¿CÓMO EVALUAR Y MEJORAR LAS POLÍTICAS DE SUBSIDIOS PÚBLICOS EN LA ERA DE LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS POR RESULTADOS?[1]

Fernando Rojas[2]







[1] Documento realizado en el marco del proyecto "Desarrollo de Capacidades para la Gestión de las Finanzas Públicas en Colombia" financiado por la Unión Europea para la Contraloría General de la Nación

[2] Consultor internacional en materia de gestión pública y política fiscal. Actualmente consultor de la Contraloría General de la República de Colombia y asesor de otras entidades en Colombia y en otros países. Las opiniones aquí expresadas, si bien inspiradas en la comunidad académica especializada y en las lecciones de experiencias de otros practicantes, son de su exclusiva responsabilidad.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

UNIÓN EUROPEA

¿CÓMO EVALUAR Y MEJORAR LAS POLÍTICAS DE SUBSIDIOS PÚBLICOS EN LA ERA DE LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS POR RESULTADOS?

El criterio de validación de los subsidios cambió en los últimos treinta años.

El enfoque económico de las políticas y los programas que se apoyan en subsidios públicos a los particulares no ha cambiado sustancialmente desde mediados del Siglo pasado. Desde el ángulo de la economía política, la discusión académica sobre los subsidios ha estado dominada por posiciones ideológicas que se remontan a los clásicos de la economía capitalista. El debate ideológico-estratégico entre los partidarios más acérrimos del libre mercado y los defensores de la intervención estatal en el comportamiento de la oferta, la demanda y los precios, se reduce en la práctica a una cuestión de grado. En el fondo todos aceptamos un cierto grado de intervencionismo en el mercado, sea mayor, sea menor. Y tirios y troyanos reconocen en los subsidios a precios, ingresos, ahorro, consumo o inversión una palanca legítima de orientación del comportamiento.

Aunque aparentemente contradictorias, una vez implantados el programa o la política o que utiliza subsidios, ambas tendencias ideológicas confluyen en la manera como se justifica, se valida y se evalúa el subsidio: mediante un cálculo de los costos y los beneficios de bienestar que ocasiona la alteración de lo que hubiera sido el libre accionar de la oferta y la demanda. Los economistas reconocen que este criterio ha prevalecido, con variaciones y refinamientos, desde Pareto hasta ahora.

Ni el concepto económico de subsidio ni el criterio de la economía para justificarlo (o no) han cambiado. Lo que sí ha cambiado es el nuevo énfasis en que el subsidio vale en función del resultado que produzca. Con la administración pública centrada en el resultado en el ciudadano se condicionó la valoración del subsidio a su capacidad para cambiar un comportamiento y agregar valor a la economía y al bienestar. El cambio ha sido sutil e imperceptible; pero de enorme trascendencia: con el cambio en los criterios de elección y de evaluación de políticas o programas públicos, incluidos aquellos que incorporan subsidios para lograr sus objetivos, cambió también el marco de calidad del cual el subsidio hace parte.

Si antes bastaba un cálculo beneficio/costo positivo para optar por tal o cual política de subsidios, hoy se necesita de la evidencia de la factibilidad de la implementación y del resultado a lograr, antes de priorizar, mantener y convalidar ese subsidio. La medición de costos y beneficios va más allá de lo económico, por cuanto uno de sus propósitos finales es restablecer la confianza ciudadana en el presupuesto público y las instituciones del Estado. La evaluación del subsidio no se limita a convalidar (o no) una decisión política sino a predecir o corregir las oportunidades de corrupción que esa política abre o cierra y a juzgar la pertinencia y la fundamentación de la política, desde sus objetivos hasta su viabilidad.[3]

[3] El autor reconoce aquí los aportes de las entidades de fiscalización superior líderes en evaluación (ver, por ejemplo, NAO "Evaluation in Government", Report 2013) y de algunos de los estudiosos y practicantes más reconocidos en presupuesto y gestión pública contemporánea, como Allen Shick. Ver, entre muchos otros, Shick, A. (1999) "Opportunity, Strategy and Tactics in Reforming Public Management".

Es decir, no sólo cambió la toma de decisiones sobre las políticas públicas sino que se agregaron elementos de juicio al mero cálculo teórico de beneficios y costos. Se hizo más complejo –y, como veremos, más práctico y más fundamentado en la evidencia-- el cálculo costo-beneficio para optar o no por un subsidio. Hoy se requiere de algo más que los supuestos y simulaciones originados en una oficina de planeación del desarrollo o de planeación sectorial; hoy no se valida el diseño del subsidio hasta que no se demuestre con evidencia su idoneidad para resolver el propósito de la política púbica que es la razón de ser del subsidio o hasta que los resultados atribuibles al factor subsidio no se hubieran medido en los hechos. Bajo el marco de la política pública, los supuestos teóricos de la economía del bienestar tienen que ser demostrados en los hechos; de lo contrario, el subsidio no debe ser aprobado y, si lo fuera, los responsables del diseño y aprobación serán llamados a rendir cuentas por su ligereza.

Qué motivó ese cambio? En vano buscaremos la explicación en la teoría económica del bienestar o en sus aplicaciones prácticas.[4] La raíz de ese cambio se encuentra más bien en el tránsito de una administración pública financiada y validada por asignación y ejecución de los recursos a un gasto público financiado en función del resultado comprometido, evaluado mediante comparación con otras opciones de llegar al mismo resultado y validado por el logro de la meta o el objetivo perseguido.[5]

La primera, la administración de los siglos XIX y XX, funciona para ejecutar presupuestos y rinde cuentas de éstos. Es la llamada "administración por insumos", que está hoy en el banquillo de los acusados. Se le imputa ser el cimiento indispensable de la inercia presupuestaria y de las rendiciones de cuentas limitadas a los volúmenes y ritmos de ejecución del gasto, irrelevantes o desconectadas de los propósitos de políticas y programas y de las demandas y las expectativas de los ciudadanos; de la administración fragmentada en islotes entregados a intereses sectoriales y poderes partidistas y de la incapacidad de los gobiernos para definir prioridades de país y alinear la administración en torno a las propuestas que pudieron haber motivado su elección.[6]

(http://www.olis.oecd.org/olis/1999doc.nsf/LinkTo/PUMASGF(99)4). Government of the future: getting from here to there, OECD Symposium held in Paris, 14-15 September 1999. Paris.
También numerosos trabajos de la OCDE. Para una breve síntesis, ver OECD-Ruben Werchan (2016) "A toolkit on Budget transparency: for integrity, openness and sound budgeting", presentación en Joint Meeting of CESEE SBO / OGP Fiscal Openness Working Group. Lubjana, 28-29 junio.

[4] Para una clara presentación de este enfoque, con ejemplos sectoriales prácticos, ver Just, R. E., Hueth, D. L. y Schmitz, A. (2004) *The welfare economics of public policy. A practical approach to project and policy evaluation.* Edward Elgar Publishing, Inc. Adviértase que, de entre estos autores, la profesora Darrell Hueth está vinculada a la Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes en Colombia.

[5] Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot and Pat Walsh. 1996. *Public Management: The New Zealand Model.* Auckland: Oxford University Press.

