

**ELEMENTOS PARA UNA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO
PERUANO EN EL CONTEXTO DE UNA ECONOMÍA DE MERCADO**

CLAUDIO HERZKA

1ª edición: Lima, agosto de 1996

Impreso en el Perú

© Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE

Av. del Ejército 1870, San Isidro, Lima

Edición: José Peláez Cáceres

Catalogación en la fuente: CENDOC-BIBLIOTECA-GRADE

Herzka, Claudio

Elementos para una reforma del sector público peruano en el contexto de una economía de mercado. -- Lima: GRADE, 1996. -- (Documento de trabajo, 23).

<SECTOR PÚBLICO> <REFORMAS ESTRUCTURALES> <ECONOMÍA DE MERCADO> <AMÉRICA LATINA><PERU>

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
1. EL PROCESO DE REFORMA ESTRUCTURAL EN AMÉRICA LATINA	9
2. SISTEMAS INSTITUCIONALES Y ORGANIZATIVOS	12
3. EL NUEVO PAPEL DE LA GESTIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR PÚBLICO	13
3.1. Nuevas funciones del Poder Ejecutivo	14
4. RESPONSABILIDADES Y OBLIGACIONES DEL PODER EJECUTIVO	16
4.1. Definición de políticas	16
4.2. Diseño del marco institucional y organizativo	19
4.3. Gestión y administración pública	23
5. ASPECTOS COMPLEMENTARIOS	27
5.1. El Congreso en la definición de la política económica	27
5.2. El Poder Judicial en la administración del mercado	27
5.3. Capacidad analítica de los partidos políticos	28
5.4. Contribución del sector privado a la formulación de políticas	28
5.5. Sistema de participación de la sociedad civil	29
6. LINEAMIENTOS PARA UNA REFORMA	29
6.1. Aspectos generales	30
6.2. Metodología para el diseño de una propuesta	31
6.3. Una propuesta para el caso peruano	32
7. COMENTARIOS FINALES	37
BIBLIOGRAFÍA	39
ANEXOS	
Anexo 1: Estructura organizativa básica y niveles de responsabilidad de la administración pública: asuntos económicos y sociales	44
Anexo 2: Principales funciones de la administración pública: asuntos económicos y sociales	45
Anexo 3: Asignación de funciones básicas de carácter económico y social, gobierno central por sectores	48

PRESENTACIÓN

Actualmente en el Perú existe mucha controversia, mas insuficiente discusión, sobre el papel que le corresponde cumplir al sector público y sobre las reformas que deben introducirse en su estructura. Entre quienes opinan que el sector público debe reducirse a su mínima expresión y quienes piensan que debe fortalecerse para cumplir un rol fundamental regulando un mercado estructuralmente imperfecto, están muchos otros que le asignan una función clave en la promoción del crecimiento económico y el desarrollo social y no faltan quienes aún defienden modelos en los cuales el Estado se encarga directamente de la provisión de ciertos bienes y servicios.

La redefinición de responsabilidades y obligaciones del Estado, y el logro de un mínimo grado de acuerdo social al respecto, son tareas ineludibles si es que se desea que las reformas estructurales –introducidas con relativo éxito pero no poco costo para el país– resulten sostenibles.

En este trabajo se propone un conjunto de elementos básicos que deben ser considerados para el diseño de cualquier estrategia de reforma del sector público en el Perú, abordando cuestiones de carácter económico, social, político y de organización institucional. GRADE considera y confía que su publicación puede contribuir al desarrollo del tipo y nivel de discusión que debería sustentar el proceso de toma de decisiones en esta esfera.

Claudio Herzka es economista de profesión, especializado en análisis macroeconómico y comercio exterior. Se ha desempeñado como funcionario público en el Banco Central de Reserva y en la Dirección General de Comercio del Ministerio de Industria y Comercio, como funcionario de la JUNAC y, en el sector privado, como investigador de GRADE y consultor en APOYO y Macroconsult. Actualmente trabaja como consultor internacional tanto en sus campos originales de especialización como en el ámbito de las reformas del sector público y el desarrollo institucional.

Lima, agosto de 1996

INTRODUCCIÓN

El papel del sector público y las reformas que se deben introducir en su estructura es uno de los temas sobre los cuales todavía existe fuerte controversia en el Perú y en otras sociedades latinoamericanas. El debate no ha disminuido, pese a la creciente aceptación del modelo económico mayoritariamente implantado en la región desde fines de la década pasada y principios de ésta, basado en la asignación de recursos a partir de criterios de mercado. Las opiniones van desde el extremo de considerar que el sector público debe ser reducido a su mínima expresión, hasta sostener que el Estado debe regular un mercado estructuralmente imperfecto, con distorsiones que afectan la competencia y una distribución desigual de los poderes político y económico.

No existe pues consenso sobre el grado de intervención del sector público más adecuado al nuevo modelo económico. Claramente, las particularidades de cada país exigen un tratamiento definido según el contexto político y económico en el cual se toman las decisiones: algunos elementos serán más trascendentes en algunos países que en otros y los órdenes de importancia así como las urgencias variarán necesariamente. Asimismo, el apoyo a la reforma y su viabilidad política determinarán lo que es posible emprender.

Sin embargo, debe tenerse muy claro que el marco de política macroeconómica hoy imperante requiere necesariamente una profunda redefinición de las responsabilidades y obligaciones del sector público. Se debe pasar de un papel predominantemente **interventor del mercado**, que afectaba directamente la asignación de los recursos (mediante tributos, aranceles y sistemas paraarancelarios, controles de cambios, subsidios y transferencias, inversión pública, organismos públicos descentralizados, empresas estatales, entre otros instrumentos), a un papel de **administrador del mercado**, que garantice un marco global con reglas de juego estables y transparentes, y con un sector privado compitiendo por los recursos y los consumidores, tanto nacionales como extranjeros. Al Estado le toca actuar como organismo regulador, ser un "árbitro" en la solución de contro-

versias para evitar el abuso de los que logran posiciones dominantes en el mercado. La promoción de la equidad social debe ser su otra gran tarea.

En este artículo se plantean los elementos básicos para el diseño de una estrategia de reforma del sector público en el Perú. Los temas que se abordan son principalmente de carácter económico, social y de organización institucional. Sin embargo, se discuten también elementos políticos, incluyendo la seguridad externa e interna, el fortalecimiento de la democracia, la defensa de los derechos humanos, la conservación del medio ambiente y la participación de la sociedad civil. En cambio, se ha preferido dejar pendientes los aspectos legales (especialmente la cuestión constitucional), de organización del Estado y de interacción con el entorno internacional. Aunque estos aspectos afectan necesariamente el marco institucional de la política económica, ya hay quienes están dedicados a profundizar en estos temas en el Perú.

Además de esta introducción, este artículo consta de seis secciones. En la primera de ellas se reseña el proceso de reforma estructural que ha venido dándose en los últimos años en América Latina. En la segunda se presentan algunas definiciones respecto del marco institucional y organizativo. La tercera sección discute el nuevo papel del sector público en la gestión de la política económica. La cuarta, a su vez, reseña los principales temas relacionados con la definición de responsabilidades y obligaciones del sector público. En la quinta sección se presentan algunos temas complementarios a la reforma del sector público. En la sexta se describen finalmente los lineamientos básicos para la reforma y se presenta una propuesta de estructura organizativa e institucional para la gerencia de la economía en el nuevo contexto de política económica. En la última sección se presentan algunas reflexiones finales.

1. EL PROCESO DE REFORMA ESTRUCTURAL EN AMÉRICA LATINA

El acontecer económico de los últimos años en América Latina ha estado caracterizado por

un proceso de reformas que debieron ser emprendidas para enfrentar la crisis que se desató a comienzos de la década de los ochenta. Como es bien sabido, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones propuesto en los años sesenta por la CEPAL, el cual en muchos casos fue aplicado radicalmente, derivó en una industrialización costosa y poco competitiva de las economías de la región y afectó a los sectores extractivos de exportación tradicional como la agricultura, la pesca y la minería. La consecuencia fue un creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que fue cada vez más difícil financiar. Estimulado por el fácil acceso al financiamiento internacional, el gasto público creció significativamente e indujo una expansión del sector público, muchas veces en perjuicio del sector privado. Sin embargo, la retracción de los capitales internacionales por efecto de la crisis de pagos de México en 1982, impidió seguir financiando el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y despertó a los países de la región a la dura realidad de tener que enfrentar el ajuste en sus economías.

Algunos gobiernos percibieron antes que otros la necesidad de realizar el ajuste. Sin embargo, la mayoría evitó adoptar soluciones realistas, optando por aplicar medidas de carácter controlista, tales como la reestructuración o el no pago de la deuda externa, la limitación en el uso de las divisas a través de controles cambiarios o de importaciones, la regulación de las actividades del sector financiero, la imposición de restricciones sobre movimiento de capitales asociados con inversión extranjera, entre otras. Al principio pocos aceptaron que era necesario reestructurar la economía para adaptarla a un nuevo entorno internacional, en el cual el acceso al crédito estaba limitado.

Las medidas dilatorias del ajuste causaron procesos agudos de inflación y recesión, en muchos casos simultáneos. Peor aún, como es común en estos casos, la distribución del ingreso se tornó más regresiva y se acentuó la po-

breza. La gravedad de los problemas no impidió que durante este período dilatatorio el sector público continuara expandiéndose (para poder operar los crecientes controles), pese a que sus recursos se reducían, tanto por efecto de la menor presión tributaria como por el corte del financiamiento internacional. Sólo la expansión del financiamiento interno (por lo general, emisión inorgánica) permitió cubrir los requerimientos del sector público.

No obstante, finalmente la realidad terminó imponiéndose. Gradualmente, ganó aceptación entre políticos y tecnócratas la necesidad de estabilizar las economías mediante la derrota de la inflación y la introducción de ajustes al sistema institucional para facilitar el funcionamiento del mercado y limitar la intervención del sector público¹. En algunos países de la región (Chile y Colombia) el consenso se logró con rapidez. En otros (Argentina, Bolivia y Perú) sólo fue posible luego de las dramáticas lecciones de la crisis hiperinflacionaria. El proceso continúa en la región hasta hoy, como lo demuestran los recientes acontecimientos en el Brasil y Venezuela.

Uno de los primeros resultados de la introducción de programas de estabilización fue el progresivo descenso del ritmo inflacionario. Asimismo, los déficit fiscales se redujeron, los bancos centrales dejaron de emitir para financiar el déficit fiscal, se eliminaron los subsidios, el precio de la moneda extranjera se liberó para reflejar con mayor precisión las fuerzas del mercado, se liberalizó la importación y exportación de bienes y servicios para crear mayor competencia, etc. En algunos países, la estabilización logró generar condiciones de equilibrio que favorecieron un nuevo impulso al crecimiento con relativa celeridad; en otros, el proceso ha sido más lento y complicado.

Paralelamente a la estabilización, los países de la región han venido aplicando un amplio conjunto de medidas para reformar la estructura misma de sus economías. La base de la

¹ Para efectos del presente documento, se define el marco institucional como el conjunto de normas y reglas formales e informales que guían y limitan el accionar de las organizaciones que operan en el mercado.

"nueva" política económica ha sido facilitar la asignación de recursos de acuerdo a las leyes del mercado y promover la internacionalización de la economía mediante un incremento de la competencia. Entre las principales medidas adoptadas se cuentan la virtual eliminación de los subsidios y transferencias, la reforma y liberalización del mercado financiero, la apertura a la importación de bienes y servicios, la liberalización de precios y reducción de controles, la reducción del gasto público y la privatización de empresas y servicios públicos, el estímulo al ingreso de capitales extranjeros, la reforma del mercado laboral, etc. En la mayoría de los países de la región se percibe una convergencia en el tipo de políticas económicas que se están aplicando².

Puede decirse que el sistema financiero internacional ha "inducido" este proceso de reformas mediante dos mecanismos. El primero lo constituye el carácter condicional que se ha introducido en los sistemas de financiamiento de la balanza de pagos y de reestructuración de la deuda (fondos de estabilización, préstamos de ajuste estructural, préstamos de ajuste sectorial, renegociaciones en el Club de París, negociaciones con la banca comercial en el marco de las propuestas Baker y Brady). El segundo es la provisión de "asistencia técnica", que en realidad consiste en el diseño de las principales medidas que luego se exige adoptar a los países. En algunos casos la introducción de las reformas ha contado con significativo apoyo de la élite política, pero fue resistida en otros, muchas veces con alto costo y poco beneficio³.

El proceso de estabilización y reformas estructurales ha implicado de por sí una redefinición del papel del sector público en el manejo de la política económica. La reducción del gasto público en términos reales, la apertura externa, la eliminación de los controles y regulaciones que caracterizaban el funcionamiento del gobierno central, la privatización de las em-

presas públicas, el énfasis en el gasto social, para sólo citar algunos ejemplos, modifican necesariamente el ámbito y la cobertura de la acción del sector público. Como resultado de estas medidas, el sector público, sobre todo el Poder Ejecutivo, se ha ido tornando más pequeño y menos intervencionista.

Por otro lado, los principales efectos negativos del proceso de ajuste y estabilización han sido la regresión en la distribución del ingreso y el incremento de la pobreza. Aunque la medición y, por ende, la profundidad de estos efectos son objeto de discusión, las consecuencias del ajuste enseñaron que la falta de equidad y la pobreza debían ser enfrentadas si se quería contar con suficiente apoyo político para asegurar la estabilidad del sistema democrático y el ambiente adecuado para lograr un crecimiento sostenido. La mayoría de los países de la región requiere de décadas de crecimiento (especialmente en términos de oferta de empleo) para incorporar a las grandes mayorías a la economía de alto nivel de consumo. Inevitablemente, la dualidad entre una economía formal y de alto consumo y otra informal, de productividad marginal y bajos niveles de ingreso, se mantendrá en la región por un largo período. El reconocimiento de esta situación y la necesidad de tomar medidas dinámicas para superarla, producen una nueva e importante orientación a la acción del Estado.

El papel que debe hoy cumplir el Estado en el acontecer económico es pues muy diferente al que caracterizó a las décadas anteriores en la región latinoamericana. La idea de un Estado planificador, promotor, regulador, inversionista, controlador y empresario llevó a una configuración del sector público que respondía al cumplimiento de esas funciones. La "nueva" política económica ha redefinido esa imagen del Estado y, por lo tanto, su estructura institucional y organizativa. Sin embargo, la transformación de un sector público planificador e interventor en otro administrador del mercado y

² Esta convergencia también ha facilitado los procesos de integración económica (bilateral o por grupos de países como en Mercosur, el Grupo Andino, el Mercado Común Centro Americano, el Grupo de los Tres).

³ Ello se debe a que el atraso en la adopción de algunas medidas altera las secuencias de implementación, produciendo desconcierto en los agentes económicos que tienen que tomar decisiones productivas.

promotor de la equidad es un proceso complejo, largo y difícil.

2. SISTEMAS INSTITUCIONALES Y ORGANIZATIVOS

Antes de discutir el diseño de una nueva estructura para el sector público en el contexto de la nueva economía de mercado, es conveniente resumir algunos conceptos referidos al marco institucional y organizativo. En principio, llamaremos aquí **institución** al conjunto de normas formales e informales que definen el contexto en el cual opera la sociedad. Pueden ser de carácter general o específicas: las primeras afectan a la economía en su conjunto y las otras están referidas a un grupo de operaciones, por ejemplo las relacionadas con un sector productivo.

Las normas de carácter formal son las establecidas por el marco legal; en cambio las de carácter informal proceden de los usos y costumbres aceptados como parte de los valores políticos, sociales y culturales de la sociedad, sin estar reflejadas en el marco legal. Las normas formales son relativamente fáciles de modificar mediante un proceso especificado en la Constitución y en las propias leyes. Su observancia y capacidad de coerción dependen muchas veces de la efectividad de los poderes del Estado para hacer cumplir la ley. Corresponde a los tres poderes del Estado proponer, aprobar e implementar el marco institucional formal.

