

Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones *

Ruth Richardson

El mundo alcanza el nuevo milenio en un estado de profunda transformación y de cambio estructural. Las fuerzas hermanadas de la globalización y de la tecnología han orientado en gran medida la transformación y el cambio. Dichas fuerzas se encuentran operando a nivel mundial, y no existe un lugar en el que se pueda eludir la acción de las mismas. Nuestras vidas personales, nuestros horizontes económicos y nuestras oportunidades, la forma en que funcionamos como sociedad y el modo en que somos gobernados están siendo profundamente redimensionados por estas fuerzas.

Los desafíos para las democracias representativas y para el liderazgo político son enormes. En un mundo de libre flujo de ideas, personas, mercancías y capitales, la mala gestión de gobierno es sancionada de manera inmediata e implacable.

Este documento se presenta desde la perspectiva de mis dos experiencias gemelas:

- la experiencia de la política práctica: fui Ministra de Finanzas de Nueva Zelanda entre 1990 y 1993, y miembro del Parlamento de Nueva Zelanda durante 14 años; y
- la práctica de una reforma radical: primero como arquitecto de esta reforma radical en Nueva Zelanda a comienzos de los años 1990, y posteriormente como “*coach*” de la reforma en numerosos países.

1. Empezar por lo primero

El punto de partida no puede ser la responsabilización por el desempeño en el nivel restringido del sector público. Un mejor punto de arranque es concebir el desempeño en su sentido más amplio, en términos de lo que ambicionamos como nación. Una vasta panorámica del desempeño incluye la identificación de nuestras metas de desarrollo económico y social, la articulación de nuestra visión de la educación y de las oportunidades individuales, y la determinación de la clase de entorno físico y político del que quisiéramos disfrutar.

El logro de estos múltiples propósitos dependerá no sólo de lo que haga el gobierno. Dependerá cada vez más del talento de los individuos, de su capacidad para dominar la tecnología, y de sus éxitos en los mercados globales en los cuales ellos operan.

Por definición, los gobiernos, y aquellos que aspiran a gobernar, necesitarán comportarse y operar en un modo que les permita realizar los mejores avances para alcanzar los más altos niveles de estos indicadores de desempeño.

En todo el mundo, independientemente del nivel de desarrollo del país e independientemente de la tendencia filosófica del gobierno de turno, el denominador común es la transformación del papel del Estado. Si bien Nueva Zelanda ha sido en cierto modo un país pionero en esta materia, todos los gobiernos, en diferentes grados, están confrontando interrogantes fundamentales acerca de sus tareas esenciales; qué puede hacer y qué no puede hacer un gobierno; y cómo debería gerenciarse el sector público. En suma, la mayoría de las naciones se enfrentan a cuestiones relativas a qué debería hacer el Estado y cómo podría hacerlo de la mejor manera.

En circunstancias en que todo incentivo político se orienta a mantener el *status quo* y a no agitar las aguas, ¿por qué sucede que muchos y muy distintos gobiernos se han embarcado en el camino de la realización de reformas radicales? La respuesta es que el *status quo* del Estado hipertrofiado y de las burocracias que no asumen su responsabilización no ha funcionado y que ya no es más viable. Muchas

(*) Documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000. Traducido del inglés por Carlos Sánchez.

naciones no sólo sufren de un déficit fiscal, sino que también muestran balances deficitarios en la gestión de gobierno, en las instituciones y en el desempeño.

Este documento tiene el propósito de:

- Reexaminar las bases que sustentan la efectividad de las intervenciones del gobierno.
- Diagnosticar las causas del fracaso al interior del modelo burocrático tradicional.
- Identificar las bases conceptuales y las características clave de un régimen de gerencia del desempeño.
- Describir y evaluar los nuevos instrumentos de gerencia, que ayudan a asegurar la responsabilización por desempeño.
- Llamar la atención sobre las marcadas desviaciones que ocurren tanto a nivel político como oficial, cuando el sistema se desplaza desde un sistema de reglas hacia el control estratégico.
- Aislar lo que pueden ser los puntos de presión y los cuellos de botella para los políticos en los regímenes de gestión por desempeño.
- Dar expresión a algunas lecciones que se desprenden de la experiencia de Nueva Zelanda, que podrán servir para mejorar y sostener las reformas.