[6] Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis.* Oxford, UK: Oxford University Press. Osborne, D. y Gaebler, T, (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial spirit is transforming the public sector* (se cita el año de la primera edición. Existe traducción al Castellano)

La segunda se la conoce como administración por resultados. Pilares o ramificaciones de esta última son el presupuesto por resultados y los modelos de negocios y servicios en la administración pública; los contratos que condicionan el pago al resultado exitoso (como los llamados *"pay for success",* o bonos de impacto social) y el "*value for money*" como precepto superior de la validación del gato público; las organizaciones de misión, destinadas a resolver desafíos puntuales mediante la agregación de valor público; el control de resultados y la rendición de cuentas focalizada en los beneficios percibidos por la población.

Es pues mucho lo que ha cambiado en los últimos cuarenta años la administración pública. Lo ha tocado todo, desde la legitimación de los gobiernos y las instituciones democráticas hasta la organización y alineación de la maquinaria pública; desde el control interno y externo del gasto, hasta … la validación o no de los subsidios –justamente el objeto de este artículo.

El cambio ya está aquí y probablemente se mantendrá por varias décadas.

La muy apretada síntesis de los párrafos anteriores no pasaría de ser una abstracción histórica de interés meramente académico, de no ser porque el cambio ya está aquí y probablemente permanecerá por varias décadas. Es el mismo cambio que ha venido ocurriendo en las administraciones públicas de los países de la OCDE[7] y en las contralorías o entidades de fiscalización superior del mundo entero desde hace más de dos décadas.[8] Es también prescrito por importantes ministerios de finanzas de los países de la OCDE[9] y aplicado y recomendado por organismos multilaterales y por la cooperación bilateral.[10] Viene desarrollándose de tiempo atrás, precisándose día por día y simplificándose a cada paso para volverse más útil y más aplicable en todos los niveles de gobierno. Todo lo cual significa que nos involucra y es plausible pensar que repercutirá crecientemente en la manera como medimos, decidimos, evaluamos y controlamos los subsidios.

La Contraloría General de la República de Colombia está desarrollando las evaluaciones y auditorías de desempeño o resultados; ha avanzado guías y practicado auditorías y evaluaciones que ponen en evidencia el aporte de este enfoque para la formulación, la vigilancia y la evaluación de los resultados de instrumentos como los subsidios públicos. Al igual que otras entidades de fiscalización superior,

---

[7] Pollitt, C. (2013) *Governments for the future – Austria, Finland, Scotland, Sweden, UK*. Main report. Ministry of Finance, Finland, Noviembre

[8] Pollitt, C. et al (1999), *Performance or Compliance? Performance audit and public management in five countries*. Reprinted Oxford University Press, 2002.

[9] Véase, por ejemplo, la muy clara y sintética presentación del Ministerio de Finanzas del Gobierno Federal de Alemania (2015) "Improving the German Federal Budget: Spending Reviews". Qudrilateral SBO Meeting, Londres, 11 de diciembre

[10] Ver, entre muchos otras presentaciones, las sintéticas presentaciones de la OCDE y del FMI en el Seminario Nuevo Enfoque del Control Fiscal en Colombia", organizado por la CGR de Colombia, Bogotá, 17 de julio 2017: FMI-Fiscal Affairs Department "Gasto público eficiente para contribuir al desarrollo", presentación por Mauricio Soto. Y OECD "Inducing better governance through audits and control", presentación por Rolf Alter, Director de Public Governance.

mantiene los controles de cumplimiento de normas presupuestarias y administrativas. Y ha venido a sumar la medición, la evaluación y la auditoría de resultados a las muy necesarias auditorías financiera y de cumplimiento. Ha sumado a éstas el control de lo que logra ó no logra una política, un programa, un instrumento como los subsidios; califica si éstos estuvieron bien o mal diseñados o gestionados a partir de los resultados a los que el subsidio contribuye --ó no.

Así las cosas, se ha hecho oportuno y necesario aplicar los conceptos y las técnicas de la medición y del control de resultados[11] a las políticas públicas que utilizan subsidios como instrumento principal para lograr el objetivo buscado. Es un ejercicio aparentemente similar a lo que hace la economía del bienestar cuando desarrolla aplicaciones a la política pública; pero, mirado a la luz de la lupa, es sustancialmente distinto de éste.

La siguiente sección presenta los nuevos conceptos de validación del subsidio inmerso en una política pública y compara su método y sus aplicaciones con los de la tradicional economía del bienestar. Adicionalmente, veremos que el enfoque de política pública conmina al tomador de decisiones a ampliar el rango de opciones bajo consideración. No se trata solamente de comparar el subsidio con el resultado que produciría el mercado de no ser intervenido por el subsidio. Ni se limita a comparar este subsidio con el otro, para este sector o para aquél. Tampoco se circunscribe a comparar subsidio con gasto público directo. Ahora todas las opciones para llegar a un resultado prioritario están abiertas y se comparan unas vías con las otras. Los tomadores de política pública deberán demostrar, por ejemplo, que el gasto empleado en financiar un subsidio monetario condicionado al cambio de comportamiento de las familias es una vía menos costosa que la expedición de una regulación o que el gasto tributario generado por incentivos fiscales que pudieran, éstos también, cambiar el comportamiento y conseguir el mismo resultado. Antes de aprobar un subsidio, el tomador de decisiones responsables deberá compararlo con la evidencia disponible sobre otros caminos, igualmente eficaces, potencialmente más eficientes y cuando menos igualmente respetuosos de la elección del consumidor, el inversionista o el ciudadano en general.[12]

---

[11] Equiparado con frecuencia al control de desempeño.

[12] En este respecto, el enfoque de economía pública se nutre de los desarrollos recientes de las ciencias del comportamiento, particularmente de los micro-economistas y de los especialistas en regulación de la Universidad de Chicago. Especialistas como Cass Sunstein, hoy en la U de Harvard y quizás el experto vivo más creativo y más prolífico en el campo, han teorizado y han demostrado en la práctica que frecuentemente los cambios de comportamiento pueden lograrse mediante estímulos imperceptibles, de bajo costo y de mayor resultado cuando se los compara con el enfoque imperativo –y sin elección— de la regulación tradicional. Otro tanto se puede decir de los incentivos que de manera más eficiente, menos riesgosa y menos jerárquica pueden lograr los resultados de cambios de comportamiento buscados por los subsidios monetarios. Véanse, por ejemplo, dentro de la vasta obra de Sunstein sobre el Estado regulatorio moderno, *After the rights revolution: reconceiving the regulatory state*, y *Why Nudge? The politics of libertarian paternalism*.
Para los fundamentos de la medición del desempeño, desdse el ángulo del conocimiento y el marco del cambio de comportamiento y hasta de cambio cultural, ver Talbot, C. (2010) *Theories of performance. Organizational and service improvement in the public domain.* Oxford University Press.

Tres enfoques de evaluación del subsidio.

Los subsidios pueden ser objeto de medición y control desde distintos enfoques; cada enfoque ha sido concebido para ciertos propósitos, utiliza cierta información, sigue ciertas reglas de análisis y está destinado a usos específicos; cada informe es válido en su particular ámbito de operación y resultaría inadecuado o de escaso valor para otros usos.