El conjunto de normas informales es más difícil de modificar, ya que muchas veces implica cambiar comportamientos arraigados en valores tradicionales de la sociedad⁴. En ciertos casos no se logran los efectos deseados mediante las reformas institucionales, por cuanto éstas son contrarias al comportamiento de los agentes económicos que encuentran más aceptables las normas informales (o las ilegales, como el contrabando o el tráfico de drogas).

Cuando un marco institucional formal no es aceptado por los miembros de la sociedad, suele producirse una desviación respecto del comportamiento económico deseado. Para resolver esta situación existen dos opciones. La primera implica cambiar el marco formal para que tome en cuenta o incorpore la norma informal. La segunda consiste en imponer el marco formal a través de algún mecanismo de coerción o penalización⁵.

Las organizaciones operan en un marco institucional y suelen formar parte de él. Pueden ser sencillas (una persona) o complejas (empresas, asociaciones, organismos públicos, organismos no gubernamentales, comunidades, etc.). Las organizaciones de mayor envergadura suelen guiarse por el marco institucional formal, aunque también pueden adaptarse al sistema de normas informales.

Los organismos del sector público (Presidencia, ministerios, cortes, Parlamento, organismos autónomos, empresas públicas, comisiones, comités, gabinetes, gobiernos regionales y locales, fuerzas armadas, etc.), son por definición formales⁶. Llamamos en este caso organismos del sector público a todas las entidades en las cuales el Estado ejerce control directo o indirecto. El sector público se puede diferenciar según los poderes del Estado. En el caso peruano éstos son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada poder tiene su propia institucionalidad (marco legal) y sus propios organismos.

A su vez, el sector privado es aquél en el que los agentes económicos operan principalmente con fines de lucro. Las empresas de mayor envergadura suelen ser formales, aunque en algunos casos entran a operar fuera de su marco institucional ingresando a la informalidad⁷. Las pequeñas y medianas empresas tienden en cambio a operar bajo normas informales, sobre todo cuando la regulación económica impone un alto costo en términos de cumpli-

⁴ Un buen ejemplo es el conjunto de valores de comportamiento aceptados por las comunidades campesinas y las comunidades nativas.

⁵ Esto era lo común en los países de economía centralizada.

⁶ Aunque no está excluida la posibilidad de que, en la práctica, algunas operen al margen de su normatividad legal.

⁷ Casi todos estos casos suelen ser operaciones ilegales.

miento de trámites, costos judiciales o legales, pago de impuestos y contribuciones sociales, regulaciones laborales, entre otros, y ofrece pocos beneficios (acceso a crédito, disminución de los sobornos o pagos de protección, etc.).

Existen entidades que no siendo del sector público, por no pertenecer al Estado, no tienen afán de lucro, factor que define al sector privado. Estas entidades, en su mayoría denominadas no gubernamentales, tienen una función específica que guía su accionar y que se define en el momento de su constitución. Algunos autores consideran estas entidades dentro del ámbito del sector privado.

El desarrollo institucional consiste en elevar la eficiencia y eficacia de las organizaciones que operan en ambos marcos, el formal y el informal, reduciendo al máximo los costos de transacción (aquellos en que se incurre al realizar operaciones económicas en el mercado)⁸. En el caso de la reforma del sector público, se puede distinguir dos importantes conceptos relacionados con el desarrollo institucional. El primero consiste en mejorar el marco en el cual operan las organizaciones públicas y privadas a fin de reducir costos de transacción, lo que implica afectar el marco normativo y operativo **en general**. El segundo consiste en reducir los costos de transacción de los organismos del sector público para que puedan cumplir sus funciones de forma efectiva y eficiente. Esto se relaciona con la normatividad y operatividad **específicas** de la organización u organizaciones afectadas.

La creación de un marco institucional macroeconómico estable y transparente es una de las primeras contribuciones que se debe hacer en pro del incremento de la productividad de la economía. Se reduce así la incertidumbre de los agentes económicos y, por ende, disminuyen los costos de transacción. La creación de

un marco institucional y un esquema organizativo para el Estado que faciliten la operación de los agentes económicos y que permitan al propio Estado ser eficiente y efectivo en el logro de sus objetivos, es el segundo elemento que contribuye al desarrollo institucional. Para esto se debe redefinir sus funciones así como los objetivos y metas que le toca alcanzar. A esto se refiere concretamente la reforma que buscamos discutir aquí.

3. EL NUEVO PAPEL DE LA GESTIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR PÚBLICO

El punto de partida para definir un nuevo marco institucional para el sector público es aceptar que el modelo de desarrollo que centra la asignación de recursos en la operación del mercado mantendrá su preponderancia en los próximos años. Este supuesto es básico para hacer efectivo el diseño del nuevo sistema institucional y organizativo que se plantea aquí⁹.

El modelo de una economía abierta competitiva internacionalmente, en la cual el mercado asigna recursos escasos, implica necesariamente una sustancial redefinición del papel que el Estado tuvo hasta hace poco en la región. En lugar de producir planes de desarrollo que propugnen la asignación de recursos a sectores o regiones según prioridades políticamente definidas (a través de subsidios, incentivos tributarios y crediticios así como programas de inversión del sector público), el Estado se convierte en el "administrador del mercado" e interviene en su operación para asegurar su funcionamiento eficiente y corregir eventuales distorsiones. Sin juzgar las bondades o defectos de la intervención del sector público en la gestión económica en el pasado, es importante resaltar el cambio cualitativo de dicha gestión en el modelo hoy imperante.

⁸ Entre los costos económicos que afectan la eficiencia están la falta de información oportuna y verídica sobre alternativas, el cumplimiento de regulaciones excesivas, la falta de transparencia en las transacciones, el costo implícito de la ilegalidad, etc.

⁹ Si el supuesto no es aceptable, es necesario hacer una propuesta alternativa. Se han hecho muchas críticas al modo de implementación del modelo dominante en la región, pero muy pocos se empeñan ya en defender el sistema del Estado interventor y todavía no se ha propuesto un modelo de desarrollo alternativo que cuente con aceptación en los medios académicos o políticos.

En tanto la operación del mercado en el corto plazo no necesariamente induce equidad en el acceso a los recursos disponibles, es necesario que el sector público se convierta en el principal agente promotor de la equidad distributiva y el combate contra la pobreza. Para esto se puede utilizar la orientación del gasto público, la estructura del sistema tributario, la previsión social y los programas contra la pobreza. Estos mecanismos deben complementar las políticas de generación de empleo productivo y bien remunerado, que son la base para una mayor equidad en la distribución de la riqueza.

La acción promotora del Estado en lo que se refiere al sistema productivo debe centrarse en crear un marco institucional estable, que oriente adecuadamente a los agentes del sector privado. Excepcionalmente, también puede canalizar recursos hacia ciertas actividades en las cuales es necesario aumentar la productividad nacional en el largo plazo (infraestructura física, inversión en recursos humanos, apoyo a la gestión tecnológica) y en todo lo que contribuya significativamente al desarrollo nacional (generación de empleo e incremento en las exportaciones). Además es preciso no olvidar la necesidad de proteger el medio ambiente.

Un motivo adicional que puede justificar la intervención es la promoción de actividades consideradas de alta incidencia en el crecimiento en el largo plazo, pero cuya introducción requiere estimularse en el corto plazo. Esta intervención que tanta importancia tuvo en el desarrollo de las economías del Sudeste Asiático, tiende a ser muy selectiva, con un costo que no implica desequilibrios macroeconómicos. Es importante especificar en qué áreas el sector público daría un apoyo especial a la actividad privada y que se actúe,

si es posible, con el consenso de todo el sector privado¹⁰.

Para que el mercado pueda asignar los recursos (naturales, trabajo, capital, tecnología), es necesario que operen las fuerzas del mercado, lo que exige una liberalización de la economía. Se reduce la función interventora del Estado y se deja que la competencia defina los precios relativos. La relación del sector público con los mercados de bienes y servicios, de trabajo, de capital nacional y extranjero, y con el acceso a los conocimientos tecnológicos, se redefine completamente, convirtiéndose la intervención en un hecho excepcional realizado sólo bajo circunstancias bien definidas¹¹.

3.1 Nuevas funciones del Poder Ejecutivo

A continuación se delinearán las funciones que el Poder Ejecutivo debe asumir en la gestión de la política económica. Estas funciones tienen que ser incorporadas en el diseño normativo y operativo del sector público. En conjunto definen el marco institucional del sector público.

Gestión estratégica y capacidad analítica para la definición de políticas económicas

El Estado debe tener la capacidad de proponer una visión estratégica de largo plazo para la operación del sistema, que sea aceptable para la sociedad en su conjunto. Esto significa reconocer cuándo un objetivo de largo plazo puede requerir acciones de asignación de recursos en el corto plazo que el mercado no puede definir (por ejemplo, investigación tecnológica, control de la natalidad, programas de salud y educación especial, conser-

¹⁰ Esta argumentación, por su parecido con la de las industrias incipientes (que sirvió de base para el proteccionismo), debe ser manejada con mucho cuidado para evitar que renazcan distorsiones inducidas por el Estado.

¹¹ El mayor problema conceptual consiste en determinar cuándo no funciona el mercado. Hay quienes argumentan que en una economía en desarrollo la concentración de la riqueza y el poder político, la existencia de empresas y grupos dominantes en el mercado y la falta de información y transparencia, limitan la eficiencia del mercado asignador. Por lo tanto, proponen el fortalecimiento del Estado para corregir los problemas que limitan la competencia (y afectan los intereses de los pobres), mediante una intervención sustancial en la economía. A su vez, el argumento de los defensores del mercado es que aun si éste funciona deficientemente, la intervención crearía distorsiones más profundas. Por esto la corrección más adecuada no es intervenir, sino abrir más el mercado a la competencia internacional.

vacación del medio ambiente). Debe además materializar dicha visión de largo plazo en un marco institucional macroeconómico que otorgue estabilidad a los agentes económicos, sobre todo los del sector privado, para que éstos puedan tomar decisiones racionales y efectivas. Asimismo, debe detectar las posibles distorsiones en el funcionamiento del mercado y aplicar políticas para corregirlas. Finalmente, debe proponer políticas distributivas y de ataque a la pobreza que sean eficientes y efectivas. Todo ello demanda una capacidad analítica permanente, que estudie los problemas y proponga soluciones viables a los órganos de decisión política.

Administración y regulación del mercado

Una economía de mercado requiere de un efectivo marco institucional y de ciertas condiciones relacionadas con su operación. Dichas condiciones son:

- Transparencia de la información (características del producto, contenido, pesos y medidas, cláusulas contractuales).
- Información sobre productos dañinos a la salud o al medio ambiente.
- Sistemas de registro público (tierras y viviendas, acciones y propiedad empresarial, propiedad intelectual, propiedad industrial).
- Controles contra la dominación del mercado (regulaciones contra monopolios, oligopolios, carteles y colusión entre empresas, sistemas de revisión de tarifas y precios en condiciones de dominación del mercado).
- Marco normativo y normas mínimas de protección de los trabajadores en el mercado laboral (condiciones de trabajo, seguridad personal y salud, normas preventivas, sistemas de negociación colectiva).
- Marco normativo del mercado financiero y de capitales (regulación y supervisión bancaria y de seguros, mercados de valores, sistemas financieros especiales).

Todo lo anterior requiere de capacidad de administración del marco regulatorio. Además es necesario definir penalidades y tener la capacidad de aplicarlas de forma tal que constituyan un mecanismo de disuasión efectivo.

Sistemas de solución de controversias

Para que el mercado opere, los agentes económicos tienen que aceptar la validez del marco legal y su sistema administrativo. Esto requiere que tanto la autoridad central (sistemas administrativos centrales, tribunales especiales) como el Poder Judicial sean vistos como centros confiables de solución de controversias: entre el sector privado y el sector público o entre dos partes del sector privado. Excepcionalmente, se pueden introducir mecanismos paralelos de solución de controversias como la mediación y el arbitraje.

Administración de la gestión pública

La redefinición de sus funciones no implica que el Estado deje de cumplir sus obligaciones fundamentales con la sociedad: defensa de la integridad territorial y los intereses nacionales, relaciones internacionales, paz y seguridad interna, provisión de ciertos servicios básicos, etc. Esto requiere de ingresos (garantizados por el sistema impositivo y de tarifas) y capacidad de gasto (presupuesto público, tesorería, deuda externa e interna, administración de personal del servicio civil, compras del Estado, etc.). La infraestructura física debe quedar en sus manos (carreteras, escuelas, hospitales, etc.). Debe además manejar programas de inversión y, donde sea conveniente, aplicar y administrar sistemas de concesión de la provisión de servicios a través de empresas privadas. En el sector social, muchas funciones relacionadas con la equidad y la lucha contra la pobreza deben continuar a su cargo.

Función empresarial y gerencial

Aunque en la mayoría de los países de la región se han introducido importantes progra-

mas de privatización, los Estados están manteniendo ciertas empresas bajo su control, las cuales continúan proveyendo a la sociedad de ciertos bienes y servicios. En estos casos, es necesario definir políticas de gestión para asegurar que esas empresas compitan en el mercado, y actúen con criterios de eficiencia y efectividad. Su administración debe ser profesional, de calidad y en condiciones equivalentes a las del sector privado. Los mismos criterios deben primar para la inversión pública realizada por estas empresas.

4. RESPONSABILIDADES Y OBLIGACIONES DEL PODER EJECUTIVO

Existen muchos objetivos de política económica que se pueden asignar al Poder Ejecutivo. La definición de mayor aceptación en la literatura reciente sobre el modelo de desarrollo de mercado abierto -que sirve como marco de referencia para este artículo-incluye los siguientes elementos:

- Promover el crecimiento económico sostenido mediante la operación de un sistema de mercado eficiente y efectivo.
- Promover la equidad en la distribución de la riqueza y el ingreso, velar por el desarrollo social mediante la provisión de servicios sociales básicos y liderar la lucha contra la pobreza.
- Promover la conservación del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales.

A continuación discutimos una serie de temas referidos a la gestión de la política económica, que afectan el diseño del marco insti-

tucional y organizativo del Poder Ejecutivo¹². Los temas se han dividido en tres grupos: i) definición de políticas; ii) diseño del marco institucional y organizativo; iii) gestión y administración de la función pública.

4.1 Definición de políticas

Antes de definir el marco institucional y organizativo del sector público, es necesario discutir los parámetros bajo los cuales el Poder Ejecutivo deberá decidir la política económica. Esta discusión, como se verá más adelante, trasciende el ámbito de la mera toma de decisiones y se relaciona con la visión que el gobierno y la sociedad tienen sobre el papel del sector público en la política general del país.

Visión estratégica de largo plazo

La mayoría de analistas económicos considera necesario definir una estrategia de largo plazo en el modelo de mercado abierto y competitividad internacional¹³. Esto no se debe confundir con el marco rígido de planificación existente en el pasado. Formular un planeamiento estratégico de largo plazo requiere que el sector público esté en condiciones de captar cuál es la visión del futuro deseado por el conjunto de la sociedad, en base a la cual podrá proponer los grandes lineamientos a seguir. No se debe olvidar que en muchos temas es necesario considerar un horizonte de largo plazo para influir en el proceso económico (crecimiento de la población, promoción del ahorro interno y externo, preferencias principales en la inversión pública, requerimientos de recursos humanos, protección del medio ambiente, investigación y desarrollo tecnológico, etc.).

¹² Obviamente, la cobertura no puede ser exhaustiva y tampoco pretendemos dar prioridad a ciertos temas sobre otros. El propósito es más bien estimular la discusión sobre este tema.

¹³ La otra postura considera que la propia operación del mercado se encargará de definir el mejor escenario en el largo plazo, por lo cual no es necesario tener un planeamiento estratégico, el cual puede interferir en el funcionamiento del mercado. La pregunta en este caso es si el mercado, que responde fundamentalmente a señales de corto plazo, es capaz de responder al mismo tiempo a intereses de largo plazo (por ejemplo, desarrollo de los recursos humanos, conservación del medio ambiente, inversión en infraestructura y tecnología, etc.). En realidad, los problemas de esta postura están estrechamente relacionados con su insistencia en ver al Estado como un agente intrínsecamente ineficiente -visión basada en las experiencias del pasado- y no tomar en consideración la posibilidad de una gestión pública moderna eficiente.

