción de servicios regulatorios.

critérios ajenos a la minimización de costes y a la remuneración según el desempeño, rasgo que configura escasos incentivos individuales y organizativos para la eficiencia. La pertenencia obligatoria a la organización estatal limita la efectividad de los mecanismos correctores de la ineficiencia a los que se refiere Hirschman (1970): de poco sirven la lealtad (confianza de los consumidores en la organización) y la voz expresada por los ciudadanos (quejas sobre errores y solicitud de mejoras organizativas) si éstos no tienen la posibilidad de elegir mediante opciones de salida (abandono de la organización en favor de otro suministrador). Finalmente, la separación entre la financiación impositiva obtenida del conjunto de los contribuyentes y el consumo de servicios públicos específicos a precio cero viene a empeorar las cosas, al distorsionar las decisiones de consumo. La acumulación de ineficiencias en este modelo de prestación de servicios ha sido la mejor aliada de las propuestas indiscriminadas de privatización. Unas propuestas que en no pocas ocasiones carecen de una justificación económica clara, en la medida en que comportan una renuncia a las ventajas organizativas de la institución estatal para resolver fallos del mercado, así como para garantizar equidad y acceso, con costes de transacción relativamente bajos.

Estas consideraciones explican la utilización cada vez más extendida de los MCMs, que la OCDE (1993) define como aquellos instrumentos de gestión o diseños organizativos públicos en los que está presente al menos una característica significativa de los mercados: competencia, uso de señales de precio, toma de decisiones

descentralizada y dispersa, e incentivos monetarios, fundamentalmente. La definición excluye los casos polares de la privatización completa y la producción pública tradicional, pero es lo suficientemente amplia como para incluir una infinidad de MCMs. "Cuando investigamos los distintos gobiernos del país -escriben Osborne y Gaebler (1992)- encontramos no menos de treinta y seis alternativas independientes a la prestación normal del servicio público, treinta y seis flechas diferentes en el carcaj del gobierno (...). Muchos de estos métodos pueden emplearse combinados entre sí".

Los MCMs, por tanto, no pueden tratarse como un todo homogéneo. Se presentan en una amplia variedad, con formas específicas propias de cada caso, lo que dificulta sobremanera ofrecer siquiera una taxonomía elemental. Con todo, es posible encuadrar los MCMs más comúnmente empleados en dos dimensiones: 1) Efectos directos sobre la oferta y la demanda; y 2) Presencia de los sectores público y privado en la toma de decisiones. Así, el modelo burocrático tradicional aparece representado en la cadena de relaciones de la parte superior. El Estado financia -con recursos impositivos- y regula el uso de los factores de producción públicos, "compra" los servicios monopolísticamente producidos interpretando las demandas ciudadanas y pone estos servicios a disposición de los usuarios a un precio generalmente nulo. En este esquema, la voz se expresa en la arena política y no existe posibilidad de salida. La figura también recoge siete MCMs básicos mediante los cuales una cierta presencia del mercado y de la competencia en la gestión pública pueden

mejorar la eficiencia de modo apreciable, reduciendo el despilfarro de recursos y aumentando la satisfacción de los usuarios. Pero antes de ofrecer un breve comentario sobre las características básicas de estos MCMs, debemos subrayar dos principios en los que debe enmarcarse un debate coherente sobre la reforma de la gestión pública:

1. No está en discusión la provisión pública, sino el papel que la competencia y el mercado pueden tener en la producción, la compra y el pago por los servicios públicos. Los MCMs están en todo caso sometidos a regulación pública (precios, cantidades, licencias, calidad, garantías, etcétera), y se presentan como alternativas -financiadas públicamente o no- a la producción burocrática tradicional.
2. La elección de instrumentos y diseños de gestión es compleja porque los mercados y los gobiernos tienen ventajas y desventajas propias que deben ser equilibradas. La elección de las formas específicas de producción y suministro de servicios debe tener en cuenta, como sugiere la OCDE (1993), los criterios de eficiencia asignativa, equidad o acceso, y ventaja organizativa.

Cuando se plantea la disyuntiva Estado-mercado en relación con el desarrollo de actividades concretas, con frecuencia se olvida que ambas formas organizativas son imperfectas, con fallos propios pero con

ventajas específicas. Ni los más decididos partidarios de la privatización, como Savas (1987) u Osborne y Gaebler (1993), dejan de reconocer que el sector público permite reducir determinados costes de transacción -el control interno es menos necesario en jerarquías de autoridad- y es mejor en tareas con elevada especificidad que requieren continuidad y estabilidad, limitación del favoritismo y la discriminación, garantías de acceso equitativo y cohesión social, así como coherencia con otras políticas públicas. Las ventajas del sector privado lucrativo¹³ se concentran en la eficiencia productiva y en la capacidad de respuesta a las demandas de la clientela. Los mayores incentivos individuales y organizativos y la flexibilidad en el uso de los inputs productivos permiten al sector privado responder con rapidez al cambio (en la tecnología de producción o en las preferencias ciudadanas), innovar, repetir el éxito de otras organizaciones, asumir riesgos, generar capital, aprovechar la pericia profesional y conquistar economías de escala.

PRECIOS, TASAS Y TIQUES MODERADORES

Comencemos por referirnos a los precios, las tasas o los tiques moderadores del consumo o copagos, que son formas de financiación de servicios representativas de todas aquellas que tratan de repercutir a los consumidores de servicios públicos una parte del coste. En general, el uso de precios tiene siempre las funciones de racionar el consumo, limitando

¹³ El sector privado no lucrativo, formado por fundaciones y otras asociaciones privadas no lucrativas, de gran peso en el mundo anglosajón, ofrece también ventajas: calidad de servicio, capacidad de generar confianza y de reforzar los códigos morales y la responsabilidad individual, así como disposición para llegar a poblaciones diversas (véase Fiedman, 1984, y Osborne y Gaebler, 1992).

el acceso, y financiar al productor. Ambas son bastante ajenas a las tareas asignadas al gobierno como oferente de bienes públicos y como redistribuidor, financiadas normalmente mediante impuestos generales. La extensión de los precios y figuras análogas a la provisión de servicios de carácter económico o social no carece, sin embargo, de justificación. La existencia de fallos del mercado (externalidades, rendimientos crecientes, etcétera) y de metas redistributivas no exige la desafectación entre precios y consumo ni la renuncia plena a las señales de precio; tan sólo requiere que se garantice el acceso al servicio y que los precios sean tan bajos como lo exija la corrección del fallo del mercado o la característica redistributiva correspondiente. Cuando se prescinde de las señales de precios adecuadas, la reducida conciencia de coste por parte de los usuarios termina por inducir una demanda excesiva de servicios, una utilización poco eficiente de los mismos (por ejemplo, duraciones muy elevadas de los recorridos académicos, consumo excesivo de tratamiento sanitario curativo como sustituto de medidas preventivas asociado al riesgo moral presente en la sanidad gratuita, etcétera) y una elección distorsionada de los ciudadanos en favor de servicios o especialidades de escaso rendimiento o efectividad.

Un uso más intenso del elemento contributivo de los precios y figuras similares puede ser un remedio adecuado para racionalizar la demanda de servicios, siempre y cuando que:

- a) El grado de obligatoriedad en el consumo, por razones legales o de hecho (por ejemplo, prescripción facultativa de medicamentos), sea bajo;
- b) La elasticidad precio de la demanda del servicio no sea nula o muy reducida;
- c) Afecte especialmente a servicios o especialidades con ratios efectividad-coste relativamente bajos;
- d) Pueda garantizarse el acceso al servicio a los usuarios de menor renta o mayor necesidad; y
- e) Los costes de transacción asociados a la fijación de precios y a la recaudación de los mismos no sean muy elevados¹⁴.

Además de sus efectos directos sobre la demanda, el uso de los precios puede contribuir a la mejora en la gestión, ya que ofrece un mecanismo de salida: no comprar. El establecimiento de precios apropiados aumenta la conciencia de coste por parte de las unidades gestoras y frena el desarrollo de ofertas irrelevantes o escasamente eficientes en términos de coste. Los precios cobrados por el uso de los servicios públicos rompen con la "microseparación" entre beneficiarios y financiadores (véase Wolf, 1993) como, en menor medida, también lo hacen los ingresos afectados cuando el principio del beneficio lo recomienda¹⁵. Los problemas derivados de una tarificación adecuada son en parte distintos cuando la producción de los

¹⁴Para ilustrar ambas cuestiones en los casos de la sanidad y la educación pueden consultarse los trabajos de Puig (1995), Pinto y Cuadras (1992) y Calero (1996).

¹⁵En González-Páramo y López Casasnovas (1996) puede encontrarse una discusión más detallada sobre el papel de los precios y los ingresos afectados. Ejemplos de éstos son, entre otros, los siguientes: impuestos sobre circulación y carburantes y "peajes blandos" para redes viarias; cotizaciones sociales para programas de la seguridad social; ingresos por apuestas deportivas para la promoción del deporte; impuestos sobre actividades no saludables (consumo de alcohol y tabaco) y "peajes blandos" para la sanidad; cánones de saneamiento para financiar el proceso integral del agua, etcétera.

servicios públicos se realiza a través de empresas públicas o de empresas privadas reguladas. Como ilustran los resultados del análisis clásico de los monopolios naturales, la regulación de precios se convierte en un compromiso entre la aplicabilidad práctica -en un marco de elevados costes de obtención de información por parte del regulador- y la creación de incentivos favorables a la reducción de costes.

VALES, BONOS Y CHEQUES

Los vales, bonos o cheques (en lo sucesivo, bonos) son transferencias de suma limitada -aunque con frecuencia suplementables por aportaciones del beneficiario- que sólo pueden hacerse efectivas al adquirir bienes o servicios específicos cuya oferta es susceptible de ajustarse -en cantidad o en calidad- a las demandas ciudadanas. Sus aplicaciones más frecuentes han tenido como escenarios el sistema educativo en sus distintos niveles (vales de guardería, bono o cheque escolar para primaria y secundaria, y becas o préstamos blandos para estudios universitarios), los servicios sociales (bono sanitario, cupones de alimentación, y vales o cheques para vivienda y residencias de ancianos) y los gastos fiscales (deducciones por hijos y vivienda, entre otros gastos, en el impuesto personal sobre la renta). No deben confundirse, pese a su posible parecido, bonos y cupones de racionamiento. Estos son derechos que asignan el uso o disfrute de bienes o servicios de calidad homogénea y en oferta fija (por ejemplo, combustibles o

alimentos en tiempos de guerra o escasez, espacio de aparcamiento en las ciudades, etcétera). Los cupones se asignan con criterios dominantes de equidad, son imprescindibles para el disfrute del servicio, se obtienen a un precio inferior al del mercado y, en algunos casos, se permite su transferibilidad.

Como mecanismo de voz con salida, los bonos son una forma de aumentar el poder del consumidor, ya que "el dinero sigue al cliente". Comparado con el esquema de oferta pública monopolística, el empleo de bonos puede romper la resistencia al cambio de los productores, así como facilitar reducciones de costes y mejoras de calidad y diversidad en la oferta, contribuyendo a limitar el gasto público. Sin embargo, los bonos podrían fracasar si no se introducen dosis suficientes de competencia pública o simulada -eliminando barreras a la competencia entre oferentes- y no se facilita la difusión de información sobre calidad. La exigencia de estándares comunes, la publicación de información en formato homogéneo por el Estado, la creación de servicios de acreditación y de asesoramiento podrían contribuir a este fin¹⁶. Vencer la desigualdad en el acceso a la información es condición necesaria para evitar la creación de un sistema dual y limitar la discrecionalidad en las admisiones es esencial para preservar la cohesión social. Debe notarse, finalmente, que los cambios organizativos que han de acompañar a la introducción de bonos condicionan tanto las mejoras en la gestión y en la calidad del servicio como los efectos

¹⁶ El proceso de acreditación es una evaluación de la estructura organizativa y los servicios ofrecidos por una entidad en relación a estándares preestablecidos. La evaluación se plasma en un certificado emitido por un organismo externo, con reputación de credibilidad e imparcialidad (Bohigas, 1996).

distributivos de las ayudas, ya que en ausencia de flexibilidad y competencia suficientes, podrían terminar capitalizándose en mayores precios de los servicios provistos¹⁷.

INCENTIVOS MONETARIOS

De los MCMs que tienen efectos directos sobre la oferta, el que supone un cambio menos radical de las estructuras burocráticas tradicionales se basa en los incentivos monetarios al desempeño y la eficiente utilización de los recursos dentro de la Administración. La efectividad de los incentivos al desempeño en una organización es tanto mayor cuanto más fácilmente medible sea su objetivo, mayores sean la rentabilidad de los incrementos del esfuerzo y la sensibilidad de éste a los incentivos, y menores sean la aversión al riesgo del agente y la precisión con la que podemos medir su actividad. En la práctica, los sistemas de información -indicadores, contabilidad de costes con imputación plena del coste de oportunidad del capital, etcétera- son costosos de crear y, en muchos casos, la calidad y la cantidad del output seguirán siendo difíciles de definir y medir. Pero es indudable que una mezcla apropiada de controles y garantías con flexibilidad, de descentralización e incentivos monetarios, puede en muchos casos mejorar la eficiencia en la gestión (Duncan, 1992)¹⁸.

En algunos servicios públicos, los problemas para una adecuada supervisión del esfuerzo pueden mitigarse mediante los "torneos" (Lazear y Rosen, 1981; Rose-Ackerman, 1986) o, en términos más generales, la evaluación relativa del desempeño ("yardstick competition"). Piénsese en el anuncio por parte del principal de la decisión de aumentar sustancialmente el sueldo a los agentes con mejores indicadores de esfuerzo tras un período de tiempo. Probablemente, el desempeño de todos ellos aumentaría, salvo que se pusiesen de acuerdo en ofrecer indicadores similares (colusión). Estos acuerdos tienden a ser más improbables o inefectivos cuando el número de agentes es elevado y hay intereses contrapuestos, como ocurriría si el prurito profesional de algunos de ellos bloquease el pacto o si perteneciesen a distintos centros o unidades de trabajo. Esquemas que comparten esta filosofía han sido aplicados a la asignación de fondos entre hospitales y pueden extenderse, en principio, a todos aquellos servicios no prestados en régimen de monopolio y que admitan, por consiguiente, el uso de referencias de comparación. En España, la evaluación relativa se ha introducido de la mano de los convenios - programa, de aplicación generalizada en el ámbito de la atención sanitaria desde comienzos de los '90 y en estudio para la asignación de fondos a universidades (veáse Apéndice).

Uno de los aspectos más problemáticos del empleo de incentivos basados en indicadores es la existencia de producciones intangibles o

¹⁷Acerca de la experiencia con distintos tipos de bonos, pueden consultarse Friedman (1984), Pinto y Cuadras (1992) y OCDE (1993).

¹⁸Osborne y Gaebler (1992) discuten diversos ejemplos. Para el caso español, puede encontrarse alguna evidencia favorable a la incentivación del desempeño en Rodríguez y otros (1996) en el caso de la atención sanitaria extrahospitalaria, y De la Fuente (1995) en el caso del personal investigador en instituciones públicas.

no medibles en el servicio. Si entre los múltiples objetivos de la dirección se cuentan metas cualitativas escasamente susceptibles de medición, el uso de incentivos de alto poder ligados a indicadores cuantitativos referidos a aspectos parciales del servicio puede provocar ajustes en las dimensiones no medibles, sin mejora alguna para el principal o incluso con un empeoramiento respecto de la posición inicial de éste. Por ello, desde un punto de vista práctico y general, Osborne y Gaebler (1992) recomiendan que los indicadores de desempeño se basen tanto en análisis cuantitativos como cualitativos, que su elección trate de evitar resistencias poderosas y cuente en alguna medida con la participación de los agentes o empleados, que no sean demasiado numerosos ni muy escasos, que se revisen con periodicidad a la luz de la experiencia sobre resultados e incentivos ("efecto trinquete")¹⁹, y que la función de control sea ejercida por un supervisor imparcial, objetivo y políticamente independiente.

MERCADOS DE DERECHOS

Uno de los instrumentos de gestión pública sobre los que se está acumulando más evidencia favorable -respecto de las regulaciones y otras formas tradicionales de intervención- es la creación de mercados de derechos, permisos o cuotas para gestionar el uso de los recursos de propiedad común

(pesquerías, medio ambiente, bosques, espectro radioeléctrico, puertos, aeropuertos, sistemas de navegación aérea, infraestructuras de transporte urbanas e interurbanas, son los mejores ejemplos). Como es sabido (Albi, González-Páramo, 1994), el acceso irrestringido a la explotación de estos recursos es ineficiente. Tomando como referencia el caso de los bancos de pesca, los remedios tradicionales han sido la imposición de límites globales de capturas, límites individuales de acceso mediante licencias y regulaciones de complejidad y coste de control crecientes²⁰ para frenar la tendencia a la sobrecapacidad y el desarrollo de técnicas esquilmadoras. La introducción de derechos negociables ha servido para romper el círculo vicioso regulación-innovación / incumplimiento - regulación adicional - gasto en supervisión.

En su forma más pura, este MCM consiste en la asignación -mediante transferencia, venta directa o subasta- de derechos transferibles, divisibles y permanentes sobre una fracción del máximo de capturas totales previamente fijado. Este sistema elimina los incentivos a pescar la cuota en un período arbitrariamente corto y promueve la compra de derechos por parte de las empresas más eficientes. Desde la perspectiva del gobierno y de la sociedad, la sobrecapacidad tiende a reducirse, aumentan la productividad y los ingresos de los trabajadores, disminuyen las presiones del sector para obtener subsidios y transferencias,

¹⁹Las revisiones deben tratar de evitar el llamado "efecto trinquete" (Weitzman, 1980, y Freixas, Guesnerie y Tirole, 1985), consistente en la elevación de los estándares de desempeño tras una buena actuación. Esta práctica, una vez anticipada por el agente, premiaría el mal comportamiento y castigaría el esfuerzo.

²⁰Recorte de las temporadas de pesca, restricción de las licencias a determinadas áreas, limitación del tamaño de las embarcaciones y regulación del equipo (redes, potencia, etcétera).

los participantes tienen incentivos a facilitar el control del cumplimiento y, en consecuencia, los costes de administración se reducen. Las experiencias de Australia, Canadá, Islandia y Nueva Zelanda en este ámbito, la de EE.UU. en materia de derechos de contaminación y sobre las aguas, y las de otros muchos países en otros recursos de propiedad común (OCDE, 1993; Oxley, 1993), sugieren que es más eficiente la gestión pública cuando se apoya en las fuerzas del mercado que cuando éstas se ignoran o se anulan. A este respecto, los expertos de la OCDE (1993) se atreven a lanzar un vaticinio optimista: "(la creación de mercados de derechos), instrumento hoy audaz, probablemente se convierta en la práctica convencional del futuro".

CONTRATACION EXTERNA

Uno de los MCMs con mayor tradición es la contratación externa de la producción de bienes o servicios demandados por el gobierno o suministrados bajo provisión pública. La contratación externa supone la desintegración de una o varias de las actividades del proceso público de producción (contratación de personal e inputs materiales, productos intermedios, asistencia técnica, organización y gestión de actividades, y prestación directa de servicios al ciudadano), que pasan a realizarse por el sector privado total o parcialmente, bajo diferentes modalidades de contratación: contrato de obras, suministros y asistencia técnica, concesión, concierto, arrendamiento, sociedad mixta, franquicia, etcétera. Con la contratación externa se persigue el aprovechamiento de las fuerzas del mercado

para reducir costes -por ejemplo, sustituyendo costes fijos por costes variables, u obteniendo los beneficios de la legislación laboral o mercantil-, ganar capacidades gerenciales escasas o inexistentes en la burocracia, y potenciar la adaptabilidad al cambio tecnológico.

Por su naturaleza, los contratos externos tienden a ser contratos incompletos. Por consiguiente, las ganancias de eficiencia asociadas a este mecanismo se producirán con mayor claridad en actividades simples -que requieren activos físicos o humanos de escasa especificidad, garantizándose la continuidad del servicio ante cambios de suministrador-, con escaso riesgo de no obtención de resultados, con un elevado número de potenciales oferentes privados y en las que los costes de supervisión y fianza sean bajos. De aquí que los contratos de limpieza de escuelas o ministerios, la recogida de basuras, la retirada de vehículos mal estacionados, los servicios de restaurante y "catering" en hospitales, ministerios y otros centros públicos, por ejemplo, se presten a la contratación externa con mayores garantías que los servicios de cuidados médicos intensivos o los servicios y tecnologías de información (Bowers, 1992). Con todo, incluso en estos casos, es posible obtener alguna ventaja de la contratación externa si, salvando siempre la garantía del ejercicio de potestades públicas (cobro de impuestos, imposición de sanciones, aprobación de presupuestos, no enajenabilidad de la propiedad pública, etcétera), se logran asegurar mínimos de calidad y poder de control (derechos residuales), se establecen procedimientos claros y rápidos de

supervisión, reajuste y resolución de disputas, se evita la descapitalización de los empleados públicos, se facilita la colaboración entre éstos y los adjudicatarios y, finalmente, queda a salvo el "ethos" del servicio público en la relación directa con los ciudadanos²¹.

La participación privada en la provisión pública de infraestructuras es uno de los ejemplos recientes más interesantes de contratación externa. Las restricciones presupuestarias de los gobiernos son la causa esencial de una tendencia creciente a la sustitución de la inversión pública directa por capital privado en infraestructuras tales como las carreteras estatales, las obras hidráulicas o las nuevas infraestructuras ferroviarias. España se cuenta desde 1997 entre los países que han decidido experimentar esta fórmula²², siempre compleja, cuya durabilidad depende de su aceptación social y del diseño de garantías que aseguren un reparto apropiado de riesgos entre concesionarios o gestores privados y el sector público (véase Beato y Vives, 1996). Estos riesgos, cuyo efecto viene potenciado por el largo período contractual y por el gran tamaño que es habitual en estos proyectos, incluyen los posibles cambios regulatorios, la expropiación y el impago. La participación privada puede ir desde la mera gestión -sin efecto presupuestario significativo- a la propiedad de los activos, la financiación de las obras, la gestión y el cobro de precios a los usuarios de las infraestructuras -fórmula que ofrece notables márgenes de mejora de

eficiencia y de reducción del gasto público-, pasando por la más limitada de financiar y ejecutar la construcción.

COMPETENCIA PÚBLICA: MERCADOS INTERNOS Y CONVENIOS-PROGRAMA

Si la especificidad de los activos es grande o el sector privado no ofrece alternativas satisfactorias, o bien cuando existen restricciones políticas o resistencia social a la privatización, la gestión pública no puede apoyarse directamente en las fuerzas competitivas del mercado. Nada impide, sin embargo, la ruptura del monopolio tradicional en la producción de ciertos servicios dentro del sector público. La competencia pública es un MCM bajo el cual se tratan de emular sistemáticamente las condiciones del mercado en la provisión de servicios producidos por y para el sector público. La competencia pública persigue crear mercados internos en los que el financiador público se constituye en un monopsonio de servicios demandados por la Administración, bien directamente (servicios de imprenta y publicaciones, gestión de propiedades inmobiliarias, asesoría jurídica, transportes, contabilidad, consultoría, protección civil o medioambiental, etcétera), o bien a través del ejercicio de los mecanismos de voz y elección por parte de los usuarios finales de los servicios (hospitalarios, sociales y educativos, principalmente).

²¹La contratación externa de servicios complejos, como los sanitarios o los relacionados con las tecnologías de la información, presenta problemas peculiares (véanse, por ejemplo, Cabasés y Martín, 1995, y OCDE, 1993).

²²El Título V de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, incluye diversas modificaciones en la legislación que tratan de facilitar la participación privada en la financiación, la construcción y la gestión de infraestructuras hidráulicas, ferroviarias y de carreteras.