2. Las intervenciones gubernamentales: ¿Qué debería hacer el Estado - y qué no debería hacer?

El gobierno, por definición, se ejerce a través de intervenciones. Típicamente, estas intervenciones pueden asumir tres formas:

- Como **propietario**: el Estado puede ser propietario de una gama de entidades comerciales y agencias de suministro de servicios. En lo esencial, el Estado es un productor de bienes y servicios.
- Como **comprador**: el Estado es un gran comprador de bienes y servicios en nombre de los ciudadanos. Los presupuestos de muchas naciones típicamente asignan hasta un 80% para la compra de servicios de educación, de salud y de servicios sociales. Estas compras son financiadas por impuestos, préstamos, y en menor medida, con cargo a los usuarios.
- Como **regulador**: el Estado no es sólo un actor (propietario o comprador), sino también un árbitro. El Estado establece las reglas del juego a lo largo de una amplia gama de actividades públicas y privadas.

Tradicionalmente se ha aceptado que las intervenciones activas del Estado en las tres esferas constituyen la mejor forma de avanzar en favor del interés público, para ordenar la producción de bienes públicos y promover la optimización de los resultados sociales y económicos.

La realidad ha sido bastante diferente:

El gobierno como **propietario** ha dilapidado recursos, ha disminuido el valor de la actividad empresarial y con demasiada frecuencia ha suministrado pésimos servicios a los ciudadanos.

El gobierno como **comprador** ha gastado en demasía, ha fracasado en cuanto a cuidar el valor del dinero, ha dado origen a riesgos morales, ha denegado posibilidades de escogencia a los ciudadanos y de responsabilización de los servicios, y al ocupar un excesivo espacio, no ha permitido la incorporación del sector privado, más eficiente y más eficaz, al suministro de bienes y servicios.

El gobierno como **regulador** ha distorsionado los mercados, ha propiciado bajos desempeños, ha asignado recursos en forma errónea, ha contribuido con el aumento de costos transaccionales y ha comprometido la competitividad.

La racionalidad de la intervención exige una revisión en profundidad, por ejemplo, del concepto de bienes públicos. Cuando el Estado procura justificar cualquiera de sus intervenciones, esgrimirá típicamente la argumentación concerniente a los bienes públicos. Sin embargo, con un escrutinio más cuidadoso, a menudo se pone de manifiesto que no todos los bienes que están siendo suministrados por el Estado son de hecho bienes públicos. Existen dos grandes tipos de bienes - bienes públicos y bienes privados. Cada uno de estos bienes se ubica en un *continuum* que va desde lo “exclusivamente público” a lo “exclusivamente privado”. Esta distinción conceptual es tan conocida como importante de

establecer ¹.

Los bienes *exclusivamente* públicos tienen dos características definitorias: no se puede prescindir de ellos y el consumo de los mismos no es competitivo. El consumo de bienes privados es precisamente lo contrario. En medio de este continuo se ubican los bienes con valor intrínseco (*merit goods*). El gobierno puede decidir permitir el acceso a un bien como si fuese totalmente o parcialmente un bien público, aun cuando el bien en cuestión posea las propiedades naturales (competencia y prescindencia) de un bien privado. La educación es un ejemplo sumamente claro de un bien de valor intrínseco. Los bienes públicos y los de valor intrínseco pueden ser suministrados por medio de cualquiera de las tres intervenciones típicas del Estado:

- por producción,
- por compra,
- por regulación.

Volviendo a los primeros principios, es preciso dar respuesta desde el comienzo a dos interrogantes críticas referidas a cualquier actividad del gobierno:

- ¿Lo que está siendo suministrado o regulado es un bien público genuino o es un bien de valor intrínseco? O se trata realmente de un bien privado, caso en el cual el gobierno no tendría razones para involucrarse.