Si aceptamos la necesidad del planeamiento estratégico, surge la necesidad de crear una entidad que actúe como organismo responsable de analizar las tendencias de largo plazo y proponer las políticas globales necesarias para alcanzar los objetivos establecidos. Esta entidad debe mantener un diálogo permanente con los miembros de la sociedad civil (partidos políticos, organizaciones del sector privado, organismos no gubernamentales, organismos representativos de los trabajadores, organizaciones religiosas, sistema de defensa nacional, organizaciones populares, organizaciones nativas y comunitarias). El proceso de formulación de la visión estratégica de largo plazo debe ser permanente e interactivo¹⁴. Debe además responder a una definición de acciones según un orden de importancia, considerando la limitación de recursos que todo gobierno enfrenta.

La misma institución debe ser responsable de supervisar el acontecer económico y su coherencia con la visión de largo plazo. En cierta forma, debe operar como un auditor de la política económica reportando al gobierno y a la ciudadanía las implicancias de las medidas tomadas (por ejemplo, a través de un informe anual al Poder Ejecutivo y el Congreso).

Intervención del Estado en la corrección del mercado

La decisión de cuándo intervenir es una de las más difíciles que la autoridad económica debe enfrentar. Para encararla con éxito, es necesario el análisis de la distorsión y sus causas así como generar propuestas de acción concreta para su superación y corrección. Dentro de lo posible, es más efectivo introducir medidas de mercado para corregir la distorsión (por ejemplo, promover la competencia desde el exterior, eliminar las trabas para el ingreso al mercado, desregular actividades, promover la

transparencia), que intervenir directamente (fijar precios y tarifas, otorgar subsidios directos, regular monopolios y oligopolios mediante controles, otorgar crédito preferencial).

Los organismos de regulación y supervisión del Estado deben liderar el proceso de detección y análisis de las distorsiones en un determinado sector o subsector productivo. En muchos casos, su marco institucional normativo establece en qué condiciones y a través de qué medios deben intervenir (muchas veces mediante regulación de tarifas o precios o a través de medidas de ordenamiento del mercado).

Sector público y promoción de la producción y la equidad social

El éxito económico de los países del Sudeste Asiático demuestra que el Estado puede ser un efectivo agente promotor de la producción, siempre y cuando su acción se sustente en políticas claramente definidas, transparentes, acordadas con el sector privado, administradas por un sector público eficiente y sin causar desequilibrios macroeconómicos¹⁵. En realidad, en América Latina la experiencia respecto del Estado promotor fue negativa porque se introdujeron medidas aisladas, incoherentes si se las ve en conjunto y que crearon condiciones de inestabilidad macroeconómica que generaron procesos inflacionarios. En todo caso, es importante establecer si el Estado continuará promocionando activamente ciertas actividades y, si es así, bajo qué modalidades. Se debe especificar en qué condiciones se concretaría esta acción y cuáles serían los medios y las limitantes que se establecerían, cómo se lograría la participación del sector privado y cómo se diseñarían los objetivos y metas que se desean alcanzar.

Donde sí parece haber consenso es respecto a la tarea que debe asumir el Estado en

¹⁴ Esta entidad podría ser una Oficina Nacional de Planeamiento Estratégico, que dependa directamente de la Presidencia de la República o de la Presidencia del Consejo de Ministros.

¹⁵ Principalmente la acción promotora en el Sudeste Asiático se dirigió con diversos grados de intervención a lo siguiente: desarrollo de la agricultura, generación de empleo, educación y desarrollo de recursos humanos, promoción de las exportaciones e investigación y desarrollo tecnológico.

cuanto a facilitar una distribución más equitativa de la riqueza y el ingreso (donde cobra importancia la estructura tributaria) y combatir la pobreza. La discusión actual está más vinculada al grado de acción directa del Estado y a la viabilidad de delegar en sistemas privados la gestión de los instrumentos de promoción social¹⁶. El gasto público en la provisión de servicios básicos (sea directamente o a través del sector privado) es uno de los mecanismos más eficientes en la consecución del objetivo de equidad. También apunten en esta dirección las medidas sobre previsión social y el sistema de pensiones que el Estado adopte en beneficio de los trabajadores.

Nivel de decisión sobre políticas económicas

Es necesario trazar claramente las líneas de responsabilidad en la capacidad de proposición de temas, análisis y discusión (incluyendo el debate público) y los niveles de decisión. Los principales lineamientos de política económica están contenidos en la Constitución (que se puede modificar conforme a ley), en la legislación aprobada por el Congreso de la República y en las normas de los poderes del Estado. En el caso del Ejecutivo, la responsabilidad descansa en el Presidente de la República, los ministros (cada uno de los cuales puede delegar funciones en los diferentes niveles administrativos de su cartera) y el Consejo conformado por éstos¹⁷.

Este marco legal e institucional define las reglas básicas de operación del mercado, las condiciones por las cuales el Estado puede intervenir y los medios que puede utilizar. La falta de claridad en la responsabilidad de la toma de

decisiones y de sistemas organizados de interacción entre estas esferas institucionales, propicia confusión y enfrentamientos que, muchas veces, afectan el normal desempeño de la economía. Un claro ejemplo de la necesidad de definir responsabilidades lo constituyen los problemas actuales para la preparación del proyecto de presupuesto fiscal, su discusión, aprobación, implementación, supervisión y evaluación al ejecutarlo¹⁸.

Al definir las responsabilidades es importante considerar las ventajas y desventajas de centralizar el poder o distribuirlo entre diferentes organismos, creando un sistema de interacción donde no exista preeminencia de una de las partes. La centralización facilita la toma de decisiones mientras que la distribución crea un sistema de negociación permanente entre entidades y poderes¹⁹.

Redefinición del concepto de política sectorial

Una de las principales funciones del sector público en el pasado reciente era la definición de las políticas sectoriales y la administración de los incentivos (subsidios directos o indirectos, beneficios tributarios, transferencias directas), que inducían cierto comportamiento (la llamada promoción sectorial). El nuevo marco macroeconómico propone que el mercado asigne los recursos entre los sectores, así como entre las actividades productivas en cada sector; el inversionista medirá el atractivo de cada opción en función de la rentabilidad relativa que determine el mercado. Esto reduce significativamente el papel de la política sectorial y la relevancia de una administración ceñida al aspecto sectorial.

¹⁶ Entre los temas en discusión están la provisión de servicios de salud y educación básica, los sistemas de pensiones, los programas de alimentos (donde intervienen organismos no gubernamentales y de carácter popular) y la generación temporal de empleo.

¹⁷ En el Perú existe un régimen eminentemente presidencialista, con un Parlamento que tiene amplias responsabilidades y atribuciones relacionadas con el manejo económico y con un Consejo de Ministros presidido por uno de sus miembros, con responsabilidades singulares. En otros países de la región el Vicepresidente tiene una función importante en el área económica, opción que se debe sopesar para el caso peruano.

¹⁸ Lo ideal sería un sistema de interacción progresiva y controles mutuos, que eviten la imposición de medidas aisladas e incoherentes que afecten el manejo económico global.

¹⁹ En la experiencia asiática la centralización del poder y la concertación con los grandes conglomerados facilitaron el crecimiento económico. En el sistema occidental se suele favorecer la contraposición o balance de poderes, por lo menos teóricamente.

Ya casi no se justifica una configuración del sector público basada en actividades productivas sectoriales. Mucho más racional resulta agrupar las actividades que hacen uso común de recursos y limitar la acción del Estado a promover el acceso equitativo y transparente a dichos recursos (capital de riesgo, créditos financieros, recursos humanos debidamente calificados, acceso a información tecnológica, investigación y desarrollo). En cambio, sí se justifica una acción promotora a favor de la micro, pequeña y mediana empresas y a favor de empresas de carácter rural, las cuales no tienen las mismas condiciones de acceso a los recursos que la gran empresa o las de carácter urbano²⁰. Por otro lado, la privatización de las empresas públicas reduce más aún la necesidad de mantener una organización sectorial, que respondía en parte a la necesidad de coordinar la operación de dichas empresas.

Incorporación de la empresa informal al mercado formal

El sector informal está constituido por un importante segmento de la población que se emplea en labores de baja productividad y remuneración, y ofrece bienes y servicios a un segmento del mercado que sigue un esquema institucional de normas y reglas paralelo al del mercado formal. La reducción de las normas de control y restricción a las actividades productivas suele favorecer la gradual incorporación de estos agentes al mercado formal.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que existe una línea divisoria muy tenue entre lo que se considera informal y lo que resulta ilegal. Cuando existían significativas barreras a la importación, una parte importante del mercado informal giraba alrededor de la comercialización de contrabando. La existencia de elevados impuestos a la producción y al consumo suelen impulsar producciones "paralelas" o "fantasmas" procedentes de empresas clandestinas o de ven-

tas ilegales de empresas legalmente establecidas. Este tipo de acción atenta tanto contra la competencia como contra la recaudación de tributos y debe considerarse ilegal antes que informal. El sector público debe combatir este tipo de actividad como parte de su responsabilidad básica.

La labor promotora en este caso consiste en determinar cuáles son los principales impedimentos para que los productores informales se vinculen directamente al mercado formal y definir políticas apropiadas para lograr su asimilación. Esto implica continuar con procesos de desregulación y crear sistemas de apoyo que faciliten el traslado a la formalidad (registros transitorios, titulación de propiedad, facilitación de créditos, entrenamiento de recursos humanos, provisión de ciertos servicios básicos, acceso a la seguridad social y sistema de pensiones). Muchas de estas tareas pueden ser ejecutadas a través de entidades especializadas o mediante las de carácter local. Lo importante es convertir al productor informal en un activo participante del mercado y crear las condiciones para que la micro y pequeña empresas se desarrollen.

4.2 Diseño del marco institucional y organizativo

Corresponde ahora definir los parámetros del sistema institucional y organizativo. A continuación se revisarán algunos de los aspectos más importantes que deben ser considerados.

Definición de la política económica

La definición de la política económica es un complejo proceso que involucra a varias instancias como el Ministerio de Economía o el de Hacienda, el Banco Central, los ministerios de la producción y los ministerios sociales²¹. Varios países han intentado facilitar el proceso de

²⁰ Lo anterior permitiría reconfigurar el sector público, ahorrándose los recursos que se destinan a los ministerios sectoriales y concentrando la actividad del Estado a nivel productivo y social en un reducido grupo de instituciones.

²¹ Las instituciones encargadas de la planificación solían estar en este grupo. Sin embargo, en toda la región latinoamericana la mayoría ha ido desapareciendo (como el Instituto Nacional de Planificación en el Perú).

coordinación entre dichas dependencias. Se ha experimentado con un Gabinete Económico que incluye sólo a los ministerios e instituciones más influyentes en esta área de la política nacional; en algunos países, un ministro —especialmente cuando también ejerce la función de Primer Ministro o Presidente del Consejo de Ministros— tiene un peso preponderante. Incluso hay casos en que el propio Presidente de la República o el Vicepresidente asumen la responsabilidad de tomar la decisión final en temas económicos.

La opinión más difundida es la que considera que un sistema institucional permanente (Consejo o Gabinete Económico), el cual sirva como punto central para la discusión y que cuente con una secretaría permanente, puede ser el más adecuado para garantizar la continuidad y coherencia en la toma de decisiones²². La secretaría puede ser de carácter temporal y puede ser ejercida en forma rotativa entre los servidores públicos de carrera de mayor nivel y capacidad (por un plazo definido no renovable)²³. El sistema debería tener su ley orgánica con una clara definición de su conformación, ámbito y responsabilidades así como de la jerarquía de sus decisiones y los mecanismos de interacción entre sus diferentes niveles. Cuando se discutan ciertos temas de interés nacional, el Gabinete o Consejo podría invitar a representantes del sector privado o del área laboral; en este caso cumpliría la función de órgano consultivo, siendo básicamente un órgano de decisión²⁴.

Definición de la política social

La definición de la política social o de desarrollo humano, como se le está llamando actualmente en varios países, ha sido hasta hoy fragmentada con políticas sectoriales aisladas entre sí (educación, salud, nutrición, vivienda, asistencia social, alivio a la pobreza, apoyo a la niñez). Suele carecer de visión integral y de coordinación entre las instituciones públicas y

privadas. Asimismo, se verifica una acción segmentada a nivel regional. Por otro lado, ha sido tradicionalmente un área donde la acción del sector público se caracteriza por su debilidad, situación que se ha acentuado con los cortes presupuestales de los programas de ajuste.

Algunos países han creado Gabinetes o Consejos de Política Social, los cuales tienen la responsabilidad de diseñar y coordinar la política de acción social integrada. Están constituidos por los ministerios responsables del área social y pueden incorporar ciertas instituciones públicas o privadas de especial relevancia (seguridad social, sistema de pensiones, programas de alivio a la pobreza). Otra opción es centralizar todas las funciones sociales en un solo ministerio con secretarías que se encarguen de las diversas áreas.

El Estado requiere apoyo significativo en la generación del marco de políticas para la acción social integrada. Esto no quiere decir que se debe continuar con un sistema centralizado basado en un remoto poder central. En muchas áreas de la acción social, las regiones y los gobiernos locales son los niveles más adecuados para definir el orden de importancia de las obras y asignar recursos e interactuar con los beneficiarios de los programas. La participación de la ciudadanía en la identificación de las obras de mayor importancia puede ser mucho mayor a este nivel de decisión. Además, existen muchas instituciones privadas, especialmente las no gubernamentales, que están en condiciones de ofrecer servicios alternativos en forma eficiente y efectiva, si se les facilita un marco regulatorio apropiado.

Estructura institucional y organizativa del Poder Ejecutivo

En la mayoría de los países de la región los ministerios suelen ser el centro de análisis y decisión, siendo los temas de carácter global

²² En el Perú se ha ensayado esta fórmula a través del Consejo Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros.

²³ En Colombia se ha utilizado el sistema de Secretaría Permanente, donde funcionarios de carrera de los diversos sectores de la administración pública rotan por un tiempo preestablecido.

²⁴ Sin embargo, de adoptarse una posición conjunta, podría tener mucho peso en la decisión final del sector público. Un Consejo ampliado podría actuar como centro de participación y gestión del consenso.

tratados en el Consejo de Ministros. La estructura organizativa de los ministerios puede adoptar diversas formas, pero por lo general tiene diferentes niveles de decisión (secretarías de Estado, viceministerios, direcciones generales, direcciones regionales o locales, organismos autónomos, empresas públicas).

Es necesario distinguir claramente entre el nivel responsable de la decisión política (ministros, secretarios, responsables de institutos descentralizados y de empresas públicas a nivel central, así como oficiales elegidos o nombrados a nivel regional y local) y los niveles que conforman la capacidad de gestión pública permanente (funcionarios de carrera). La razón es que a la administración pública le toca velar por el cumplimiento de la normatividad institucional establecida en la legislación y los intereses del Estado e interactuar con el sector privado y la sociedad civil en general: a este nivel es mejor centrar la responsabilidad en una administración profesional²⁵. Un servicio civil profesional le otorga estabilidad y continuidad a la gestión y administración pública. Mientras que la rotación de puestos políticos puede ser relativamente rápida porque responde a cambios de gobierno y ministros, la gestión de los miembros de alto nivel del servicio civil debe gozar de estabilidad y estar libre de interferencia política (aunque estos funcionarios podrían rotar entre diferentes instituciones del sector público, sin estar ligados a un solo sector).

El nuevo papel empresarial del Estado

La concepción restrictiva sobre la acción del Estado que prima hoy en la mayoría de los países de la región latinoamericana está reduciendo significativamente el ámbito de acción de la empresa pública. La privatización de las empresas creadas décadas atrás en el contexto de la ola intervencionista, es parte fundamental de muchos de los procesos de reforma

estructural en la región. Un número importante de empresas productivas y de servicios ha sido transferido al sector privado; sin embargo, todavía quedan muchas empresas en manos de los Estados. Aunque el proceso de privatización continuará, es bastante probable que los Estados sigan siendo propietarios de empresas.