La creación de un mercado interno descansa en la separación entre las funciones de financiación, compra de servicios y producción. Esta desintegración contrapone los intereses de los productores, que deben competir entre sí por los fondos escasos, y el financiador, que demanda calidad y costes bajos. Como indicábamos anteriormente, la competencia entre productores revela información sobre la actividad y los costes y reduce la ineficiencia técnica. El adecuado funcionamiento de este MCM exige modificaciones importantes en las prácticas tradicionales. Estas reformas consisten, esencialmente, en la introducción de la contabilidad de costes, el uso de los precios de transferencia, la flexibilización de las políticas de personal y de compras, la remuneración mediante técnicas de competencia por comparación (presupuestación prospectiva y técnicas análogas incorporadas a convenios-programa), el empleo de copagos y bonos para racionalizar la demanda y ampliar la libertad de elección de los usuarios, etcétera²³. En algunos casos, como es el de prestación de servicios sanitarios, puede contribuir señaladamente a la mejora de la gestión la interposición de una organización compradora de servicios entre el financiador público y los usuarios, con funciones de vigilancia y auditoría de calidad y costes (véase Ibern y Murillo, 1995).

COMPETENCIA Y MERCADOS SIMULADOS

El último MCM al que nos queremos referir es la competencia simulada, que se concreta en la creación de mercados simulados en los que los productores públicos y privados compiten entre sí por fondos limitados. Este mecanismo pretende añadir a la competencia pública las ventajas de flexibilidad, capacidad, coste y variedad que puede proporcionar la concertación o, en general, la contratación externa en sus distintas formas. La competencia simulada combina los instrumentos de la competencia pública y la contratación externa y comparte, por tanto, sus ventajas y sus limitaciones. La provisión de servicios de transporte urbano en Madrid por el Consorcio Regional de Transportes, el aseguramiento de los funcionarios a través de MUFACE (Mutualidad de Funcionarios de la Administración del Estado) o la provisión de servicios sanitarios por el Servei Catalá de la Salut son diseños que se aproximan a este modelo.

La competencia simulada puede ver limitada su aportación positiva a la mejora de la gestión si no se resuelven satisfactoriamente los problemas derivados de la mayor complejidad organizativa, el imperativo de mantener la garantía pública de los derechos de los usuarios²⁴, y la necesidad de que las restricciones administrativas o las prácticas contables no falseen las condiciones de competencia.

²³Los convenios-programa del INSALUD han sido un paso hacia la separación entre el financiador y el productor. En algunos convenios-programa se establece un juego explícito de competencia basado en un torneo por primas a repartir entre centros, como es el caso de Andalucía (véase González López-Valcárcel, 1995).

²⁴Un problema de gran trascendencia que la gestión pública debe tratar de evitar es el llamado "desnatado" o selección por riesgo, que lesiona el derecho de acceso en igualdad de condiciones. Si las aseguradoras privadas, por ejemplo, pueden elegir los mejores riesgos, la libertad de elección quedará limitada y, además, se producirá una transferencia de renta a las cuentas de resultados privadas sin obtenerse necesariamente contrapartida en una mayor eficiencia en la prestación de servicios.

EL CONDICIONANTE POLITICO, DE NUEVO

Al discutir las ventajas y los problemas que presentan los distintos tipos de MCMs, no se ha hecho referencia explícita a una cuestión fundamental: la economía política de la reforma de las estructuras de gestión en el sector público. La mejor alternativa puede ser políticamente inviable. Halonen y Propper (1996) han estudiado formalmente el siguiente interrogante: ¿Bajo qué condiciones aceptará el poder político recurrir a la competencia y a la delegación de derechos de control en la prestación de servicios públicos?. Supongamos que un servicio puede ser prestado de cuatro formas alternativas: 1) Producción burocrática tradicional; 2) Agencia pública independiente; 3) Competencia pública (sólo productores públicos); y 4) Competencia simulada (productores privados y, posiblemente, públicos). Las opciones 1 y 2 renuncian a la competencia y se diferencian entre sí en la asignación de los derechos de control (contratación de inputs, producción y remuneraciones, esencialmente), que mantienen los responsables políticos en el caso 1 y se transfieren a los gerentes en el caso 2. Esta es también la diferencia entre las opciones 3 y 4, en las que la competencia -pública o simulada- está presente. La elección específica de forma organizativa por parte del político depende de los beneficios políticos derivados de la provisión pública en relación con los impuestos necesarios y de las pérdidas políticas que pueden seguirse de la delegación.

Cuanto mayores sean los beneficios políticos que obtiene el gobierno de un determinado

servicio, más probable es la disposición a introducir competencia, como tiende a ocurrir en el caso de dos servicios muy populares: la educación y la sanidad. La competencia aumenta el rendimiento de los gestores y mejora la relación valor-coste del servicio. La delegación de derechos de control en los gerentes supone una pérdida de beneficios políticos para el gobierno, debido a que éste cede responsabilidad directa en la gestión y así es percibido por los ciudadanos. Esta pérdida sólo será aceptable si el aumento de rendimiento de los gerentes es suficientemente grande. Cuando los beneficios políticos son menores, como puede ocurrir en los casos de la gestión de puertos y aeropuertos, las reformas orientadas a la introducción de competencia tienen menos atractivo político, y cuando las ganancias derivadas de la delegación de derechos residuales es escasa o nula, como suele ser el caso de la gestión de los impuestos, las pensiones o el acogimiento de menores conflictivos, la producción burocrática -más o menos descentralizada- es la forma organizativa que mejor encaja dentro de las restricciones políticas, sin perjuicio de la conveniencia de introducir incentivos al desempeño.

También en el ámbito de la economía política se encuentra la disyuntiva gradualismo-radicalismo (véase Rodrik, 1996). Las reformas en las estructuras de gestión son en muchos casos técnicamente complejas, requieren de un respaldo popular amplio, necesitan inicialmente recursos adicionales (para hacer frente al coste de los incentivos monetarios o a la creación de nuevas instituciones) y deben apoyarse en un cambio

cultural de la burocracia liderado políticamente (Crosby, 1996). Estas circunstancias sugieren una estrategia gradual de "radicalismo selectivo": transformaciones escogidas, de gran alcance, sobre un frente clave reducido (OCDE, 1987; Ortún, 1993). Esta estrategia puede ser compatible con las restricciones políticas usuales -no incentiva la formación de grandes coaliciones de bloqueo y permite la formación paulatina de coaliciones de apoyo- y abarata las compensaciones que deben ofrecerse a los perdedores con el cambio, al inevitable coste de retrasar la realización de las mejoras de eficiencia buscadas. Una reforma plena, radical e inmediata podría ser, cuando no política y administrativamente inviable, financieramente muy costosa (Dewatripont y Roland, 1992)²⁵.

OTRAS REFORMAS: PRIVATIZACION

Existen razones teóricas y una creciente evidencia empírica -asociada a la introducción de los MCMs- que permiten esperar de la competencia una contribución significativa a la mejora de la gestión pública. Esta observación, sin embargo, no permite establecer lógicamente la superioridad de la iniciativa privada sobre la intervención pública en toda circunstancia. El panegirismo de la privatización sólo puede sustentarse en la ideología. Como enfatizan Osborne y Gaebler (1992), "la privatización es una respuesta, no la respuesta. Quienes abogan por la superioridad general de la privatización están

vendiendo un curalotodo". Podemos contratar externamente servicios, pero no resulta evidente la conveniencia de privatizar la gestión pública allí donde existen fallos de mercado, metas de cohesión social o garantías de acceso que atender.

Por definición, privatizar es cambiar las relaciones de agencia que caracterizan a la actividad pública. Cambian tanto el principal, que pasan a serlo los nuevos propietarios, como los controles interno y externo. Sabemos que la propiedad pública determina incentivos de baja potencia y agudiza la sensibilidad al entorno sociopolítico (estrategias de los partidos y los grupos de interés), condicionando en gran medida la forma específica en la que se ejercitan los derechos de propiedad residuales, que responderá generalmente a criterios distintos del de eficiencia.

Por todo ello, es dudosa la lógica económica de la propiedad pública de actividades o sectores competitivos sin fallos de mercado sustanciales, o con fallos enmendables mediante regulaciones apropiadas (por ejemplo, textil, calzado, artesanía, alimentación, bebidas, automóviles, productos energéticos, servicios de transporte por carretera o aéreo, servicios financieros, etcétera). En estos casos, en los que la propiedad pública carece de justificación -sin perjuicio de posibles intervenciones regulatorias-, la privatización conduce a mejoras de eficiencia y, en la medida en que éstas se produzcan, puede generar un

²⁵En general, el gradualismo es preferible como estrategia a los cambios radicales de alcance general cuando la aceptabilidad política de éstos implica grandes compensaciones a los afectados, aunque las reformas parciales puedan ser menos eficientes. Dewatripont y Roland (1992) ofrecen un análisis formal de ambas estrategias referidas al caso de la transición de las economías de Europa Central y del Este hacia el modelo de mercado.

aumento de ingresos públicos, sin que quepa hacer generalizaciones sobre el impacto distributivo asociado al cambio de propiedad²⁶. A diferencia, cuando se trata de sectores o actividades con importantes poderes de monopolio u otros fallos de mercado, la privatización sólo podría ofrecer una solución en ciertas circunstancias, como son: 1) Un elevado peso de los objetivos políticos (asociados a los intereses propios del gobierno, de la burocracia o de los grupos de interés con influencia sobre las decisiones de gestión); 2) Presencia de fallos del mercado reducidos o inexistentes; y 3) Posibilidad de diseñar un marco regulatorio adecuado a los fallos del mercado y a las asimetrías de información. La privatización tiene la indudable virtud de apartar determinadas actividades del mercado político (Stiglitz, 1994), al tiempo que permite una mayor eficiencia interna (menores costes de producción) cuando existe suficiente competencia. No obstante, la propiedad pública o la regulación de la actividad privada pueden conducir a una mayor eficiencia asignativa en actividades en las que los fallos del mercado son particularmente importantes (por ejemplo, producción y distribución de agua y electricidad, transporte ferroviario, explotación de puertos y aeropuertos, servicios postales y algunas actividades relacionadas con las telecomunicaciones). Este argumento viene respaldado por la evidencia acumulada sobre las privatizaciones

realizadas en España en la década 1980-1990 (Sanchís, 1996).

GERENCIALISMO EN EL SECTOR PUBLICO

Desde comienzos de los años '80, coincidiendo con una renovada confianza en las fuerzas del mercado y bajo la presión de la necesidad de sanear las finanzas públicas, se ha producido una oleada de cambios dirigidos a mejorar la relación coste-eficacia en las actividades públicas. El gerencialismo en el sector público trata de imitar los métodos gerenciales del sector privado, en un intento de acentuar la orientación al usuario y la consecución de resultados cuantificados. Estas reformas incluyen la introducción paulatina de flexibilidad en la contratación o el empleo, la creación de ambientes competitivos para que las unidades administrativas contrasten sus resultados con otras unidades públicas o privadas, la separación entre producción de servicios y financiación de los mismos, el establecimiento de incentivos ligados a responsabilidades y, en todos los casos, un cambio de cultura organizativa que enfatiza la consecución de resultados sobre la administración procedimentalista²⁷. Ortún (1993) y Shepherd y Valencia (1996) identifican el gerencialismo o "nueva" gestión pública con los siguientes rasgos: 1) Mayor peso de los elementos competitivos; 2) Importación de técnicas de

²⁶Sobre este particular, puede encontrarse una detallada discusión de los argumentos teóricos y de la evidencia empírica disponible acerca de la privatización de empresas públicas en González Páramo (1995a) y Albi y otros (1994).

²⁷Harrison (1991) ofrece un interesante y detallado análisis crítico de la experiencia británica a lo largo de la década 1979-1989. En OCDE (1990 y 1991) se contiene abundante información sobre las experiencias de gestión pública llevadas a cabo en los países miembros. Oxley (1993) describe y valora algunas de estas experiencias. Ortún (1993) es una buena referencia sobre los conceptos básicos en materia de gestión pública.

gestión empresarial (marketing de servicios, valoración de puestos de trabajo, gestión de inventarios, etcétera); 3) Gestión profesional activa y discrecional; 4) Medidas explícitas sobre objetivos, resultados, rendimientos, costes e impacto sobre el bienestar; 5) Presupuestación realizada en términos de objetivos e indicadores; 6) Énfasis en productos finales frente a procesos; 7) Desagregación del sector público en unidades -departamentos, divisiones, módulos o agencias- manejables; 8) Controles presupuestarios menos específicos y orientados a la evaluación ex post; y 9) Cultura de servicio orientada al usuario.

Entre los países que han optado decididamente por esta vía de disciplina se cuentan Australia, el Reino Unido y Nueva Zelanda, país en el que se han introducido las reformas del modo más sistemático y radical²⁸. En 1987, tras un trienio de intensa desregulación y liberalización de la economía, nueve grandes departamentos ministeriales encargados de ofrecer servicios comerciales fueron convertidos en corporaciones públicas (entre ellos se cuentan el suministro de electricidad, las telecomunicaciones, los servicios postales, la gestión de bosques, la producción de carbón y el transporte aéreo). Al mismo tiempo, se eliminaron obstáculos a la entrada y las empresas públicas quedaron sometidas a la legislación comercial general. Los directores tienen la misión de gestionar

con criterios lucrativos, bajo la supervisión de órganos rectores procedentes del sector privado.

El alcance de los cambios fue más profundo en el sector público administrativo, al que se ha aplicado con generalidad la separación entre la provisión de servicios (regulación y financiación), que realiza el gobierno, y su producción, que es desarrollada bien por una agencia pública -en competencia con otras agencias públicas o con empresas privadas, bajo control del Ministro correspondiente y del Tesoro Público- o bien directamente por empresas privadas. Los Ministros son compradores de servicios y responden de los resultados de su política ante el gobierno y el parlamento. Las agencias venden a los Ministerios bienes y servicios (outputs), que producen con el capital y el presupuesto puesto a su disposición (inputs). Los responsables de las agencias son jefes ejecutivos, vinculados a los Ministerios mediante contratos -con vigencia de entre dos y cinco años- en los que se especifican los objetivos de output, el rendimiento financiero y otros aspectos de la relación con la autoridad política²⁹. Los jefes ejecutivos tienen poder de contratación, de despido y de fijación de salarios, así como de comprar bienes y servicios al sector privado o a otras agencias centrales o locales. En muchos casos, la creación de ambientes de mercado se completa con el cobro directo al usuario.

²⁸Para una descripción y una valoración de los cambios introducidos, pueden consultarse los trabajos de Oxley (1993), Easton (1995), Holtham y Kay (1995) y Shepherd y Valencia (1996).

²⁹Un caso que ha suscitado gran atención internacional ha sido la regulación que desde febrero de 1990 rige la actuación del Banco de la Reserva de Nueva Zelanda. Antes de nombrarse Gobernador del Banco, el candidato y el Ministro de Hacienda negocian objetivos a alcanzar en términos de algún nivel de precios. El gobierno puede relevar al Gobernador de su cargo si los objetivos no se cumplen por razones distintas de las previstas en el propio contrato. Las características de transparencia y responsabilidad de este diseño no deben confundirse con la independencia del banco emisor en el sentido que puede tener este término en el caso del Bundesbank. El gobierno puede tomar las riendas de la política monetaria durante seis meses a un cierto coste, y los objetivos son fijados por el gobierno. El banco es el agente y el gobierno el principal.

Un sistema basado en la competencia y en la responsabilidad sobre resultados y outputs ("accountability") necesita disponer de indicadores de eficacia y de instrumentos contables apropiados. De hecho, Nueva Zelanda ha introducido una de las reformas más rigurosas y de más amplio alcance del mundo en contabilidad pública. Se ha abandonado el criterio de caja por uno de gestión, acorde con las prácticas contables generalmente aceptadas, que incluye de forma separada operaciones corrientes y de capital, cuentas de ingresos y gastos, balance completo (con valoración de intangibles y de obligaciones contingentes), flujos de caja y rendimientos del capital, cuyo coste de mantenimiento debe quedar reflejado. Este soporte contable permite al gobierno y al parlamento estudiar rendimientos, comparar objetivos y resultados y, por tanto, mejorar las exigencias de transparencia y responsabilidad³⁰.

Pese a su corta experiencia, el radicalismo gerencial sin duda ha aumentado la transparencia, ha producido un ahorro apreciable de ineficiencia y ha disminuido al mínimo las actividades duplicadas e innecesarias. Pero la reforma también ha reducido la actividad y el esfuerzo en las dimensiones menos verificables o medibles del servicio, y ha aumentado quizás excesivamente la rotación y la movilidad de los empleados públicos, determinando cierta pérdida de memoria institucional. Tras las elecciones neozelandesas de 1993, que supusieron una importante pérdida de apoyo

del Partido Nacional en el poder, se ha retornado a un cauto incrementalismo. El caso británico también subraya la importancia del cambio cultural liderado por la elite funcional y la clara delimitación de responsabilidades entre los jefes ejecutivos de las agencias y el poder político. Richards (1994) apunta que los "guardianes de la vieja cultura", que mayoritariamente ocupan los cargos de jefe ejecutivo, han cambiado poco: cultivan la ambigüedad política, interfieren en los detalles de la gestión y carecen de responsabilidad definida. Estos rasgos sesgan la dirección estratégica de las políticas públicas en contra del cambio y, paradójicamente, desvinculan a los Ministros de responsabilidades específicas sobre los fallos operativos de sus departamentos. Estos problemas, sin embargo, no pueden interpretarse como una descalificación de la nueva gestión pública³¹, que en grandes líneas respalda la población, sino más bien como un aval de las estrategias de reforma basadas en el "radicalismo selectivo" al que nos referimos con anterioridad.

ENVOLVENTES PRESUPUESTARIAS Y DISCIPLINA

Si los procedimientos de gestión son el nivel básico de la actividad pública, en el nivel supremo tenemos las normas presupuestarias, tanto de rango constitucional como de nivel legislativo o procedimental. Respecto de las limitaciones constitucionales sobre el déficit y el endeudamiento público, su

³⁰ Estos aspectos se regulan detalladamente en la Fiscal Responsibility Act de 1994.

³¹ Puede encontrarse un detallado repertorio de posiciones críticas en Pollitt (1993).

lógica es triple (Roldán, 1996): reducen el sesgo deficitario del presupuesto y, en un marco de integración económica, facilitan la coordinación presupuestaria y limitan los efectos negativos de las externalidades fiscales entre regiones o países. Sin embargo, también han sido objeto de un alud de justificadas críticas. De entre las objeciones más sustantivas, pueden destacarse dos fundamentales. Primera, las limitaciones se dirigen a los meros síntomas y no a la raíz del sesgo deficitario. Y segunda, su efectividad real es muy dudosa, si bien su eficacia formal para limitar el tamaño y la persistencia de los déficit cuenta con apoyo empírico abundante (Poterba, 1994, 1995 y 1996).

El análisis de la experiencia de estas limitaciones pone de manifiesto la utilización de una infinidad de procedimientos para hurtar actividades al presupuesto, entre los que sobresale el de delegar funciones y capacidad de endeudamiento en agencias extrapresupuestarias y gobiernos locales (Von Hagen, 1991). Como ha escrito con humor Samuelson: "Suponga que es usted un político tipo. Le frustran los déficit. Estos limitan el gasto que sus votantes merecen. Hay una presión constante para aumentar los impuestos. Su trabajo no es nada divertido. ¿Qué hace usted? Innova. Recurre a regulaciones, avales, empresas públicas (aunque nominalmente "privadas") creadas para la ocasión -cualquier mecanismo que permita gastar fuera de los enloquecedores confines del presupuesto oficial" (Samuelson,

1988). La "presupuestación creativa" es una de las consecuencias de las normas presupuestarias, cuya efectividad real tropieza, además, con la existencia de regulaciones vagas o arbitrarias, con la existencia de cláusulas de escape que pueden hacerlas inoperantes (por ejemplo, excepciones para la financiación de gastos de capital o para hacer frente a situaciones recesivas), así como sanciones por incumplimiento imprecisas y poco creíbles.

En respuesta a la laxitud de los procedimientos presupuestarios, así como a la necesidad de cumplir los criterios fiscales de Maastricht, España es uno de los países que ha optado decididamente por la vía de reformar sus instituciones presupuestarias. Uno de los compromisos del gobierno formado tras las elecciones de marzo de 1996 fue el de introducir cambios legales e institucionales conducentes a una mayor disciplina. La elevación del rango político del Ministerio de Economía y Hacienda (Vicepresidencia del Gobierno), la creación de una Secretaría de Estado de Presupuesto y Gasto Público y una Oficina Presupuestaria en la Presidencia del Gobierno, y la extensión del control mensual del gasto a la Seguridad Social y los organismos autónomos fueron las primeras decisiones en este terreno. Desde 1997, los presupuestos han estado sujetos a normas limitativas de la ejecución del gasto³² de un grado de severidad tal que -en principio y a expensas de los análisis que puedan realizarse en el futuro- dificulta notablemente la aparición de desviaciones significativas a lo

³²Es conveniente recordar que a estas normas se suma el efecto disciplinador de las prohibiciones del artículo 104 del Tratado de Maastricht, vigentes desde el 1 de enero de 1994, relativas a la financiación privilegiada en el sistema financiero y a la apelación al Banco de España.

largo del ejercicio (para un análisis, véase Albi, González-Páramo y López Casasnovas, 1997).

Aunque menos ambiciosas en apariencia que los MCMs y el gerencialismo, las reformas en las legislaciones y los procedimientos presupuestarios pueden tener una incidencia muy positiva en la gestión pública. Sin embargo, dado que el presupuesto tiene más funciones que las político-económicas, cabría inquirir acerca de los posibles costes de una mayor disciplina. La evolución de las variables presupuestarias en los principales países europeos sugiere que las complementariedades entre las funciones político-económica, administrativa y estabilizadora del presupuesto dominan sobre los posibles conflictos. En concreto, la evidencia indica que aquellos países con instituciones y procedimientos más disciplinados: 1) Tienen presupuestos de mayor calidad para las tareas de previsión y control; 2) No pierden su capacidad de respuesta para contrarrestar las oscilaciones cíclicas de la economía, y lo hacen generando menores déficits; y 3) Tienden a enfrentarse a menores problemas de sostenibilidad a medio y largo plazo. En suma, una mayor disciplina contribuye a una gestión más eficiente en su doble dimensión agregada y microeconómica, al promover la estabilidad macroeconómica y ofrecer incentivos adecuados a los participantes en el proceso presupuestario.

APENDICE DE LOS CONVENIOS-PROGRAMA COMO INSTRUMENTOS DE GESTION PUBLICA: NATURALEZA Y EXPERIENCIA DE SU APLICACION EN EL CASO DE ESPAÑA

EL CONVENIO - PROGRAMA COMO MECANISMO DE FINANCIACION, PLANIFICACION Y GESTION

El convenio-programa (CP) surge como un instrumento de regulación de las relaciones entre la autoridad presupuestaria (Ministerio de Economía y Hacienda, ministerios sectoriales o Consejerías de las Comunidades Autónomas) y organismos o sociedades, estatales o no, que reciben fondos públicos. Esta figura jurídica, inspirada en la reglamentación francesa de las empresas públicas, tiene su origen en España en la Ley General Presupuestaria de 1997 (art. 91º).

En términos generales, un CP es un instrumento de gestión pública que trata de vincular la actividad de un organismo público, o un ente concertado con la Administración, y el presupuesto recibido. Su introducción aspira a medir actividades y procesos, asociando la eficacia en la prestación de servicios con el control de los recursos presupuestarios ligados a los mismos. Como mínimo, un CP debe establecer los siguientes elementos:

1. Objetivos de producción o actividad, y
2. Financiación máxima disponible ligada a dichos objetivos.

Adicionalmente, el CP puede incorporar:

3. Objetivos relacionados con la calidad del servicio, y
4. Mejoras específicas en procedimientos de gestión.

No hay una tipología única que permita clasificar los CP. Sin embargo, bajo esta fórmula caben modalidades muy distintas atendiendo a los riesgos asumidos y a los incentivos proporcionados por el convenio al organismo firmante. Así, pueden distinguirse los siguientes tipos de CP (Fernández Díaz, 1996):

1. CP simulado o "sombra". Es un acuerdo de objetivos con financiación presupuestaria. El único riesgo real derivado del incumplimiento es el relevo de los directivos.
2. CP de incentivos. Tiene las características del anterior, a las que se añade la posibilidad de incentivar explícitamente (remuneraciones) a directivos y trabajadores, así como el premio de retención de una parte del ahorro presupuestario para inversiones decididas por el propio organismo.
3. CP de riesgo parcial. Se trata de subsidios públicos pactados a una cuenta de explotación de un organismo o empresa. No hay riesgo de quiebra, pero sí puede haber riesgo de ajuste de empleo y de condiciones laborales, así como de remoción de los directivos.