Por ejemplo, el *enfoque fiscal* o de los ingresos y los gastos públicos y el balance entre ellos. Es objetivo pertinente cuando nos interesa medir el costo presupuestario de un subsidio otorgado por el Estado. Lo utilizamos cuando queremos analizar o proyectar la sostenibilidad fiscal; también cuando controlamos el cumplimiento de las normas presupuestarias o investigamos posibles desviaciones de recursos.

Ese enfoque de finanzas públicas es claramente válido para ciertos usos propios de la política fiscal. Sólo debemos advertir, antes de pasar a otros enfoques, que hoy por hoy no se analiza aisladamente el impacto fiscal de un gasto, como, en nuestro caso el de financiación de un subsidio. Hoy en día es prácticamente obligatorio en toda política presupuestaria comparar el beneficio de ese gasto con los beneficios de otros gastos de magnitud similar. No se presupone que el déficit se debe a tal o cual gasto presupuestario o gasto tributario sino que se comparan los resultados y las prioridades atendidas por cada tipo de gasto. Así lo exige la buena política pública y la medición contemporánea de la eficiencia en el gasto: comparar entre usos alternativos de los recursos, sin asumir que la nueva partida de gasto es la que ocasiona el déficit, especialmente cuando se trata de nuevos gastos evidentemente prioritarios en el país.[13]

De hecho, en los países más avanzados en la medición, la vigilancia, la evaluación y el control del desempeño, la mayor parte de los análisis fiscales examinan el gasto público desde una perspectiva de balance fiscal Y desde una perspectiva de eficacia y eficiencia del gasto. Véase, por ejemplo, el estudio de los subsidios fiscales destinados a estimular asentamientos y actividad económica en las zonas más extremas del Norte y del Sur de Chile. Los términos entregados por el Ministerio de Hacienda de Chile al equipo del Banco Mundial que realizó tal evaluación consignaron las siguientes consideraciones:

"La mayor parte de los instrumentos de excepción que actualmente benefician a las ZE fueron creados hace más de 20 años, siguiéndose una dinámica incrementalista y no basándose en evaluaciones de impacto. Ello ha generado una frondosa gama de beneficios, algunos de dudosa efectividad y eficiencia, con costo fiscal significativo, y con objetivos diversos no necesariamente consistentes. Adicionalmente, Chile ha experimentado relevantes cambios desde que estas políticas fueron instauradas, los que han alterado las condiciones que eventualmente justificaban algunas de ellas. Entre estos cambios se destaca la mayor descentralización, la mayor democratización -tanto a nivel nacional como a nivel local-, la apertura e internacionalización de la economía, los avances sociales y el desarrollo del capital humano.

[13] De allí el creciente interés mundial en modalidades prácticas del llamado presupuesto base cero, que compara usos alternativos de recursos para asegurar la sostenibilidad fiscal, como en las llamadas reformas de presupuesto base cero de Francia en 2007 o de México en 2015-2017.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

UNIÓN EUROPEA

Objetivos del estudio. *En el contexto descrito, el Gobierno de Chile ha considerado necesario evaluar cualitativa y cuantitativamente los instrumentos de excepción que actualmente benefician a las ZE. Ello, con el fin de estudiar modificaciones -o incluso la eliminación- de los instrumentos vigentes, así como la implementación de nuevos instrumentos más efectivos y eficientes. De esta manera se pretende avanzar en los lineamientos de una política de desarrollo regional consistente con un crecimiento de largo plazo equilibrado y equitativo, tanto a nivel interregional -considerando todas las regiones, como a nivel poblacional -con un énfasis en focalizar los esfuerzos públicos en la población más pobre. En suma, las principales contribuciones que espera efectuar el estudio son (i) estimar el costo fiscal de las políticas pro ZE; (ii) evaluar la efectividad y eficiencia de las políticas de excepción vigentes; y (iii) plantear lineamientos para una política de desarrollo regional.*
Para los fines señalados, el estudio persigue los siguientes objetivos específicos: (a) caracterizar y discutir la calificación de ZE; (b) analizar la consistencia de las políticas públicas vigentes en favor de las ZE; (c) dimensionar el gasto fiscal (subsidios) y tributario (exenciones) que implican dichas políticas; (d) evaluar cualitativamente su desempeño en función de sus objetivos explícitos; (e) evaluar cuantitativamente su desempeño en términos de su impacto económico y social; (f) concluir sobre su efectividad y eficiencia; (g) identificar las mejores prácticas e instrumentos internacionales utilizados para alcanzar objetivos similares; y (h) proponer lineamientos de reformulación, eliminación y creación de instrumentos."

Ver el Informe del Banco Mundial, Report No. 27357-CH. Chile, Zonas Extremas Policies and Beyond An Assessment of Costs and Impact with Recommendations of Avenues for Policy Reform. Poverty Reduction and Economic Management Unit, Latin America and the Caribbean. El equipo del studio fue liderado por Fernando Rojas y contó con destacados fiscalistas y economistas institucionales, entre ellos Paul Bernd Spahn, Thomas Courchene, Rémy Prud'homme, Harald Fuhr, Tim Campbell.
Ver también, en el mismo sentido –que es el relevante para este estudio, el análisis de los subsidios al mejoramiento de la gestión en Chile, comisionado por el Ministerio de Hacienda de ese país al Banco Mundial. Banco Mundial (2008), Chile: Estudio de Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la gestión (PMG), Informe Final, Diciembre.

Los otros dos enfoques, a los que destinaremos el resto de este artículo son los de *la economía del bienestar* y el de *las políticas públicas.* El primero es bien conocido, especialmente por los economistas; por ello, sólo lo incluiremos para fines comparativos. Nos detendremos más en el enfoque utilizado para el control de calidad de las políticas y los programas públicos por cuanto es más novedoso y está siendo requerido por tomadores de decisión, planificadores, evaluadores y controladores del gasto en Colombia.

Ambos de estos dos enfoques utilizan como pilar el análisis costo-beneficio y ambos incluyen el análisis comparado entre el subsidio analizado y otros posibles subsidios o usos alternativos de recursos. Ambos se pueden aplicar dinámicamente a escenarios cambiantes o variaciones inter-temporales; uno y otro pueden aplicarse diferenciadamente a mercados separados o territorios con desigual potencial económico o a poblaciones con comportamientos diferentes.