En términos de la definición de políticas, lo importante es crear un marco normativo y de supervisión que evite repetir los errores que en el pasado llevaron a las empresas públicas a ser altamente deficitarias o ineficientes. Los defensores de la competencia sostienen que la mejor forma de asegurar la eficiencia de las empresas públicas es someterlas a la competencia con empresas privadas, locales o extranjeras. En este marco, el objetivo de la empresa debería ser lograr una rentabilidad mínima de acuerdo con su accionista: el Estado. Esto, sin embargo, no es posible en todos los casos ya que pueden existir monopolios naturales o se puede tratar de la producción o comercialización de bienes o servicios no transables. En estos casos se deben aplicar las mismas normas de regulación y supervisión que se aplican a las empresas privadas en situación similar. Cualquier subsidio del Estado a las empresas de su propiedad debería ser transparente y estar incluido en el presupuesto de la República²⁶.

La definición de una política de comportamiento similar a una empresa privada requiere que el dueño de la empresa, el Estado, se limite a actuar como los accionistas de una empresa de capital difundido. Una vez fijada la estrategia de acción empresarial y las metas del año, se debe dejar que una gerencia profesional administre los recursos de la empresa como si fuese privada, sin mayores ataduras o reglamentos. Esto no implica que no se deba establecer un sistema de supervisión de las empresas públicas para determinar si éstas están siguiendo la estrategia diseñada y cumpliendo con las metas previstas²⁷.

²⁵ Los ministros y viceministros o secretarios de Estado son considerados elementos políticos. Éstos suelen tener su propio grupo de colaboradores, cuya presencia en el Poder Ejecutivo se relaciona con la de sus mentores.

²⁶ Los mismos principios deben regir para empresas mixtas con participación del sector público en el accionariado.

²⁷ Una modalidad de formalización de la relación de la empresa pública con el Estado es a través de los contratos de rendimiento, en los que se establecen metas concretas para la empresa y se define el grado de apoyo que recibirá del

Agencias reguladoras

Promover condiciones de mercado implica definir un marco regulatorio estable, que permita a las empresas privadas y a los consumidores tomar sus decisiones microeconómicas. A la vez, se necesita de un agente institucional que administre ese marco regulatorio y vele por el cumplimiento de las condiciones de competencia. La importancia de estas agencias reguladoras se ha acrecentado por el proceso de privatización, el cual ha creado condiciones dominantes de mercado en diversos sectores de la producción y servicios en áreas que antes estaban limitadas, o fuertemente influenciadas, por la acción estatal.

En muchos casos las agencias reguladoras actúan como instancias de apoyo analítico para los encargados de tomar las decisiones (ministerios) y efectúan el seguimiento de las actividades de las empresas que operan en el sector. Con frecuencia elaboran el análisis de precios o tarifas para sustentar su modificación, sobre todo si existe alguna relación contractual de la empresa con el Estado o se presentan situaciones monopólicas u oligopólicas. Las agencias reguladoras también pueden realizar otras actividades de supervisión como las relacionadas con la defensa del consumidor, la protección del medio ambiente o la promoción de medidas mínimas de salud e higiene.

Estas entidades deben contar con su propio marco legal y con los recursos humanos y financieros requeridos para cumplir con su cometido y deben estar libres de influencia política directa. Les corresponde a los órganos de decisión política definir el marco regulatorio y los lineamientos básicos que la entidad reguladora debe cumplir. En algunos casos, estas agencias financian sus actividades con las transferencias directas de las empresas que funcionan en el sector bajo regulación²⁸.

Delegación de responsabilidades en gobiernos regionales y locales

Una de las novedades del proceso de redefinición del Estado en América Latina es la delegación en los gobiernos regionales y locales de un conjunto de responsabilidades que tradicionalmente estaba bajo la administración directa del gobierno central. Esta delegación se sustenta en la idea de que las instituciones regionales y locales son las que mejor interactúan con los usuarios de los sistemas. Ello les permite determinar con mayor claridad las necesidades más urgentes de la población y por ende utilizar los recursos con mayor eficiencia, además de lograr su concurso en la implementación de políticas en ciertos sectores (construcción de infraestructura local, programas de educación y salud, apoyo a la construcción de viviendas de bajo costo). Esta tendencia se basa también en la idea de que la participación del usuario como controlador de la acción del gobierno local y regional incrementa la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Para lograr que esta delegación sea beneficiosa, es necesario fortalecer las instituciones regionales y locales. En primer lugar, debe existir un marco legal que defina sus campos de acción, sus responsabilidades y obligaciones así como la modalidad de interacción con el gobierno central. En segundo lugar, se requiere definir el sistema organizativo más apropiado (gobierno regional o local, organismo autónomo regional o local, empresa pública regional o local u otros sistemas). En tercer lugar, es necesario dotar a las instituciones de los recursos humanos y financieros que requieran para poder cumplir la responsabilidad delegada²⁹. Un proceso masivo de delegación y transferencia de responsabilidades a instituciones que no estén en condiciones de encarar la tarea, sólo puede llevar al deterioro de los servicios con la consecuente disconformidad de los usuarios con

Estado (aportes de capital, subsidios del presupuesto por actividades específicas que funcionan a pérdida, etc.). La evaluación según el resultado determina la recompensa a la gerencia profesional y a los trabajadores de la empresa.

²⁸ Existe debate respecto a si dicho financiamiento debe ser independiente del presupuesto de la República, en tanto entra en conflicto con el principio de la caja única. Es importante definir con claridad cómo se efectuará el cálculo de la cuota que se debe pagar y quién debe supervisar el sistema en última instancia.

²⁹ Por ejemplo, cuando les son transferidas entidades o dependencias del gobierno central (empresas de agua potable, servicios de distribución eléctrica, colegios, posta médicas u hospitales), se les tiene que acompañar con los correspondien-

el gobierno local o regional e incluso con quienes delegaron la función. Por esto, puede ser necesario un período de transición y de fortalecimiento institucional antes de hacer efectiva la delegación³⁰.

Delegar exige responder previamente una serie de interrogantes: cómo se relacionan los gobiernos regionales y locales con el presupuesto nacional, cuáles son las modalidades de transferencia financiera, cómo interactúan estas instituciones con el gobierno central en la definición de políticas, cuáles son las normas del servicio civil regional y local en comparación con las de las entidades centrales, cómo se administran las entidades autónomas y las empresas públicas que se transfieren a las regiones o gobiernos locales, quién define los precios y tarifas de los servicios regionales y locales. Además, para que el sistema de delegación funcione adecuadamente debe haber una institución del gobierno central que coordine la acción del Estado y vele por la coherencia y consistencia del sistema en conjunto.

Seguridad Social y Sistema de Pensiones

Siguiendo el ejemplo de Chile, pionero en esta área, muchos países de América Latina están transfiriendo los sistemas operativos de seguridad social y pensiones al sector privado. Esta determinación no sólo significa la progresiva reducción y hasta desaparición de las entidades públicas que tradicionalmente brindaban estos servicios, sino la creación de un organismo de supervisión y evaluación de las empresas privadas, que resguarde los intereses de los usuarios del sistema.

En este rubro es importante distinguir entre las prestaciones de salud y el sistema de pensiones. En el primer caso, se está integrando los servicios de salud del sistema de seguridad

social al resto del sistema institucional de salud del país; en algunos países ha prevalecido la privatización de los servicios de salud. En el caso del sistema de pensiones, el déficit de la mayoría de las cajas de pensiones está llevando a los países a una privatización a través de cuentas personales que son administradas por entidades privadas (agentes o asociaciones de fondos de pensiones).

4.3 Gestión y administración pública

Para que el sector público ejecute sus funciones eficiente y efectivamente es necesario contar con una capacidad gerencial y administrativa de alto nivel. Como discutimos a continuación, esta capacidad se debe sustentar en un servicio civil de carácter permanente. También revisamos otros temas claves en el desarrollo de un entorno propicio para el ejercicio de la función pública.

Creación de un servicio civil: la carrera pública

Uno de los efectos más graves de los programas de ajuste y estabilización ha sido el debilitamiento del servicio civil en un sector público que ya estaba en crisis por el poco profesionalismo y el bajo grado de calificación del empleado público tradicional. En muchos de los países de la región, la administración pública se caracterizaba (o aún se caracteriza) por la inexistencia de sistemas apropiados de selección de personal (siendo el factor político más importante que el profesional), la virtual desaparición de programas de capacitación y reentrenamiento (excepto en áreas específicas como la recaudación tributaria), las políticas inadecuadas de remuneraciones (el ingreso real de los servidores públicos se vio afectado por la compresión del gasto), los criterios inapropiados de promoción (que obedecían más a

tes recursos presupuestales (por ejemplo, un porcentaje de la recaudación total distribuida per cápita), a no ser que cuenten con ingresos propios que financien sus actividades.

³⁰ En zonas de bajos ingresos y recursos, el período de transición puede ser más largo que en los casos donde hay entidades regionales o locales con suficiente capacidad operativa para absorber las funciones delegadas. Para las zonas de bajos recursos o capacidades se deben introducir, paralelamente a la delegación, programas especiales de apoyo directo (fondos presupuestales, apoyo técnico, infraestructura mínima).

contactos personales), los sistemas poco profesionales de evaluación de personal y la falta de incentivos pecuniarios y no pecuniarios. Esto llevó a la configuración de una empleocracia pública excesiva, baja en productividad y poco identificada con la función pública (excepto por una pequeña élite involucrada en la toma de decisiones al más alto nivel).

El proceso de estabilización y reformas estructurales implicó en varios países la reorganización de dependencias públicas consideradas claves para la implementación de medidas críticas (administración de tributos, aduanas, supervisión del sistema financiero, inversión y gasto social, privatización). Algunas funciones desaparecieron del todo: controles de importación y uso de moneda extranjera, banca de desarrollo, comercialización y mercadeo de productos esenciales y agrícolas, promoción sectorial. Muchos trabajadores fueron cesados mediante operaciones de retiro "voluntario", mientras que otros fueron asignados a la ejecución de trabajos para los cuales no tenían los conocimientos o las habilidades requeridas.

El resultado es que en muchos países de la región el servicio civil todavía está en estado de transición, sin una estructura definida ni una clara asignación de funciones, responsabilidades y obligaciones. Se aprecia además un sistema dual de remuneraciones con élites de trabajadores privilegiados en ciertas funciones críticas, que contrastan con el resto de los empleados públicos. Evidentemente, este servicio civil no está en condiciones de administrar las funciones de regulación y supervisión del mercado y de promoción social, que son algunas de las principales tareas de la nueva administración pública.

Crear un nuevo marco institucional será complejo y requerirá de un esfuerzo tanto de parte del Ejecutivo como de los otros poderes del Estado. Partiendo de un marco legislativo para el servicio civil que lo convierta en una carrera con un horizonte de largo plazo, ajena a la coyuntura política, se requiere además definir las nuevas funciones, responsabilidades y obligaciones y redefinir las necesidades de recursos humanos así como cambiar de personal

donde sea necesario y reentrenar a los que estén en condiciones de ser aprovechados. Como es difícil organizar una reforma general del servicio civil en el corto plazo debido al costo involucrado, es necesario trazar un programa de transición (por ejemplo, a través de grupos de atención preferencial).

Entrenamiento y capacitación

Mejorar la capacidad analítica de los miembros del servicio público así como sus conocimientos gerenciales y administrativos, requiere contar con un programa permanente de entrenamiento y capacitación. Este programa no sólo debe permitir mejorar los conocimientos, y por ende la calidad del servidor público, sino también ir introduciendo mejoras tecnológicas.

Un programa nacional de esta índole no implica necesariamente crear una institución pública para tales menesteres. Una vez definidos los programas por grupos de temas o necesidades, se puede contratar el servicio de enseñanza de instituciones educativas. Lo importante es que exista un sistema institucional con una dirección visible, al que se asigne la responsabilidad de establecer las necesidades, definir las prioridades, obtener los recursos del presupuesto, contratar los servicios así como supervisar y evaluar los resultados de los programas de entrenamiento y capacitación.

Cumplimiento de responsabilidades

Uno de los preceptos más importantes que en los últimos tiempos se ha introducido en la administración pública es que los funcionarios son responsables por sus acciones en términos de los objetivos que desean alcanzar y los medios que utilicen para ello. En términos de la gestión pública en el desarrollo económico, este criterio debe ser visto como la responsabilidad del funcionario en el proceso de gestión y cumplimiento de una determinada función, destinada a lograr un objetivo de política claramente definido. De preferencia, este objetivo debe ser evaluado cuantitativamente, a través de metas que se especifican antes de iniciar cada perio-

do. Cuando no sea posible definir metas cuantitativas, éstas pueden ser de carácter cualitativo, pero en estos casos debe especificarse con claridad lo que se desea alcanzar³¹. La responsabilidad del funcionario debe evaluarse periódicamente (e incluso puede ser materia de revisión para efectos de la promoción o bono pecuario de trabajo).

Una posibilidad es incluir a los beneficiarios de la acción pública en la evaluación de los resultados. Ellos serían los encargados de determinar si se han alcanzado los objetivos generales y las metas específicas. Este tipo de sistema está asociado directamente con el objetivo de aumentar la participación de la sociedad civil en el diseño y la supervisión de la gestión pública.

Evaluación ex post: control y auditoría, efecto e impacto

Tradicionalmente, la función de control ha consistido en la fiscalización del uso de los recursos públicos. Las instituciones de auditoría o control han supervisado el uso de los fondos del presupuesto y de las entidades autónomas o empresas públicas en términos del cumplimiento de ciertas normas o regulaciones, muchas veces vinculadas a procedimientos previamente establecidos (administración de personal, adquisición de servicios, contratos de inversión, licitaciones públicas, mantenimiento de inventarios, gastos directos). El énfasis en medir resultados de gestión en términos del efecto deseado y del impacto sobre la economía ha sido muy reducido³².

Otro rasgo del enfoque tradicional ha sido su naturaleza "acusatoria", empleada muchas veces contra funcionarios que no han tenido oportunidad de ejercer su derecho a la defensa. Este tipo de acción puede tener un alto

costo para el propio Estado, pues promueve la "no decisión" ante circunstancias riesgosas, para evitar cualquier posible sanción. Los controles casi nunca toman en cuenta el costo que implica la "no decisión" o los atrasos en tomar decisiones en que incurren los funcionarios con el propósito de cubrirse las espaldas.

Es necesario introducir un nuevo enfoque en los procesos de evaluación de la gestión pública. Fundamentalmente, deben tenerse en cuenta los resultados en términos del efecto sobre los beneficiarios y el impacto en la economía, y debe medirse la eficacia (en términos de logro del objetivo) y la eficiencia (en términos de los recursos utilizados).

El concepto de supervisión y control en la administración pública necesita ser revisado como parte del proceso de reformas, y en esta revisión se deben incluir las responsabilidades y la estructura de las instituciones que cumplen estas funciones. En este proceso no sólo deben intervenir los poderes públicos, sino también las organizaciones privadas, laborales y las demás instancias de la sociedad civil que representan a los supuestos beneficiarios.

Combate contra la corrupción

La corrupción en el sector público puede ser categorizada por niveles. El primer nivel es aquél en el que incursionan políticos y funcionarios de alto rango y está vinculado a la compra de "favores" para legislar o interpretar de determinada manera una reglamentación. Esta situación se registra en casi todos los países y está relacionada con la función de *lobby*, muy común en países desarrollados. En ciertas circunstancias, el "pago" se da a través del financiamiento a partidos políticos o candidaturas. Esta "venta de influencias" se puede remediar parcialmente mediante procesos legislati-

³¹ No debe confundirse esta acción con la más tradicional definición de metas de carácter presupuestal, en la que se mide un número de actividades las cuales deben ser efectuadas en el transcurso de una determinada gestión (por ejemplo, número de expedientes, aprobación de solicitudes, número de registros). La cuantificación debe medir el resultado que se espera alcanzar con la acción pública.