4. CP externo. Se trata de un libre acuerdo entre dos entidades independientes, de las cuales una es privada.

Sólo existen incentivos en el CP externo, ya que al ser privada una de las partes, el riesgo de quiebra, cancelación o impago es real (por ejemplo, contratos con proveedores externos de servicios de limpieza o de restauración). Bajo este CP, así como también bajo el CP de riesgo parcial (por ejemplo, el CP del Estado con la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles, Renfe), existe una transferencia de riesgos al proveedor de servicios que es potencialmente importante. Sin embargo, en la práctica esta transferencia puede quedar fácilmente anulada por la naturaleza pública del financiador, con frecuencia sensible a presiones provenientes de los organismos contratados y de grupos de interés profesionales, sindicales o de raigambre regional. En el caso de los CP simulados y de incentivos, el término "convenio" es de hecho una ficción legal, ya que en muchos casos las partes contratadas no son personas jurídicas independientes, ni el cumplimiento puede exigirse en los tribunales, ni cabe la rescisión, ni, por último, es posible la penalización financiera cuando de la misma pueda derivarse la falta de prestación de servicios garantizados por la ley. A diferencia de lo que ocurre con la contratación privada, entre las partes firmantes de un CP -Estado o Comunidades Autónomas, CC.AA., por una parte, y organismos autónomos o entes públicos, por otra- se mantiene una relación de dependencia jerárquica y otras restricciones de tipo garantista (derecho administrativo, ley de contratos estatales, en numerosos casos, estatuto funcional de los

empleados públicos). Una situación, en suma, alejada de la relación contractual que establecen dos partes independientes, sometidas al derecho mercantil y laboral común, y cuyas cláusulas son exigibles ante un juez.

Siendo esto así, cabe preguntarse acerca de las ventajas potenciales que la prestación de servicios bajo la fórmula del CP ofrece, en contraste con la producción de servicios jerárquica, integrada y burocrática más tradicional. Estas ventajas son las siguientes:

1. El CP como mecanismo de generación de información. Toda la lógica de gestión que subyace en los CP descansa en una potenciación y una mejora significativa de los sistemas de información sobre recursos, costes y resultados. Por sí sola, la generación de información -unida a la relación repetida y continuada en el tiempo entre el financiador y el organismo productor- contribuye a mejoras en la gestión. En aquellos casos en los que el financiador público firma CP con varios centros homogéneos, la calidad y la cantidad de la información se pueden beneficiar grandemente de la comparación entre centros.
2. El CP como catalizador del cambio en la cultura organizativa. El modelo organizativo tradicional administra unos recursos, asignados sobre una base incrementalista y modulados por la capacidad de negociación política. El CP rompe esta cultura en tres frentes. Primero, aunque se acepta que la

asignación de fondos a las grandes prioridades es decisión política, dentro de cada área (sanidad, educación, transportes, etcétera) se crea una contraposición de intereses entre el financiador (gobierno), el productor de servicios que compite por fondos limitados (por ejemplo, hospitales o universidades) y, en ocasiones, la institución compradora de servicios (por ejemplo, servicios sanitarios o educativos regionales). Segundo, el CP concede cierto margen de autonomía a los productores de servicios, para que éstos gestionen su presupuesto sin sometimiento al principio de aprobación jerárquica de todas las decisiones. Esta autonomía, unida a la participación activa de los profesionales en la gestión, facilita la motivación y la asunción de responsabilidades. Y tercero, el CP ofrece el soporte para desarrollar una gestión por objetivos.

3. El CP como herramienta de racionalización presupuestaria. El CP permite atenuar la dinámica incrementalista del gasto (presupuesto futuro = presupuesto pasado + incremento negociado políticamente), al ponerse en relación costes y medidas de actividad. Estas medidas proporcionan una base objetiva para la negociación presupuestaria anual con cada organismo, así como para la distribución de un presupuesto global entre varios organismos que desarrollan similar actividad.

4. El CP como instrumento de gestión e incentivar. Estos contratos permiten incorporar, con limitaciones, incentivos organizativos e individuales conducentes a una mayor eficiencia. En el plano organizativo, aún cuando los directivos de los organismos públicos fueran "burócratas a la Niskanen" (maximizadores puros del volumen del presupuesto que administran), un diseño adecuado del CP permitiría que el máximo presupuesto alcanzable fuese aquel que coincide con los objetivos del financiador. En algunos casos, además, cabe introducir incentivos económicos dirigidos a la organización, como por ejemplo, la posibilidad de que un porcentaje de los ahorros presupuestarios se mantenga a disposición del organismo gestor para su utilización discrecional (nuevas inversiones, reorganización, formación, etcétera). Los CP pueden, asimismo, ofrecer incentivos económicos individuales, de forma que una parte de la remuneración de los gerentes o directivos y los profesionales se relacione con el cumplimiento de objetivos. En el caso español, estos incentivos existen en el sector sanitario y en la universidad pública.

Junto a estas ventajas, existen también contradicciones en la lógica interna de los CP que tienden a hacer de éstos con frecuencia una fórmula inestable o de transición hacia mecanismos de gestión pública más descentralizados. Así, un CP que ceda formalmente mucha autonomía a los gestores, cuando de hecho la autonomía real viene

severamente limitada por la reglamentación pública (presupuestaria, laboral, de contratación y administrativa), puede generar frustración en los gerentes y sensación de "inalcanzabilidad" de los objetivos. Evitar esto requiere contar con la participación activa de los gerentes y los profesionales en el diseño de los detalles del CP. Por otra parte, aunque los CP buscan introducir una presupuestación prospectiva, relacionada con el volumen de servicios generado, en la práctica puede ser difícil apartarse de la tradición del reembolso retrospectivo e incrementalista. Así, por ejemplo, en la legislación española no existen medios efectivos para denegar a posteriori financiación (subvenciones de explotación) a organismos ineficientes, ya que el derecho a recibir el servicio público está garantizado por la ley. Por último, el diseño de incentivos correctos tiene más de arte que de ciencia, lo que puede dar lugar a errores evitables. Entre ellos caben señalar dos: el énfasis excesivo en el volumen de actividad y la utilización de la actividad pasada como referencia de mínimos para el diseño de CP futuros. De lo primero, tiende a seguirse una reducción en la calidad y un empeoramiento en las dimensiones no medibles del servicio ("principio de la igualdad de las compensaciones"; Milgrom y Roberts, 1992). De lo segundo, puede resultar una estrategia de mejora lenta de la eficiencia, dirigida a evitar penalizaciones futuras derivadas de un buen desempeño en el pasado ("efecto trinquete"; Milgrom y Roberts, 1992).

Con todo, es indudable que en numerosos casos las ventajas son dominantes. En el peor de los supuestos, el CP simulado genera información, introduce conciencia de coste y

permite racionalizar la distribución de fondos. Y en el mejor, el CP es un instrumento de transición hacia fórmulas de gestión más descentralizadas (empresas públicas, fundaciones, cooperativas y consorcios) y menos sujetas a los corsés del derecho de funcionarios, el administrativo, el presupuestario y el relativo a la contratación pública. Estas fórmulas -sólo aplicables a determinados servicios públicos- únicamente pueden funcionar sobre la base de un cambio cultural en los criterios de gestión, un entrenamiento en habilidades de negociación y toma de decisiones descentralizada y una mejora sustancial de la información sobre actividad, costes y resultados. Esta base la ofrecen los CP entre el Estado y los organismos públicos de prestación de servicios.

EL CONVENIO - PROGRAMA EN CASOS SINGULARES: UNIVERSIDAD Y FERROCARRILES

El Estado puede firmar un CP con un organismo singular o varios CP análogos con varios organismos que realizan una actividad comparable. En el primer caso la situación es similar a la del monopolio bilateral: el financiador no puede utilizar en su beneficio plenamente las fuerzas de la competencia, sin perjuicio de la posibilidad de introducir traslado de riesgos por esta vía (por ejemplo, amenaza de cese de directivos), así como de la alternativa de segregar algunas partes de la actividad del servicio susceptibles de provisión competitiva. Al mismo tiempo, sin embargo, la información generada sobre

actividad y costes y la relación negociadora permanente entre financiador y organismo permiten ganancias de eficiencia. A continuación nos referimos sucintamente a tres ejemplos de CP singulares.

La Universitat Politècnica de Catalunya (UPC) y la Generalitat de Catalunya (Comunidad Autónoma con competencias educativas) firmaron antes del comienzo del curso 1997-1998 su primer CP, una nueva forma de relación entre la Administración y la Universidad, basada en la fijación de objetivos, la evaluación de los resultados y una financiación vinculada a la consecución de objetivos (<http://www.upc.es>). Este modelo tiene referentes en la financiación de la sanidad pública catalana y en otras empresas públicas como Renfe.

Esta nueva forma de relación, presentada el pasado 2 de octubre por el Comisionado para Universidad e Investigación, el Rector de la UPC, ante representantes de otras Universidades del Estado, obliga tanto a la UPC como a la Generalitat a un cambio de mentalidad y de forma de actuar que permitirá rendir cuentas de una manera eficaz al conjunto de la sociedad. Sus objetivos quedan definidos en las tres premisas básicas que han llevado a la firma del nuevo convenio:

1. Mantener y consolidar el clima de colaboración, transparencia y trabajo en común entre la Administración y la UPC.
2. Incrementar el lazo de unión entre la consecución de los objetivos de calidad en la actividad académica, de

investigación y de transferencia de tecnología y la financiación para la calidad y la excelencia.

3. Reconocer la especificidad de la UPC como Universidad Tecnológica en Catalunya.

El convenio señala explícitamente qué uso se quiere hacer de los recursos que la sociedad invierte en la Universidad y para qué han servido los que se le han adjudicado. Por tanto, y con un acuerdo de este tipo, la UPC hará explícita la planificación de su actividad de acuerdo con unos objetivos, previamente pactados, y para los que cuenta con la financiación y con un seguimiento de los resultados por parte del gobierno catalán. Asimismo, con este tipo de convenio, la Generalitat puede proponer la priorización de determinadas líneas de actuación que considere oportunas, si bien respetando siempre el principio de autonomía universitaria.

La financiación del programa, regulado en función del grado de cumplimiento de los compromisos e indicadores, se establece a partir de los criterios siguientes:

1. Para una consecución de menos del 85% de los compromisos: revisión de la financiación.
2. Para una consecución por encima del 85% y hasta el 100%: aplicación de un incremento igual al IPC más x% de financiación extraordinaria (donde x máximo=2,5).

La financiación global para este año es de unos 13 mil millones de pesetas, un presupuesto estructurado en siete programas vinculados a los ejes de actuación del plan estratégico de la UPC. Además, entre las cláusulas de financiación a que se compromete la Generalitat, hay una subvención adicional de 120 millones de pesetas que completa la aportación para el año 1997. La Generalitat se compromete también a no reducir la subvención en el caso de que, gracias a la mejora del rendimiento académico, el número de estudiantes disminuya.

En total, el CP integra 51 indicadores estructurados en 15 finalidades, y entre los compromisos a alcanzar destacan los siguientes para el 1997:

- o Conseguir 2.945 titulados en centros integrados.
- o Conseguir que el 80% de los titulados encuentren trabajo.
- o Conseguir que un 26% de los nuevos estudiantes sean mujeres.
- o Leer 115 tesis doctorales.
- o Matricular 5.361 estudiantes en postgrados, másters y otras actividades de formación continuada.
- o Crear el observatorio del mercado de trabajo.
- o Situar en 498 los estudiantes extranjeros SOCRATES/ERASMUS

(programas de intercambio financiados y coordinados por la Unión Europea) de primer y segundo ciclo.

o Conseguir que 407 estudiantes de la UPC participen en el programa SOCRATES/ERASMUS.

o Mantener 71 patentes vigentes.

o Situar en 23.319 los puntos de actividad de investigación.

o Alcanzar un volumen de contratación de 2.146 millones de pesetas para proyectos y convenios con empresas, instituciones y programas europeos.

o Situar en el 42% el número de profesores doctores.

o Situar en un 33% el porcentaje de personal técnico de PAS (personal de administración y servicios) de soporte a la docencia y a la investigación.

o Realizar un 20% de las acciones recogidas en el Plan del medio ambiente de la UPC.

o Crear el Consejo de Calidad de la UPC.

Una Comisión paritaria formada por tres representantes del Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya (Comisionado para Universidades e Investigación), tres representantes de la UPC y presidida por el Comisionado para Universidades e Investigación, hará el seguimiento del CP.

Otras Comunidades Autónomas están estudiando la introducción de CP como instrumento de evaluación relativa del rendimiento, sobre cuya base asignar fondos presupuestarios. Apuntando a este objetivo, la Comunidad Autónoma de Canarias ha sido una de las primeras en ensayar la fórmula del CP. Así, el Consejero de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias y el Rector de la Universidad de las Palmas de Gran Canaria firmaron, en febrero de 1996, por primera vez en el territorio español (al igual que la Universidad de La Laguna, también dependiente del gobierno canario) un CP para desarrollar la planificación del sistema universitario en el período del 1 de enero de 1996 al 31 de diciembre de 1998 (<http://cic.teleco.ulpgc.es>).

A continuación se incluye, a título ilustrativo, una relación de acciones incluidas en el CP:

o Cada año se llevará a cabo un proceso de evaluación institucional de la actividad docente, con criterios comunes para las universidades canarias, que tendrá por objeto detectar los puntos débiles y fuertes de la misma y efectuar propuestas de corrección y priorización.

o Las asignaturas troncales y obligatorias, tenderán a ser impartidas por profesores Catedráticos de Universidad o Escuela o Titulares de Universidad o Escuela o, en su defecto, por profesores Doctores, excepto que no los hubiera en el área de conocimiento.

o La Universidad se compromete a continuar su plan de evaluación del profesorado, con el objetivo de mejorar la

calidad de la docencia y el éxito del sistema. Asimismo las partes acuerdan que en el caso de asignaturas donde se produzca una alta tasa de fracaso, la Universidad estudiará las causas y promoverá las acciones que correspondan para mejorar los resultados.

o La Universidad conforme a su reglamento de Planificación Docente, Exámenes, Evaluación, Calificación y Actas, aprobado por acuerdo de Junta de Gobierno de 29 de junio de 1995 hará público, en el mes de septiembre de cada año, el plan docente de la titulación, que debe incluir, al menos:

- Objetivos principales de cada asignatura.
- Programa de contenidos y distribución temporal de los mismos.
- Metodología a utilizar.
- Evaluaciones previstas, criterios de evaluación y características de las mismas.
- Bibliografía básica recomendada.
- Aulas o laboratorios donde se impartirá la enseñanza.
- Lugares de las Tutorías (teléfono en su caso).
- Horario y fechas de comienzo y terminación de Clases Teóricas.
- Prácticas y Tutorías de cada materia y profesor.
- Profesor/es encargados de cada materia de teoría y práctica.
- Asimismo, de acuerdo con el Reglamento citado en la cláusula anterior la Universidad publicará relación alfabética de todo el profesorado con indicación de las materias que imparte, horarios de tutoría, clases teóricas, prácticas y períodos lectivos de clases y horarios de dedicación.
- La Consejería y la Universidad fomentarán la elaboración de proyectos de calidad docente, con especial atención de programas de actuación dirigidos a promover acciones referidas a titulaciones completas, dotado con las cantidades que se establezcan en convocatorias públicas anuales.
- La Consejería financiará las elaboraciones de manuales o textos para la docencia universitaria a través de convocatorias anuales, de acuerdo con las cantidades que se establezcan cada año.
- Con el fin de fomentar la inserción profesional de los alumnos, la Consejería convocará anualmente un programa de becas de prácticas en centros de la misma.
- La Universidad no cobrará los precios por la prestación de servicios universitarios a aquellos alumnos que soliciten beca de la Comunidad Autónoma y pudieran tener

derecho a percibirla, hasta el momento en que se produzca la resolución de adjudicación. La Comunidad Autónoma se compromete a transferir a la Universidad la cantidad correspondiente en el plazo máximo de tres meses a partir de que el Servicio de Becas de la Universidad realice la propuesta de adjudicación de becas que corresponda.

Se trata, en suma, de un conjunto de compromisos genéricos que el CP debe incorporar y dotar de más concreción. No existe, por el momento, más información pública de detalle sobre el contenido y los resultados del CP.

En otro ámbito bien diferente, tenemos el CP que regula la actividad de transporte ferroviario realizada por la Renfe (<http://www.renfe.es>). Renfe es una empresa de servicios que se debate en uno de los mercados más competitivos, el del transporte. En este mercado, el tren, el avión, el autobús, el camión e, incluso, el vehículo particular compiten por incrementar su cuota de mercado. Sin embargo, todos estos medios, que aparentemente no son más que competidores, aparecen en muchos casos como potenciales aliados. Se trata, pues, de facilitar la intermodalidad, de tal forma que el cliente final, el viajero y el empresario, vean satisfechas todas sus necesidades. En este contexto, el marco jurídico en el que se plantea la gestión de la empresa aparece definido por tres textos: la directiva europea 91/440, el estatuto de Renfe y el CP suscrito entre el Estado y la empresa para el período 1994-1998.

La directiva europea 91/440 diferencia claramente entre la gestión de la infraestructura (mantenimiento y circulación) y los servicios de transporte. Esta directiva subraya la necesidad de poner en marcha un proceso de autonomía en la gestión de las empresas ferroviarias europeas e insta a los diferentes estados miembros a acometer el saneamiento financiero de esas empresas, caracterizadas en todos los casos por un fuerte endeudamiento fruto, en gran parte, de las deudas que los propios Estados mantienen con las empresas ferroviarias. El estatuto jurídico de Renfe la consagra como una empresa de servicios de transporte y profundiza en la necesidad de la especialización por negocios. Este texto diferencia claramente entre la gestión directa de los servicios de transporte ferroviario y el mantenimiento, la gestión y la explotación de la red, que en cualquier caso, es una red pública propiedad del Estado. El CP suscrito entre Renfe y el Estado para el período 1994-1998 clarifica y cuantifica las relaciones entre Renfe y el Estado, de tal manera que las dos partes suscriben, en el seno del CP, cinco convenios, que marcan las obligaciones de cada parte en Cercanías, Regionales, Gestión de la Infraestructura, Compensación de los intereses que produce la deuda que el Estado mantiene con Renfe y, por último, el Plan de Viabilidad de las unidades de negocio que deben caminar hacia el umbral de la rentabilidad.

EL CONVENIO - PROGRAMA Y COMPETENCIA POR COMPARACION: ATENCION SANITARIA

La concesión de autonomía a los organismos productores de servicios públicos adquiere su máxima virtualidad, desde el punto de vista de la eficiencia, cuando la descentralización geográfica impone la existencia de varios centros productores que realizan una actividad homogénea. Cuando éste es el caso, la comparación entre unos y otros proporciona información de calidad y resulta posible, asimismo, introducir competencia e incentivos sobre una base adecuada. La experiencia española de los años '90 en materia de asistencia sanitaria ofrece un buen ejemplo de cómo funcionan y qué limitaciones tienen los CP cuando es posible la comparación.

En el Sistema Nacional de Salud español coexisten dos modelos de gestión diferenciados: los Servicios Regionales de Salud de las 7 Comunidades Autónomas (CC.AA.) con competencias sanitarias (País Vasco, Navarra, Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Valencia) y el Insalud-Gestión Directa, que se ocupa de la gestión sanitaria en el resto del territorio. Los CP sanitarios se introducen en el Insalud como experiencia piloto en 1992, con el fin de hacer frente a cuatro problemas esenciales (González, 1998): a) Indisciplina financiera y presupuestos poco realistas; b) Sistemas de información precarios, desintegrados y heterogéneos, con gran asimetría de información en favor de los centros hospitalarios y en contra de los intereses del financiador; c) Falta de productividad de los

recursos e insuficiencia de los procesos asistenciales; y d) Persistencia crónica de listas de espera, en especial para cirugía y primeras consultas. Posteriormente los CP se extienden a toda la red Insalud y a centros dependientes de las CC.AA. andaluza, catalana y gallega (véase Cuadro A.1). Pese a su buen diseño inicial, en 1995, comienzan a hacerse patentes sus defectos. En 1997 el Insalud introduce cambios en los CP hospitalarios, en parte como intento continuista de salvar lo mejor de los CP de primera generación y, en parte, como forma de adelantar la transición hacia unas nuevas reglas del juego: los llamados "contratos de gestión" y la creación de nuevas formas jurídicas y organizativas.

Hasta 1997, los CP del Insalud han fijado objetivos de disminución de la estancia media (estancias/ingresos) y de recuperación de ingresos, concretados en una serie de indicadores de gestión para cada servicio y hospital: índice de ocupación (estancias/365*camas), índice de sustitución ((365*camas-estancias)/ingresos) e índice de rotación enfermos - cama (ingresos/camas* 12). Para incentivar el logro de los objetivos, se construyen precios notacionales a partir de costes medios para ciertas estancias (véase Cuadro A.2), así como precios específicos para determinadas intervenciones (véase Cuadro A.3). Esta tarificación, necesariamente inexacta pero en permanente proceso de mejora, abre la puerta a dos avances netos: el de ligar prospectivamente financiación y actividad, así como el de fomentar el cambio tecnológico y la sustitución de la hospitalización por procedimientos de cirugía ambulatoria.

Los CP de la primera generación se han apoyado en algunos casos en sistemas de incentivos monetarios (véase Cabases y Martín, 1996). En el Sistema Andaluz de Salud (SAS), donde ya existían desde 1991, se trata de un procedimiento de reparto de una bolsa de productividad a los directivos sobre la base de tres criterios: evaluación relativa entre hospitales y centros de atención primaria, índices de calidad asistencial (tiempo en lista de espera, cirugía ambulatoria en hospital de día y cumplimiento del presupuesto de compras corrientes) y variables objetivo referidas a los sistemas de información y a la participación de los profesionales en la consecución de los objetivos. También el Insalud ha introducido estos incentivos en atención primaria. El sistema Insalud permite la incorporación voluntaria y persigue el logro de los objetivos del CP, manteniendo la calidad y reduciendo el gasto al objeto de generar remanentes presupuestarios. Estos se asignan a un doble fin: incentivar monetariamente tanto a directivos como a médicos y otro personal (a diferencia del SAS, que sólo se dirige a los directivos) y recuperar el déficit histórico de algunos centros. A estos incentivos se puede dedicar como máximo el 80% del crédito generado (ahorro presupuestario).

La complejidad de la atención sanitaria no permite una evaluación sencilla y no controvertida de la experiencia. López, Ortún y Murillo (1997) reflejan el carácter mixto de los cambios en el Cuadro A.4. En la vertiente positiva, se han producido innegables avances en el necesario cambio cultural, la mejora de la información y la vinculación de costes y actividad. Las evaluaciones de eficiencia realizadas tienden a identificar

apreciables progresos. Así, utilizando técnicas de "análisis envolvente de datos" (DEA), González y Barber (1996) concluyen que el porcentaje de hospitales ineficientes del Insalud pasó del 70% en 1991 al 50% en 1993, y Martín (1996) estima una mejora en la eficiencia técnica global del SAS del 11% en el período 1991-1994. En el mismo sentido apunta la evolución de los indicadores relacionados con los incentivos explícitos del SAS (véase Cuadro A.5). Se han detectado en algunos casos, no obstante, problemas de incentivos relacionados con el "efecto trinquete" (Ventura y González, 1998).

Esta experiencia, sin embargo, también ha presentado resultados menos satisfactorios (López, Ortún y Murillo, 1997). Las desviaciones presupuestarias en sanidad, enjugadas mediante subvenciones de explotación, han seguido siendo importantes. Por otra parte, la mayor conciencia de las nociones de coste y objetivo no ha venido acompañada de un entusiasmo notable entre los directivos, cuya valoración global de los CP es buena sólo en un 60% de los gerentes de los hospitales generales del Insalud, y cuyo escepticismo en cuanto a la contribución de los CP a la mejora de la calidad es grande (74% de los entrevistados). Desde 1995 los CP son esencialmente un pacto de objetivos, con una presupuestación aún básicamente retrospectiva y una apreciable falta de exigencia en el redactado de las cláusulas de los CP y en el cumplimiento de las mismas.