La principal diferencia entre ellos brota de los orígenes del enfoque y de los usos para los cuales se utilizan. El primero, el de la economía del bienestar, tiene orígenes y usos prescriptivos, normativos o de

deber ser. Sus fundamentos se encuentran en axiomas emanados principalmente de los supuestos de la microeconomía, principalmente el de la voluntad de pago del consumidor como criterio de validación de un gasto[14] en condiciones de eficiencia de los mercados. A partir de supuestos y simulaciones de voluntad de pago prescribe la adopción de la política o el programa con la mayor tasa costo-beneficio.[15] Supone que mediante la observación de tales principios las asignaciones de gasto público optimizarán el bienestar social.[16]

El segundo adhiere a los principios del positivismo científico[17] y se centra en la evidencia de lo que realmente ha ocurrido y ocurre con el subsidio. Parte de los supuestos contemporáneos del concepto de Valor Público, los mismos que hacen depender la validación de un gasto público por su capacidad de resolver un problema o contribuir a la resolución de un desafío.[18]

Los usos de esos dos enfoques también difieren: el enfoque de economía del bienestar es usualmente empleado para justificar ex – ante la adopción de un subsidio; el enfoque de política pública es primordialmente utilizado para corregir y mejorar la política, dentro del ciclo de vida de la misma y como precedente para futuras políticas, en este caso de subsidios. El conocimiento es cumulativo, de experiencias, de casos documentados, analizados, evaluados y sintetizados en lecciones aprendidas.[19]

El enfoque de la Economía del Bienestar vale tanto cuanto válidos sean sus supuestos, razón por la cual resulta muy difícil sujetar a los tomadores de decisión a rendiciones de cuentas por un subsidio desviado, ineficaz o ineficiente. El de Política Pública vale cuanto se haya demostrado, con experiencias prácticas, cómo y cuánto se alcanza del resultado, cómo y cuánto se reducen o se controlan los costos para llegar al resultado al menor costo posible. El primero tiene poco o nada que ver con la rendición de cuentas; el segundo, el de política pública, tiene en la medición pública del desempeño y la rendición de cuentas uno de sus usos primordiales.

El enfoque de política pública para evaluación y decisión sobre un subsidio se focaliza en las prioridades de gobierno, sin necesidad de recurrir a supuestos heroicos sobre voluntad de pago del ciudadano o de funcionamiento de los mercados. Se fundamenta en los hechos: las demostraciones de la economía positiva se fundamentan y vigilan el desempeño de la gestión y prestan especial atención a los riesgos de gestión, mientras la economía normativa se concentra en identificar y controlar los riesgos que amenazan sus propios supuestos.

---

[14] En Inglés *willingness to pay*, conocido con la sigla de WTP. Es, en esencia, el mismo principio conceptual que fundamenta las corrientes más liberales de la tributación, en contraste con el principio de *capacidad de pago*, que siguen las corrientes tributarias más intervencionistas en el mercado.

[15] Cf. Just, R. E., Hueth, D. L. y Schmitz, A. (2004) Op. Cit.

[16] Lo que los economistas reconocen como erl criterio de "Potential Pareto Improvement" de Kaldor y Hicks.

[17] Talbot, C. Op. Cit.

[18] Ver al respecto el trabajo fundamental de Mark Moore, *Creating Public Value* y *Recognizing Public Value* (varias ediciones, también en Castellano y muchos otros idiomas). Aunque dirigido inicialmente a la empresa pública, se ha extendido a toda la administración pública.

[19] En varios países anglosajones se han creado los llamados *What Works Centres*, justamente para registrar cuándo y dónde ha funcionado una política, entre ellas las de subsidios, y cuándo no. Ver, por ejemplo, para el caso de Gran Bretaña, HM Government – Cabinet Office (2013) "What Works: Evidence Centres for Social Policy".

La validación final del gasto de las finanzas públicas d enfoque positivista siguen contemporáneamente los os modelos de calidad que se originaron en el sector privado hace cerca de 50 años. Para estos modelos, trasladados al sector público, la validación del gasto estriba en la satisfacción ciudadana con el nuevo servicio o con el mejoramiento del servicio producido por la política o el programa (que no se mide generalmente por la voluntad de contribución sino mediante encuestas de satisfacción o de percepción de calidad en el servicio, apoyada en medidas objetivas de satisfacción).[20] El rol de la opción no se define por la consideración teórica de otras opciones sino por la percepción de selección prioritaria y de satisfacción del usuario o beneficiario.

El enfoque de política pública también utiliza el análisis teórico; pero lo hace para construir las hipótesis que serán verificadas mediante el análisis empírico. Si, por ejemplo, la evidencia indicare que el análisis normativo no tuvo en cuenta los riesgos de cambios en el entorno político o los riesgos de una gerencia pública ineficaz o, peor, corrupta, pues toda esa política de subsidios es revisada, corregida y sus autores deben rendir cuentas por su imprevisión –independientemente de que ellos hubieran observado los mandamientos de los métodos de la economía del bienestar y se hubieran amparado en éstos para desestimar su responsabilidad.

Los estándares de previsión de la implementación, de garantías de financiación suficiente o de gestión financiera eficiente, de transparencia en la trayectoria factible de ejecución de la política, de vigilancia proactiva de los hitos de riesgo, de indicadores de medición de los avances y los logros del subsidio, de rendición de cuentas y de corrección oportuna son mucho más altos para el político o el tecnócrata que decide bajo el enfoque de política pública y para el directivo que la ejecuta que para el tecnócrata que calcula costos y beneficios bajo los supuestos y las fórmulas de la economía del bienestar. Dentro del marco de la economía pública, el subsidio está al servicio de un camino estratégico para lograr un resultado –y sólo se lo acepta como superior a otros caminos cuando la estrategia ha demostrado con evidencia que lleva y puede llevar al objetivo de política perseguido de la manera más eficiente.[21] Quien planifica, diseña, financia o aplica una política de subsidios se casa con ella hasta el final de los días de esa política; no se limita a la protectora y encantadora seducción del riguroso cálculo inicial, bajo los supuestos vigentes en el momento de seleccionar esa política.