³² Las auditorías incluso han degenerado en mecanismos de acción política, cuando las instituciones de control se orientan más a cumplir ciertas directivas políticas que a cumplir sus objetivos legales.

vos y administrativos transparentes así como normas sobre el financiamiento de campañas políticas³³.

El segundo nivel de corrupción se relaciona con las compras del Estado. Aquí la magnitud puede variar, según sean compras de gran envergadura (proyectos de inversión, comercialización de alimentos o insumos, gastos de defensa, equipamiento del Estado o las empresas públicas) o pequeñas adquisiciones. Respecto a este problema, una legislación apropiada sobre el sistema de compras del Estado puede disminuir la corrupción, al igual que la disminución de la acción del Estado (mediante la privatización)³⁴.

El tercer nivel es el de la pequeña corrupción, asociada con los trámites menores ante el sector público. La desregulación, simplificación de procedimientos y creación de un servicio civil profesional y estable, deben disminuir este tipo de corrupción³⁵.

En varios de los países latinoamericanos un factor que ha contribuido al aumento de la corrupción ha sido el tráfico de drogas. Mientras el margen de comercialización de este producto sea tan elevado a nivel internacional, será difícil reducir la incidencia de la corrupción relacionada con este factor.

La corrupción a través del soborno suele tener dos actores: el que recibe los fondos o favores y el que los otorga. La mayoría de las medidas correctivas de la corrupción actúa más sobre el que recibe. Sin embargo, si se refuerza la legislación punitiva sobre los corruptores y existe una voluntad de aplicarla, se podría reducir la posibilidad de que el sector privado

actúe como agente corruptor. El propio sector privado debería tener una activa participación en esta lucha³⁶.

La creación de una oficina independiente a la cual pueda acudir una persona que se sienta afectada por una situación de presunta corrupción, el denominado defensor del pueblo, más tradicional en los países europeos, puede contribuir a la reducción de la corrupción.

Sistema de fortalecimiento institucional

Muchas de las instituciones cruciales para la implementación de la política económica requieren de fortalecimiento institucional continuo para mejorar sus sistemas de gestión y operación. Fortalecer instituciones no sólo consiste en aprobar el marco institucional apropiado, sino también en dotarlas de los recursos de capital, financieros y humanos necesarios para responder a sus objetivos y metas. Lo que se tiene que definir en primer lugar es el monto de recursos disponibles para este tipo de programas (incluso los provenientes de donantes internacionales), las acciones más importantes y la entidad nacional responsable de coordinar su ejecución.

Un programa de fortalecimiento requiere de apoyo político y de recursos por un período relativamente largo. Si un gobierno no lo considera viable, es mejor finalizar las tareas de organización y buscar otras soluciones para el logro de los objetivos trazados. En todo caso, se debe considerar que a veces es más fácil desactivar algunas instituciones que no son operativamente eficientes y crear otras para que ejecuten sus funciones, sobre todo cuando el organismo tie-

³³ Reglas tales como el registro de los representantes y la transparencia de los gastos tendrían un impacto positivo sobre el proceso de *lobby*.

³⁴ En algunos casos el sector público ha delegado en entidades autónomas internacionales -como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)- la adquisición de bienes y servicios con fondos de donaciones o préstamos e incluso del presupuesto público.

³⁵ Cuando las remuneraciones reales del sector público son muy bajas, aumenta la posibilidad de corrupción. Incluso puede haber una institucionalización tácita del soborno cuando las remuneraciones son tan bajas que no permiten alcanzar un nivel de vida aceptable; en estos casos el soborno toma la forma de una "subvención", implícitamente aceptada por las partes.

³⁶ El soborno tiende a ser utilizado con mayor frecuencia por grupos que tienen un elevado poder económico y capacidad de influencia, y que pueden realizar ganancias significativas con las facilidades que obtienen.

ne limitaciones de carácter laboral que impiden la reducción o sustitución de trabajadores.

5. ASPECTOS COMPLEMENTARIOS

Para lograr un proceso más efectivo de gestión de la política económica, las reformas del Poder Ejecutivo mencionadas en la sección anterior deben ir acompañadas de reformas en otras áreas del acontecer público y privado. A continuación planteamos las más importantes referidas al papel del Poder Legislativo, el Poder Judicial, los partidos políticos, el sector privado y la sociedad civil en general.

5.1 El Congreso en la definición de la política económica

Una gerencia moderna del proceso económico requiere de una cercana colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Dada la complejidad de muchas de las reformas y marcos normativos, para que dicha cooperación sea viable se requiere de apoyo técnico para los miembros del Congreso, de modo que la toma de decisiones esté mejor sustentada. Lo importante es crear condiciones en el Poder Legislativo para que exista un mayor nivel de comprensión de la problemática económica nacional y, por lo tanto, un mayor nivel de participación y una mejor posibilidad de lograr el consenso.

Claramente, en muchos casos los parlamentarios no tienen la base profesional o experiencia personal para apreciar el efecto económico de cierta legislación o para participar en el debate que surge durante el proceso deliberativo³⁷. Hay temas sobre los cuales se puede tener cierta experiencia por ser recurrentes (asuntos tributarios, presupuesto de la República, financiamiento del gasto público); sin embargo, suele haber problemas sobre todo en lo que concierne a la legislación que aborda asuntos especializados (sistemas de regulación, registros

de propiedad, normas financieras, medidas ambientales, combate contra la pobreza).

Una medida posible consiste en promover actividades que amplíen el conocimiento de los parlamentarios sobre temas económicos, fortaleciendo así su capacidad de decisión. Estas actividades incluyen: seminarios, conferencias periódicas, boletines informativos, notas explicativas e informes específicos. Adicionalmente, se pueden crear sistemas de asesoramiento permanente a través de grupos especializados de apoyo (en asuntos tributarios y de presupuesto, análisis macroeconómico, aspectos financieros, asuntos sociales). El personal puede ser del propio Congreso o destacado temporalmente de la administración central³⁸.

5.2 El Poder Judicial en la administración del mercado

Uno de los supuestos básicos para la correcta operación del mercado es que exista un marco normativo y regulatorio que brinde a los agentes económicos señales claras respecto de las reglas del juego. Asimismo, debe haber un sistema de solución de controversias que sea efectivo, especialmente en lo relacionado a aspectos de propiedad o transacciones.

Sin embargo, en muchos países de la región el sistema judicial no es considerado por los agentes económicos como una instancia confiable para interpretar la normatividad vigente y solucionar las controversias. Por esto es necesario reforzar la acción del Poder Judicial, en muchos casos mediante una profunda reforma estructural que lleve a su modernización. Tanto la infraestructura como los procedimientos mismos deben ser mejorados (además de algunos aspectos del marco legal que definen su modalidad de acción).

Básicamente, hay dos opciones. La primera y preferible es reestructurar el Poder Judicial

³⁷ Esto se debe a que los representantes suelen ser elegidos por su capacidad política y no por sus conocimientos técnicos.

³⁸ Un ejemplo es la creación de Oficinas de Presupuesto en el Congreso, las cuales efectúan la labor técnica que facilita la discusión y seguimiento del presupuesto y otros asuntos fiscales.

para modernizar sus sistemas operativos, haciéndolo más transparente y atractivo a los actuales usuarios y a los potenciales. La segunda consiste en crear sistemas paralelos que sirvan de alternativa para la solución de controversias. Un camino utilizado con frecuencia es el arbitraje, que puede ser realizado por el sector público, pero que normalmente es administrado por entidades del sector privado (Colegios de Abogados, cámaras de sectores productivos, estudios de abogados).

Introducir reformas en el Poder Judicial es un proceso complejo y de largo plazo³⁹. Sin embargo, si la propiedad y los contratos que constituyen la base de la operación del mercado no pueden contar con un sistema judicial que funcione eficiente y efectivamente (minimizando además la posibilidad de corrupción), mucho de lo que una economía de mercado puede ofrecer a la ciudadanía se pierde o se ve seriamente afectado. En todo caso, es necesario tener conciencia de que la reforma y fortalecimiento del Poder Judicial trascienden el tema de la administración del mercado. En los países de la región existe plena conciencia de la necesidad de actuar en este campo y es factible conseguir apoyo internacional para el proceso de reforma.

5.3 Capacidad analítica de los partidos políticos

Muchos de los partidos políticos en la región han logrado conformar cuadros técnicos que los apoyan en la formulación de programas de gobierno y en las propuestas de política económica. Algunos han logrado crear organismos no gubernamentales para que sirvan de sustento técnico⁴⁰; otros utilizan investigadores del ámbito académico, a los que contratan para preparar estudios sobre temas especializados. Sin embargo, todavía es necesario incrementar la capacidad de los partidos de analizar la realidad de su país y mejorar sus propuestas.

Hay varias formas de incrementar la capacidad de los partidos políticos en el análisis de temas económicos, sin llegar a apoyar orientaciones políticas específicas. Una de ellas es proporcionar recursos directos del presupuesto sobre la base de una fórmula relacionada con el comportamiento electoral. Otra consiste en organizar seminarios y foros especializados para los cuadros técnicos de los partidos políticos, propiciando el diálogo constructivo; este tipo de evento se podría realizar a través de entidades de corte académico. También se pueden establecer sistemas de becas para estudios de especialización para los profesionales de los partidos políticos.

Lo importante es ir incrementando la capacidad de propuesta de los responsables de formular políticas económicas alternativas frente a determinado objetivo o problema. Esto facilita la transición democrática y contribuye a generar confianza en los agentes económicos, que apreciarán que las decisiones de política económica tengan un sustento técnico.

5.4 Contribución del sector privado a la formulación de políticas

La redefinición de las funciones y responsabilidades del sector público debe ir acompañada por una redefinición del papel del sector privado en el establecimiento de la política económica. Ésta es una necesidad que muchas veces es ignorada por los propios representantes del sector privado y por los promotores internacionales de las reformas.

Las organizaciones representativas del sector privado en América Latina fueron creadas fundamentalmente para defender los intereses particulares de sus asociados en contra de las imposiciones del sector público. También han servido para promover el acceso de las empresas de su ámbito a los recursos del Estado,

³⁹ También es importante destacar que usualmente la reforma del Poder Judicial tiene un efecto fiscal que debe ser cuidadosamente considerado.

⁴⁰ Especialmente los partidos vinculados a partidos internacionales, los cuales proporcionan recursos financieros y apoyo de especialistas a sus similares en el mundo en desarrollo.

⁴¹ Este sistema se emplea en algunos países europeos.

mediante presión política para el otorgamiento de subsidios, tarifas públicas preferenciales o incentivos tributarios o crediticios. Su acción también ha tenido que ver con la normatividad laboral y de medio ambiente. Sin embargo, conforme se han ido eliminando los incentivos y transferencias así como los controles de toda índole, el sistema organizativo privado ha visto su propósito sustancialmente reducido.

Frente a una economía de mercado abierto, el sector privado tiene que adoptar una posición de mayor colaboración y de menor confrontación en términos de la distribución de los recursos del Estado. El punto central sobre el cual es necesario poner énfasis, es la consecución de un marco económico con reglas de juego claramente definidas, transparentes y estables.

Este cambio en la modalidad de interacción con el sector público implica la necesidad de reestructurar las instituciones representativas del sector privado. Entre los factores que debe incluir esta reestructuración está el advertir que la colaboración en el diseño de políticas requiere de capacidad analítica suficiente. Asimismo, la administración del mercado requiere de autocontrol por parte de la actividad privada para evitar situaciones de abuso. Para esto, las organizaciones deben ser capaces de analizar el comportamiento de sus propios asociados y contar con medios para penalizar a aquéllos cuyo comportamiento sea nocivo al sistema.

5.5 Sistema de participación de la sociedad civil

Uno de los aspectos más delicados y difíciles del proceso de reforma que venimos planteando es la creación de un marco institucional que promueva la participación de los segmentos de la población afectados por una determinada situación o medida de política económica. Los elementos de la denominada "concertación" se han ensayado en distintos mecanismos institucionales con éxito relativo, según su propia circunstancia nacional. En muchos casos, los consejos o comités consultivos han servido para frustrar a sus participantes en lugar de facilitar el consenso, aunque en algunas oportu-

nidades han facilitado la comunicación entre partes usualmente antagónicas. En todo caso, la experiencia demuestra que resulta más fácil propiciar la participación a nivel local y regional que a nivel nacional.

Desarrollar esa participación requiere la voluntad política de los que ejercen el poder de interactuar con los beneficiarios y afectados de una determinada situación o medida. El objetivo central, por lo tanto, es generar entre aquellos que detentan el poder de decisión una voluntad de consulta. Los medios a emplear variarán según las circunstancias, pudiendo ser de corte permanente o dependientes de cada tema o situación. El sistema de participación puede apoyar la gestión, pero no es de esperar que se produzca consenso en todos los casos; lo importante es facilitar a los afectados un foro donde puedan sustentar su postura. Además, la experiencia demuestra que la sociedad tiende a respaldar al sector público cuando lo identifica como "aliado" en su acontecer diario en lugar de "enemigo" que controla su destino. Por lo tanto, cuanto mayor sea la incorporación de la sociedad civil a la toma de decisiones, tanto más estará en mejor disposición de respetar el marco regulatorio que se apruebe y el sistema que lo administre.

Al definir la estructura organizativa del sector público se debe contar previamente con una política de participación, pues el grado en el cual el sector público esté dispuesto a consultar e interactuar determinará el diseño de los foros en los cuales se realizará dicha participación. Lo importante es que el sector público cuente con mecanismos de consulta permanente con los distintos sectores de la sociedad (a través de consejos de participación, comités de apoyo técnico, participación en directorios y cuerpos regulatorios, foros especializados, comisiones investigadoras y de análisis).

6. LINEAMIENTOS PARA UNA REFORMA

Corresponde ahora presentar un esquema metodológico para el diseño de una reforma del sector público y realizar una propuesta para el caso peruano. Antes que presentar una pro-

puesta cerrada, el objetivo es estimular el análisis y el debate en torno a los principales lineamientos que deben guiar el proceso de estructuración de un marco institucional y un esquema organizativo. La propuesta es presentada en términos tales que pueda servir de base para el diálogo; vale la pena insistir que esto será posible siempre y cuando los supuestos que la sustentan y la definición de funciones que se describe se consideren apropiadas.

6.1 Aspectos generales

No existe aún un diseño de aceptación generalizada sobre el marco institucional apropiado para el sector público, que sirva de modelo para quienes están encargados de proponer una nueva estructura del Poder Ejecutivo. Esto es así, en buena medida, porque cada país tiene características particulares de naturaleza histórica, política, social y cultural que afectan necesariamente dicho diseño; además, la Constitución del Estado suele ser un marco relativamente rígido, que limita las propuestas u obliga al difícil proceso de introducir modificaciones constitucionales.

En todo caso, lo importante es propiciar de inmediato un foro de discusión que permita el análisis e intercambio de opiniones acerca de la configuración institucional del sector público, a fin de contar con el máximo nivel de consenso sobre su estructura. Este foro puede ser de carácter permanente, lo cual permite un diálogo continuo sobre la operatividad del marco institucional y facilita la introducción de ajustes conforme a la experiencia y a los cambios que el entorno requiera. El centro operativo puede estar vinculado al sistema de planeamiento estratégico y debe tener acceso a las más altas instancias de decisión para ser efectivo.

Otro aspecto que merece atención inmediata está vinculado al hecho de que en muchos países de la región los programas de esta-

bilización y reforma estructural han significado recortes y ajustes en la estructura del sector público. Esta contracción no ha sido necesariamente la más racional, ya que usualmente ha seguido la "ley de la menor resistencia" (es decir, se cortó donde la resistencia política y burocrática era menor). Muchas veces se han eliminado controles sin reducir el personal que lo administraba; en otros casos, el camino escogido ha sido reducir las remuneraciones reales, a costa de la productividad⁴².