La conciencia de estos defectos ha llevado a la introducción de importantes cambios en el CP del Insalud para 1997. Estos cambios son (véase González, 1998):

1. El énfasis de los objetivos varía desde los indicadores de actividad y productos intermedios (índices de estancia media y de ocupación) hacia la mejora en calidad y resultados (demoras máxima y media, índice de entradas/salidas en listas de espera y número de pacientes en listas de espera quirúrgicas).
2. Se inicia una conexión con la atención primaria, reconociéndose la interacción entre atención primaria y actividad hospitalaria (primeras consultas y pruebas demandadas de los hospitales).
3. Se fomenta una participación más activa de los servicios clínicos en la negociación de los CP.
4. Se modifican y mejoran las medidas de facturación de estancias y procesos mediante índices de "case mix" o complejidad GRD (Grupos Relacionados de Diagnóstico).
5. Se potencian los sistemas de incentivos económicos, formativos y de dotación de material dirigidos a la mejora de la productividad (incluyendo cobros a terceros) y al cumplimiento de los objetivos de calidad. Estos incentivos serán disfrutados por los clínicos (productividad variable), los responsables de calidad de los centros y los propios centros.

administrativa, introducir mayor competencia entre centros, otorgar mayor protagonismo a los ciudadanos e implicar más a los profesionales en la gestión. Con este fin, los CP se transforman en contratos de gestión, que se firmarán entre compradores (direcciones provinciales del Insalud) y proveedores públicos o privados previamente acreditados. A su vez, se establecerán obligatoriamente contratos funcionales gerentes de hospital - responsables de los servicios y gerentes de área - servicios de atención primaria. A este cambio en la estructura contractual se le suman un diseño de la financiación hospitalaria más ajustado a objetivos de calidad, así como un reforzamiento de los incentivos, tanto a directivos (la parte del salario ligada al cumplimiento de objetivos será el 17% como mínimo) como a profesionales (componente capitulo, 40-60%; productividad, 20-35%; ahorro de recursos en farmacia, remisión a consultas de especialista y pruebas diagnósticas, 10-25%).

Pero quizás el elemento estelar del Plan Estratégico sea la concurrente habilitación de nuevas fórmulas organizativas: consorcios, cooperativas, fundaciones y empresas públicas sujetas al derecho privado. Se trata de mejorar las herramientas de gestión, haciéndolas más flexibles y ágiles, como única vía de crear un sistema de competencia regulada en el que provean asistencia sanitaria pública entes públicos, entidades públicas de derecho privado y entidades privadas acreditadas (Bestard, 1997). El Cuadro A.6 ofrece una tipología de estas alternativas institucionales de gestión, y el Cuadro A.7 presenta un listado de entidades

El CP de 1997 anticipa un cambio de estrategia que se plasma en el Plan Estratégico del Insalud de 1998. Se pretende con el Plan aligerar la fuerte regulación

de este tipo creadas con anterioridad, en un intento de ganar márgenes de flexibilidad.

Estas experiencias tenderán a generalizarse con la aplicación del Plan Estratégico. Sus ventajas potenciales en la gestión del personal (incentivos y contratación) y de compras son grandes. Para los gestores, se introduce el riesgo de despido y la amenaza de intervención directa del Insalud cuando entren los centros en déficit de explotación durante dos años consecutivos o uno sólo si no cabe enjugarlo en el siguiente.

Toda experiencia desreguladora de este tipo presenta riesgos. La vieja cultura burocrática sigue viva. Pero debe evitarse en lo posible que el cambio sea una mera "huída al derecho privado" para escapar a unos controles de garantía y entrar en el juego de otros intereses (privados, sindicales o políticos). Conjurar estos riesgos cosechando las ganancias de eficiencia y calidad que la competencia permite es el gran reto que ante sí tiene el sistema sanitario español.

CUADRO A.1 FINANCIACION HOSPITALARIA EN EL INSALUD Y LOS SERVICIOS REGIONALES DE SALUD, 1995

	INSTRUMENTO DE GESTIÓN/FINANCIACIÓN	MEDIDA DE PRODUCTO	Nº DE HOSPITALES GENERALES, PUBLICOS O ADMINISTRADOS
INSALUD G.D	Convenio Programa	Unidad Ponderada de Asistencia -UPA-	88
ANDALUCIA	Convenio Programa	Escala de Valoración Andaluza -EVA-	39
PAIS VASCO	Pactos sin Convenio Programa	Unidad Básica Asistencial -UBA-	20
GALICIA	Convenio Programa	UPA corregida	13
VALENCIA	Pactos sin Convenio Programa	GRD. Unidad de Medida Asistencial	24
CATALUÑA	Convenio	GRD. UBA.	Los hospitales públicos y privados de utilización pública se integran en una red de utilización pública universal
NAVARRA	Pactos		5

**CUADRO A.2 ESCALAS RELATIVAS DE VALOR PARA LA
ACTIVIDAD HOSPITALARIA EN ESPAÑA**

	UBA(a)	UPA(b)	EVA(c)	UCA(d)
Estancia	1			1
Médica		1	1	
Quirúrgica		1.5	1	
Obstetricia		1.2	1.2	
Pediatría		1.3	1.3	
Neonatólogica		1.3	-	
U.C.I.		5.8	5.8	
Intervenciones con hospitalización	-	-	5	2
Intervenciones ambulatorias	0.50	0.25	0.25	0.75
Primera consulta externa	0.50	0.25	0.25	0.4
Consulta sucesiva	0.25	0.15	0.15	0.2
Urgencia	0.50	0.3	0.3	0.4
Diálisis	-	-	-	1.28
Rehabilitación	-	-	-	0.1
Hospital de día	-	-	10	-

Notas: (a) Unidad Básica Asistencial, medida de actividad hospitalaria en Cataluña.
 (b) Unidad Ponderada Asistencial, INSALUD.
 (c) Escala de Valoración Andaluza, SAS.
 (d) Unidad de Coste Asistencial, Servicio Vasco de Salud.

CUADRO A.3 TARIFAS PARA DETERMINADOS PROCEDIMIENTOS

	1993			1994	
	INSALUD G.D.	GALICIA	ANDALUCIA	INSALUD	ANDALUCIA
Diálisis, paciente-mes	280000	280000	397500	280000	-
Hemodiálisis	-	-	-	-	13250
Hemodinámica terapéutica	470000	529000	-	529000	-
Hemodinámica diagnóstica	87000	100000	-	100000	-
Extracción renal bilateral	750000	750000	950000	750000	750000
Extracción multiorgánica	1250000	1250000	1500000	1250000	1250000
Trasplantes renales	1600000	1600000	1400000	1600000	1600000
Trasplantes hepáticos	4000000	4500000	3703200	4500000	4500000
Trasplantes cardíacos	3000000	3090000	3284700	3090000	3090000
Trasplantes médula ósea	-	-	-	1600000	1600000
Cirugía Ambulatoria					
Amigdalectomía	-	-	-	27000	-
Artroscopia	-	-	-	95000	-
Cirugía Hemorroidal	-	-	-	63000	-
Dilat./Legrado Uterino	-	-	-	40000	-
Esc. Simus Pilonidal	-	-	-	40000	-
Extrp. T. Ben. Mama	-	-	-	62000	-
L.y esc. vainas tends.	-	-	-	45000	-
Orquidopexia	-	-	-	55000	-
Cataratas	105000	112000	-	112000	-
Cirugía de várices	-	-	-	85000	-
Herniorrafia Unilateral	60000	75000	-	75000	-
Herniorrafia Bilateral	105000	97000	-	97000	-
Safenectomía	90000	90000	-	-	-
Hallux Valgus	48000	59000	-	56000	-
Adenoidectomía	18000	27000	-	-	-
Fimosis	35000	35000	-	35000	-
Quieste Lacrimal	22000	27000	-	27000	-
Docencia	2500000	-	-	-	-

CUADRO A.4 PUNTOS COMUNES ENTRE INSALUD Y SERVICIOS REGIONALES DE SALUD EN SU ESTRATEGIA DE REFORMA

PUNTOS COMUNES DE LA ESTRATEGIA DE REFORMA: INSALUD Y S.R.S.

1. En términos jurídicos el convenio programa es una ficción legal y lo que se realiza, en realidad, es una dirección por objetivos, descentralizando algunas decisiones y vinculando costes con actividad. Ni existe la figura de "persona" entre las administraciones, ni obligación entre ellas. Entonces, es un "contrato" que no se puede rescindir en tanto y en cuanto no existe; ni se puede reclamar legalmente su cumplimiento. Entre personas como organismos autónomos creados por la Administración Pública se puede plantear la existencia de contrato, aunque se debe tener en cuenta que es la propia Administración quien le otorga el marco jurídico en el que actúa y la situación jerárquica que provoca dicha relación, cosa que condiciona su funcionamiento.

2. Ha tenido aspectos positivos cambiar la cultura organizativa, potencias y mejorar significativamente los sistemas de información, y vincular explícitamente costes con producción, obteniendo medidas de eficiencia de los centros.

3. Mejoras en el margen de la eficiencia de gestión particularmente cuando ésta ha estado como en el caso de Andalucía, vinculada a un sistema de incentivos de cierta relevancia.

4. Permanecen importantes contradicciones entre la delegación de derechos residuales de decisión y control, y el marco contractual que regula los centros sanitarios públicos. En especial surgen contradicciones con el régimen presupuestario y la regulación laboral que desbordan los derechos teóricos que se ceden mediante los CP. Se habla de teóricos ya que el directivo ve mermada su capacidad de gestión por decisiones legales centrales.

5. La asignación de recursos sigue siendo retrospectiva y alterar esta cuestión supera los objetivos de los CP. En el marco jurídico organizativo de los organismos autónomos sanitarios los presupuestos prospectivos no son viables dada la imposibilidad de reducir recursos en los centros identificados como ineficientes.

6. No existe un traslado efectivo del riesgo ni a las organizaciones, ni a los profesionales ni a los directivos. La introducción de esquemas retributivos variables (y significativos) para profesionales y directivos es necesaria pero insuficiente y requiere de una capacidad de maniobra en cuanto a los recursos humanos que la actual regulación estatutaria no permite.

CUADRO A.5 EVALUACION DE LAS VARIABLES IMPLICADAS EN LOS INCENTIVOS EXPLICITOS A DIRECTIVOS DEL SAS

	VALORES DE LAS VARIABLES DE ESTUDIO				TASAS DE VARIACION			TASA INTER-ANUAL ACUMULATIVA
	1991	1992	1993	1994	1991/92	1992/93	1993/94	
Hospitales								
Lista de espera por 10.000 hab	n.d.	128,76	104,56	56,09	n.d.	-18,79%	-46,36%	-34,00%
Cobrado a terceros (miles)	n.d.	4562940	5195004	5335810	n.d.	13,85%	2,71%	8,14%
Capítulo I (miles)	185665466	170136827	180376720	179936597	-8,36%	6,02%	-0,24%	2,95%
Hospital de día	n.d.	37,79%	39,15%	47,74%	n.d.	3,60%	21,94%	12,40%
Capítulo II (miles)	702288634	75521367	79841065	89835179	7,54%	5,72%	12,52%	8,55%
CMBDA informatizado	n.d.	21,30%	36,61%	91,20%	n.d.	71,88%	149,11%	106,92%
Atención Primaria								
Gasto en farmacia (ptas./hab.)	n.d.	14065	15196	15794	n.d.	8,04%	3,94%	5,97%
Cobrado a terceros	n.d.	104748604	172202372	220241148	n.d.	64,40%	27,90%	45,00%
Cobertura vacunal	65,87%	80,60%	87,53%	91,63%	22,36%	8,60%	4,68%	11,63%
Vacunación completa								
Cobertura vacunal	72,32%	84,80%	89,01%	91,26%	17,26%	4,96%	2,53%	8,06%
Vac. triple vírica								
Cobertura embarazo	39,24%	49,90%	53,89%	57,75%	27,17%	8,00%	7,16%	13,75%
Control puerperal	19,08%	34,90%	44,74%	58,90%	82,91%	28,19%	31,65%	45,61%

**CUADRO A.6 NUEVAS FORMAS DE GESTION EN EL SISTEMA NACIONAL
DE SALUD: LEY 6/1997 Y LEY 15/1997**

	ORGANISMOS PUBLICOS		SOCIEDADES MERCANTILES				
	ORGANISMOS AUTONOMOS	ENTIDADES PUBLICAS EMPRESARIALES	ANONIMAS PUBLICAS	RESPONSABILIDAD LIMITADA	CONSORCIOS	FUNDACIONES	COOPERATIVAS
DEFINICION	Organismo público al que se encomienda, en régimen de descentralización funcional, la realización de actividades de fomento, prestaciones o de gestión de servicios públicos.	Organismo público al que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación económica.	Sociedad Anónima en la que la Administración Pública o sus organismos públicos cuentan con la mayoría de las acciones o participaciones.	Sociedad de Responsabilidad Limitada en la que la Administración Pública o sus organismos públicos cuentan con la mayoría de las acciones o participaciones.	Entidades jurídico públicas, de carácter asociativo y naturaleza voluntaria, con personalidad jurídica plena e independiente de la de sus miembros, con cap. jurídica de Derecho Público y Derecho Privado para la consecución de sus objetivos.	Organizaciones que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general.	Sociedad mercantil que realiza cualquier actividad econ.-social lícita para la mutua ayuda entre sus miembros, al servicio de éstos y de la Comunidad mediante la aportación y act. de sus miembros con arreglo a la Ley. Posibilidad de contar con socio colaborador que contribuya a la consecución del objeto social de la cooperativa.
REGIMEN JURIDICO	Derecho Administrativo.	Derecho privado.	Derecho privado (Mercantil, Civil y Laboral).	Derecho privado (Mercantil, Civil y Laboral).	Derecho público y derecho privado.	Derecho privado (Administrativo, Civil, Mercantil y Laboral).	Derecho privado (Mercantil, Civil y Laboral). Impera la legislación autonómica sobre cooperativa.
LEY CONTRATOS DEL ESTADO	Sujetos a ella.	Ley 13/1995 de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas.	Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el TRLSA.	Ley 2/1995, de 23 de marzo sobre Sociedades de Responsabilidad Limitada.	Derecho privado. Debe cumplir con los principios de publicidad y concurrencia.	Derecho privado. Debe cumplir con los principios de publicidad y concurrencia.	No está sujeta a ella.
ORGANO RECTOR	Según su ley de creación específica.	Según su ley de creación específica.	Consejo de Administración.	Consejo de Administración.	Junta General o Consejo de Gobierno.	Patronato.	Consejo Rector. Se podrá elegir Comisión Ejecutiva o Consejero delegado.
REGIMEN PERSONAL	Laboral o funcional	Laboral.	Laboral.	Laboral.	Laboral, en su mayor parte.	Laboral.	Laboral.

CUADRO A.7 NUEVAS FORMAS DE GESTION SANITARIA

	EMPRESAS PUBLICAS SANITARIAS	CONSORCIOS	FUNDACIONES	
	ENTIDADES DE DERECHO PUBLICO	SOCIEDADES ANONIMAS PUBLICAS		
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto de Diagnóstico por Imagen (1991). • Gestión de Servicios Sanitarios (1992) H. de Lleida. • Instituto de Asistencia Sanitaria (1992). • Gestión y prestación de Servicios de Salud (1992). • Instituto Catalán de Oncología. • Banco de Sangre. • Hospital Mora de Ebre. • Hospital del Pallars. • Agencia de Evaluación de Tecnología Médica (1994). 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa Energética de Instalaciones Sanitarias, S.A. (1991). (a). • Sistema de Emergencias Médicas, S.A. (1992). 	<ul style="list-style-type: none"> • Hospital de la Cruz Roja. • C. Sanitario de la Selva. • C. Sanitario de Terrasa. • C. Hospitalario de Cataluña. Más de 40 hospitales. • C. Hospitalario de Vic. • C. Hospitalario del Parc Taulí. • C. Hospitales de Barcelona. • Unidad de Diagnóstico de Alta Tecnología. 	<ul style="list-style-type: none"> • F. Sanitaria de Igualada. • F. Puigcerdá.
INSALUD			<ul style="list-style-type: none"> • F. Hospital Alcorcón. • F. Hospital Manacor. 	
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión Sanitaria Canaria. 			
GALICIA		<ul style="list-style-type: none"> • MEDTEC, S.A. Instituto de Medicina Técnica 		<ul style="list-style-type: none"> • F. Hospital de Verín. • Centro Gallego de Transfusiones.
ANDALUCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Hospital de la Costa del Sol (1992). • Empresa Pública de Emergencias Sanitarias (1994). • Empresa Pública Hospital de Poniente. 			
PAIS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico por Imagen (OSATEK). • Centro de Transfusión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta Tecnología Sanitaria, S.A. (1992). 		

Notas: (a) Participación de 50% del CIDEM (Centro de Información y Desarrollo empresarial) del Dpt. de Industria y Energía de la Generalitat y del SCS.

Fuente: Cabasés y Martín (1996) e INSALUD.

BIBLIOGRAFÍA

Albi, E., C. Contreras, J.M. González-Páramo e I. Zubiri (1994), *Teoría de la Hacienda Pública*, 2ª edición, modificada y ampliada, Ariel, Barcelona.

Albi, E., J.M. González-Páramo y G. López Casasnovas (1997), *Gestión Pública: Fundamentos, técnicas y casos*, Ariel, Barcelona.

Bac, M. (1996), "Corruption and supervision costs in hierarchies", *Journal of Comparative Economics*, 22, págs. 99-118.

Beato, P. y A. Vives (1996), "Private sector participation in infrastructure: Risk, fiscal and efficiency issues in public-private arrangements for the provision of services", *Infraestructure*, 1, nº 3, págs. 3-14.

Bendor, J., S. Taylor y R. Van Gaalen ((1985), "Bureaucratic expertise versus legislative authority: A model of deception and monitoring in budget", *American Political Science Review*, 79, págs. 1041-1060.

Bestard, J. (1997), "La modernización de la sanidad pública en el Insalud", en Arthur Andersen (ed.): *La modernización de la sanidad pública en el mundo*, Madrid.

Bohigas, L. (1996), "La acreditación de hospitales: Un paso hacia la liberalización del sector hospitalario español", FEDEA, Documentos de Trabajo, 96-02, enero.

Bowers, P.H. (1992), "Regulation and public sector management", en C. Duncan (ed.): *The evolution of public management. Concepts and techniques for the 1990s*, Macmillan, Londres, págs. 23-48.

Breton, A. y R. Wintrobe (1975), "The equilibrium size of a budget maximizing bureau", *Journal of Political Economy*, 83, págs. 195-207.

Cabasés, J. y J. Martín (1995), "Contratos de servicios en el sistema sanitario", en XV Jornadas de Economía de la Salud, Instrumentos para la gestión en sanidad, Asociación de Economía de la Salud, Valencia, págs. 125-166.

----- (1996), "Diseño y evaluación de estrategias de desregulación en el sector sanitario público en España", FEDEA, Documento de Trabajo, 96-08.

Calero, J. (1996), *Financiación de la educación superior en España: Sus implicaciones en el terreno de la equidad*, Fundación BBV (Documenta), Bilbao.

Crosby, B. (1996), "Policy implementation: The organizational change", *World Development*, 24, págs. 1403-1415.

De la Fuente, A. (1995), "Incentives and researcher productivity in Spanish public institutions", *Investigaciones Económicas*, XIX, 2, págs. 291-300.

Dewatripont, M. y G. Roland (1992), "The virtues of gradualism and legitimacy in the transition to a market economy", *Economic Journal*, 102, págs. 291-300.

Drèze, J. (1994), "Forty years of Public Economics: A personal perspective", *Journal of Economic Perspectives*, Spring, págs. 111-130.

Duncan, C. (1992), "Remuneration and motivation", en C. Duncan (ed.): *The evolution of public management. Concepts and techniques for the 1990s*, Macmillan, Londres, págs. 205-238.

Easton, B. (1995), "Economic and other ideas behind the New Zealand reforms", *Oxford Review of Economic Policy*, 10, págs. 78-94.

Fernández Díaz, J.M. (1996), "Modelos de contratación", en R. Bengoa (dir.): *La sanidad. Un sector en cambio*, SG-Editores, Barcelona.

Franks, J. y S. Schaeffer (1995), "Costs of regulatory compliance for financial firms", *City Research Project*, London Business School, Subject Report, 26.

Freixas, X., R. Guesnerie y J. Tirole (1985), "Planning under incomplete information and the ratchet effect", *Review of Economic Studies*, 52, págs. 173-192.

Friedman, L. (1984), *Microeconomic policy analysis*, McGraw-Hill, Nueva York.

Fukuyama, F. (1995), *Trust. "The social virtues and the creation of prosperity"*, Free Press, New York.

González, B. (1998), "Los sistemas de información y el tránsito a los contratos de gestión en Insalud gestión directa", en S. Peiró y L.D. Uriarte (coords.): *Información sanitaria y nuevas tecnologías*, XVIII Jornadas de Economía de la Salud, Asociación de Economía de la Salud, Vitoria.

González-Páramo, J.M. (1995a), "Privatización y eficiencia: ¿Es irrelevante la titularidad", *Economistas*, 63, págs. 32-43.

----- (1995b), "Convergencia europea y modernización de las instituciones presupuestarias", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4, septiembre-diciembre.

----- y G. López Casasnovas (1996), "El gasto público: Problemas actuales y perspectivas", *Asociación Española de Economía Pública (AEP)/FIES, Papeles de Economía Española*, 69, págs. 2-38.

Guasch, L. y R. Hahn (1996), "The Costs and Benefits of Regulation: The Roots of Regulatory Failure", *The World Bank*, mimeo., octubre.

Halonen, M. y C. Propper (1996), "Competition and decentralization in government bureaucracies", Fifth European Workshop on Econometrics and Health Economics, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, septiembre, mimeo.

Harrison, A. (1991), El control del gasto público (1979-1989), Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

Hirschman, A. (1970), Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Holtham, G. y J. Kay (1995), "The assessment: Institutions of policy", Oxford Review of Economic Policy, 10.

Horn, M.J. (1995), The political economy of public administration. Institutional choice in the public sector, Cambridge University Press, Nueva York.

Itoh, H. (1992), "Cooperation in hierarchical organizations: An incentive perspective", Journal of Law, Economics and Organization, 8, págs. 321-345.

Knack, S. (1996), "Institutions and the convergence hypothesis: The cross-national evidence", Public Choice, 87, págs. 207-228.

Kreps, D., P. Milgrom, J. Roberts y R. Wilson (1982), "Rational cooperation in the finitely repeated prisoners' dilemma", Journal of Economic Theory, 27, págs. 245-252.

Laffont, J.-J. y J. Tirole (1993), A theory of incentives in procurement and regulation, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Lazear, E. y S. Rosen (1981), "Rank-order tournaments as optimum labor contracts", Journal of Political Economy, 89, págs. 841-864.

Levine, D. y L. Tyson (1990), "Participation, productivity, and the firm's environment", en A. Blinder (ed.): Paying for productivity: A look at the evidence, Brookings Institution, Washington DC.

López, G., V. Ortún y C. Murillo (1997), "El sistema sanitario español: Informe de una década", Fundación BBV, Documento de Trabajo, diciembre.

Milgrom, P. y Roberts, J. (1992), Economics, Organization and Management, Prentice Hall, Englewood-Cliffs, Nueva Jersey.

Niskanen, W. (1971), Bureaucracy and representative government, Aldine-Atherton, Chicago.

----- (1975), "Bureaucrats and politicians", Journal of Law and Economics, 18, págs. 617-643.

OCDE (1987), Administration as service, the public as client, París.

----- (1990), Public management developments. Survey 1990, París.

----- (1991), Public management developments. Update 1991, París.

----- (1993), Managing with market-type mechanisms, Public Management Studies, París.

----- (1996), "El desarrollo participativo y la buena gestión de los asuntos públicos", Documentos INAP, 10, diciembre.