- ¿El impacto o los resultados que el gobierno busca obtener (verbigracia, un mejor desarrollo económico o social) se alcanzan verdaderamente mejor con las intervenciones mediante la propiedad, la compra o la regulación que el Estado se propone realizar? Por ejemplo, el Estado tradicionalmente ha sido el propietario del negocio monopólico de las telecomunicaciones. Lo que actualmente es evidente es que los imperativos de la globalización y la tecnología exigen servicios de comunicación a nivel mundial. El mejor suministro de estos servicios no es compatible con una empresa de propiedad estatal, con un capital intelectual y financiero escuálido, operada burocráticamente. El Estado puede avanzar mejor hacia el logro del impacto deseado abandonando la propiedad y la compra en el negocio de las telecomunicaciones, y haciendo uso de la intervención regulatoria para asegurar el suministro competitivo privado de los servicios de telecomunicaciones.

Así, el punto de partida para cualquier iniciativa en relación con un régimen de gerencia del desempeño para el sector público, es plantear la interrogante fundamental acerca de qué es lo que el Estado debe hacer y qué es lo que no debe hacer. La solución para todo un abanico de problemas propios del desempeño estatal es, ante todo, sacar al Estado de una amplia gama de intervenciones contraproducentes que está llevando a cabo en la actualidad. No es ningún mérito el tratar de establecer “cómo” debería operar el Estado, antes de abordar el tema de “qué” es lo que el Estado debería hacer.

3. Más allá de las burocracias: ¿Cómo no debería operar el Estado?

Los graves fallos de los regímenes burocráticos han sido bien documentados. Mis dos recitales favoritos de la letanía de las calamidades burocráticas provienen de dos influyentes reformadores neozelandeses - el Dr. Roderick Deane, Presidente de la Comisión de Servicios del Estado, responsable de la supervisión de la transformación radical del sector público, y del Dr. Graham Scott, Secretario del Tesoro, quien desempeñó un papel similar con respecto a la reestructuración radical de la economía de Nueva Zelanda.

“La confusión de objetivos, la falta de responsabilización, la inadecuada adaptabilidad al cambio, los mecanismos de control hipercentralizados, las estructuras de gerencia multiestratificadas, las cargas excesivas de papeleo, la dispersión de responsabilidades, la multiplicación de los mecanismos de protección internos y, en último término, la incapacidad para ejercer en forma apropiada el control sobre los gastos del gobierno ... caracterizan a una gran parte del sector público”. Dr. Roderick Deane ².

"Los objetivos por departamento no se encontraban claramente especificados.

Las respectivas responsabilidades de políticos y funcionarios públicos se confundían, de modo

que las líneas para la rendición de cuentas y la asunción de responsabilidades nunca eran claras.

Los sistemas de control administrados por las agencias centrales restringían la libertad para gerenciar eficazmente, por lo general eliminando los incentivos para un mejor desempeño.

Existían pocas sanciones para un pobre desempeño.

Los ministros tomaban decisiones inadecuadas acerca de la gerencia interna de los departamentos". Dr. Graham Scott³.

Independientemente del fracaso fundamental de las burocracias en términos de gerencia, el sector público tradicional sufre de otros dos *handicaps*. El primero es que muchos funcionarios públicos son reclutados sobre la base de sus preferencias políticas, no por sus cualidades profesionales. El segundo es que los regímenes de inamovilidad en el cargo niegan la posibilidad de instaurar una gerencia estratégica de los recursos humanos en el sector público.

La política antes que el profesionalismo

Es cierto que algunos podrían argumentar que “el personaje tiene que encajar” para justificar la inclusión de personas reclutadas políticamente en las filas del sector público, pero lamentablemente en la mayoría de los casos esta situación se explica con crudeza en términos de una recompensa por favoritismo político o por nepotismo. La selección política, en oposición a la selección profesional para la conformación de los cuadros del sector público, es un factor de deterioro de la calidad y el desempeño, y por lo tanto de la responsabilización.