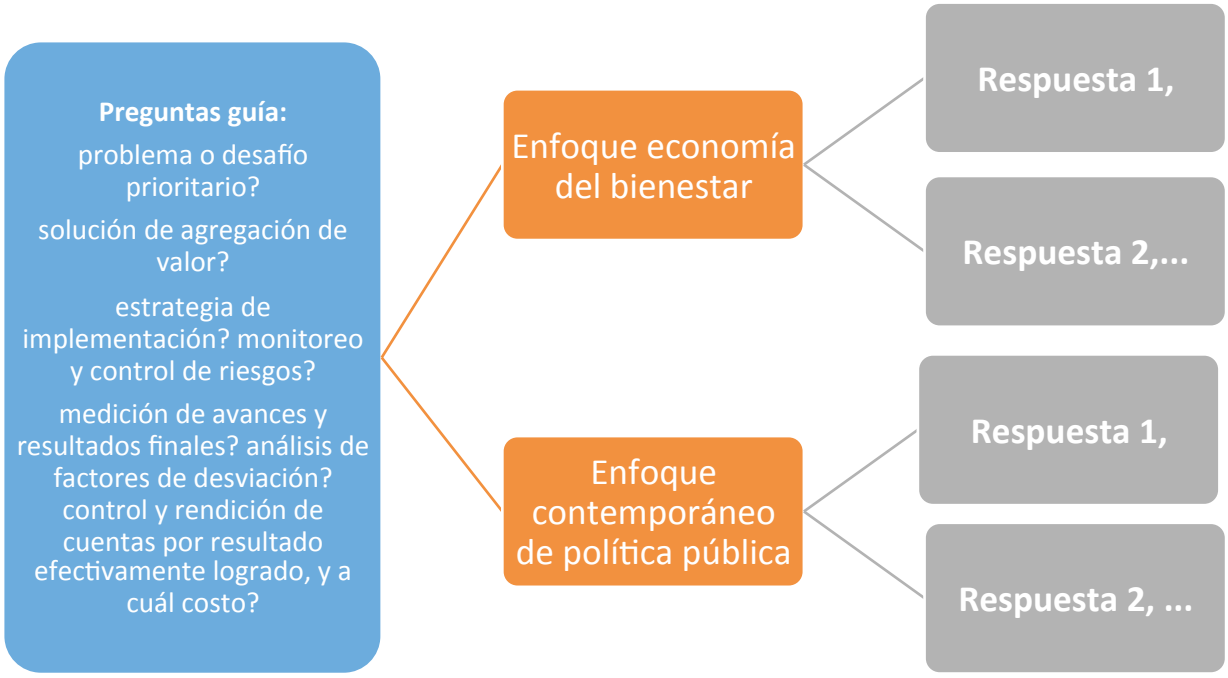
---

[20] Boivaird, Tony, and Elke Löffler (2009), "Quality management in public sector organisations", in Tony Bovaird and Elke Löffler, eds., *Public Management and Governance*, Routledge; 2nd edition. Löffler, Elke (2002), *Defining Quality in Public Administration*, Paper for the Session on Quality in Public Administration: Basic Concepts and Comparative Perspective, Working Group on Better Quality Administration for the Public Building Quality Administration for the Public in Central and Eastern Europe, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan005013.pdf

Elke Loffler /2002("Defining Quality in Public Administration". Conferencia NISPAcee, Riga, Letonia. Mayo.

[21] Cf. Morgan, M., Levitt, R. E., Malek, W. (2007) *Executing your strategy – How to break it down and get it done*. Harvard Business Review Press.

El contraste entre los enfoques, los métodos y los usos de los enfoques normativo y positivo o positivista se hace muy evidente cuando se revisa la manera como cada enfoque responde las preguntas claves que deberán absolver, en ambos casos, los tomadores de decisión, los ejecutores, los evaluadores y los controladores del subsidio.



- *¿Cuál es el desafío enfrentado por el gobierno?* La economía del bienestar comienza por preguntarse sobre los usos alternativos de recursos; el subsidio es una opción entre ellos. La política pública comienza por un problema a resolver; el problema ha sido priorizado por el gobierno desde los compromisos bajo los cuales fue electo. Cada decisión, sea de planeación, financiación, ejecución, medición, monitoreo o corrección se toma dentro del marco de compromisos por los cuales son responsables los gobernantes por virtud de los compromisos que adquirieron con sus electores. En ambos casos existen opciones de selección de desafíos prioritarios; pero bajo el enfoque de la política pública el rango de opciones ha sido circunscrito desde antes, por compromisos de nivel superior

- *¿Cómo se escoge la solución?* La siguiente pregunta está dirigida a la elección de la solución. Ambos enfoques se preguntan, “subsidio o no subsidio?”, o “cuál subsidio es más eficaz y más eficiente para resolver el problema priorizado?”. Pero los resortes del raciocinio serán diferentes en uno y otro caso. El tomador de decisiones que sigue la economía del bienestar puede elegir dentro de un margen casi infinito de opciones que buscan maximizar el efecto de distintas combinaciones de los recursos disponibles.

Bajo el enfoque de política pública, el responsable de la selección debe demostrar para qué, en qué contexto y bajo cuales circunstancias la solución propuesta resolvió en los hechos el problema por sí misma o, más probablemente, contribuyó a tal solución.[22] También deberá justificar las razones por las cuales descarta otras opciones que se demostraron eficaces y eficientes en casos similares o soluciones que pudieran ser recomendadas bajo el enfoque de economía del bienestar. Entre las razones del descarte se asignará especial peso a los riesgos pre-identificados en la implementación de la política hasta que ésta consiga el resultado para el cual se la adoptó.

El margen de opciones y el margen de error y hasta de irresponsabilidad es mayor bajo el enfoque de economía del bienestar; bajo el enfoque de política pública ese margen queda reducido por la evidencia empírica disponible, por la calidad de los indicadores que conectan el subsidio con el resultado comprometido por el gobierno, por la disponibilidad efectiva de fuentes de información confiables para medir tales indicadores o valorar los riesgos de contexto, financiación e implementación a todo lo largo del ciclo de vida del subsidio y, sobre todo, porque todo lo anterior es transparente y puede/debe ser objeto de evaluación y control y de base de rendición de cuentas. Este ciclo de vida no termina cuando se otorga el subsidio sino que se extiende hasta determinar si causó o, cuando menos, contribuyó, al resultado comprometido por el gobierno cuando adoptó el subsidio.

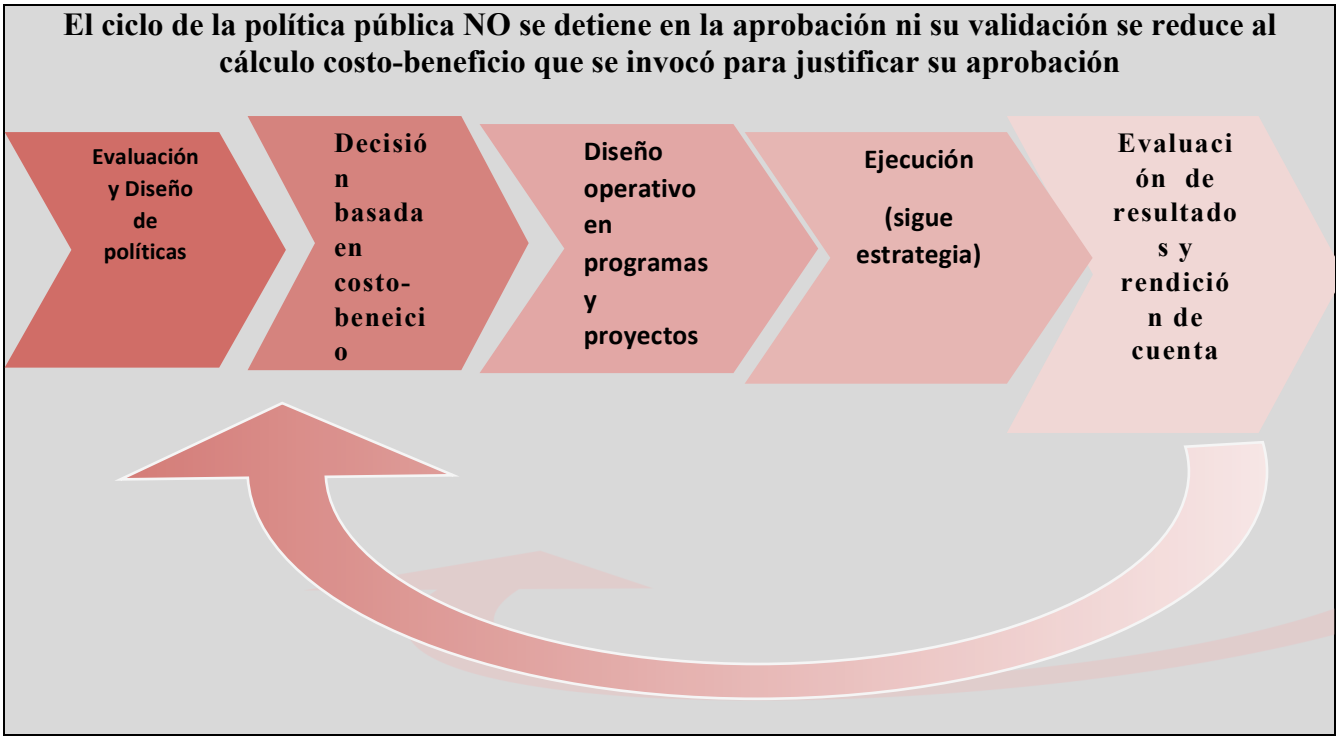
- *¿Cómo se implementa la política?* El listado de preguntas que sirven de guía a la decisión y a la evaluación continúa con cuál es el camino de implementación de la solución que se instrumentaliza mediante el subsidio. No es pregunta esencial dentro del enfoque de economía del bienestar. Quienes aplican con mayor responsabilidad el enfoque de la economía del bienestar incorporan en su raciocinio anticipación de factores que pueden hacer variar el cálculo estático de costos y beneficios. Entre éstos se suelen tener en cuenta eventuales cambios en los precios bajo una perspectiva dinámica o inter-temporal. O se puede sofisticar el cálculo para un escenario donde no existe un mercado único sino múltiples mercados.