Onrubia, J. (1995), "El modelo organizativo-institucional del sector público: La necesaria complementariedad de los aspectos micro y macroeconómicos", Congreso Nacional de Economía, Las Palmas de Gran Canaria, 6 de diciembre, mimeo.

Ortún, V. (1993), Gestión pública, Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Programa de Estudios sobre Economía Pública, Documentos de Trabajo.

Osborne, D. y T. Gaebler (1992), Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Addison-Wesley.

Oxley, H. (1993), El sector público en los '80 y experimentos de política pública para los '90, Fundación BBV, Programa de Estudios sobre Economía Pública, Documentos de Trabajo, abril.

Parry, R. (1992), "Concepts and Assumptions of Public Management", en C. Duncan (ed.): The Evolution of Public Management, Macmillan, Londres, págs. 3-22.

Pinto, J.L. y J. Cuadras (1992), Economía de los gastos sociales, Colección Blanca, 36, Universidad de Murcia.

Pollitt, C. (1993), El gerencialismo y los servicios públicos: La experiencia anglo-norteamericana, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

Poterba, J. (1994), "State responses to fiscal crises: The effects of budgetary institutions and politics", Journal of Political Economy, 102, págs. 799-821.

----- (1995), "Balanced-budget rules and fiscal policy: Evidence from the States", National Tax Journal, 48, págs. 329-336.

----- (1996), "Budget institutions and fiscal policy in the US States", American Economic Review, Papers and Proceedings, 86, págs. 395-400.

Puig, J. (1995), "Innovación tecnológica y mercado sanitario: De la Macro-regulación a la Micro-regulación", en XIV Jornadas de Economía de la Salud, Cambios en la regulación sanitaria, Asociación Española de Economía de la Salud, Santiago de Compostela, págs. 335-364.

Qian, Y. (1994), "Incentives and loss of control in an optimal hierarchy", Review of Economic Studies, 61, págs. 527-544.

Richards, S. (1995), "Devolving public management, centralizing public policy", Oxford Review of Economic Policy, 10, págs. 40-60.

Rodríguez, M., D. Rodríguez e I. Abásolo (1996), "Los sistemas mixtos de retribución como alternativa al pago por salario y su repercusión sobre la eficiencia del sistema sanitario", FEDEA, Documento de Trabajo, 96-04.

Rodrik, D. (1996), "Understanding economic policy reform", *Journal of Economic Literature*, 34, págs. 9-41.

Roldán, J.M. (1996), "Fiscal rules and Monetary Union: A review of the literature", European Monetary Institute, Frankfurt, mimeo, marzo.

Rose-Ackerman, S. (1986), "Reforming public bureaucracy through economic incentives?", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 2, págs. 131-161.

Ruiz-Huerta J. y A. Giménez (eds.) (1993), *Estructura institucional y gestión del gasto público en algunos países de la OCDE*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Sah, R. y J. Stiglitz (1988), "Committees, hierarchies and polyarchies", *Economic Journal*, 98, págs. 451-470.

Salas, V. (1987), *Economía de la empresa. Decisiones y organización*, Ariel, Barcelona.

Samuelson, R.J. (1988), "Backdoor government", *Newsweek*, 62, 17 de octubre.

Sanchís, J.A. (1996), "Privatización y eficiencia en el sector público español", *Revista de Economía Aplicada*, IV, 10, págs. 65-92.

Savas, E. (1987), *Privatization: The key to better government*, Chatham House, Chatham, Nueva Jersey.

Shapiro, C. y J. Stiglitz (1984), "Equilibrium unemployment as a worker discipline device", *American Economic Review*, 74, págs. 433-444.

Shepherd, G. y S. Valencia (1996), "Modernizing the public administration in Latin America: Common problems, no easy solutions", *Conferencia sobre la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe*, Madrid, octubre, mimeo.

Shleifer, A. (1985), "A theory of yardstick competition", *Rand Journal of Economics*, 16, págs. 319-327.

Stiglitz, J. (1989), *The economic role of the State*, Basil Blackwell, Oxford.

----- (1995), *Whither socialism?*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Tirole, J. (1994), "The internal organization of government", *Oxford Economic Papers*, 46, págs. 1-29.

Van Leerdam, J. y E. Kertzman (1995), "The Choice of Organizational Form: Ways of Public Goods Production", IIPF, 51st Congress, Lisboa, mimeo.

Ventura, J. y E. González (1998), "Valoración del 'efecto ratchet' en la negociación de convenios programa en atención especializada del Insalud Gestión Directa", en S. Peiró y L.D. Uriarte (coords.): Información sanitaria y nuevas tecnologías, XVIII Jornadas de Economía de la Salud, Asociación de Economía de la Salud, Vitoria.

Vickers, J. (1993), "El programa de privatizaciones británico", Moneda y Crédito, 196, págs. 79-122.

----- y G. Yarrow (1988), Privatization-An economic analysis, MIT Press.

Von Hagen, J. (1991), "A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints", Journal of Public Economics, 44.

----- y I. Harden (1995), "Budget processes and commitment to fiscal discipline", European Economic Review, 39, págs. 771-779.

Weitzman, M. (1980), "The ratchet principle and performance incentives", Bell Journal of Economics, 11, págs. 302-308.

Williamson, O. (1991), "Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives", Administrative Science Quarterly, 36, págs. 269-296.

----- (1993), "The economic analysis of institutions and organizations", OECD Working Papers, nº 133, París.

Wolf, Ch. (1993), Markets or governments. Choosing between imperfect alternatives, MIT Press, Cambridge, Massachusetts. Versión castellana editada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995.

CONVENIO POR PROGRAMA, ESTRUCTURA E IMPLEMENTACION, ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS

DR. DAVID SHAND*

A continuación se presentan los aspectos más destacados de la exposición de David Shand.

ASPECTOS PREVIOS Y DE REFLEXION

Existen tres objetivos presupuestarios:

Control Macroeconómico - Cubre el control entre años y restringe el gasto público en el medio término.

Eficiencia Técnica - Productos, bienes o servicios.

Eficiencia asignativa - Resultados, logros en relación a los objetivos.

PRINCIPALES PUNTOS A DESTACAR:

- La Argentina, en relación a otros países, ha alcanzado un buen control macroeconómico, pero un limitado enfoque en relación a los productos y resultados.
- Hay mucha información, pero está dispersa en Ministerios y Organismos; una parte de la misma es poco significativa e irrelevante. La voluminosa información de rendimiento, provista al Congreso tiene poca posibilidad de ser usada y es de pobre calidad.
- La cuestión principal es el Management, no exactamente el presupuesto.

* Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

¿Cómo se pueden obtener resultados basados en el management?. Las medidas de rendimiento y la evaluación deben ser aceptadas como una parte normal del proceso del management. ¿Cómo podemos hacer para que los ministros, jefes y responsables de programas acepten las responsabilidades presupuestarias tan bien como su responsabilidad para producir resultados?.

- Esto requiere un medio que permita iniciativas. En el mismo se debe incluir la descentralización. Los sistemas presupuestarios tradicionales pueden ser obstruccionistas, y también descorazonan para mejorar el rendimiento.
- ¿Necesitamos una aproximación a los programas?. Pero antes, ¿qué es un programa?.
- ¿Qué es un contrato?.

Podemos entender que un convenio supone tres cuestiones. Por un lado, es una serie de mutuos entendimientos, entre los cuales se encuentran ciertas consecuencias que son comprendidas de idéntico modo. Un segundo aspecto es la formalidad, si bien dentro de este concepto se pueden entender distintos grados de la misma. Por último, en relación a los productos, y en particular los resultados, debemos tratar que el convenio sea el instrumento adecuado. En relación a este último aspecto, el mismo debe ser explorado y probado que el convenio es el mejor instrumento.

- Actualmente hay un énfasis en la contabilidad o el presupuesto en algunos países.
- La transparencia del rendimiento es una parte importante de éste. Pero no todos

están de acuerdo, tal vez los políticos están cómodos con éste.

- Algunos productos del gobierno y algunos resultados son más difíciles de medir que otros. Ejemplo: Asuntos Exteriores, Defensa, Asesoramiento de políticas, investigación científica. A pesar de esto, éstas áreas no deben estar exentas de una revisión de rendimiento. Toda organización o programa que no pueda demostrar razonables productos o resultados debe ser considerada para su supresión.

LA DESCENTRALIZACION

Un aspecto importante que debe considerarse es el vinculado con la descentralización o desconcentración.

Lo primero que hay que señalar es que es un concepto difícil de "vender". Puede ser percibido como dar mucho poder para los empleados públicos, como una forma de incrementar el riesgo político, también como incrementar las posibilidades de corrupción y una falta de estandarización de las decisiones.

Se necesita definir: ¿La Descentralización de qué?

Los principales aspectos para descentralizar son los siguientes:

- El management del presupuesto.
- El management del personal.
- Abolición de controles no efectivos.
- Reducción en el control de operaciones.

- La experiencia de los países de la OCDE sugiere que existe un factor mayor en mejorar el rendimiento y que no se han detectado efectos adversos en el control del gasto.
- Pero la descentralización no es un cheque en blanco.

Cuatro son las limitaciones que pueden traer aparejadas los procesos de descentralización. La primera de ellas es que los directivos deben conducir sus organizaciones sin contar con la idea que podrán recibir suplementos para el presupuesto. La segunda limitación es que hay que considerar que el presupuesto se puede reducir debido a las posibles ganancias en eficiencia. La tercera limitación, que tiene que ver con la presencia de una habilidad en

el management, es la necesidad de controles estratégicos. En particular se debe poder responder a qué es lo que debemos ser. Por último, el rendimiento debe contar, nutrir el funcionamiento de la organización para todo.

¿Cuál es el principal factor en la mejora del rendimiento?. Pero antes, hemos de plantearnos qué viene primero: la descentralización o el rendimiento o hemos de considerar ambas a la vez. Es necesario contar con una respuesta, aunque sea por programas, al respecto.

DISTINTOS ASPECTOS DE LA MEDICION DEL RENDIMIENTO

De forma resumida se pueden encontrar los siguientes:

INDICADORES SOCIALES	COMPARACION CON EL PASADO O CON OTROS PAISES PUEDEN SUGERIR CUALES SECTORES REQUIEREN MAYOR ATENCION.
EFFECTIVIDAD DE LOS PRODUCTOS	EN RELACION A LOS OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS.
EFICIENCIA EN LOS PRODUCTOS	LA MEDIDA MÁS COMUN ES LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO.
CALIDAD DEL SERVICIO	EJEMPLOS DEL MISMO PUEDEN SER: CUMPLIMIENTO DEL CALENDARIO, ACCESIBILIDAD, CORTESIA, ADECUACION, ETC.. ALGUNOS DE ELLOS ESTAN RELACIONADOS CON LOS PRODUCTOS. LA IMPORTANCIA DE DIFERENTES ASPECTOS VARIA DE ACUERDO A LOS DISTINTOS PRODUCTOS QUE ESTEMOS CONSIDERANDO.
RENDIMIENTO FINANCIERO	POR EJEMPLO CONSEGUIR BENEFICIOS U OBJETIVOS DE INGRESOS.
MEDIDAS DE PROCESO	POR EJEMPLO EVALUCION DE LOS CAMBIOS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA, MANAGEMENT Y PROCESOS.

Los anteriores aspectos del rendimiento deben ser contemplados considerando sus interrelaciones y también existe la necesidad de dar un orden de prioridad para los mismos. En este sentido no existe una respuesta única o una línea de botones en el sector público. Se debe elegir la respuesta adecuada para cada caso.

En particular se ha de entender la función de producción del sector público. Entendiendo que es un encadenamiento entre los inputs, procesos, productos, resultados e impactos sociales generales.

En este sentido, un diagnóstico general del rendimiento de una organización requiere de una comprensión total de la función de

producción, siempre que sea posible. Por ejemplo, se debería poder responder a preguntas del siguiente estilo: ¿cuáles procesos deberían ser los líderes para la mejora de los productos o de los resultados? ¿cuáles productos serán los mejores para alcanzar ciertos resultados?.

Un aspecto importante es el protagonismo que debe cumplir la evaluación de programas. La misma puede ir antes o después de las medidas de rendimiento.

Este papel de la evaluación tiene que ver con que las medidas de rendimiento indican un resultado, pero no qué factores lo determinan o la influencia en el resultado. La evaluación de programas es un detallado análisis de las interrelaciones de cada una de las partes de la función de producción según fue definido anteriormente.

COMENTARIOS GENERALES SOBRE MEDIDAS DE RENDIMIENTO

Es necesario permitir el adecuado tiempo para percibir variaciones en los rendimientos y debe reconocerse la complejidad de la tarea a emprender. Otra forma de decir lo mismo es asumir las posibilidades de hacer las cosas mal. Para escapar de esto último, o en todo caso, hay ciertas recomendaciones que será bueno tener en cuenta: a) estar seguro que las medidas de rendimiento son comprensivas, totales, pero no pagar a cambio de ésto con una gran complejidad, la cual volverá imposible las primeras mediciones; b) es importante medir lo correcto, lo que corresponde; es necesario definir cómo son los criterios de legitimación y decisión al respecto.

En relación al punto b) se requieren dos criterios de funcionamiento: tener un proceso de plan estratégico que tiene que pasar por

una consulta con todos los stakeholders (interesados generales) como condición previa. El segundo criterio, que más bien es un deseo, es el de evitar consecuencias disfuncionales. Esto tiene que ver con el tema de la complejidad y que ciertas mediciones del rendimiento pueden acabar dando menos rendimiento a la organización como un todo.

Un tema importante es que la definición de objetivos requiere que se añada un grado del nivel de los mismos, de intensidad. Elegir indicadores de rendimiento de eficiencia, por ejemplo, también requiere definir hasta qué grado se hace la desagregación a la cual serán aplicados los indicadores.

También la revisión del rendimiento requiere tener en cuenta que se realizará posteriormente una comparación. Con lo cual, cuando pensamos en rendimiento también debemos pensar contra qué lo compararemos.

Este tema de la comparación nos permite considerar tres situaciones. Primero, tratar de comparar contra el período anterior. En otras palabras, si nuestro interés es la mejora del rendimiento, se supone que una vez interiorizado este objetivo por la organización, se deberían presentar diferencias observables, que denoten este cambio estructural. Segundo, un llamado a la prudencia: tener en cuenta que es lo que podemos alcanzar. Tercero: no olvidar la comparación entre organizaciones, benchmarking. Las mismas requieren que sean similares y no escapar a las comparaciones internacionales, pero tomando buena cuenta de las limitaciones de esta técnica, dada que las organizaciones son realmente diferentes, dados sus entornos nacionales diferentes.

Una vez elegidas las variables para las mediciones, se tendrán que hacer revisiones

regulares de las mismas para constatar que las mismas siguen siendo relevantes. La recomendación es que las medidas utilizadas deberían cambiar con el tiempo.

Un punto especial en el análisis es comprender que el insumo que se utilice es importante. En este sentido se necesita un análisis desde el lado de los insumos. Se deben comprender las relaciones entre los productos y los insumos.

Un tema que queda a definir es la conveniencia, o no, de utilizar la contabilidad. Pero la información no es neutral, y el uso de la información de rendimiento menos. En este sentido se definirá como positivo un uso positivo de la información de rendimiento. En sentido opuesto se define como negativo el uso de esa información para la recriminación y el castigo. Por otro lado esta información del rendimiento debe permitir el diálogo y la interpretación de los resultados.

La información sobre rendimiento debe cumplir con el criterio estadístico de ser acurado, de no presentar sesgos entre lo que quiere medir y lo que mide. También debe ser posible la verificación de las mediciones. En este sentido es muy importante el papel de las instituciones de auditoría en sus funciones de verificar la significación de la información de rendimiento.

Por último, la información sobre rendimiento debe estar separada de la forma de pago por rendimiento. La principal razón de esto es que las medidas de rendimiento son organizacionales y el pago requiere de información diferente que ésta.

ALGUNAS ILUSTRACIONES SOBRE CASOS DE MEDIDAS DE RENDIMIENTO Y DE CONTRATO

- Para la Oficina de Impuestos

El costo por peso de impuesto recolectado. Es una medición de la eficiencia técnica. Es relevante, pero insuficiente. Mejores resultados se pueden obtener por no perseguir casos dificultosos y también puede traer consecuencias disfuncionales.

Otra medida puede ser el ratio de cumplimiento o por ciento de ingresos recogidos. Es una importante medida de resultado, pero difícil de medir, pero es necesario para contrarrestar las consecuencias disfuncionales de la medida anterior.

Las posibilidades de hacer benchmarking (un ejemplo utilizado como standard) podrían ir dirigidas a la comparación de oficinas regionales o con otros países.

También sería conveniente disponer de encuestas de satisfacción de los contribuyentes. Esto serviría para medir los cambios en la percepción de los servicios recibidos. En particular se podría identificar, mediante la continuación en las encuestas, el tiempo de respuesta, la accesibilidad, la cortesía, la falta de sesgo, etc..

- Para un Programa de Educación

Logros educativos. Se proponen las notas alcanzadas en lectura y los resultados de los exámenes. Ambos son indicadores sociales y medidas de resultados. Ellos pueden estar influenciados por factores ajenos al sistema educativo. La comparación del rendimiento de distintas escuelas en base a los resultados de

los exámenes puede tener consecuencias disfuncionales. Estas pueden estar provocadas por comportamientos en la que las escuelas logren excluir a estudiantes que presentan bajo rendimiento en lugar de incrementar el nivel de logro educativo. En efecto, una medida del incremento educativo o el valor añadido a cada estudiante puede ser más relevante.

Un indicador usual es el ratio de retención. Este puede reflejar la calidad en la educación, pero también otros factores.

Para la eficiencia es usual el costo por estudiante. También se utiliza el ratio de estudiantes por maestro, pero es inferior al indicador anterior. A veces, el ratio de estudiantes por maestro es utilizado como una medida de la productividad del docente. También se utiliza, en esta línea, la cantidad de horas impartidas por semana. Ambas mediciones ignoran la importante cuestión de la calidad.

Encuesta de satisfacción de padres, estudiantes, empleados. Son especialmente estudiados y suministran información útil.

Vouchers (vales) educativos. Temas de introducción del mercado.

Estas propuestas ¿suponen que no se ha de evaluar a las escuelas individualmente?. Las mejores, ¿atraerán a los estudiantes?.

Posibles aspectos de evaluaciones de programas educativos.

Todo el rango de la evaluación requiere que se determine cuáles factores son responsables por un particular nivel de educación, o que deba ser mejorado en el futuro. ¿Debe ser el énfasis puesto en: más

maestros, mejores maestros, mejores materiales de enseñanza, mejor curricula?

- En relación a la Policía y Programas de Seguridad

Se tiende a utilizar el ratio del crimen. El mismo es tanto un indicador social como uno de resultado. Pero es fuertemente afectado por otros factores por sobre la actividad policial. Es una medida cruda, sin matizaciones. Y no todos los delitos tienen la misma importancia. Por último, la propia definición de delito cambia en el tiempo y denota distintas preferencias sociales.

Casos llevados por la policía. Es una medida cruda de eficiencia.

Ratio de resolución, por policía, de los delitos denunciados. Está relacionado más con la efectividad.

Encuesta de confianza de los ciudadanos. Reflejará la sensación de seguridad de los ciudadanos. Una medida significativa de resultado.

EJEMPLO DE PAISES QUE APLICAN EL "CONVENIO"

NUEVA ZELANDA

Acuerdos de Adquisición/Presupuesto de incremento de los productos.

Especificaciones de cantidad de productos, calidad, calendario y costos. La apropiación del presupuesto es por los tipos de clases de productos, no técnicamente por los fondos. Las agencias tienen completa libertad en sus decisiones de adquisición de inputs. La decisión de los resultados es para los

ministros respectivos. Estos resultados no son parte directa del proceso presupuestario. Hay un énfasis limitado en la evaluación de programas en el proceso presupuestario. El proceso ha devenido también en una rutina.

Los resultados actuales son informados en un estamento de auditoría.

Uno de los aspectos a considerar es si se debe elegir entre mejora en el rendimiento, esperando la descentralización, en lugar de los convenios. Se recomienda el uso de contabilidad incremental en la medición de los inputs.

También se utilizan los acuerdos de rendimiento de los jefes ejecutivos y se pone atención al tema del cómputo de los propios intereses en las adquisiciones (el costo de tener el dinero asignado).

AUSTRALIA

Previamente se utilizaron los acuerdos de recursos para proyectos particulares.

Un ejemplo de esto era el brindar fondos para la adquisición de computadoras a cambio de una reducción en el número de empleados, deducidos en las futuras asignaciones presupuestarias; provisión adicional de fondos en orden a lograr más reintegros. En este último caso, las mayores cantidades serán repartidas entre la agencia y el presupuesto central.

Evaluación de programas

La responsabilidad de la ejecución es de cada agencia pero supervisada por el Ministro de Finanzas.

REINO UNIDO

Acuerdos de rendimiento para las agencias ejecutivas.

Un número pequeño de medidas de rendimiento. Focalizadas en la eficiencia y en la mejora de la calidad.

Las medidas también son utilizadas por los jefes ejecutivos y se relación con los pagos por contrato.

La relación con el presupuesto no es del todo clara. En este sentido los acuerdos son negociados entre los jefes ejecutivos y el Ministro, supervisados por la Oficina del Servicio Público, no el Tesoro.

Visión general de resultados para todas las agencias en relación a los objetivos anuales que son publicados en el "Informe de los próximos pasos".

Una revisión reciente indica que muchas de las medidas no son bien traducidas en los objetivos de las agencias, y que existe una falta de consistencia entre las agencias.

DINAMARCA

Agencias contratadas

Programa piloto, bajo el cual diferentes agencias, en retribución al cumplimiento de eficiencia y mejora en la calidad del servicio, les son brindadas protección presupuestaria y adicional flexibilidad en el gerenciamiento.

FINLANDIA

Presupuesto por resultados

Ciertos problemas iniciales impidieron el desarrollo pleno de mediciones de rendimiento.

SUECIA

Indicadores de rendimiento y el proceso presupuestario

Experiencia similar a la de Finlandia en el desarrollo de medidas de rendimiento. Pero necesitó de considerable tiempo y negociación para ser desarrollado.

Evaluación de programas

Se incrementó el número de programas estudiados y los mismos son responsables de sus resultados.

ESTADOS UNIDOS

Organizaciones basadas en el rendimiento

Está relacionado y fue establecido por la Ley de Resultados y Rendimientos del Gobierno del año 1993. Las agencias deben ser reinventadas por ellas mismas, y mejorar los niveles de rendimiento según surja de la evidencia de los indicadores de rendimiento.

TOPICOS SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACION

¿CUAN RAPIDO?	• SOSTENIDO PERO NO LENTO
¿CUAN EXTENDIDO?	• LO SUFICIENTE PARA SER VISIBLE
¿CUAN FORMALIZADO?	• NO DEMASIADO DETALLADO Y COMPLEJO. QUE PERMITA QUE DISTINTAS CUESTIONES EMERJAN DURANTE LAS NEGOCIACIONES
¿CUAN PUBLICO?	• QUE NO SEA DEMASIDO PROPIEDAD DE TODOS

Eligiendo los programas participantes

- Es necesario demostrar algunos resultados y que no lleguen en el largo plazo.

- Se necesita que sean representativos y variados, para ilustrar sobre su aplicabilidad general.
- La aceptación y sostén por el jefe ejecutivo del organismo es crítico.

Incentivos para la participación

- No dar demasiado, pero debe haber consecuencias de la participación.
- El balance entre la cabeza de la organización y la base de la misma. Las dos son importantes. Hay límites de cuán lejos el enfoque de autoritarismo puede llegar.
- El contrato ¿debe estar centrado en los resultados o en los productos?.
- Mirar más a la eficiencia técnica (por ejemplo la reingeniería de procesos), inicialmente es más fácil. Pero la reinención total, comprendiendo una revisión fundamental del programa o el rol de la organización y sus clientes debe ser también parte de la experiencia.

CONVENIO POR PROGRAMA. EL CASO CHILENO

DR. RAMON FIGUEROA GONZALEZ

A continuación se presentan los aspectos principales de la disertación del Dr. Figueroa. La misma incluyó, como aspecto destacado, la mención a la técnica del marco lógico. Por esta razón se brindan las transparencias según fueron presentadas y explicadas durante el Seminario.