Esos recortes han definido implícitamente una reestructuración de la configuración institucional del sector público, pero ésta suele diferir significativamente de lo que debería ser el nuevo diseño institucional de la actividad del Estado. Por esto es necesario, una vez definido un diseño de aceptación general, implementar un programa de transición que guíe la reconfiguración del aparato estatal hacia el esquema institucional deseado.

En ciertos casos parece preferible implementar las reformas introduciéndolas progresivamente en instituciones específicas, dando prioridad a las que son esenciales para implementar programas de estabilización (entidades recaudadoras de impuestos y oficinas de aduanas) o de ajuste estructural (Banco Central, entidades supervisoras del sector financiero y valores, entidades reguladoras de tarifas, oficinas de privatización, fondos de inversión social). Una vez que el proceso de estabilización y de reformas iniciales empieza a dar frutos, y el fisco cuenta con los recursos apropiados (humanos y financieros), entonces es más factible enfrentar los problemas más complejos y de largo alcance (por ejemplo, reforma de los sectores de salud y educación). En todo caso, es preciso determinar la secuencia y temporalidad de las medidas que se deben adoptar, sin perder de vista que el tiempo que demande el proceso de transición puede complicar la implementación de reformas (especialmente cuando hay requerimientos fiscales o financieros de por medio)⁴³.

⁴² En algunos países se han reducido las horas reales de trabajo para permitir a los servidores públicos tener otros empleos que complementen sus ingresos.

⁴³ Además, es durante la transición que los elementos de resistencia al cambio, o de defensa de ciertos intereses creados, suelen presionar a las autoridades para impedir la reestructuración o dirigirla en su beneficio.

6.2 Metodología para el diseño de una propuesta

Supuestos

El diseño del sistema institucional y organizativo se basa en un conjunto de supuestos referidos a la política económica y social que se desea implementar. Estos deben ser aceptados por el sistema político y, hasta donde sea factible, generados a partir de un consenso nacional basado en el diálogo y la participación (para estos efectos, se entiende por consenso a la consulta con la mayoría de las organizaciones representativas y, hasta donde sea posible, con la población en su conjunto)⁴⁴. Los supuestos deben ser explícitos y deben estar referidos a un horizonte de tiempo suficientemente extenso para otorgar validez al proceso de reformas. Deben incluir supuestos tanto respecto al entorno nacional como a eventos internacionales que podrían afectar la implementación de la política económica.

Definición de las funciones

De los supuestos y del marco institucional existente que se determina sobre la base de un diagnóstico previo (que incluye revisión de la Constitución del Estado, marco legislativo, acuerdos y compromisos internacionales, estructura organizativa, etc.), se deduce un conjunto de funciones que le corresponde al Estado ejercer en el campo económico y social. Se les debe explicitar a fin de poder agruparlas en forma conveniente.

Definición de un esquema institucional y organizativo

La definición del esquema institucional y de las organizaciones que de él se deducen, se lo-

gra mediante un proceso interactivo. Partiendo del marco institucional general existente en lo que respecta a las atribuciones y responsabilidades del Estado y sus diferentes poderes (punto de partida), y considerando los supuestos sobre la acción del Estado y las funciones que se le asignen, se puede evaluar las ventajas y desventajas de distintas opciones institucionales (esquema institucional objetivo). Esto, a su vez, sirve de guía para el diseño de las organizaciones que mejor pueden ejecutar una determinada función (esquema organizacional objetivo cubriendo varios niveles de decisión así como su sistema de interacción)⁴⁵.

Asignación de funciones

Una vez definidas las funciones y establecida una propuesta de esquema organizativo en el cual se agrupan funciones generales (asuntos económicos, financieros, infraestructura productiva, asuntos sociales, promoción productiva), es posible asignar funciones concretas a organizaciones específicas en sus distintos niveles (ministerio, secretaría de Estado, viceministerio, entidad autónoma, empresa pública, gobierno regional o local). Asimismo, es posible redefinir el marco institucional específico cuando sea necesario (leyes orgánicas de sectores u organizaciones autónomas, estatutos de empresas públicas, estructura de gestión empresarial, responsabilidades de gobiernos regionales y locales).

Estructuración de un proceso de transición

El ejercicio deliberativo e interactivo facilita el diseño de una estructura para el Poder Ejecutivo que responda a una visión consensual y de largo plazo. La falta de recursos (financieros y humanos) que suele darse durante el proceso de reforma, requiere definir prioridades de acción y una secuencia de medidas que deben

⁴⁴ Hay quienes consideran que el organismo más representativo de la población es el Parlamento, por lo cual el consenso se debe gestar principalmente en este foro.

⁴⁵ Como este esquema organizativo debe contar con un marco legal institucional propio, puede ser necesario regresar al marco institucional vigente para introducir las modificaciones que requiere la implementación del sistema (revisión del esquema institucional objetivo; por ejemplo, legislación sobre el Consejo de Ministros, creación de secretarías de Estado, responsabilidades de las entidades autónomas y empresas públicas).

ser implementadas paulatinamente. Una opción es dividir las acciones en fases secuenciales. Es necesario que el diseño de la primera fase o la que esté en proceso de implementación sea bien detallada; en cambio, las siguientes fases podrían describirse en forma general y ser mejoradas conforme se avance en el proceso.

Supervisión y seguimiento

El proceso de reforma debe ser objeto de análisis y seguimiento en términos de la efectividad de las medidas que se aplican y del cumplimiento de la secuencia establecida, efectuando los ajustes que sean necesarios e introduciendo modificaciones que respondan a lo cambiante del entorno y a las lecciones que deje el proceso de implementación mismo. Resulta obvio que este esquema metodológico requiere de un trabajo analítico y de implementación relativamente amplio. Por la complejidad del tema y la diversidad de los aspectos que se deben considerar, lo más apropiado sería reunir un grupo de especialistas bajo el liderazgo político de una persona de alto nivel designada por consenso. Este grupo interactuaría con los diferentes poderes públicos, partidos políticos, organizaciones privadas y laborales, organismos académicos y no gubernamentales, gobiernos regionales y locales, así como medios de difusión masiva, recogiendo opiniones mediante un amplio proceso de consulta⁴⁶.

6.3 Una propuesta para el caso peruano

Media década después de iniciado el proceso de estabilización, el Perú ha logrado avances sustantivos en dicho frente y ha introducido un amplio conjunto de reformas que afectan, de una forma u otra, la estructura del sector público. Lo que no se ha logrado todavía es establecer un diálogo fructífero sobre cuál debe ser el derrotero del Poder Ejecutivo y, por ende, cuál debe ser el diseño institucional y organizativo y cómo se debe implementar. El siguiente es un

ejercicio que demuestra cómo se puede aplicar la metodología recién expuesta para el diseño de un sistema congruente.

Supuestos básicos

Como ya se dijo, el primer paso es hacer explícitos los supuestos de la política económica y la social. Los objetivos de política son en este caso:

- Promover el crecimiento económico sostenido mediante la operación de un sistema de mercado eficiente y efectivo.
- Promover la equidad en la distribución de la riqueza y el ingreso, velar por el desarrollo social mediante la provisión de servicios sociales básicos y combatir la pobreza.
- Promover la conservación del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales.

Los siguientes son los supuestos adicionales utilizados para la propuesta, los cuales denotan cuál es el punto de partida para el diseño institucional del sector público:

- La política económica se sustenta en un modelo de asignación de recursos por factores de mercado, en un ambiente de competencia interna e internacional en los mercados de bienes y servicios.
- En tanto pueden existir distorsiones en los mercados, le corresponde al Estado analizar dichas distorsiones y proponer medidas de solución o corrección donde sean necesarias. El sector público debe velar por el correcto funcionamiento del mercado.
- Le corresponde al Estado incorporar una visión estratégica de largo plazo al desarrollo económico y social nacional, así como velar por la consistencia de la política económica con esa visión de largo plazo.

⁴⁶ Un aspecto fundamental de esta labor sería asegurar que la propuesta de la nueva estructura del Estado cuente con suficiente apoyo a nivel nacional como para asegurar una continuidad aceptable en la implementación del programa de reforma.

- El Estado retiene una función promotora de la actividad económica, aunque la implementación de ésta puede delegarse al sector privado. El diálogo y la concertación permiten definir e implementar esa política de promoción de la producción.
 - Una de las funciones más importantes del sector público es velar por el desarrollo equitativo de la sociedad. Esto incluye aspectos tales como generación de empleo, lucha contra la pobreza y provisión de servicios sociales básicos a la mayoría de la población.
 - Existe un compromiso nacional de gestar el desarrollo en un marco que dé prioridad a la conservación del medio ambiente.
 - Existe una política de descentralización, mediante la delegación en los gobiernos regionales y locales de una amplia gama de actividades que competen al Poder Ejecutivo.
 - La sociedad y los estamentos políticos reconocen la necesidad de un sector público que esté en capacidad de implementar con efectividad y eficiencia la política económica y social.
 - El diseño del esquema institucional y organizativo del sector público, en cuanto a la implementación de la política económica y social, se debe efectuar en un ambiente de consenso y participación de la sociedad civil, para otorgarle una visión estable de largo plazo consistente con los objetivos nacionales.
 - Una vez aprobados los lineamientos de la estructura del sector público, corresponde a éste gestar el marco institucional y las organizaciones requeridas.
 - Para garantizar una efectiva reforma del sector público, se debe asegurar el acceso a los recursos financieros y humanos necesarios.
- Definición de funciones*
- Del conjunto de supuestos y del marco de políticas nacionales se deducen las funciones del Poder Ejecutivo. Las principales funciones genéricas son las siguientes:
- Definir los lineamientos de política económica en el marco del programa de gobierno.
 - Efectuar el planeamiento estratégico de largo plazo y velar por la coherencia y consistencia de la política económica.
 - Velar por el correcto funcionamiento de los mercados de bienes y servicios.
 - Establecer e implementar sistemas de regulación y supervisión de los mercados de bienes y servicios, especialmente los de carácter público, interviniendo en los casos que sea necesario.
 - Realizar actividades de promoción productiva que complementen y apoyen a la actividad privada.
 - Promover la inversión privada en infraestructura física y productiva, y complementarla mediante inversión pública en infraestructura bajo condiciones claramente definidas.
 - Velar por el correcto funcionamiento del mercado de capitales.
 - Resguardar los intereses de los ahorristas y tenedores de acciones y valores.
 - Promover el ahorro y el acceso equitativo a los recursos financieros.
 - Velar por el correcto funcionamiento del mercado de trabajo.
 - Establecer las normas de protección del trabajador en todos sus aspectos.
 - Promover la equidad social y económica.
 - Velar por una distribución equitativa del ingreso y la riqueza.
 - Promover el empleo y el desarrollo de los recursos humanos.

- Desarrollar programas a favor de los grupos más necesitados (la niñez, la mujer, ancianos, comunidades campesinas).
- Combatir la pobreza.
- Desarrollar y promover una política tecnológica de apoyo a la modernización productiva y a la competitividad internacional.
- Definir e implementar una política de conservación del medio ambiente.
- Desarrollar las relaciones económicas, comerciales y de integración a nivel internacional.
- Establecer e implementar la descentralización de la política económica en las regiones y gobiernos locales.
- Definir la modalidad y los medios para la participación de la sociedad civil.
- Ejercer la función de gestión y administración pública.
- Ejercer la función empresarial del Estado según los parámetros que se establezcan.
- Promover sistemas de solución de controversias e implementarlos en el ámbito de la gestión pública.
- Dirigir y participar en las negociaciones internacionales vinculadas a temas económicos de interés para el país.
- Desarrollar el sistema del servicio civil.
- Propiciar el fortalecimiento de las organizaciones del sector público.

Definición de un sistema institucional y organizativo

El marco institucional formal estará dado por un conjunto de normas legales compuesto por

la Constitución, las leyes generales que definen la estructura del Estado, las leyes específicas referidas a temas económicos, las leyes orgánicas de sectores y entidades públicas, las normas regulatorias y de procedimientos así como las administrativas. Este sistema institucional difícilmente puede ser tan consistente como los gestores de la política económica lo desearían, ya que diversos factores extraeconómicos inciden sobre la actividad económica. Sin embargo, dentro de lo posible, compete a los diversos poderes del Estado mantener la consistencia a fin de conducir a la economía con eficacia y eficiencia hacia el crecimiento y la equidad social. Esto exige que el marco institucional de operación del mercado sea continuamente revisado. Cuanto mayor sea la capacidad analítica del Estado y de la sociedad civil en su conjunto, mayor debate puede haber respecto de la validez del marco institucional vigente en determinado momento⁴⁷.

El marco institucional define el conjunto de instancias que integran el marco organizativo. Cada poder del Estado definido en la Constitución tiene ciertas responsabilidades y cuenta con un esquema institucional propio; aquí nos interesa discutir el marco organizativo del Poder Ejecutivo. Éste suele estar integrado por diversos organismos: Presidencia, Consejo de Ministros, Gabinetes especiales, ministerios y sus dependencias (incluyendo secretarías de Estado), entidades autónomas, empresas públicas, y gobiernos regionales y locales. En el anexo 1 presentamos una propuesta de estructura organizativa básica para los diferentes niveles de responsabilidad del Poder Ejecutivo en lo que respecta a los asuntos económicos y sociales.

La propuesta incorpora un Consejo de Planeamiento Estratégico, en un intento de traer a debate la necesidad de que el sector público cuente con un organismo apropiado para desarrollar dicha función. Asimismo, se considera la existencia de un Gabinete Económico que incorpore a los ministros, y posiblemente a algunos secretarios de Estado, cuyas carteras estén vinculadas al ámbito económico. Dicho Ga-

⁴⁷ Es aquí donde cobra especial importancia el fortalecimiento institucional del Poder Legislativo, el Poder Judicial, los partidos políticos, el sector privado, las organizaciones laborales y las demás organizaciones representativas de la sociedad civil.

binete coordinaría la acción del Ejecutivo en esta área; un Gabinete Social de similares características coordinaría la política social.

Una segunda propuesta es la que se deriva de la conveniencia de agrupar una amplia gama de funciones en un solo ministerio con responsabilidad política global sobre determinada área. Esto permite reducir el número de ministerios y concentrar las decisiones de mayor nivel. Para facilitar la gestión y administración, cada ministerio contaría con un conjunto de secretarías de Estado, las cuales se encargarían de una función o de un conjunto de funciones relacionadas; cada secretario reportaría al ministro correspondiente. Los ministerios y las secretarías concentrarían la formulación de políticas y la normatividad del caso así como algunas funciones administrativas.

Es preferible que la mayoría de las funciones de regulación y administración del mercado, así como la función de promoción, se deleguen a organismos autónomos o empresas públicas, o cuando sea el caso, a los gobiernos regionales o locales. De esta forma los ministerios y secretarías serían organismos de reducida envergadura y personal, que concentrarían las funciones analíticas y de definición estratégica, de dirección de las entidades autónomas y empresas públicas de su circunscripción y de solución de controversias cuando sea de su incumbencia.

Las entidades autónomas se diferencian de las empresas públicas fundamentalmente en que no tienen fines de lucro. Aunque pueden generar ingresos propios y son independientes operativamente de los ministerios o secretarías, son dependientes en cuanto a los lineamientos políticos de su gestión pública y administrativa, y la evaluación de sus resultados en el cumplimiento de sus objetivos y metas. Las empresas del Estado son entidades con fines de lucro y deben operar en un mercado competitivo, o regulado en forma similar al caso de una actividad privada de características equivalentes. Su gestión se mide en términos de sus resultados económicos y financieros. A su vez, los gobiernos regionales y locales son establecidos por el marco institucional nacional y pueden contar

con sus propias entidades autónomas y empresas públicas.

Finalmente, la propuesta define las funciones relacionadas del Poder Legislativo, el cual no sólo debe legislar sobre el marco institucional de la política económica y social, sino también supervisar y realizar el seguimiento de su aplicación mediante su propio marco institucional. También le corresponde una función importante al Poder Judicial, que es aplicar e interpretar las normas institucionales referidas al marco de la política económica y social.