  Pero los riesgos de gestión propiamente dichos, aquellos que son la mayor y más frecuente amenaza para conseguir los beneficios ofrecidos no merecen especial atención bajo el enfoque de la economía del bienestar. Es como si, una vez adoptado y decretado el subsidio, la implementación se pusiera en piloto automático, capaz de controlar los riesgos de la

[22] Los caminos estratégicos para llegar al resultado no se limitan a considerer opciones de gasto público o de regulación; sopesan también incentivos no monetarios ni jerárquicos de comportamiento.Véase, por ejemplo, las siguientes evaluaciones comparadas entre disintos resortes para motivar cambios de comportamiento. Fehr, E. y S. Gatcher (2001), *Do Incentive Contracts Crowd Out Voluntary Cooperation?*, Research Paper C01-3, Center for Law, Economics and Organization Research Paper Series, School of Law, University of Southern California. Fey, B. and R. Jegen (2001), *Motivation Crowding Theory*, in Journal of Economic Surveys Volume 15, Number 5, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, UK. Fey, B. (2008), *Motivation Crowding Theory – A new approach to behavior*, in Behavioral Economics and Public Policy, Roundtable proceedings, Melbourne, 8-9 August 2007, Australian Government Productivity Commission, 2008: 37-54.

contratación, de la coordinación entre sectores o niveles de gobierno, de la elegibilidad y selección de beneficiarios, de la mermelada y la corrupción. Una vez aportado su cálculo costo-beneficio, estos tomadores de decisión dejan los problemas y los riesgos de la implementación a terceros –con lo cual la responsabilidad por ineficacia o desviación suele recaer en el ejecutor más inmediato del gasto, no en las salas de decisión del presupuesto público.

Para el enfoque contemporáneo de política pública, la demostración empírica de la mitigación de tales riesgos es absolutamente determinante, hasta el punto que descarta aquellas opciones teóricamente atractivas que no han demostrado capacidad de reducir el riesgo de implementación en proporción al beneficio esperado. El enfoque de política pública no comienza y termina con el cálculo de los costos y los beneficios del subsidio. Comienza por el resultado buscado y desde allí, traza un camino retroactivo, como en reversa, hasta llegar a la situación actual –que es la situación que la política busca cambiar. Es decir, todas las decisiones de programación pública, desde el cálculo de los recursos requeridos, pasando por la identificación y mitigación de riesgos prácticos, los agentes que deben intervenir y las responsabilidades de cada uno de ellos, las mediciones y los controles de avance, quedan subordinadas al rasero medible del resultado obtenido con relación al resultado prometido. Se selecciona la opción de implementación que mejores garantías factuales brinde para llegar al resultado; no la que teóricamente optimice los beneficios del subsidio.



Fuente: adaptado de Banco Mundial (2010) *La práctica de formulación de la política pública en la OCDE: ideas para América Latina.. Reporte liderado por F. Rojas, p. 20*

- *¿Cómo se monitorea el subsidio a lo largo de la vida de este instrumento?* El enfoque de economía del bienestar está focalizado en la decisión inicial de optar (o no) por el subsidio. En la mayor parte de las aplicaciones de este enfoque a la política del subsidio, allí termina la justificación del uso de recursos públicos. Si, en algunas ocasiones, mide y analiza el impacto del subsidio, lo hará comparando la fotografía final con la fotografía de situación inicial.

  Para el enfoque de política pública, la vida del subsidio se extiende a lo largo de las vicisitudes de su ejecución y va hasta la evaluación y el control final del resultado logrado con tal asignación de los recursos públicos. Para este enfoque, todas las fases son de responsabilidad de los tomadores de decisiones sobre el subsidio; no se limita al momento de la concepción. Es necesario vigilar y controlar los riesgos del parto, de la infancia al igual que los muy especiales desafíos de la pubertad y de la edad madura. El monitoreo es selectivo y analítico, se focaliza en los hitos de riesgo y establece los factores por los cuales el subsidio está consiguiendo (o no) el resultado esperado. La responsabilidad de la decisión del subsidio se aplica, por excelencia, en la corrección de las desviaciones en las asignaciones o los usos reales, de los cambios en el entorno institucional y de las nuevas tecnologías que permiten mayor eficiencia o mediciones más detalladas de avances. Las columnas y las filas del tablero de monitoreo gerencial del subsidio cambian a lo largo de la vida del mismo; la gestión es proactiva y puede llegar a variar las ecuaciones costo-beneficio que determinaron la adopción del subsidio en primer lugar. El monitoreo es de tal poder que con frecuencia lleva a la eliminación prematura del subsidio y la supresión del programa o la política de la que hacía parte.

- *¿Cómo se evalúa y se valida (o no) el subsidio otorgado?* Como puede esperar el lector, aquí también difieren los dos enfoques. El enfoque de economía del bienestar es generalmente auto-justificado. Rara vez se lo confronta con los resultados efectivamente alcanzados; sólo excepcionalmente lleva al arrepentimiento o a la sanción social o administrativa de quienes justificaron un subsidio que no produjo el efecto esperado. El tomador de la decisión inicial podrá siempre lavarse las manos y patear el tarro hacia delante, con el argumento de que los ejecutores “no supieron” cómo aplicarlo o “no tienen capacidad” para ello. El gigantesco desafío gerencial que nace a partir de la decisión inicial es responsabilidad de otros, de los que hacen el trabajo menor. Al fin y al cabo, el cálculo técnico del subsidio tiene poco o nada que ver con el ciclo de la vida del mismo.