- Para los convenio programa es deseable tener un mandato político claro (en el caso chileno fue servir a los ciudadanos).
- Un sentido crítico para seleccionar las agencias participantes es la voluntad política y el profundo conocimiento de las organizaciones por parte del gerente público.
- El cambio de una cultura basada en los insumos o los procesos a una cultura de resultados puede generar choques al interior de la misma Oficina de Presupuesto.
- Puede haber resistencias del nivel político a mostrar resultados.
- En relación a la evaluación de la gestión puede resultar útil ir aprendiendo con la práctica, generalizando procedimientos en este sentido, aunque los resultados iniciales sean imperfectos.
- Puede construirse una metodología simplificada de planeamiento estratégico con el objeto de identificar: objetivos, áreas críticas y áreas de evaluación.
- Para sostener el esquema puede resultar necesario, en etapas posteriores, trasladar parte de los beneficios a los agentes públicos (plus salariales).
- Es muy difícil medir el impacto a través de indicadores. Se sugiere hacer evaluación ad-hoc con este propósito. Puede ser útil la metodología de marco lógico.
- Para que funcione el convenio programa es necesario contar con soporte político, público y de funcionarios de la administración.

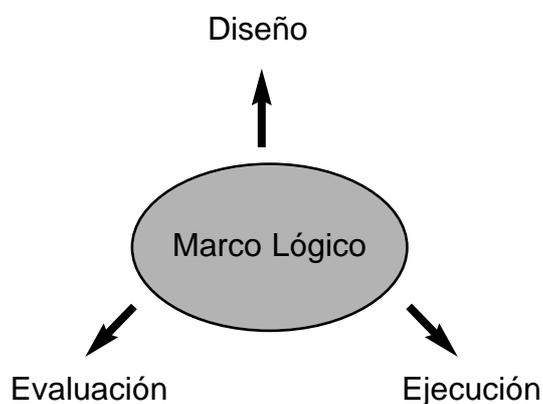
- Contando con resultados de gestión es posible iniciar el proceso de discusión para el presupuesto de un determinado año sobre la base de los resultados obtenidos en el año anterior.
- Los estudios de clima laboral y las encuestas a usuarios de los servicios son insumos de utilidad para la evaluación de la gestión.
- Los resultados de evaluación de gestión son de utilidad tanto para que el gerente público conozca en qué situación relativa está él, como para que las autoridades superiores conozcan los resultados de la gestión pública.

¿POR QUE SE DESARROLLO EL MARCO LOGICO?

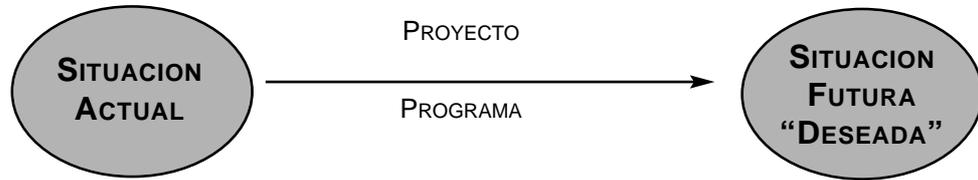
- LOS PROYECTOS CARECIAN DE LA PRECISION REQUERIDA, INCORPORANDO MULTIPLES OBJETIVOS QUE NO ESTABAN DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON LOS OBJETIVOS DE LOS PROYECTOS
- LOS PROYECTOS NO ESTABAN SIENDO EJECUTADOS EXITOSAMENTE Y NO QUEDABA CLARO CUAL ERA EL ALCANCE DE LA RESPONSABILIDAD DEL GERENTE DE PROYECTO (O DE LA AGENCIA EJECUTORA)
- NO HABIA UNA IDEA CLARA RESPECTO DE COMO DETERMINAR SI UN PROYECTO HABIA SIDO EXITOSO, Y LOS EVALUADORES CARECIAN DE UNA BASE OBJETIVA PARA COMPARAR LO PLANEADO COMO LO EJECUTADO

EL MARCO LOGICO

UNA HERRAMIENTA PARA FORTALECER EL DISEÑO, LA EJECUCION Y LA EVALUACION DE PROYECTOS



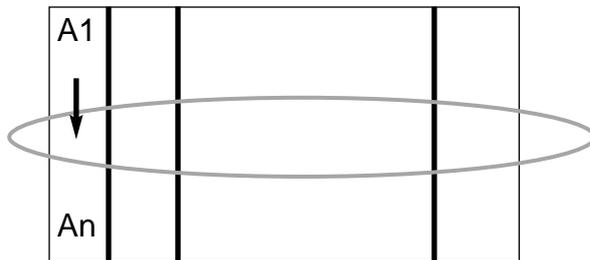
SISTEMA DE MARCO LOGICO



ANALISIS DE INVOLUCRADOS
ANALISIS DE PROBLEMAS

ANALISIS DE OBJETIVOS / SOLUCIONES
ANALISIS DE ALTERNATIVAS / ESTRATEGIAS

ANALISIS DE ALTERNATIVAS



MARCO LOGICO

OBJETIVOS DEL PROYECTO

FIN- ¿POR QUE EN LA ULTIMA INSTANCIA SE LLEVA A CABO AL PROYECTO?.

INDICA COMO EL PROYECTO O EL PROGRAMA CONTRIBUIRIAN A SOLUCIONAR EL PROBLEMA. DESCRIBE EL IMPACTO GENERAL Y LOS BENEFICIOS A SER DERIVADOS DEL PROYECTO.

PROPÓSITO- ¿POR QUE SE LLEVA A CABO EL PROYECTO?.

INDICA EL IMPACTO DIRECTO O EL RESULTADO DIRECTO OBTENIDO DE LA UTILIZACION DE LOS COMPONENTES.

COMPONENTES (RESULTADOS) - ¿QUE DEBE CONDUCIR EL PROYECTO?.

SON LOS BIENES Y SERVICIOS QUE DEBE PRODUCIR EL EJECUTOR, DE ACUERDO CON EL CONTRATO DEL PROYECTO.

ACTIVIDADES - ¿COMO SE PRODUCIRAN LOS COMPONENTES?.

SE DEFINEN LAS FORMAS QUE SE SEGUIRAN PARA CONCRETAR LOS COMPONENTES.

OBJETIVOS EN EL MARCO LOGICO

QUE SON:

- LOGROS
- EXITOS
- METAS

NO SON:

- TRABAJOS A REALIZAR
- TAREAS A CUMPLIR

EJERCICIO DE DETERMINACION DE SUPUESTOS

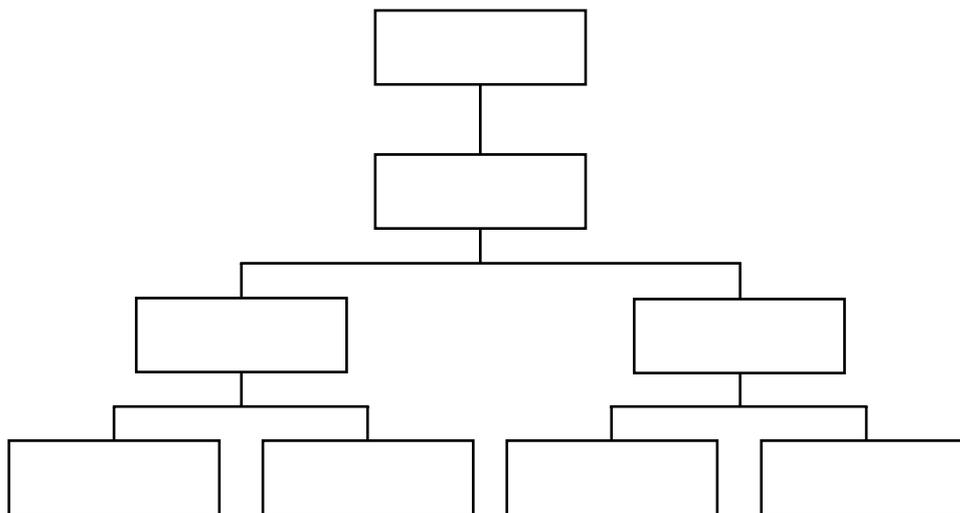
RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
FIN CRECIENTE NUMERO DE HABITANTES USA EL SERVICIO DE AUTOBUSES			(SUSTENTABILIDAD)
PROPOSITO LA COMPAÑIA PUBLICA DE AUTOBUSES PRESTA UN SERVICIO ADECUADO Y SEGURO			(PROPOSITO A FIN)
COMPONENTES 1. LOS AUTOBUSES TIENEN MANTENIMIENTO ADECUADO 2. LOS CHOFERES OPERAN LOS AUTOBUSES DE ACUERDO CON LAS NORMAS DE SEGURIDAD 3. CRONOGRAMA Y UTILIZACION DE AUTOBUSES OPTIMIZADO			(COMPONENTES A PROPOSITO)
ACTIVIDADES 1.1 ALMACENAR EQUIPO DE REPARACION Y REPUESTOS 1.2 MEJORAR EL TALLER DE REPARACION 1.3 ESTABLECER UN SISTEMA DE CONTROL DE INVENTARIO 2.1 CAPACITAR A LOS CHOFERES 2.2 ESTABLECER LA REGLAMENTACION DE SEGURIDAD DE OPERACION DE AUTOBUSES 2.3 INTRODUCIR INCENTIVOS PARA CONDUCIR CUIDADOSAMENTE 2.4 MEJORAR LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS CHOFERES 3.1 OPTIMIZAR LAS RUTAS Y EL CRONOGRAMA 3.2 EQUIPAR A LOS AUTOBUSES CON RADIOS PARA COMUNICARSE 3.3 ESTABLECER UNA CENTRAL DE COMUNICACIONES EN LA TERMINAL DE AUTOBUSES			(ACTIVIDADES A COMPONENTES)

JERAQUIA DE OBJETIVOS

RESALTAR:

EL PROPOSITO DEBE CONTRIBUIR SUSTANCIALMENTE AL LOGRO DEL FIN

LOS COMPONENTES DEL PROYECTO SON NECESARIOS PARA LOGRAR EL PROPOSITO



RELACION ENTRE PROPOSITO Y COMPONENTES

COMPONENTE

TECNICAS E INFRAESTRUCTURA AGRICOLA MEJORADA

(FACTORES CONTROLABLES POR EL PROYECTO)

PROPOSITO

PRODUCCION DE ARROZ INCREMENTADA

(FACTORES NO CONTROLABLES POR EL PROYECTO. SEÑALA EL CAMBIO QUE SE BUSCA)

COMPONENTES:

1. SISTEMA DE RIESGO MEJORADO HA SIDO INTRODUCIDO
2. RED DE COMERCIALIZACION DE INSUMOS Y PRODUCTOS AGRICOLAS ESTABLECIDO
3. LABRANZA MINIMA DESARROLLADA E INTRODUCIDA

RESUMEN NARRATIVO DEL PROYECTO

CONCEPTOS CLAVES:

- SEPARAR LA CAUSA DEL EFECTO
- USAR FRASES SENCILLAS Y BREVES
- USAR EL PARTICIPIO DEL PASADO

¿CUAL ES LA FINALIDAD DEL PROYECTO? (LOS BENEFICIOS DEL IMPACTO GLOBAL)



¿POR QUE SE LLEVA A CABO EL PROYECTO? (IMPACTO DIRECTO, RESULTADO DE UTILIZAR LOS COMPONENTES)



¿QUE DEBE SER PRODUCIDO POR EL PROYECTO?



¿COMO SE PRODUCIRAN LOS COMPONENTES?



INDICADORES VERIFICABLES: LO ESENCIAL DEL METODO

CONCEPTOS CLAVES:

- SI PODEMOS MEDIRLO, PODEMOS ADMINISTRARLO
- LOS INDICADORES DEBEN EXPRESARSE EN TERMINOS DE CANTIDAD, CALIDAD Y TIEMPO
- LOS INDICADORES A NIVEL DEL PROPOSITO MIDEN EL IMPACTO AL TERMINAR EL PROYECTO

LOS INDICADORES

- ...PROPORCIONAN LA BASE PARA EL MONITOREO Y LA EVALUACION
- ...MUESTRAN COMO PUEDE SER MEDIDO EL EXITO DE UN PROYECTO
- ...ESPECIFICAN DE MANERA PRECISA CADA OBJETIVO (COMPONENTE, PROPOSITO, FIN)
- ... ESTABLECEN METAS PARA MEDIR SI SE HA CUMPLIDO UN OBJETIVO

RESUMEN: INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE

- IDENTIFICA LA EVIDENCIA QUE DEMOSTRARA LOS LOGROS OBTENIDOS EN CADA NIVEL
- LOS LOGROS PUEDEN SER VERIFICADOS EN FORMA "OBJETIVA" A FIN DE QUE EL EQUIPO DE PROYECTO, EL EJECUTOR Y EL EVALUADOR, PUEDAN LLEGAR A UN ACUERDO SOBRE LO QUE LA EVIDENCIA IMPLICA
- MEDIR LO QUE ES IMPORTANTE
- ESTABLECER METAS ESPECIFICAS
 - CUANTO
 - DE QUE TIPO
 - CUANDO
 - CANTIDAD
 - CALIDAD
 - TIEMPO
- EL PROCESO DE DEFINIR LOS INDICADORES NOS OBLIGA A ASEGURAR QUE LOS OBJETIVOS SEAN CLAROS Y PRECISOS

CUATRO ATRIBUTOS DE UN BUEN INDICADOR

- Objetivo
 - Cantidad
 - Calidad
 - Plazo
- Verificable Objetivamente
- Práctico
- Independiente

PASOS PARA LA FORMULACION DE INDICADORES

1º PASO - CONSIDERAR EL OBJETIVO

LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES MEJORAN EL RENDIMIENTO DEL ARROZ

2º PASO - CANTIDAD

1.000 PEQUEÑOS AGRICULTORES (2 HECTAREAS O MENOS) AUMENTAN EL RENDIMIENTO DEL ARROZ EN UN 40 % DE "X" A "Y")

3º PASO - CALIDAD

1.000 PEQUEÑOS AGRICULTORES (2 HECTAREAS O MENOS) AUMENTAN EL RENDIMIENTO DEL ARROZ EN UN 40 % DE "X" A "Y") MANTENIENDO LA MISMA CALIDAD (E.G PESO DE LOS GRANOS) DE LA COSECHA EN 1992

4º PASO - TIEMPO

1.000 PEQUEÑOS AGRICULTORES (2 HECTAREAS O MENOS) AUMENTAN EL RENDIMIENTO DEL ARROZ EN UN 40 % DE "X" A "Y") ENTRE OCTUBRE DE 1994 Y OCTUBRE DE 1996, MANTENIENDO LA MISMA CALIDAD (E.G PESO DE LOS GRANOS) DE LA COSECHA DE 1992

	1992	1994	1995	1996
RENDIMIENTO DEL ARROZ	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄
PESO DE LOS GRANOS	Y ₁	Y ₂	Y ₃	Y ₄

INDICADORES

NOTAS:

CON FRECUENCIA ES NECESARIO FORMULAR MAS DE UN INDICADOR PARA ESPECIFICAR DIFERENTES ASPECTOS DE UN OBJETIVO

DEBEN PROPORCIONARSE METAS PARA DIFERENTES MOMENTOS (E.G. ANUALES) PARA PERMITIR EL MONITOREO PERIODICO DE LOS COMPONENTES (RESULTADOS)

SI HAY PROBLEMAS DE INFORMACION, DEBEN BUSCARSE OTROS INDICADORES O AGREGAR UNA ACTIVIDAD NUEVA PARA OBTENER LA INFORMACION (E.G. UN MUESTREO DE BASE)

SI LA VERIFICACION DE UN INDICADOR ES MUY COMPLEJA O DE COSTO MUY ALTO, O SI LOS CAMBIOS TENDRAN LUGAR DESPUES DE TRANSCURRIDO MUCHO TIEMPO, DEBEN BUSCARSE INDICADORES "PROXY" O SUSTITUTOS

MEDIOS DE VERIFICACION: ¿COMO OBTENER LA EVIDENCIA?

CONCEPTOS CLAVES:

LOS INDICADORES Y MEDIOS DE VERIFICACION

- DEBEN SER PRACTICOS Y ECONOMICOS
- PROVEEN LAS BASES PARA SUPERVISAR Y EVALUAR EL PROYECTO

		FUENTES DE DATOS PARA VERIFICAR CUMPLIMIENTO DE INDICADORES AL NIVEL DE FIN	
		FUENTES DE DATOS PARA VERIFICAR CUMPLIMIENTO DE INDICADORES AL NIVEL DE PROPOSITO	
		FUENTES DE DATOS PARA VERIFICAR CUMPLIMIENTO DE INDICADORES AL NIVEL DE COMPONENTES	
		FUENTES DE DATOS SOBRE EJECUCION DEL PRESUPUESTO DEL PROYECTO	

MEDIOS DE VERIFICACION

¿COMO SE OBTIENE LA EVIDENCIA?

FUENTES NORMALES DE INFORMACION
RECOLECCION DE DATOS O INFORMACION ESPECIAL

¿QUIEN FINANCIARA ESTAS ACTIVIDADES?

¿QUIEN EJECUTARA ESTAS ACTIVIDADES?

¿QUE CANTIDAD RAZONABLE DE INFORMACION SE REQUIERE?

EJEMPLO DE MEDIOS DE VERIFICACION

INDICADOR VERIFICABLE

3.500 VIVIENDAS UNIFAMILIARES COMPRADAS POR AGRICULTORES DE BAJOS INGRESOS, RESIDENTES DE BARRIADAS PARA JULIO DE 1997

MEDIOS DE VERIFICACION

REGISTROS DE VENTAS DE LA OFICINA DE BIENES RAICES, NUMERO DE VENTAS Y FECHAS DE LAS VENTAS

DATOS SOBRE NIVEL DE INGRESO DE LOS COMPRADORES, DE ENCUESTAS*

DATOS SOBRE EL LUGAR DE RESIDENCIA PREVIA DE LOS COMPRADORES, DE LA OFICINA DE BIENES RAICES

* SE REQUIERE INCLUIRLA COMO ACTIVIDAD Y PRESUPUESTARLA



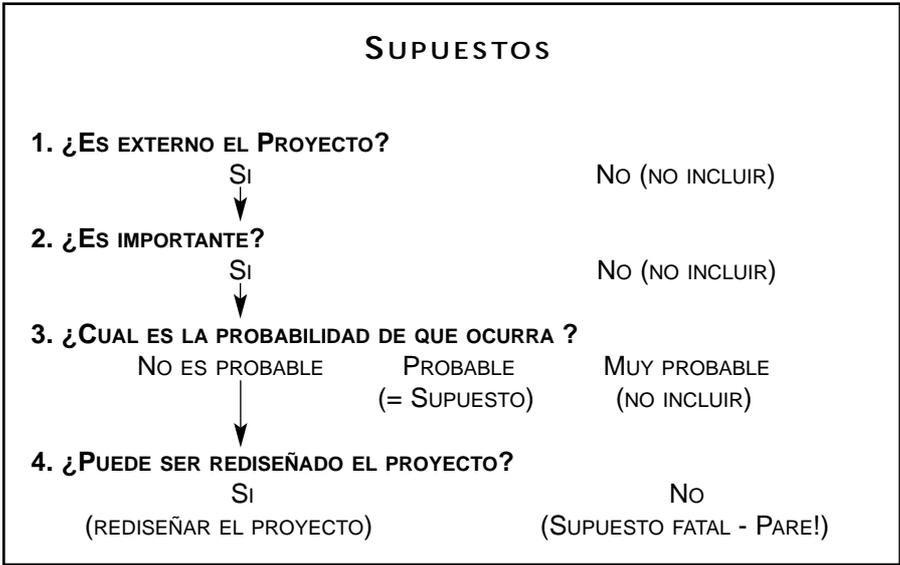
SUPUESTOS Y FACTORES EXTERNOS ¿COMO PODEMOS MANEJAR LOS RIESGOS?

CONCEPTOS CLAVES:

ACLARAR O REFINAR AQUELLOS SUPUESTOS Y RIESGOS QUE SON DEMASIADO GENERALES

- ANALIZAR LA IMPORTANCIA Y PROBABILIDAD DE LOS MISMOS
- HACER SEGUIMIENTO Y ADMINISTRAR LOS SUPUESTOS DURANTE EL DISEÑO Y EJECUCION DE PROYECTOS

			FACTORES EXTERNOS PARA LA SUSTENTABILIDAD
			FACTORES EXTERNOS NECESARIOS PARA EL LARGO PLAZO
			FACTORES EXTERNOS PARA EL LOGRO DEL PROPOSITO
			FACTORES EXTERNOS PARA PRODUCIR LOS COMPONENTES



LA IMPORTANCIA DE ESCLARECER LOS SUPUESTOS (RIESGOS)

- MEJORA LA COMUNICACION ENTRE EL GERENTE DE PROYECTO Y LA SUPERIORIDAD
- IDENTIFICA LO QUE ESTA AFUERA DEL CONTROL DEL GERENTE DEL PROYECTO
- PROPORCIONA UN JUICIO COMPARTIDO ACERCA DE LA PROBABILIDAD DE EXITO
- SI FALLA EL SUPUESTO, EXISTE UNA MAYOR PROBABILIDAD QUE EL GERENTE SE COMUNIQUE CON LA SUPERIORIDAD EN LUGAR DE EVITARLO U OCULTARLO

EJERCICIO DE DETERMINACION DE SUPUESTOS

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
FIN LOS HABITANTES USAN EL SERVICIO DE AUTOBUSES			(SUSTENTABILIDAD)
PROPOSITO LA COMPAÑIA PUBLICA DE AUTOBUSES PRESTA UN SERVICIO ADECUADO Y SEGURO			(PROPOSITO A FIN)
COMPONENTES 1. LOS AUTOBUSES TIENEN MANTENIMIENTO ADECUADO 2. LOS CHOFERES CONDUCEN CON CUIDADO 3. CRONOGRAMA Y UTILIZACION DE AUTOBUSES OPTIMIZADO			(COMPONENTES A PROPOSITO)
ACTIVIDADES 1.1 ALMACENAR EQUIPO DE REPARACION Y REPUESTOS 1.2 MEJORAR EL TALLER DE REPARACION 1.3 ESTABLECER UN SISTEMA DE CONTROL DE INVENTARIO 2.1 CAPACITAR A LOS CHOFERES 2.2 INTRODUCIR INCENTIVOS PARA CONDUCIR CUIDADOSAMENTE 2.3 MEJORAR LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS CHOFERES 3.1 OPTIMIZAR LAS RUTAS Y EL CRONOGRAMA 3.2 EQUIPAR A LOS AUTOBUSES CON RADIOS PARA COMUNICACIONES 3.3 ESTABLECER UNA CENTRAL DE COMUNICACIONES EN LA TERMINAL DE AUTOBUSES			(ACTIVIDADES A COMPONENTES)

ANTECEDENTES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA FINANCIERA Y CONVENIOS POR PROGRAMA

C.P. ROBERTO A. MARTIRENE*

En la administración del presupuesto público se pueden distinguir dos funciones principales de los órganos centrales:

- (i) una función macro, de control global del gasto y;
- (ii) una función micro, de aplicación eficaz y eficiente del mismo.

El aspecto macro significa que, desde el momento de la preparación del presupuesto, su ejecución, seguimiento y evaluación, el mismo debe tender al equilibrio de las cuentas públicas. En caso de detectarse desvíos, deben buscarse los correctivos, sea desde los ingresos o desde los gastos, con el fin de mantener la meta fijada por el Gobierno Nacional en la Ley del Presupuesto Nacional. Esta misión de control del gasto global y de cumplimiento de las metas fiscales la cumplen

tradicionalmente las Secretarías de Hacienda o Ministerios de Finanzas de los distintos países. En el caso de Argentina, la responsabilidad política primaria recae sobre la Secretaría de Hacienda y la Subsecretaría de Presupuesto, cuyo soporte técnico es la Oficina Nacional de Presupuesto, no existiendo otra área del sector público que los pueda sustituir integralmente en el cumplimiento de dicha misión. Ello quiere decir que esta función, en caso de conflicto, se impone a la segunda¹.