Asignación de funciones

Una vez definidos los organismos que integran la estructura organizativa básica y las funciones que le corresponden al sector público, es posible iniciar el proceso de distribución de las funciones. Para ello, éstas han sido agrupadas según los diversos niveles de responsabilidad y organismos de la estructura. En el anexo 2 se presenta una propuesta de distribución de las distintas funciones de la administración pública entre los niveles de organización institucional antes descritos.

Complementariamente, el anexo 3 presenta una alternativa para dividir sectorialmente la organización institucional, abarcando cada sector funciones comunes. Cada sector podría ser encabezado por un ministro, estableciéndose tantas secretarías como sean necesarias. Para otorgarle flexibilidad al sistema se podrían establecer los sectores (y por lo tanto los ministerios) por ley del Congreso, mientras que la definición de las secretarías quedaría bajo responsabilidad del Consejo de Ministros.

La asignación de funciones se ha efectuado teniendo en consideración los siguientes criterios:

- Propiciar coherencia en políticas mediante la agrupación de funciones similares.
- Evitar la concentración de poderes.
- Simplificar los sistemas y procedimientos.

- Reducir los costos de gestión y administración⁴⁸.

Para facilitar el equilibrio entre los sectores, se han distribuido funciones de similar importancia en tres sectores (Economía y Planeamiento Estratégico, Finanzas y Crédito o Hacienda y Desarrollo de la Producción). Para que se mantenga la coherencia, es fundamental la función de coordinación que le corresponde al Presidente del Consejo de Ministros⁴⁹.

Por otro lado, puede notarse que se han concentrado las funciones relacionadas con el tema de la administración pública en el sector seguridad nacional (el cual tiene obviamente otras funciones, no definidas en el presente estudio). El propósito de esta decisión es que el responsable de la racionalización y modernización del aparato estatal no sea quien esté administrando otros programas de desarrollo o la asignación de recursos fiscales⁵⁰.

Es importante señalar que no se ha especificado qué funciones ejecutarían las dependencias de los ministerios o secretarías, o las entidades autónomas o empresas públicas. Esta discusión debe quedar pendiente hasta que se revise la nueva estructura del sector público⁵¹.

También queda pendiente definir la modalidad de interacción de los diversos sectores en cuanto a la política exterior del país (Economía: relaciones económicas internacionales, integración económica y comercial; Finanzas y Crédito: deuda externa; Producción: gestión tecnológica). Esto se podría realizar en el foro del Gabinete Económico o en un foro especializado cuya configuración depende de las responsabilidades y funciones de política general asignadas al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Lineamientos de un proceso de transición

Una vez establecida la estructura, se debe diseñar la secuencia de medidas necesarias para adecuar gradualmente el sistema vigente al deseado. Para esto se debe tener en cuenta los siguientes temas:

- Qué cambios legislativos deben ser introducidos y a qué nivel de decisión. La experiencia enseña que el proceso de reformas institucionales recarga el proceso legislativo, sobre todo al Congreso. Por esto es importante efectuar un diagnóstico de los requerimientos de legislación, realizar una consulta con los congresistas sobre el contenido y la envergadura de la tarea, y detallar una secuencia de legislación con su correspondiente cronograma de acción.
- Paralelamente, es necesario definir qué modificaciones institucionales y organizativas tienen prioridad. Nuevamente, la experiencia demuestra que no suele haber suficiente capacidad de gestión pública para -simultáneamente- crear, modernizar y reestructurar múltiples organizaciones. Por esto se debe establecer una secuencia y un cronograma de acción.
- Muchas de las reformas requieren de apoyo financiero (adquisición de equipo, introducción de sistemas de procesamiento e información, reducción de personal). Este apoyo suele depender de los recursos del presupuesto público. Para hacer viable la transformación de las entidades del sector público es necesario definir un cronograma factible de gastos, que se incluiría en cada presupuesto anual.

⁴⁸ Algunos puntos merecen mayor discusión. Queda por definir, por ejemplo, si la responsabilidad del planeamiento estratégico permanece en manos del Vicepresidente (como se plantea en el anexo 2), o si se le otorga dicha responsabilidad al Sector Economía (como se propone en el anexo 3).

⁴⁹ Sería preferible que el presidente del Consejo de Ministros sea un ministro sin cartera y que presida los dos Gabinetes, el Económico y el Social.

⁵⁰ Esta distribución de funciones otorga la responsabilidad de defender la estructura de la administración pública y la existencia de un servicio civil a un ministro no vinculado al manejo directo de la política económica.

⁵¹ La idea es introducir la menor variación posible y utilizar las organizaciones existentes, siempre y cuando ellas se puedan adaptar a sus nuevas responsabilidades.

- Existen recursos de cooperación técnica internacional que se pueden captar para el financiamiento de las reformas. Será necesario tener un planteamiento claro para poder negociar con los posibles donantes y financiadores⁵².
- Es necesario establecer qué organismo público se encargaría de conducir el proceso de transición, y definir su objetivo, funciones y organización. Sería preferible que dependa de un ministerio y que, por lo menos, esté obligado a presentar un informe anual al Consejo de Ministros sobre los avances, problemas y propuestas de acción⁵³.

Supervisión y seguimiento

El proceso de reforma debe ser objeto de análisis y seguimiento de acuerdo con la secuencia de medidas y el cronograma diseñado. Esto permitirá efectuar los ajustes y modificaciones que sugieran la experiencia y las lecciones que vaya dejando el proceso. Por otro lado, como durante el plazo de transición es posible que se produzcan modificaciones en el entorno económico y político, puede ser necesario ajustar el programa al nuevo contexto.

Corresponderá al organismo público encargado de velar por el proceso de reforma efectuar el seguimiento. Cuando surjan situaciones que requieran de una decisión política de alto nivel, deberá hacerse la consulta con el ministro responsable de la administración pública, para determinar la forma de proceder y el foro adecuado para la discusión del tema y la demanda de definiciones políticas de más alto nivel (Gabinete Económico, Gabinete Social, Consejo de Ministros, Congreso, etc.). Para poder efectuar esta labor de seguimiento, el organismo debe contar con el personal y los recursos apropiados.

7. COMENTARIOS FINALES

Definir las funciones del sector público en el nuevo modelo económico, estructurar una propuesta institucional y organizativa, y definir un esquema de transición para materializarla, no es tarea fácil. Sin embargo, toda solución debe tener un punto de partida; en este caso se trata de iniciar un diálogo y crear conciencia sobre algunos de los principales temas que se deben discutir antes de entrar en el campo de las definiciones.

En el caso peruano, al igual que en la mayoría de los países de la región, el momento es propicio para iniciar la reforma del sector público. Existe una creciente conciencia en los partidos políticos, los funcionarios públicos, el sector privado, el ámbito académico, las organizaciones laborales y la sociedad civil en general, de que el Estado sobredimensionado e intervencionista debe ser cosa del pasado. Puede no estar claro cuál es el mejor derrotero futuro, pero el solo hecho de aceptar la necesidad de un cambio que permita retomar el camino del desarrollo ya es una señal positiva.

La importancia de contar cuanto antes con un plan claro para la reforma del sector público está vinculada también a los acontecimientos en el entorno económico internacional. El avance de los procesos de integración económica y política en la región, la inserción en la economía internacional, y la condicionalidad incluida en las negociaciones con los organismos financieros internacionales exigen una sólida posición negociadora. Cuanto más claro sea el juicio del Perú respecto de su propia situación, más consistente y defendible será su postura en el frente externo.

Sin embargo, no son sólo criterios económicos los que deben impulsar la reforma del Esta-

⁵² No debe perderse de vista, en todo caso, que puede haber un "costo" escondido en la condicionalidad que los donantes o financiadores establezcan para transferir los recursos.

⁵³ Otra opción es vincularlo al proceso de planeamiento estratégico.

do. Por esto, el diseño de la estructura del Poder Ejecutivo así como el de los otros poderes del Estado, requiere de la contribución de especialistas de diversas áreas. De los miembros del Poder Legislativo y Judicial se debe esperar un aporte sustantivo al diálogo sobre la materia; dicho aporte será crucial en lo concerniente a los cambios en la Constitución que deban hacerse para facilitar la reforma.

Por otro lado, se debe también considerar que el éxito de un proceso de reforma de esta naturaleza depende de la aceptación que la propuesta tenga entre los que deben ponerla en práctica y la sociedad civil. La estructuración de un "nuevo" sector público no se puede imponer; todo lo contrario, requiere de un consenso mínimo que le asegure continuidad.

Otro aspecto fundamental es que la estructura institucional y organizativa del sector público debe ser flexible y adaptable a la realidad política impuesta por el entorno nacional e internacional. Dicha estructura debe estar constantemente en revisión y en proceso de ajuste. Los organismos pueden nacer y desaparecer, los marcos legales cambiar con el tiempo, las responsabilidades pasar de un organismo a otro; lo importante es que se mantenga la consistencia necesaria, respondiendo al mismo tiempo a las exigencias del momento.

Una pregunta importante es quién debe iniciar el proceso de reforma del sector público. Aunque no es posible dar una respuesta definitiva, una nueva autoridad política respaldada por un proceso electoral estaría en buena posición para emprender esta tarea, que se debe efectuar con la contribución de las diversas instituciones representativas nacionales. Tampoco se debe descartar la posibilidad de que surja un consenso político en el Parlamento, donde se podría trabajar mediante comisiones o grupos de trabajo especializados. En todo caso, lo que se debe evitar es la imposición desde el exterior, a través del condicionamiento financiero o político, de un modelo que no esté de acuerdo con la realidad y los intereses nacionales. Tampoco es conveniente que la reforma sea introducida sólo por presiones de un sector privado que ve en el sector público tradicional un sistema de trabas antes que un mecanismo de apoyo.

Finalmente, hay que reconocer que entre la naturaleza académica de esta propuesta y su viabilidad pueden existir los imponderables que la realidad se suele encargar de producir. A pesar de esto, es importante propiciar que la reforma del Poder Ejecutivo sea lo más técnica posible, a fin de garantizar su duración y consistencia.

BIBLIOGRAFÍA

- BERG, Eliot y Mary M. SHIRLEY
1988 ***Divesture in Developing Countries***. World Bank Discussion Papers No. 11, World Bank, Washington D.C.
- COMISION ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
1994 ***La Crisis de la Empresa Pública, las Privatizaciones, y la Equidad Social***. Serie Reformas de Política Pública No.26, Proyecto Regional de Reformas de Política Pública, Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- COWAN, L. Gray
1990 ***Privatization in the Developing World***. Praeger Publishers, New York, New York.
- CANDYOY SEKSE, Rebecca
1989 ***Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises***. Volume III: Inventory of Country Experience and Reference Materials, World Bank Technical Paper Number 90, World Bank, Washington D.C.
- DEAL, Terrence E. y Allen A. KENNEDY
1989 ***Corporate Cultures, The Rites and Rituals of Corporate Life***. Addison-Wesley Publishing Company, Inc., USA.
- ESMAN, Milton
1989 ***Strategies and Strategic Choices for Institutional Development***. (mimeo). Conference on Institutional Development and the World Bank.
1991 ***Management Dimensions of Development; Perspectives and Strategies***. Kumarian Press, Connecticut.
1991 ***Management Dimensions of Development, Perspectives and Strategies***. Kumarian Press, West Hartford, Connecticut.
- FIELDS, Gary
1991 ***"Sector Loans and the Poor."*** (mimeo)
- GALAL, Ahmed
1991 ***Public Enterprise Reform, Lessons from the Past and Issues-for the Future***. World Bank Discussion Paper 119, World Bank, Washington D.C.
- GERCHUNOFF, Pablo et. al.
1992 ***Las Privatizaciones en Chile***. Documentos de Trabajo, Departamento de Desarrollo Económico y Social, Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington D.C.
- GLADE, William
1990 ***"The Context of Privatization"***, Capítulo 1 en *Privatization of Public Enterprises in Latin America*, Editado por William Glade, Co-publication of the International Centre for Economic Growth, the Institute of the Americas y el Centre for U.S.-Mexican Studies, ICS Press, San Francisco, California.

GUISLAIN, Pierre

- 1992 ***Divestiture of State Enterprises***. An Overview of the Legal Framework, World Bank Technical Paper Number 186, World Bank, Washington D.C.

HACHETTE, Dominique et. al.

- 1992 ***Seis Casos de Privatización en Chile***. Documentos de Trabajo 117, Departamento de Desarrollo Económico y Social, Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington D.C.

HANKE, Steve H. (editor)

- 1987 ***Privatization and Development***. international Centre for Economic Growth, Washington D.C.

HERZKA, Claudio

- 1991 ***Sector Lending Experience at IDB: The Case of Public Enterprise Reform Sector Lending***. (mimeo)

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK

- 1988 ***Technical Cooperation for Institutional Strengthening***. An Evaluation of the Bank's Experience, PPR-37/88, Operations Evaluation Office, Office of the Controller, IDB, Washington D.C.

- 1991 ***Two Years of IDB Sector Lending Operations Cofinanced with the World Bank***. Special Evaluation Report, GN-1752, Operations Evaluation Office, Office of the Controller, IDB, Washington D.C.

ISRAEL, Arturo

- 1989 ***Institutional Development: Incentives to Performance***. World Bank, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

JONES, Leroy

- 1991 ***Performance Evaluation for Public Enterprises***. World Bank Discussion Papers 122, World Bank, Washington D.C.

KIGGUNDA, Moses N.

- 1989 ***Managing Organizations in Developing Countries, An Operational and Strategic Approach***. Kumarian Press, Inc., West Hartford, Connecticut.

KIKERI, Sunita

- 1990 ***Bank Lending for Divestiture, A Review of Experience***. Working Paper 338, Policy, Research and External Affairs, Public Sector Management and Private Sector Development, Country Economics Department, World Bank, Washington D.C.

- 1992 ***Privatization, The Lessons from Experience***. World Bank, Washington D.C.

KJELLESTROM, Sven B.

- 1990 ***Privatization in Turkey***. Working Paper 532, Policy Research and External Affairs, Country Operations, World Bank, Washington D.C.

KUMAR, Anjali

- 1992 ***The State Holding Company; Issues and Options***. World Bank Discussion Papers 187, World Bank, Washington D.C.

-
- LAMB, Geoffrey
1987 ***Managing Economic Policy Change: Institutional Dimensions.*** World Bank Discussion Papers No. 14, World Bank, Washington D.C.
- LEE Barbara y John NELLIS
1990 ***Enterprise Reform and Privatization in Socialist Economies.*** World Bank Discussion Papers 104, World Bank, Washington D.C.
- MARCH James G. y Johan P. OLSEN
1989 ***Rediscovering Institutions, the Organizational Basis of Politics.*** The Free Press, New York.
- HAGE, Jerald y Kurt FINSTERSBISH,
1987 ***Organizational Change as a Development Strategy, Models and Tactics for Improving Third World Organizations.*** Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.
- NAISBITT, John y Patrica ABURDENE
1985 ***Re-inventing the Corporation.*** Megatrends Limited, Warner Books, Inc., New York.
- NANKANI, Helen
1989 ***Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises.*** Volume II: Selected Country Case Studies, World Bank Technical Paper No. 89, World Bank, Washington D.C.
- NELLIS, John
1989 ***Contract Plans and Public Enterprise Performance.*** World Bank Discussion Papers 48, World Bank, Washington D.C.
- 1989 ***Public Enterprise Reform in Adjustment Lending, WPS 233, Policy Planning and Research.*** Country Economics Department, World Bank, Washington D.C.
- NUNBERG, Barbara
1990 ***Public Sector Management Issues in Structural Adjustment Lending.*** World Bank Discussion Papers 99, World Bank, Washington D.C.
- 1991 ***Review of Public Sector Management Issues in Structural Adjustment Lending.*** (mimeo) Conference on Institutional Development and the World Bank.
- NUNBERG, Barbara y John NELLIS
1990 ***Civil Service Reform and the World Bank.*** Working Paper 422, Policy, Research and External Affairs, Public Sector Management and Private Sector Development, Country Economics Department, World Bank, Washington D.C.
- OSBORNE, David y Ted GAELER
1992 ***Reinventing Government.*** Addison-Wesley Publishing Company, Reading, Massachusetts.
- PAUL, Samuel
1990 ***Institutional Reforms in Sector Adjustment operations.*** The World Bank Experience, World Bank Discussion Papers 92, World Bank, Washington D.C.
- 1991 ***Strengthening Public Sector Accountability, a Conceptual Framework.*** World Bank Discussion Papers 136, World Bank, Washington D.C.