El enfoque contemporáneo de política pública valida el subsidio por el resultado y el impacto efectivamente logrados. La evaluación incluye la manera como se combinaron (o no) los factores de producción disponibles, incluidos los recursos del propio subsidio, hasta llegar (o no) al resultado. La calidad de la gestión es componente *sine qua non* de la evaluación porque este enfoque parte de la premisa que la obtención y la combinación óptima de factores de producción no están de ninguna manera garantizados por el hecho de que un buen técnico lo hubiera supuesto. De hecho, bajo el enfoque de política pública, aquellos técnicos competentes que así lo supongan serán mal calificados y serán llamados a rendir cuentas. El referente de medición de la evaluación NO es el óptimo supuestamente alcanzable sino el máximo resultado que se puede obtener con los recursos, en los tiempos, en los territorios y con el concurso o las reacciones reales de la población que se ha buscado estimular con el subsidio. La evaluación reconoce las restricciones confrontadas por ministros, directores o gerentes que están a cargo de la ejecución y hasta es condescendiente con ellos cuando los encuentra enfrentados a la implementación de una política improbable o inalcanzable. El enfoque de política pública atenúa la responsabilidad en estos casos porque comprende las circunstancias de presión en la que han sido colocados los ejecutores y busca ayudarlos a lograr el máximo resultado realmente alcanzable. Más bien es severa con quien tomó la decisión sin tener en cuenta restricciones y oportunidades previsibles.

El camino seguido por el enfoque de política pública para escoger, diseñar, financiar, gestionar, monitorear, evaluar y controlar el subsidio.

De la sección anterior se concluye que el enfoque de política pública es también prescriptivo, normativo; no se limita a seguir mecánicamente la evidencia demostrada. Su mayor pauta de "deber ser" es el cumplimiento de las metas comprometidas por el mismo gobierno y su criterio rector es tomado de los modelos de calidad y excelencia: la satisfacción de ciudadanos o corporaciones con el servicio ofrecido por el gobierno.

Ése es el Norte indeclinable para desenmarañar la madeja de dilemas y opciones que se abren cuando se considera la utilización de un delicado instrumento como lo es el subsidio. A partir de allí, el análisis de política pública es esencialmente comparado: cuál solución, cuál implementación, cuál vigilancia han demostrado a garantizar en la vida real el máximo resultado alcanzable con el menor costo posible. Y, como lo comprueban los recientes análisis y las recomendaciones de gasto con mantenimiento de servicios públicos esenciales y sostenibilidad fiscal del Fondo Monetario Internacional,[23] la comparación es abierta e incluye no sólo el cotejo entre varias modalidades de subsidios sino el subsidio frente al

[23] Ver, entre otros, análisis recientes de país, los muy creativos informes producidos por el FMI sobre Portugal y Eslovenia: "Portugal-Rethinking the State. Expenditure reform options". Country Report No. 13, Enero 2013, y "Republic of Slovenia. Technical Assistance Report – Establishing a spending review process". Country Report No. 15/265, Septiembre 2015.

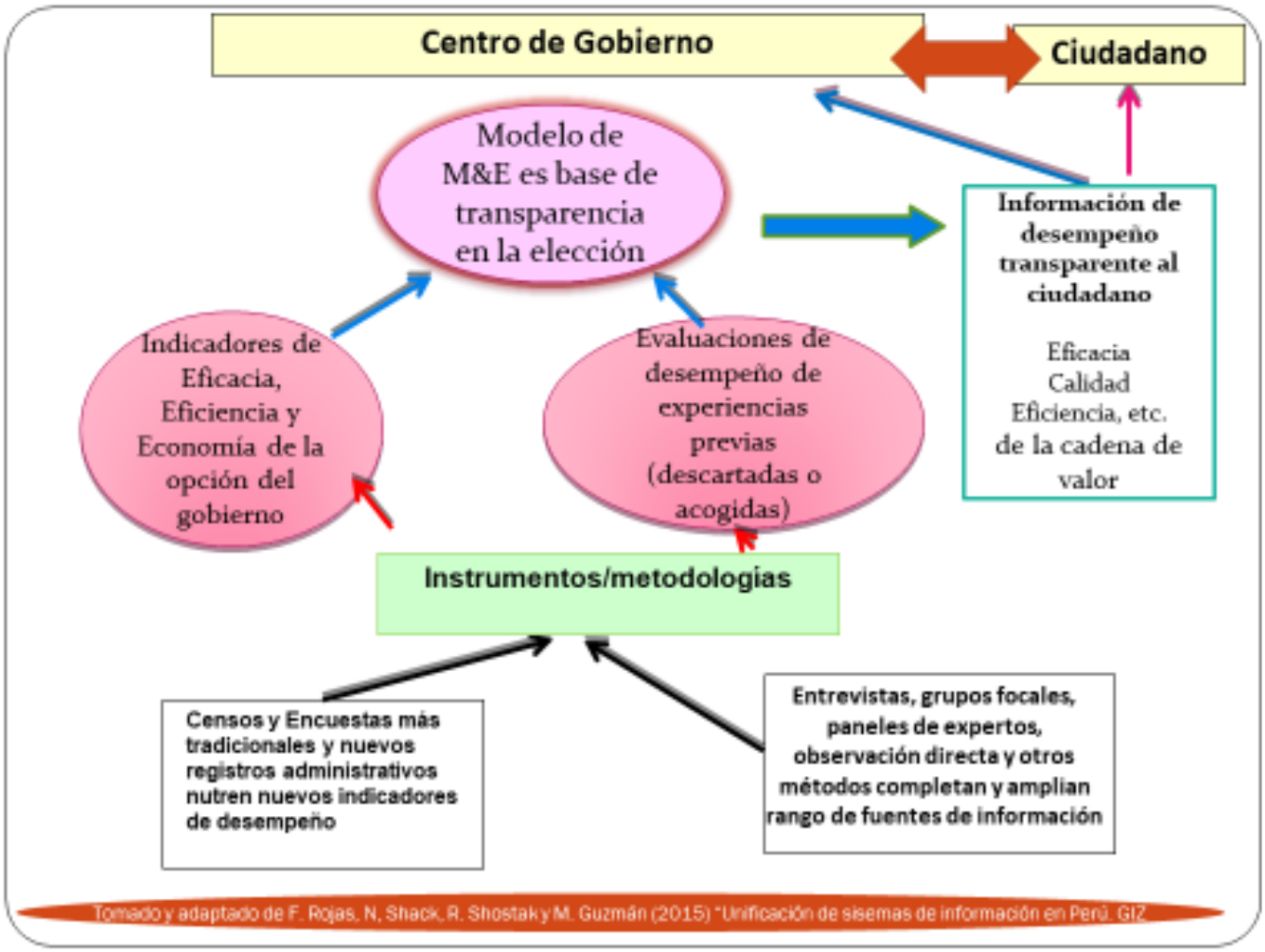
gasto presupuestario directo, el gasto tributario, la regulación, las alianzas público-privadas o el simple –pero difícil-- mejoramiento de la gestión.[24]

Aquellos análisis desarrollaron tres preguntas centrales que, están en la base de las hipótesis de la evaluación del nuevo gasto público y que, trasladadas al campo de los subsidios, se resumirían de la siguiente manera[25]:

1. Está la política del subsidio alineada con las prioridadews de gobierno de Estado o con las expetativas prioritarias de la población? El análisis del subsidio no comienza con el subsidio mismo sino con el examen de la repriorización de metas de gobierno que origina la propuesta de la política del subsidio: ¿está fundamentada tal repriorización en los compromisos explícitos del gobierno con la población? dónde se encuentra o se cómo se puede crear el espacio fiscal para esta nueva prioridad? cuáles otros gastos dejan de ser prioritarios o se eliminan? Cómo y dónde aparecerá esto registrado en el presupuesto público? En otras palabras, la pregunta inicial sobre una política o un programa que conlleve subsidios se pregunta primeramente por la justificación que el gobierno ha hecho del objetivo prioritario.