El aspecto micro significa que, desde la misma administración centralizada del sistema presupuestario, se debe procurar que el gasto se aplique de la forma más eficaz y eficiente posible de modo que se traduzca en servicios públicos cada vez mejores para la comunidad.

* Director de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) - Secretaría de Hacienda de la Nación.

¹La compatibilización de las consecuencias de las decisiones macro con el nivel micro es uno de los aspectos más sensibles de los que administran el presupuesto desde oficinas centrales. Si bien para una Secretaría de Hacienda la primacía la tiene la primera, se deben extremar los recaudos para no interferir negativamente con la gestión de los que deben atender las necesidades públicas.

Al respecto, debe tenerse debida cuenta de que el presupuesto es un elemento que condiciona fuertemente el proceso de asignación y aplicación eficiente de los recursos públicos, pues la gestión de los organismos públicos depende de la oportuna disponibilidad presupuestaria. También influyen, en tal sentido, otros elementos tales como normas, reglamentaciones, etc., que hacen al manejo presupuestario. De este modo las autoridades políticas y técnicas de la Secretaría de Hacienda, indirectamente, cumplen un rol estratégico en el proceso de provisión de los servicios públicos, posibilitando o retaceando la debida asignación de recursos en tiempo y forma. No obstante, la responsabilidad primaria del cumplimiento de esta segunda función recae en los administradores o ejecutores de los programas presupuestarios.

La herramienta propuesta en la reforma del sistema presupuestario para que el presupuesto gubernamental haga operativo el aspecto micro es el presupuesto por programas. El mismo, dada su concepción, tiende a vincular los objetivos de determinadas políticas públicas con los medios necesarios para cumplirlos. Además, es útil para el proceso de asignación, ya que las jurisdicciones deben especificar los productos que se comprometen a obtener, dentro del ciclo presupuestario, revelando las relaciones existentes entre esa producción y los recursos humanos y materiales necesarios para concretarla. Asimismo, permite identificar las responsabilidades por el cumplimiento de las metas y efectuar el seguimiento correspondiente. Por último, al vincular medios con objetivos, permite evaluar el impacto de modificaciones presupuestarias sobre los resultados esperados.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PROCESO DE REFORMA

En 1992, incluso antes de la puesta en vigencia de la Ley de Administración Financiera, se fueron desarrollando y poniendo a punto los instrumentos necesarios para la restauración² del presupuesto por programas. Este proceso contó con ciertas fortalezas y debilidades, algunas de las cuales se indicarán seguidamente.

ASPECTOS POSITIVOS

1. SUSTENTO POLITICO DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS

Las autoridades políticas de la Secretaría de Hacienda, con el apoyo estratégico del Ministro, fueron inspiradores activos de la implementación del Presupuesto por Programa y, dado su carácter de especialistas en el tema, otorgaron, no sólo sustento político, sino también liderazgo técnico.

2. SUSTENTO CONCEPTUAL

Las categorías del modelo conceptual del presupuesto por programas propuesto por la Reforma mejoraron la base teórica que existía anteriormente. Se daba una definición más precisa de programa, una de cuyas consecuencias fue el abandono del criterio utilizado de que todo gasto debía incluirse dentro de un programa. En el nuevo cuerpo conceptual, coexistían con la categoría programas, las actividades centrales, las actividades comunes y los gastos que no respondían a las anteriores categorías por no ser necesarios para la realización de un proceso productivo dentro de la jurisdicción nacional (por ejemplo, transferencias a

² En nuestro país la introducción del presupuesto por programas data de 1963, durante el gobierno del Dr. Arturo Illia. Desde ese origen y hasta la Reforma las sucesivas conducciones de la Secretaría de Hacienda, con diferentes grados de compromiso, mantuvieron el propósito de aplicarlo en forma genuina, sin embargo, por diferentes motivos los logros no fueron importantes.

provincias desvinculadas de programas directamente administrados por la Nación.³

El nuevo concepto de programa trató de articular con cierta rigurosidad la necesidad de hacer explícita la relación entre fines y medios y reflejar la asociación de metas y recursos presupuestarios. En la base del concepto de programa está una visión productivista del Estado: programa supone la realización de un proceso productivo cuyo resultado final es un servicio o bien final, desde el punto de vista de la Unidad Ejecutora que lo realiza⁴.

3. LA EVALUACION PRESUPUESTARIA

Un punto novedoso del modelo conceptual fue la consideración de la evaluación presupuestaria como una fase sustantiva del proceso presupuestario y como condición necesaria para el éxito de la implementación del presupuesto por programas. En virtud de esta consideración, la Ley N° 24.156 le otorga a la Oficina Nacional de Presupuesto, la misión de desarrollar un sistema de evaluación del Presupuesto Nacional y de ejercer, ella misma, la función de evaluación.

Se puede afirmar que este aspecto es una de las notas que más caracterizan la responsabilidad que tiene la Oficina Nacional de Presupuesto en la función micro del presupuesto. Ella constituye también un rasgo que diferencia a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) de otras oficinas de presupuesto de otros países.

4. RECEPCION POSITIVA DE LA OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO

Toda reforma presupuestaria, además de una buena partitura, necesita instrumentistas idóneos para ejecutarla. En este papel instrumental era fundamental contar con la participación activa y comprometida del organismo al que la Ley de Administración Financiera (Ley N° 24.156) le asignaba un papel de organismo rector del sistema presupuestario, más aún si el nivel de conducción de tal organismo no había participado en la formulación de sus contenidos y, además, era el mismo plantel de la gestión anterior a la misma.

No obstante estos factores y más allá de dar por supuesta la debida aceptación de las directivas por parte de los organismos dependientes de las autoridades políticas, la conducción de la ONP compartía desde el punto de vista profesional los fundamentos y objetivos de la Reforma. De hecho, el presupuesto por programas, además de ser la técnica oficial de programación presupuestaria, aunque de un modelo un tanto diferente al luego adoptado, constituyó una bandera que nunca fue arriada por la entonces Dirección Nacional de Programación Presupuestaria y su sucesora la ex Dirección Nacional de Presupuesto. La consecuencia fue que el Proceso de Reforma fue bien recibido, sin resistencias o interferencias que pudieran desnaturalizarlo.

³El aspecto comentado sigue siendo uno de los cambios que menor comprensión técnica ha tenido en la instancia legislativa. Muchas veces se consideró, especialmente en los primeros años, que las asignaciones presupuestarias consignadas por fuera de las categorías programáticas ocultaban partidas de reservas por parte del Poder Ejecutivo.

⁴Esta concepción, a la vez de ser un aspecto positivo, porque da precisión a la definición de programa y permite explicar, a partir de ella, nociones de la microeconomía, es también una debilidad. La visión productivista no resulta una plataforma realista para comprender las actividades del gobierno nacional, donde las transferencias hacia el sector privado (seguridad social) y las provincias ocupan la más importante porción del gasto.

ASPECTOS NEGATIVOS

1. MAYORITARIA PRESCINDENCIA DE LOS NIVELES POLITICOS

Salvo contadas excepciones, las autoridades de los ministerios y organismos descentralizados no se involucraron en el proceso de reforma del presupuesto, no asumiéndolo como un elemento que les permitiría mejorar la calidad de los servicios mediante decisiones mejor informadas o, en algunos casos, no sabiendo cómo operar el nuevo sistema.

Esta falta de presencia de los niveles políticos se fue acentuando con el correr de los años, circunstancia que fue estimulada por los sucesivos ajustes en el monto de las asignaciones establecidas en el presupuesto original debido a la disminución de los recursos estimados en la Ley de Presupuesto.

2. INSUFICIENCIAS DEL MODELO CONCEPTUAL⁵

Como ya se apuntó el enfoque productivista del modelo de presupuesto por programas adoptado, no tiene en cuenta algunas características y complejidades de los servicios que presta el Estado. Este enfoque es fácilmente adaptable si la actividad pública estuviese mayormente dirigida a la producción directa de bienes privados o semiprivados⁶. Sin embargo, el Estado, en especial el nivel nacional, está dedicado en mayor medida, a la producción de bienes públicos o a realizar transferencias. En el primer caso, si bien existe un producto, el mismo, dada sus características, no es fácilmente cuantificable y menos aún divisible en unidades productivas. Se presentan así

dificultades para aprehender la compleja realidad de la actividad pública usando las categorías del modelo conceptual, no son fácilmente reconocibles las relaciones insumo-producto como lo pide el mismo y, por otra parte, se diluye la posibilidad de asignar responsabilidades en función de metas productivas.

Para salvar en parte esta falencia, se hicieron estudios de teoría aplicada en instituciones tales como el Poder Judicial y Fuerzas Armadas y de Seguridad, lo que permitió establecer aproximaciones entre el modelo conceptual general y esos casos atípicos de tecnologías de producción de bienes públicos. En todo momento se trató de respetar el substrato conceptual de la técnica del presupuesto por programas y encontrar los caminos que permitieran conseguir su objetivo. Se detectaron indicadores representativos de la producción de estos bienes públicos, a partir de los cuales resultaba posible encontrar relaciones causales entre medios y fines y establecer responsabilidades.

Una limitación adicional en la aplicación de presupuesto por programas, sobre todo en la etapa en que éste brinda información para la asignación alternativa de recursos presupuestarios, lo constituyó las importantes sumas de dinero preasignadas debido a la existencia de recursos afectados al cumplimiento de leyes especiales.

3. FALTA DE EXPERIENCIA EN EVALUACION PRESUPUESTARIA

A pesar de reconocer que la etapa de evaluación presupuestaria es un requisito

⁵La siguiente crítica no implica que se quiera reemplazar el modelo existente. Más bien se trata de tomar conciencia de sus limitaciones y de la necesidad de ampliarlo y perfeccionarlo.

⁶Según la clásica distinción de los bienes entre privados y públicos.

esencial para que funcione el modelo en su conjunto, hasta el momento, si bien se han realizado importantes avances, no ha actuado como un servomecanismo que permita detectar los desvíos y genere las decisiones correctivas.

Después de algunos años de transcurrida la experiencia de implementación del sistema de evaluación presupuestaria, es posible concluir que la ambiciosa consigna del artículo N° 45 de la Ley de Administración Financiera debe ser reconsiderada. Con una planta de personal limitada no resulta posible que la actual Oficina Nacional de Presupuesto desarrolle con eficacia el cometido de dicha disposición. ¿Cuántos profesionales especializados debe tener? "-Con base en la información que señala el artículo anterior, en la que suministre el sistema de contabilidad gubernamental y otras que se consideren pertinentes, la Oficina Nacional de Presupuesto realizará un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por los mismos, interpretará las variaciones operadas con respecto a lo programado, procurará determinar sus causas y preparará informes con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados." Aún teniéndolos, en el caso de que fuera posible producir y hacer llegar los informes a destino, al conjunto de la administración pública, antes de que fuera tarde, ¿sus recomendaciones serían aceptadas y aplicadas?.

Como un intento de respuesta a estas preguntas la ONP ha tratado de fortalecer la práctica de la auto evaluación en las unidades ejecutoras de los programas. Esta iniciativa se sostiene en el reconocimiento de que la responsabilidad primaria de la gestión la tienen dichas unidades ejecutoras y, por tanto, es una obligación suya montar un

sistema de evaluación que le permita conocer, en todo momento, en qué condiciones se desarrolla el proceso productivo que conducen. Al formar parte de una organización mayor, la unidad ejecutora tiene, a su vez, la necesidad de hacer conocer la información que va obteniendo de su propia evaluación a las instancias superiores de su jurisdicción y a la ONP. Esta necesidad tiene un doble origen: a) permitir conocer a esas instancias cómo, en los hechos, se aplican las políticas jurisdiccionales, y b) involucrar a las autoridades políticas y técnicas jurisdiccionales o a las unidades proveedoras de recursos, según se trate, en la solución de los problemas que están fuera del alcance de solución de las unidades ejecutoras.

El sistema de evaluación instalado desde el nivel central requiere, como condiciones esenciales, primero que en la base de los organismos dedicados a tender las demandas de la población esté instalado un sistema de información que permita registrar diferentes aspectos del proceso productivo y, segundo, que, en base a esa información, se ejerza efectivamente la función de auto evaluación. Sólo así puede fluir de ese nivel información genuina hacia los centros de decisiones más abarcativos.

4. CONDICIONAMIENTOS Y DEBILIDADES ESTRUCTURALES DE LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS

Una organización, para llevar adelante el presupuesto por programas, tiene que estar diseñada de tal forma que pueda adjudicar resultados a determinados responsables y que ellos puedan administrar medios. Sin embargo, en las organizaciones del sector público nacional, predomina el diseño de organización funcional, donde hay una excesiva fragmentación de los procesos sustantivos de trabajo, concentrándose la

responsabilidad por los resultados en la autoridad máxima de la institución. Esto muchas veces da lugar a la existencia de programas presupuestarios muy agregados, donde no es posible especificar responsabilidades intermedias y todo queda concentrado en un funcionario con un alto rango político. En estos casos, programa es lo mismo que institución. Cuando la institución -jurisdicción, subjurisdicción, organismo descentralizado- está organizada por productos, y la obtención de cada uno de ellos está encomendada a determinada unidad ejecutora, las categorías programáticas y las organizacionales se pueden acoplar sin la necesidad de utilizar convenciones artificiales. En estos casos la técnica presupuestaria debería alcanzar un alto grado de aplicabilidad⁷.

Otro aspecto que limita la aplicación del presupuesto por programas es la existencia de organizaciones públicas con marcadas debilidades desde el punto de vista estructural. Se trata de organizaciones enfermas y en los hechos no se está en condiciones de esperar de ellas resultados medianamente satisfactorios. En estos casos se requiere previamente de una reforma sustantiva de esa organización. El presupuesto por programas, aunque puede ser un factor auxiliar de la Reforma Administrativa, no es un sustituto de ella.

La enseñanza que se extrae de estas consideraciones es que, para que la reforma de un sistema de información financiera no se

quede a mitad de camino, debe estar insertada y ser compatible con la Reforma del Estado.

5. PRIMACIA DEL CONTROL GLOBAL DEL GASTO

A pesar que la Secretaría de Hacienda ha hecho esfuerzos por cumplir adecuadamente con las dos funciones básicas del presupuesto, la realidad cotidiana la obliga a que los esfuerzos y energías se dirijan más hacia el control global del gasto, lo cual perjudica a la segunda, desalentando o haciendo más difícil los intentos para mejorar las prestaciones públicas. Un corte global del gasto efectuado en forma equiproporcional en los bienes de consumo y servicios no personales, necesariamente afecta las relaciones insumo-producto (por ejemplo, en un control sanitario, podría quedar suspendido un operativo por recorte en los viáticos -servicios no personales- a pesar de que se cuenta con la dotación de personal como para hacerlo).⁸

Un subproducto negativo de los recortes presupuestarios generalizados es la formación de una especie de velo que oculta el verdadero juzgamiento del desempeño de los responsables de los programas. Así se justifican ineficiencias de conducción con el argumento de la "falta de presupuesto"; la responsabilidad se traslada en bloque hacia la Secretaría de Hacienda, vaciándose de contenido la propia responsabilidad e, incluso, la de las autoridades jurisdiccionales.

⁷En el anexo se presenta una explicación técnica de lo esbozado en el presente párrafo.

⁸A partir del "efecto tequila" y hasta el presente, se inició, en el nivel nacional, una etapa muy activa de recortes generalizados de gastos. En un principio, el procedimiento más usual fue el corte horizontal de gasto, concentrado principalmente en los gastos considerados "más flexibles": bienes y servicios no personales, inversión real y transferencias voluntarias. Los últimos ajustes que se practicaron tendieron a reducir o eliminar programas, actividades o proyectos específicos. Después de cinco años de ajustes quedó demostrado que el método menos racional -el ajuste horizontal y por objeto del gasto- desde el punto de vista político es más viable que el corte en determinados programas o proyectos. Las negativas repercusiones sociales que tuvo el Decreto 455 del año 1999, diseñado según este último método, es un buen ejemplo de ello.

6. EXCESIVAS RESTRICCIONES PARA ADMINISTRAR LOS PROGRAMAS

Con las normas administrativas actuales los gerentes públicos enfrentan numerosas trabas para alcanzar una gestión eficiente. Por una parte, carecen de suficiente autonomía para el manejo de los recursos que necesitan para gerenciar. A diferencia de un administrador privado, los recursos que necesita los provee un sistema de asignación de fondos que funciona fuera de su ámbito de decisiones y en el cual tiene una escasa participación; por lo general, su papel de demandante de recursos está mediatizado por oficinas más cercanas a los niveles políticos de su jurisdicción. Desde el punto de vista formal, el administrador de un programa es responsable de producir determinados resultados, pero no tiene el poder de disponer autónomamente de los medios. Las reglas a las que tiene que sujetar su acción no solamente se refieren a la disposición de fondos, sino también al manejo del personal, a las contrataciones y a las inversiones.⁹

Estas normas reguladoras de la acción de los responsables de los programas, por lo general, tienen su origen en la necesidad del Estado de cumplir con objetivos globales, como lo son el evitar el desborde del gasto total, el control del uso de recursos públicos y propender a una mejor asignación sectorial de las inversiones. El conflicto se genera porque la sumatoria y articulación de estas regulaciones no resultan ser funcionales cuando se producen interferencias en el

proceso de obtención de los recursos o cuando existe la necesidad de adaptar las actividades micro administrativas a los cambios ambientales. Todo el panorama se agrava si tales normas se encuentran desactualizadas o padecen de un excesivo reglamentarismo

Esta realidad es una limitación para el éxito del presupuesto por programas en cuanto a que debilita y puede llegar a anular su potencial para asignar responsabilidades y pedir cuenta de los resultados por parte de los estamentos jerárquicos superiores.¹⁰ Para resolver el problema, en los países que más avanzaron en materia de Reforma del Estado se han flexibilizado las normas que pesan sobre el gerente público, otorgándole mayor independencia. Como contrapartida, la permanencia del mismo queda directamente vinculada al cumplimiento en la cantidad y calidad de resultados preestablecidos.

EL CONVENIO POR PROGRAMAS COMO UNA RESPUESTA SUPERADORA DE ESTAS DEBILIDADES

El balance de lo realizado entre 1991-1998 en cuanto al desarrollo de la Reforma del Sistema Presupuestario permite mostrar un relativo éxito en cuanto al desempeño de la función primaria de control del gasto y un avance lento y limitado en lo que se refiere a la función del sistema presupuestario para mejorar la calidad del gasto público nacional.

⁹Para tener una descripción más completa de esta situación se recomienda la lectura del artículo de Horacio Rodríguez Larreta (h) publicado en la revista de la A.S.A.P. N° 31 del año 1997. De dicho trabajo, se comparte más la presentación del problema que las propuestas formuladas.

¹⁰Estos estamentos no sólo abarcan a los de la línea jerárquica ascendente, sino también a dependencias que poseen una función superior de carácter funcional y que controlan la distribución de fondos, el sistema escalafonario, las normas de contrataciones y la aprobación de los proyectos de inversión.

La necesidad de superar los obstáculos señalada más arriba, en un contexto de imposibilidad de aumentar el gasto, fue lo que motivó el estudio de los Convenio por Programa.

CONVENIO POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO¹¹

Este instrumento llegó a la mesa de investigaciones de la Oficina Nacional de Presupuesto cuando trascendieron en el medio de los especialistas locales las experiencias de reforma de Nueva Zelanda y Australia.

Al poco tiempo de iniciado el estudio fue quedando claro que una de las ventajas del Convenio por Programa era el establecimiento de una relación directa entre la asignación de fondos y el cumplimiento de resultados. Esta relación quedaba formalmente explicitada en un convenio, sin otra mediación, entre el organismo financiador¹² y el organismo responsable de prestar un determinado servicio. La inteligencia del convenio exigía que las partes acordaran objetivos comunes, partiendo de objetivos particulares distintos. ¿Cómo lograrlo?: el organismo financiador comprometiéndose a ayudar al organismo prestador del servicio a obtener ciertos resultados cuantitativos y cualitativos, éste por su parte, aceptando lograr esos resultados no sobrepasando la asignación financiera compatible con la restricción presupuestaria global.

Un segundo punto que se fue esclareciendo en forma gradual fue la intrínseca necesidad que surge de la lógica del convenio de atender la estructura organizacional de la unidad ejecutora del programa. Una organización que acepte suscribir un convenio en el cual se compromete a obtener determinados resultados debe estar consciente de que dispone de la suficiente capacidad organizacional como para poder llevarlos a cabo. De este modo, a través del convenio, se instituye una necesaria relación funcional entre presupuesto y organización, uno de los aspectos desatendidos en la implementación del presupuesto por programas, tal como se señaló anteriormente.

Un tercer beneficio que permitía obtener del Convenio por Programas era la producción, durante su ejecución, de información genuina acerca de las causas y las razones de los problemas que se presentaran en los eventuales retrasos o incumplimientos en las metas del convenio. Al no haber restricciones en cuanto a la disponibilidad de información por parte del organismo financiador de los datos generados por el organismo prestador, se podía llegar a coincidir acerca de si la eventual falta de cumplimiento de lo acordado se debía a la falta de presupuesto, a razones exógenas, a cuestiones inherentes a la misma unidad ejecutora o, lo más probable, a una conjunción de éstas.

Un cuarto aspecto característico del Convenio por Programa era que tendía a minimizar las rigideces regulatorias que debía respetar el organismo ejecutor del programa. Este aspecto constituía uno de los rasgos esenciales del instrumento, aunque con diferentes formas y grados de aplicación.

¹¹La expresión debe considerarse como convencional. Se pueden usar indistintamente el término convenio (o acuerdo) programa. Con la denominación utilizada se procura enfatizar que el convenio se centra, preferentemente, en un programa presupuestario.

¹²En la actual organización del Estado Nacional no es posible adjudicar a una sola institución el papel de organismo financiador. Queda claro que la Secretaría de Hacienda tiene un papel fundamental al respecto, pero también cabe pensar en los papeles de rango superior que tienen el Congreso, el titular del Poder Ejecutivo, el Ministro Coordinador y el propio Ministro de Economía.

El último punto clave del Convenio por Programas era la necesidad de medir el desempeño del programa en lo referente a los resultados, antes y después del convenio. Puesto que el propósito del convenio consistía en mejorar, en cantidad o calidad, los servicios públicos con una dada dotación de recursos presupuestarios, esta medición debía permitir calificar con la mayor objetividad y amplitud posibles el desempeño actual del programa. El convenio tendría éxito, si una vez cumplido, era posible palpar las mejoras obtenidas, sabiendo que estas mejoras eran la consecuencia del mismo.

EL MODELO DE CONVENIO POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO PROPUESTO POR LA OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO

El modelo propuesto se desarrolló en el marco del programa suscrito entre la Secretaría de Hacienda y el Banco Interamericano de Desarrollo (Préstamo BID 826/OC-AR) en el módulo que estuvo a cargo de la ONP. Para ellos se contrató a un grupo de consultores¹³ que trabajaron en forma mancomunada con el Director de la Oficina y la Directora de Evaluación Presupuestaria, Lic. Susana N. Vega.

Como resultado del análisis realizado el Convenio por Programa fue definido como un acuerdo institucional entre la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, con el soporte técnico de la Oficina Nacional de Presupuesto, y la institución responsable de ejecutar uno o más programas presupuestarios, por el cual la Subsecretaría de Presupuesto asume ciertos compromisos, inherentes a su competencia, para ayudar a la contraparte a cumplir determinados resultados que permitan mejorar la prestación

actual. Este convenio debía estar inserto dentro de las políticas públicas desarrolladas en la Jefatura de Gabinete de Ministros y estar asistido técnicamente por la Secretaría de la Función Pública y la Sindicatura General de la Nación.

Considerando que los organismos ejecutores de programas podían estar en diferentes condiciones en cuanto a su capacidad operativa, se diseñaron tres tipos de convenio: Convenio para la Autoevaluación Organizacional (CAO), Convenio de Estándar Mínimo (CEM) y Convenio para la Reinversión Organizacional (CARO). Se construyó así una tipología básica, la cual estaba abierta a la incorporación de otros elementos, según el diagnóstico específico de cada organismo.