PAUL, Samuel, David STEEDMAN y Francis X. SUTTON

- 1989 ***Building Capacity for Policy Analysis.*** Working Papers 220, Policy, Research and External Affairs, Public Sector Management and Private Sector Development, Country Economics Department, World Bank, Washington D.C.

PFEFFERMANN, Guy

- 1989 ***Private Business in Developing Countries.*** Improved Prospects, Discussion Paper Number 1, International Finance Corporation, Washington D.C.

RAMAMURI, Rama y Raymond VERNON (editores)

- 1991 ***Privatization and Control of State-Owned Enterprises.*** Economic Development Institute, World Bank, Washington D.C.

SANCHEZ, Manuel et. al.

- 1992 ***El Proceso de Privatización en México: Un Estudio de Caso.*** Documentos de Trabajo 118, Departamento de Desarrollo Económico y Social, Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington D.C.

SCHIAVO-CAMPOS, Salvatore (editor)

- 1994 ***Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies.*** World Bank Discussion Papers No. 241, World Bank, Washington D.C.

SHIRLEY, Margaret

- 1987 ***Managing State-Owned Enterprises.*** World Bank Staff Working Papers No. 577, Management and Development Series No.4, World Bank, Washington D.C.

- 1990 ***The Reform of State-Owned Enterprises.*** Lessons from World Bank Lending, Policy and Research Series 4, Policy Research and External Affairs, Country Economics Department, World Bank, Washington D.C.

SILVERMAN, Jerry M.

- 1992 ***Public Sector Decentralization, Economic Policy and Sector Investment Programs.*** World Bank Technical Paper Number 188, Agrica Technical Department Series, World Bank, Washington D.C.

TOMASSINI, Luciano

- 1993 ***Estado, Gobernabilidad y Desarrollo.*** Serie de Monografias No.9, Inter-American Development Bank, Washington D.C.

THUROW, Lester. C. (editor)

- 1985 ***The Management Challenge, Japanese Views.*** The Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts.

VUYLSTEKE, Charles

- 1989 ***Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises.*** Volume I: Methods and Implementation, World Bank Technical Paper No. 88, World Bank, Washington D.C.

WIESNER, Eduardo

- 1993 ***From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform; the Critical Role of Evaluation.*** World Bank Discussion Papers No. 214, World Bank, Washington D.C.

WILLIG, Robert D.

- 1993 ***Public versus Regulated Private Enterprise.*** Annual World Bank Conference on Development Economics, World Bank, Washington D.C.

WILSON, James Q.

- 1989 ***Bureaucracy, What Government Agencies Do and Why They Do It.*** Basic Books, Inc., Publishers, New York.

WORLD BANK

- 1989 ***Adjustment Lending, An Evaluation of Ten Years of Experience.*** Policy and Research Series 1, Policy, Planning and Research, Country Economics Department, World Bank, Washington D.C.
- 1990 ***Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth.*** Policy and Research Series 14, Policy, Research and External Affairs, Country Economics Department, World Bank, Washington D.C.
- 1991 ***Effectiveness of SAL Supervision and Monitoring.*** Report No. 9711, Operations Evaluation Department, World Bank.
- 1991 ***Managing Development: The Governance Dimension.*** A Discussion Paper, World Bank, Washington D.C.
- 1991 ***The Reform of Public Sector Management, Lessons from Experience.*** Policy and Research Series 18, Policy Research and External Affairs, Country Economics Department, World Bank, Washington D.C.
- 1992 ***Kenya: Re-investing in Stabilization and Growth through Public Sector Adjustment.*** A World Bank Country Study, World Bank, Washington D.C.
- 1992 ***World Bank Structural and Sectoral Adjustment Operations: A Second OED Overview.*** Report No. 10870, Operations Evaluations Department, World Bank, Washington D.C.
- 1993 ***The East Asian Miracle, Economic Growth and Public Policy.*** World Bank, Washington D.C.

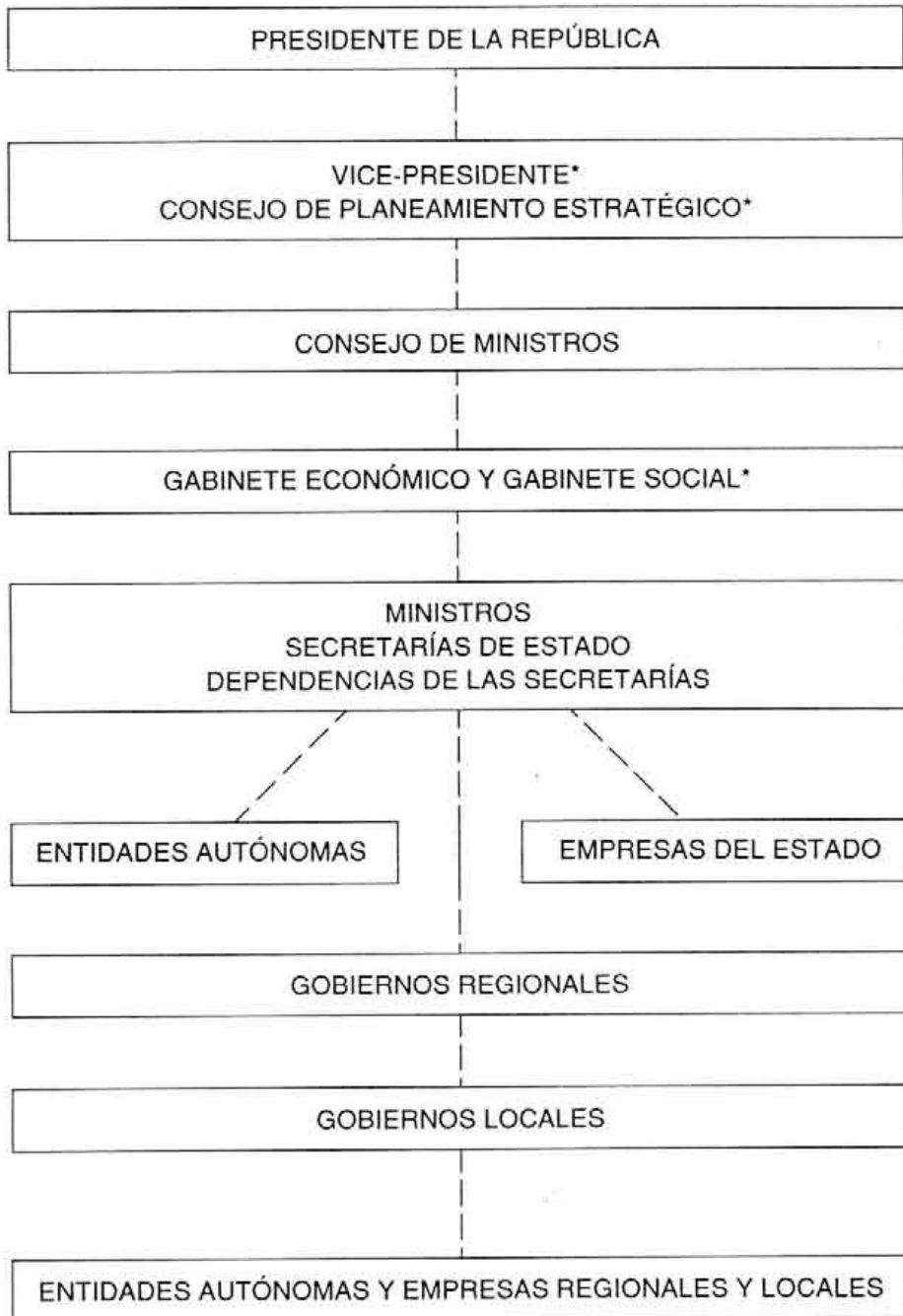
YAGCI, Fahrettin, Steven KAMIN y Vicki ROSENBAUM

- 1985 ***Structural Adjustment Lending, An Evaluation of Program Design.*** World Bank Staff Working Papers 735, World Bank, Washington D.C.

ZULETA, Luis Alberto J. et.al.

- 1992 ***Privatización en Colombia, Experiencias y Perspectivas.*** (mimeo) FEDESARROLLO, Bogotá, Colombia.

ANEXO 1
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA BÁSICA Y NIVELES DE
RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES



* Órgano o nivel propuesto

**ANEXO 2:
PRINCIPALES FUNCIONES DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES**

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

- Definición del Programa de Gobierno.
- Lineamientos Políticos del Programa Económico.
- Lineamientos de Política de Descentralización Regional y Local.
- Lineamientos de Participación de la Sociedad Civil.
- Propiciar un efectivo mecanismo de solución de controversias a nivel de los poderes públicos.
- Sistema de evaluación y control de la gestión pública incluyendo el control de la corrupción.
- Dirigir la acción del Consejo de Ministros

**VICE-PRESIDENTE*
(CONSEJO DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO)**

- Planeamiento Estratégico de Largo Plazo.*
- Velar por la Coherencia y Consistencia de la Política Económica.*
- Analizar el proceso de descentralización regional y local y proponer medidas para fortalecerlo.*
- Brindar asesoría analítica al Presidente y al Consejo de Ministros.*

CONSEJO DE MINISTROS

- Definir los lineamientos de la política económica y social a nivel global y sectorial (a propuesta del Ministro del caso).
- Proponer legislación económica y social al Congreso.
- Velar por la participación efectiva de la sociedad civil.
- Aprobar el Presupuesto de la República.
- Aprobar las medidas económicas y sociales de su jurisdicción.
- Supervisar la implementación del programa económico y social.
- Dirigir la gestión pública.

GABINETE ECONÓMICO Y GABINETE SOCIAL*

- Coordinar la definición y ejecución de la política económica, o social.*
- Definir áreas de responsabilidad en la ejecución de la política económica, o social.*
- Informar al Consejo de Ministros de los acuerdos logrados, y solicitar al Consejo aprobación de políticas específicas, cuando corresponda.*
- Incorporar representantes del sector privado, de los trabajadores y de la sociedad civil en su conjunto, cuando corresponda al tema.*

* Órgano, nivel o función propuesta.

**MINISTROS
SECRETARIOS DE ESTADO
DEPENDENCIAS DE LAS SECRETARÍAS**

- Proponer la política sectorial y actuar como ente normativo.
- Proporcionar capacidad analítica a los niveles de decisión del sector.
- Ejercer (directamente o por delegación) la función administrativa y reguladora del mercado que le corresponda.
- Actuar (o delegar) la acción de promoción sectorial.
- Ejercer la función de gestión pública.
- Supervisar la gestión empresarial, gerencial y de inversiones del sector.
- Propiciar la participación de la sociedad civil.
- Actuar como foro de solución de controversias en las instancias administrativas de su incumbencia.
- Delegar en gobiernos regionales y locales.

ENTIDADES AUTÓNOMAS

GESTIÓN Y REGULACIÓN

- Ejercer la función de gestión pública en el área que le corresponde.
- Ejercer la función de administración y regulación de mercado en el sector o sectores que le corresponde.
- Brindar asesoría analítica respecto de los temas que le corresponde.
- Actuar como agente promotor del Estado.

INVERSIÓN PÚBLICA

- Actuar de agente inversionista del Estado.

EMPRESAS DEL ESTADO

- Ejercer la función empresarial y gerencial bajo un objetivo de rentabilidad privada.
- Formalizar su relación con el Estado a través de un contrato de rendimiento.*
- Actuar como inversionista en función del objetivo empresarial.

* Órgano, nivel o función propuesta.

13

**GOBIERNOS REGIONALES
GOBIERNOS LOCALES**

- Proponer y ejecutar la política de desarrollo regional.
- Brindar asesoría analítica respecto de asuntos regionales y locales.
- Ejercer la función de gestión pública.
- Actuar como ente ejecutor de las funciones que se le deleguen.
- Supervisar la gestión de las entidades autónomas y empresas de carácter regional y local.
- Propiciar la participación de la sociedad civil.

ENTIDADES AUTÓNOMAS Y EMPRESAS REGIONALES Y LOCALES**PODER JUDICIAL**

(aspectos económicos y sociales exclusivamente)

- Actuar como foro de solución de controversias.
- Aplicar la legislación referida al marco operativo del mercado.
- Velar por los derechos de la propiedad en sus diversas modalidades.
- Velar por el cumplimiento de la legislación respecto de la competencia en el mercado.

PODER LEGISLATIVO

(aspectos económicos y sociales exclusivamente)

- Deliberar y decidir sobre legislación de carácter económico y social.
- Aprobar el presupuesto general de la república y legislación relacionada.
- Supervisar y efectuar el seguimiento de la política económica y social.
- Tener capacidad analítica propia.

* Órgano, nivel o función propuesta.

**ANEXO 3:
ASIGNACIÓN DE FUNCIONES BÁSICAS DE CARÁCTER
ECONÓMICO Y SOCIAL, GOBIERNO CENTRAL POR SECTORES**

Sector Economía y Planeamiento Estratégico

- Sistema de planeamiento estratégico.
- Relaciones económicas internacionales.
- Procesos de integración económica.
- Supervisión de la operación del mercado.
- Promoción de la competencia.
- Medidas contra la dominación del mercado.
- Sistema de regulación de precios y tarifas.
- Sistema de registros de la propiedad.
- Incorporación de los informales al mercado formal.
- Relaciones con el sistema de gobiernos locales y regionales en aspectos económicos.

Sector Financiero y Crediticio (Hacienda)

- Sistema tributario.
- Sistema presupuestario.
- Registro y negociación de la deuda.
- Supervisión de la inversión extranjera.
- Supervisión del sistema financiero y de seguros.
- Supervisión de los sistemas de valores.
- Supervisión de los aspectos financieros de los sistemas de pensiones.

Sector Desarrollo de la Producción

- Promoción de la actividad productiva.
- Promoción de la construcción y vivienda.
- Promoción de la micro, pequeña y mediana empresa.
- Promoción de las exportaciones de bienes y servicios (incluso turismo).
- Modernización económica, competitividad y gestión tecnológica; sistemas y redes de información nacional e internacional.

Sector Desarrollo del Mercado Laboral y Empleo

- Promoción del empleo.
- Entrenamiento y re-entrenamiento de los trabajadores.
- Normatividad del mercado laboral y negociaciones colectivas.
- Protección de la seguridad y salud de los trabajadores.

E3

Sector de Infraestructura Básica y Medio Ambiente

- Infraestructura vial y ferrocarriles.
- Infraestructura aérea y marítima.
- Infraestructura de telecomunicaciones.
- Infraestructura energética.
- Infraestructura de vivienda.
- Protección del medio ambiente.

Sector de la Promoción Social

- Sistema de educación nacional.
- Sistema de salud nacional (incluye supervisión de servicios privados).
- Sistema de nutrición nacional.
- Promoción del acceso a la vivienda.
- Promoción de la atención a la niñez.
- Promoción de la atención a los ancianos.
- Defensa de los intereses de la mujer.
- Defensa de los intereses de las comunidades campesinas y nativas.

Sector de la Seguridad Nacional (sólo lo relacionado con el servicio civil)

- Sistema de servicio civil y administración pública.
- Programa nacional de entrenamiento y capacitación del servidor público.
- Programa nacional de fortalecimiento institucional del sector público.
- Funciones de seguridad nacional.

Sector de las Relaciones Internacionales

- Relaciones internacionales.
- Negociaciones internacionales.
- Servicio diplomático en el exterior.

Sector de la Defensa Nacional

- Sistema de las fuerzas armadas.