   Desde el punto de vista de la ciudadanía, del Congreso y los partidios, esa prioridad pudiera ser objeto de debate; en cambio, desde el punto de vista de los organismos de vigilancia y control, o de universidades y *think-tanks* primordialmente ocupados de la calidad de la política pública, no se cuestiona cuál debe ser la política sino la transparencia en las razones y la evidencia que soporta esta elección y en la elección del gobierno cuando opta por esta política a costa de otras. No es válido escoger políticas sin indicar cuáles se dejan de lado. Por la misma razón, no es válido comprometerse con políticas bajo el supuesto de que los res cursos públicos alcanzarán para todo. El elementos más fundamental de la primera pregunta de evaluación de una política de subsidio es: Sr Gobierno, como los recursos son escasos, díganos cómo crea el espacio fiscal indispensable, dentro de la *regla fiscal,* para acomodar presupuestariamente esta política. Sólo se exige transparencia en la opción. El cálculo no se limita a costos y beneficios sino que incluye demostración de *espacio fiscal.* Adviértase que la transparencia exigida demanda generalmente la alineación de la maquinaria de gobierno en torno a sus prioridades, con la consiguiente reducción o eliminación de poderes sectoriales intocables o de cuotas de poder por ministerio. Es algo que generalmente se consigue con un presidente o primer ministro que toma decisiones difíciles con el apoyo de un "centro de gobierno".

[24] Esta comparación es la base del análisis de *Value for Money*, quizás el enfoque más promisorio de la evaluación del gasto dentro del marco de la política pública. Cf. OECD (2015). *Value for Money in Government – Building on Basics,* Paris.
[25] Son, en el fondo, las mismas pautas de evaluación del gasto que se desprende de las pautas ISSAI para las Entidades de Fiscalización Superior en el mundo entero.



El siguiente Recuadro presenta algunos de los más importantes precedentes internacionales, que anticiparon y dieron tempranas pautas para resolver esta pregunta. Tamibién sintetiza recientes avances, con ejemplos de desarrollos concretos en esta materia.

Avances y precedentes internacionales

La Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos (Congressional Budget Office, CBO) ha servido como reputable y efectivo precedente internacional en lo que respecta al cuestionamiento y la identificación de los costos y beneficios fiscales de los subsidios. Muy bien dotada técnicamente y teniendo a su alcance información, interviene crecientemente en la discusión informada de beneficios, principalmente de cobertura (no tanto de calidad). Sus análisis fiscales comparan con frecuencia costos y beneficios de políticas alternativas,

incluida la muy resonante discusión de los costos y los beneficios de la importante reforma de la salud que se discute en ese país desde hace varios lustros. Hasta ahora se ha concentrado casi exclusivamente en la parte de la pregunta relativa al espacio fiscal para las nuevas políticas, Cf. Joyce, P. (2011) *The Congressional Budget Office – Honest numbers, power and policy making.* Georgetown University Press, Washington DC.

Las entidades responsables de evaluación y control van frecuentemente más allá de los límites implícitos o explícitos de la muy ejemplar CBO. Organismos de evaluación de políticas públicas, como el autónomo Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de México, Coneval, o no autónomos, como la Dirección de Presupuestos de Chile, recomiendan con frecuencia reducir o suprimir gasto no prioritario para abrir espacio fiscal a políticas más eficaces o más eficientes.

El Coneval fue particularmente influyente en la reforma presupuestaria de México 2015-2017 y en la propuesta presupuestaria del 2018. De entre los 233 programas presupuestarios que para 2015 fueron considerados por CONEVAL como programas y acciones federales de desarrollo social –la mayor parte de ellos programas de subsidios, 107 de ellos se consideraron con algún tipo de prioridad (ligera, mediana o fuerte). En el proyecto de Presupuesto 2016 se privilegian los 74 programas que según el análisis de CONEVAL, fueron considerados fuerte o medianamente prioritarios respecto de carencias y derechos sociales. Los demás fueron reducidos o suprimidos con el fin de abrir justificadamente espacio fiscal para nuevas prioridades de gobierno.

Las contralorías o Entidades de Fiscalización Superior varían en los alcances de su control del desempeño. Las de los países llamados de Whitehall, como Gran Bretaña o Australia, discuten los fundamentos de las propuestas de políticas del gobierno y con frecuencia su crítica de una elección incluye análisis comparados que recomiendan, implícita o explícitamente, políticas alternativas para conseguir el compromiso del Gobierno. En América Latina, las contralorías más avanzadas en esta materia suelen restringirse a exigir del gobierno transparencia en las razones que lo llevan a justificar una política y en la calidad de la evidencia que invocan para tal justificación.

2. Es el subsidio una herramienta suficiente, o cuando menos necesaria para llegar a las metas propuestas? Vista la *estrategia de implementación* de la política que incluye el subsidio, asegura esta estrategia llegar al resultado comprometido, con los costos y en los tiempos comprometidos? Cuáles vías o instrumentos alternativos existen para llegar a la misma meta?[26] Cuáles de ellas tienen menos riesgos en su estrategia de implementación? Cómo se comparan los costos del subsidio con los

[26] La documentación de evidencia de la eficacia y y eficiencia de la política pública se ha concentrado en buena medida en la evaluación de una amplia gama de incentivos. Entre ellos, el incentivo contenido en la aplicación de modelos de excelencia para mejorar el desempeño organizacional, o el incentivo consistente en definiciones misionales precisas y mandatos claros de los cuales ha de rendir cuenta el gestor de la entidad. Ver, por ejemplo, Singhal, Vinod, and Kevin Hendricks (1997), "Does implementing an effective TQM program actually improve operating performance? Empirical evidence from firms that have won quality awards", *Management Science*, Vol. 43 No.9, pp.1258-74, September. Verhoest, K., P. Ronnes, B. Verschuere, K. Rubecksen, M. MacCarthaigh (2010), *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*, Palgrave-McMillan, Hampshire, UK

costos de otros instrumentos o programas que llevan al mismo resultado buscado cuando todos ellos son castigados por los riesgos de gestión?

3. Es el subsidio una herramienta eficiente para lograr el resultado buscado? Puede gestionarse de otra manera para reducir sus costos? Puede ligárselo con otros subsidios o con otras políticas para reducir sus costos al mismo tiempo que se asegura su impacto? Sería, por ejemplo, menos costoso, si existiera mayor dirección desde Presidencia o más efectiva coordinación intersctorioal o intergubernamental?

Las preguntas anteriores se pueden resumir en forma diagramática, tal como se presenta a continuación:

Preguntas fundamentales para evaluar la calidad de la política o programa de subsidios: transparencia en la priorización, evidencia de eficacia y eficiencia y garantías de espacio fiscal para financiación de nuevas políticas
--Acumulación de nuevas evidencias para mejorar futuras políticas--