El objetivo del convenio tipo CAO es mejorar la calidad, cantidad y eficiencia del servicio prestado por el organismo, hasta alcanzar los niveles óptimos establecidos para dicha producción institucional, según estándares internacionales. Se trata de un organismo que mide y evalúa los resultados, maneja técnicas de gerenciamiento moderno y tiene acceso a información internacional que le permite auto ubicarse en los estándares internacionales. No obstante estas notas positivas, existen márgenes de maniobra para superar la cobertura del servicio, la calidad y la eficiencia, o al menos una de ellas. El Convenio constituye el estímulo que el organismo requiere para alcanzar el óptimo.

El Convenio de Estándar Mínimo (CEM) se realiza con un organismo cuyo desempeño es aceptable, pero en un estándar mínimo. Dada esta situación, el convenio tiene como objetivo mejorar la calidad, cantidad y eficiencia del servicio prestado, pasando del

¹³En la etapa de diseño los consultores fueron el Lic. Santiago Montoya, la Lic. Roxana Carelli y el Lic. Luis Landoni.

estándar mínimo a uno superior. Si bien no se requiere una medición totalmente objetiva del servicio prestado, existen indicios claros de que, tanto su cobertura, la calidad del servicio y la eficiencia registra bajos estándares, siendo sus causas desconocidas o poco fundamentadas. Existen además amplios márgenes de maniobra para intentar un reordenamiento organizacional.

El tercer tipo de convenio exige la redefinición de la misión, los procesos y la organización del organismo. Se presentan graves problemas operativos y de organización que impiden el cumplimiento del objetivo social buscado al crear el programa público.

COMPROMISOS DE LAS PARTES

Las partes se comprometen a conseguir lo que, desde el punto de vista formal, es un objetivo propio de la unidad ejecutora del programa. Solamente, en la complejidad de la administración pública, con responsabilidades fragmentadas y con asignación centralizada de recursos financieros, puede comprenderse la legitimidad de la necesidad que tiene un organismo público de comprometerse con un tercero a cumplir con lo que, de acuerdo con la legislación imperante, está en la base de sus derechos y obligaciones.

Algo similar sucede con el compromiso que asume la Secretaría de Hacienda o una de sus dependencias subordinadas. Su papel tradicional de "guardián del Tesoro", se amplía, mediante el convenio programa, hasta ser un órgano directamente involucrado en la mejora de una determinada prestación. Esta ampliación de sus funciones es una forma concreta de cumplir, en toda su extensión, los objetivos de la Ley de Administración Financiera.

La novedad del instrumento no consiste tanto en el compromiso que asume la unidad ejecutora del programa, sino en lo que se compromete a respetar la Secretaría de Hacienda. Es aquí que existe la dificultad en hallar una solución conveniente que le sirva a la contraparte y que a su vez no interfiera en la función fiscal de aquella. Los compromisos del órgano financiador están condicionados. Salvo un motivo excepcional, el convenio - programa no puede prometer la asignación de recursos financieros adicionales a los previstos en el Presupuesto General. Si así fuera, además de promoverse un instrumento de gestión que aumente desde el vamos el gasto público, podría generar reclamos por parte de las unidades ejecutoras que, mayoritariamente, están fuera de los convenios. Además, la Secretaría de Hacienda, a pesar de tener mucho protagonismo en la asignación de recursos, no puede garantizar por sí misma ese plus de fondos. En este sentido el título de órgano financiador no es perfecto.

Tampoco el convenio programa puede liberar al organismo ejecutor del cumplimiento de las normas vigentes, en el supuesto de que ello fuera posible. Estas normas, si están vigentes, están para ser cumplidas; en el caso que se demuestre que las mismas son perjudiciales para la gestión pública, que el costo de su aplicación supera claramente a los beneficios, las mismas deben ser modificadas o simplemente derogadas para el conjunto de la administración pública.

Evidentemente estas dos restricciones le quitan dos importantes incentivos a la firma de un convenio - programa por parte del organismo ejecutor. En general, el instrumento surgió como una necesidad de que estos organismos tuviesen ciertas garantías en cuanto a los recursos

presupuestarios y que adquirieran mayor flexibilidad para organizar su actividad productiva.

La solución dada por la ONP al diseño de los Convenios por Programas fue eliminar estos puntos en los compromisos fiscales, aún sabiendo que ello podría hacer inútil la iniciativa. Se consideró, en cambio, que el incentivo del organismo ejecutor radicaría en establecer una relación directa ("personalizada") con la Secretaría de Hacienda, en la cual ésta obtendría un conocimiento de "primera agua" de los principales problemas del organismo y brindaría una activa asistencia técnica en materia presupuestaria e incluso en lo referente al fortalecimiento institucional. Por otra parte, para hacer menos onerosa la administración del farrago de normas reguladoras de la gestión, en el plan de trabajo del convenio debía darse lugar a la capacitación del personal involucrado en el conocimiento y la aplicación inteligente de las mismas, especialmente en esto último.

ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACION

Se consideró conveniente seguir una estrategia gradual de modo de poder "testear" la herramienta, comprenderla mediante un procedimiento empírico, pudiendo realizar ajustes sobre la marcha al diseño original.

La puesta en práctica de los convenios por programa debía contar con la aceptación, no necesariamente formal de la Jefatura de Gabinete de Ministros debido a las funciones que asumió en todo lo vinculado con la Reforma del Estado a partir de 1995. No era necesario una actitud activa por parte de la misma, pero desde el principio quedó claro que después de la realización de la

experiencia piloto, los convenios por programa debían formar parte de una estrategia más global en cuanto a la mejora de los resultados de la gestión pública. Por otra parte, el mismo instrumento en el mediano plazo debía ser compatibilizado con la técnica del planeamiento estratégico que empezó a llevar a cabo la Jefatura de Gabinete a partir de la denominada Segunda Reforma del Estado.

Una segunda razón de la participación de la Jefatura de Gabinete era que de ella dependía la Secretaría de la Función Pública. En este caso se trataba de lograr su participación como órgano asistente a la Secretaría de Hacienda en el propio desarrollo de los convenios, dadas sus especialidades en diseño escalafonario, normas sobre personal, capacitación en las diferentes facetas de la gestión pública y medición de la calidad de los resultados. En especial, era importante para el éxito del convenio aplicar el conocimiento acumulado por esta Secretaría en el desarrollo del programa de calidad de las organizaciones públicas, sustentado en la experiencia del Citizen Services que venía aplicando con cierto éxito el Reino Unido.

Otro punto relativo a la estrategia de implementación era que la iniciativa no debía interrumpir el mantenimiento y perfeccionamiento del sistema de seguimiento físico - financiero de la ejecución del presupuesto, que tiene su centro de actividades en la Oficina Nacional de Presupuesto a partir de la Reforma de la Administración Financiera Pública. Como en su etapa inicial, los convenios debían abarcar un número reducido de programas, quedaba claro que era necesario intensificar los esfuerzos orientados a mejorar la eficiencia y eficacia del conjunto de la administración.

El criterio de selección de los programas fue el resultado de la combinación de una razón teórica con otra práctica. Los programas debían tener un presupuesto relativamente menor pero con un objetivo de alto valor estratégico. Así surgieron en la lista de unidades ejecutoras de programas: el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR), el Instituto Nacional de la Propiedad Intelectual (INPI), la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), el Instituto Nacional del Agua y el Ambiente (INAA) y el Centro Nacional de Rehabilitación Social (CENARESO). Todos ellos no eran relevantes desde el punto de vista financiero pero ejecutaban programas públicos en áreas tan sensibles como la tecnología minera, la propiedad intelectual, el control de medicamentos y alimentos, el control del medio ambiente y del manejo del agua y la atención y reinserción de pacientes adictos a drogas.

Iniciadas las conversaciones con los organismos responsables de los programas, en la estrategia de implementación diseñada el punto de partida es la firma de un Preacuerdo. Este debía identificar el tipo de convenio a suscribir, los acuerdos básicos en cuanto a los compromisos de las partes y la realización de un plan de trabajo, detallado a nivel de proyecto, el cual constituirá la parte fundamental del convenio. Este Preacuerdo debía ser firmado por el titular de la unidad ejecutora y el Subsecretario de Presupuesto. Antes de firmarlo, ambas partes debían contar con el beneplácito de sus respectivas e inmediatas autoridades. También debía dejarse constancia en el Preacuerdo del conjunto de profesionales que estarían

directamente involucrados en la formulación y ejecución del plan de trabajo.

El período para la elaboración del Plan de Trabajo debía ser suscripto por los mismos firmantes del Preacuerdo. El mismo tendría explicitado el objetivo, el plazo, los compromisos de las partes, las causales de rescisión y como anexo el plan de trabajo aprobado, en el cual se debían marcar las diferentes secuencias de implementación y seguimiento. El plazo no debía superar el año, aunque dando la posibilidad de una prórroga. Dentro de los compromisos debía aclararse la participación de un órgano supervisor independiente y la aceptación de la colaboración de otras dependencias técnicas (Secretaría de la Función Pública).

Dentro del convenio por programa, la ONP debía desempeñarse en la faz técnica y operativa. Por eso resulta necesario que en la misma se forme el equipo responsable de asegurar el buen diseño y la correcta ejecución de los diferentes convenios. Cada convenio debe estar a cargo de un responsable, el cual a su vez depende de un coordinador general del proyecto. El equipo de trabajo se integra con personal de línea y con especialistas externos.

Asimismo, dado que el objetivo del convenio era pasar a un plano prestacional superior respecto al objetivo del programa, la presencia de un órgano supervisor independiente resultaba necesaria para tener una apreciación y medición lo menos subjetiva posible de la eficiencia, cobertura y calidad del servicio prestado al inicio y al finalizar el convenio.

Por último, quedó claro que una vez finalizado el primer año de la experiencia, en donde se dispondría de una idea más ajustada del instrumento y del diseño realizado, se iba a

estar en condiciones de delinear las etapas siguientes y el verdadero alcance de la estrategia gradual adoptada.¹⁴

¹⁴A fines del año 1998 el Subsecretario de Presupuesto, Contador Guillermo Lesniewier suscribió los primeros Convenios por Programas con los responsables del SEGEMAR, ANMAT, el INAA y el CENARESO. A pesar de los intentos realizados no se pudo concretar la firma del convenio con el INPI.

ANEXO: EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y EL DISEÑO ORGANIZACIONAL

LIC. ALEJANDRO BROCATO¹

En los últimos años se ha logrado la institucionalización del Presupuesto por Programas en el ámbito de la Administración Nacional. Se ha construido un importante avance en cuanto al uso de los aspectos formales de la técnica, lo cual se expresa en los crecientes volúmenes de los tomos del Presupuesto Nacional.

La citada publicación del presupuesto aprobado incluye las aperturas programáticas según la ordenación jurisdiccional. Se identifican los distintos programas, sus objetivos de política, la cantidad de bienes y servicios terminales, los que llegan a los ciudadanos, la cantidad de recursos humanos involucrados, las unidades ejecutoras responsables tanto del programa como de la división en actividades dentro de los mismos y los correspondientes créditos y recursos financieros involucrados. Esta importante

información es puesta a disposición del público en general, suponiendo ésto una importante mejora en cuanto el ciudadano sepa qué se hace con el dinero de sus impuestos.

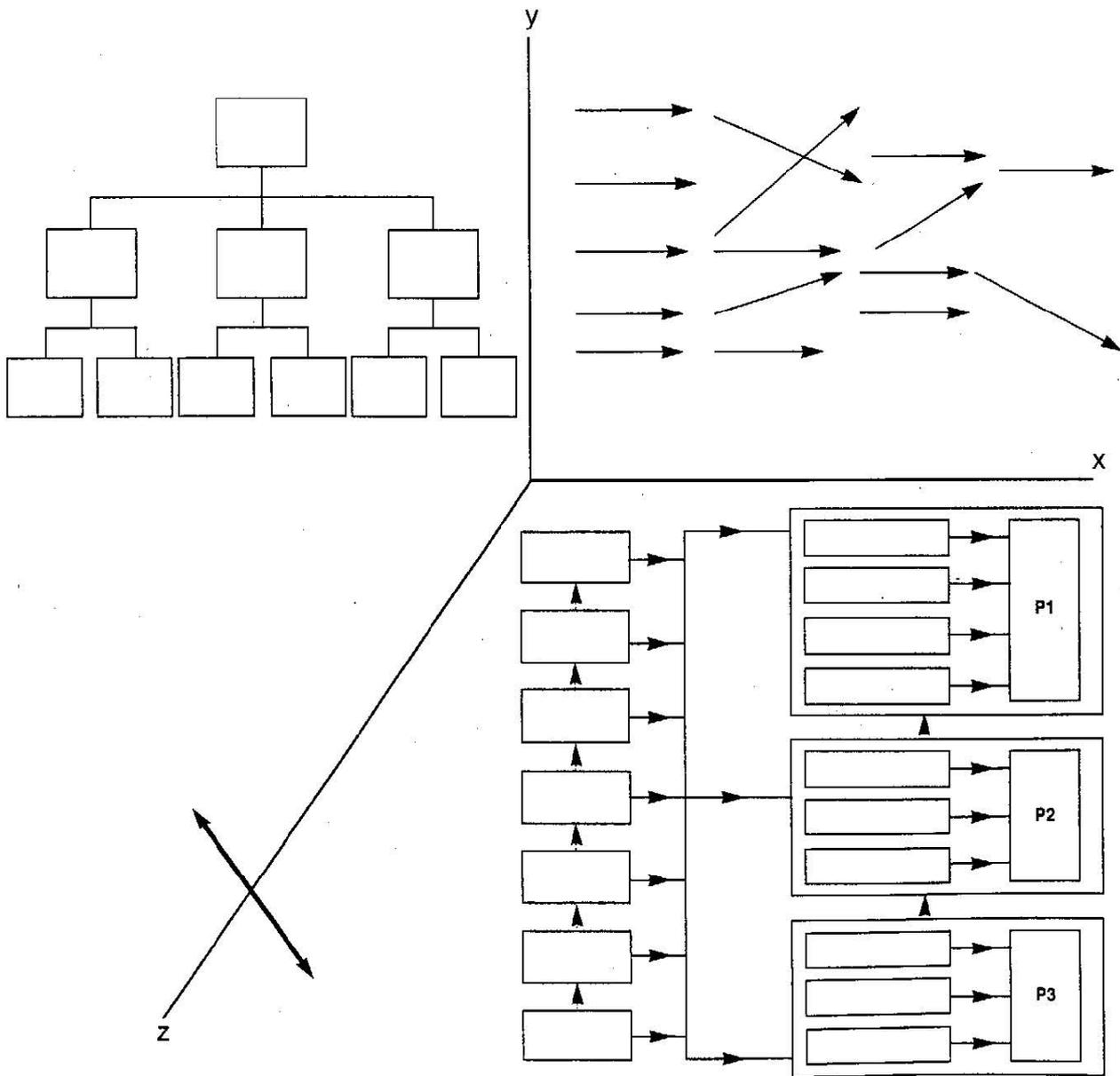
Dentro de la Oficina Nacional de Presupuesto se ha venido reflexionando sobre otros aspectos que tienen que ver con cierta limitación, dentro de las jurisdicciones y organismos descentralizados, del papel que juegan los programas. Esto se ha visto potenciado por la constatación de inconsistencias entre las informaciones de gestión, en particular el número de productos informado, y los gastos asociados.

La tesis que se sostiene es que la forma de la organización de la administración pública ha limitado los logros que se esperaba obtener del presupuesto por programas. Para ayudar

¹Asesor de la Oficina Nacional de Presupuesto. Docente de post-grado Universidad de Barcelona, España.

a la explicación de esta afirmación nos valdremos de un gráfico. En el mismo están representados tres planos de la realidad de una misma organización y que se consideran

fundamentales para lo que se intenta probar. A continuación se describirá cada uno de ellos.



CUADRANTE X-Y

Plano de la forma en que se realizan las productos. Es la representación de la forma cómo se hacen las cosas. Corresponde a lo que en administración se define como un cursograma. El supuesto es que un observador imparcial concurre a una organización a ver cómo se consiguen los productos. Pero no se basa en lo que define el manual de procedimientos o funciones, en caso de que estos existan, ni en las explicaciones recibidas al respecto. Consta cómo el bien o servicio se va construyendo en la práctica. Para ordenar esta información, puede considerarse las personas involucradas o, lo que es más común, los propios nombres que la organización se da. Por ejemplo departamentos o unidades organizativas análogas.

Este plano es sobre el cual se identifican los procesos. En consecuencia es donde se puede medir la eficiencia y mejorarla. Aquí no nos referimos a la macro eficiencia asignativa, con un mismo conjunto de recursos se puede hacer mantequilla o cañones, cuestión que tiene que definir la dirección de la organización, sino a la micro eficiencia, relacionada principalmente con el nivel en el uso de insumos, posibles duplicaciones, tiempos muertos, calidad del trabajo, etc.. Este es el plano donde la reingeniería, actualmente, busca un nuevo diseño de los procesos para un mejor rendimiento de la organización.

CUADRANTE Y-Z

El segundo plano es el correspondiente a cómo están agrupadas las unidades de la organización. La forma gráfica que toma el

criterio estructurador es el organigrama, el cual en forma esquemática, se incluye en dicho cuadrante. En la administración pública nacional el criterio de diseño es el correspondiente al modelo funcional, el cual es el tipo dominante y casi exclusivo.

Este criterio de agrupamiento, según la función, considera que, para que la organización cumpla sus cometidos se deben identificar las principales funciones a desarrollar (por ejemplo compras, producción o ventas en una empresa) y entonces es conveniente la creación de un órgano especializado que cumpla dicho cometido. Presenta como ventajas el estimular la especialización, ya que los componentes de cada órgano, deben ser similares. A esto debemos añadir que el supervisor debe ser también un semejante profesional². En principio todos estos órganos hacen su aporte hasta concretar el producto.

La coordinación está formalizada en el propio diseño que define qué órganos deben existir. En la práctica, principalmente cuando el trabajo no es complicado, se va requiriendo más personal de dirección y personal a secas para que funcione como enlace para la coordinación y todo esto supone también la proliferación de reglas.

En los casos de que el trabajo es complicado, se encuentra que no existe un mecanismo de coordinación y la forma en que se resuelve esta ausencia es dejar que los problemas de coordinación asciendan hacia unidades de nivel jerárquico superior. En general estos niveles quedan colapsados y deben enfrentarse a la toma de decisiones sin disponer de la cantidad de información pertinente para la misma.

² Se está utilizando profesional como "la actividad a la que se dedica una persona. De profesión médico. Carpintero de profesión". Diccionario María Moliner de Castellano. Editorial Gredos.

Una de sus principales desventajas es que: "La importancia atribuida a las estrechas especializaciones hace que disminuya la atención prestada al output global, interesándose los individuos por sus propios medios más que por los fines más amplios de la organización."³ A esto podemos añadir la proliferación de reglas para dar coherencia y sentido a la organización, una búsqueda de racionalización de estructuras, aunque sólo sea de forma escrita. Este sedimento a través del tiempo puede acabar generando actividades sin sentido, sin beneficiarios, que se deben concretar porque las instrucciones o la costumbre así lo indican.

CUADRANTE X-Z

El tercer plano es el que corresponde al presupuesto por programas según la metodología vigente. El principio rector para aplicar esta técnica es identificar los bienes o servicios, productos, que la organización brinda al mundo externo. Es, a partir de éstos, que se hará el encadenamiento organizativo, con sus responsables bien identificados y en función a las cantidades de producto a proveer, se calculará el presupuesto. En este sentido, el presupuesto es la parte financiera y posterior de las metas de producción o provisión.

La organización para concretar los programas debe incurrir en otros gastos asociados. Es por esto que en el dibujo aparecen las actividades centrales y comunes que tienen que ver con los aspectos indirectos existentes en esa organización y que se consideran necesarios según la conducción, los valores de la época y la historia de la propia organización.

INTERRELACIONES

En esta explicación resumida, acotada y estilizada, ¿cómo se combinan los distintos planos?. Siendo rigurosos y según el propio gráfico, no se combinan. Se están tomando como variables independientes, las cuales definen ángulos de noventa grados. Una justificación de esto es considerar que se ocupan de distintas cosas. El presupuesto por programas es un sistema de información y control, el organigrama representa, antes que nada, la distribución del poder formal dentro de la organización. La medición de cómo se hacen las cosas dependerá tanto del momento que se elija para hacer la medición como los criterios del analista de procesos y del grado de formalización de la propia organización.

Pero sabemos que esto responde a distintos aspectos de una misma realidad y sospechamos que debe haber interrelaciones. El primer aspecto a destacar es que el presupuesto por programas, dado su acento y encomio en brindar los productos, tiene una sugerencia implícita a favor de las formas organizativas dirigidas a un diseño según el producto. Esto no se lleva bien con una Administración Pública de tipo funcional como modelo exclusivo. Esta Administración es dividida según criterios institucionales en trozos más pequeños que en muchos casos incorporan distintos programas. En este sentido el presupuesto por programas, más tarde o más temprano, presionará sobre el criterio de agrupación de unidades de la organización y esto es lo que expresa la flecha que va desde el presupuesto al organigrama.

³ Ver al respecto, Henry Mintzberg, "La estructuración de las organizaciones", Ariel Economía, Barcelona, 1988, página 158.

Un segundo aspecto de estas posibles interrelaciones es lo que el diseño formal le hace al sistema de presupuesto. Aquí corresponde hacer una aclaración: este sistema de presupuesto por programas le fue impuesto a todas las organizaciones públicas. No surgió como resultado de una construcción o resultado de una elección en las propias organizaciones. Es un sistema de información y control que otros creen que les será útil. Esto hay que remarcarlo para tratar de ponerse en la cabeza y sentimientos de los responsables de esas organizaciones. Tal vez la expresión "...esta información la pide Hacienda" resume mejor que cualquier otra explicación esta sensación de ajenidad. No se hace la recolección de información porque le sirva a la misma organización sino como respuesta a una situación de desventaja: si no se entrega la información, no habrá dinero.

Esto último tal vez pueda explicar por qué las autoridades políticas de los distintos organismos no tienen reuniones ejecutivas diferenciales con los responsables de los programas. Esta afirmación taxativa requiere de una explicación complementaria. En un mundo ideal los responsables de los programas deberían ser los que más saben sobre los aspectos técnicos para conseguir cumplir con éxito un cierto proceso de combinación de insumos. En una empresa se corresponderían con los jefes de fábrica. Aparte de esto hay otros cargos que tienen que se ocupan de otros aspectos que hacen al éxito y la sobrevivencia de la organización y que tienen que ver con cierta representación y defensa frente al mundo externo.

En la administración pública se han resuelto estos dos aspectos, productivo y representación, asignando la responsabilidad de ser unidad ejecutora a los mayores cargos que tienen que ver con la representación de la

propia organización. Esto es lo que denota la flecha que va desde el organigrama a la apertura programática. La forma práctica es que el presupuesto reproduce muchas veces el organigrama, donde las unidades ejecutoras son las distintas secretarías y subsecretarías. En este sentido, la organización funcional le ha ganado al presupuesto por programas dado que los mismos no son el eje del funcionamiento de las jurisdicciones. En una forma caricaturesca: importa más el comentario periodístico que el grado de éxito en el cumplimiento de la programación física.

Un tercer aspecto es que el presupuesto por programas tendería a dejar transparente los gastos vinculados directamente con los productos y otros gastos que son indirectos. Los gerentes públicos, igual que los privados, tienen entre sus fines hacer crecer a su organización. De esta forma ellos pueden, a su vez, crecer en su vida profesional. En este sentido, el presupuesto por programas no es un buen aliado para ocultar diversificaciones un tanto discutibles.⁴ En consecuencia habrá una tendencia a no diferenciar las actividades más vinculadas con los programas del resto de las mismas y a agrupar los insumos de forma no congruente con las finalidades de dichas actividades. Con lo cual la calidad de la apertura programática será pobre, y poco informará sobre la forma en que se deberían conseguir la provisión de bienes y servicios.

Estos tres aspectos son, tal vez, los que más explican la limitación en el éxito del funcionamiento de los programas. Los convenio - programa deberían incluir estas problemáticas en su diseño original para no repetir, bajo otro instrumento de cambio y mejora, cierto éxito de la inercia organizacional.

⁴ Valga como ejemplo de estas confusiones que una empresa privada de telefonía organiza actividades de espectáculos teatrales.