La inamovilidad en el cargo: un factor deletéreo para la gerencia estratégica de los recursos humanos

La mentalidad del trabajo de por vida, que es un rasgo propio de tantas leyes y actitudes del sector público, se ubica en las antípodas de los enfoques modernos acerca de la gerencia de recursos humanos. En un mundo que se caracteriza por la rapidez y en el que la flexibilidad ocupa un lugar privilegiado, el sector público no debería pensar que podría escapar a la acción de estas fuerzas. En la medida que los gobiernos reconceptualizan su papel, el Estado reduce su tamaño y se moderniza, también se modifican las habilidades y los requerimientos para los funcionarios públicos. Un perfil pre-establecido para el empleo no tiene sentido; el gobierno debe ser capaz de establecer sus propios objetivos estratégicos y de reclutar para ocupar los cargos públicos a los profesionales que tienen el talento y las habilidades que contribuyan con el logro de estos objetivos.

4. Régimen de gerencia del desempeño en el sector público: ideas y características clave

Las reformas del sector público llevadas a cabo en Nueva Zelanda, y que se iniciaron a fines de los años 1980, fueron proclamadas desde su concepción como audaces y sin precedentes.

Los objetivos de la reforma se centraron en la efectividad, la eficiencia, la responsabilización, la transparencia y la consistencia. Entre los elementos clave del proceso de reforma se incluyeron:

- La corporatización y privatización de las empresas comerciales gubernamentales.
- La reestructuración departamental para racionalizar las funciones y dar una nueva forma al Servicio Público a nivel central, en particular mediante la separación del asesoramiento político, el suministro de servicios y las funciones reguladoras, y junto con esto, la separación de los roles de financiador, proveedor y comprador. Algunas de las funciones de suministro de servicios se desplazaron hacia un grupo de agencias no departamentales, conocidas como entidades de la Corona.
- La descentralización de la gerencia departamental, con jefes ejecutivos responsables de la toma de decisiones en relación con los recursos humanos y la escogencia y adquisición de los insumos.
- Una creciente utilización de los contratos (por ejemplo, acuerdos sobre el desempeño entre ministros y jefes ejecutivos departamentales, acuerdos de compras entre ministerios y departamentos, contratos entre financiadores y compradores, así como entre compradores y proveedores).

- Un cambio en las bases de la gerencia financiera del sector público, a través de la introducción de una contabilidad acumulativa, con un desplazamiento desde la focalización de la atención en los insumos hacia la focalización en los resultados y en el impacto.

Un rasgo definitorio de las reformas en Nueva Zelanda lo constituye el hecho de que ellas se conformaron en función de determinados aportes de la teoría administrativa y económica, en particular de la teoría de la elección pública, la teoría de la agencia, la economía de costos de transacción, el gerencialismo y la nueva gerencia pública⁴.

De fundamental importancia para las reformas del núcleo central del sector público fue el desplazamiento de la atención, desde una concepción basada en los insumos hacia un enfoque basado en los resultados. A este respecto, se plantea una importante distinción entre resultados o productos (“*outputs*”) e impactos (“*outcomes*”).

- *Impactos*: Son las consecuencias sociales y económicas perseguidas por el gobierno, y son determinadas por los ministerios. La focalización de la atención en los impactos permite que los ministros concentren sus esfuerzos en el nivel estratégico, y que establezcan las prioridades para la asignación de los recursos públicos.

- *Resultados*: Son los bienes y servicios producidos por las agencias públicas centrales. Los resultados de los departamentos contribuyen con el gobierno para el logro de los impactos más amplios previstos. Los resultados de un departamento son establecidos por el ministro, y se encuentran especificados en un acuerdo anual de “compras” departamentales, que se establece entre el ministro y el ejecutivo jefe del departamento. Todas las asignaciones presupuestarias tienen lugar sobre una base de resultados. Esto permite que el ministro perciba claramente qué es lo que le está “comprando” a su departamento y a qué precio.

- *Insumos*: Son los recursos utilizados para producir los resultados. Previamente, los departamentos habían estado sujetos a una amplia gama de controles en relación con el uso de los insumos. El sistema era hipercentralizado, arbitrario e ineficiente. Con el desplazamiento del énfasis hacia un enfoque basado en resultados, en la actualidad los departamentos gozan de una gran libertad en lo que se refiere a la adquisición y a la mezcla de insumos utilizados, incluyendo entre éstos el *staff* y el capital.

El Banco Mundial, en un informe considerado como punto de referencia, “*The State in a Changing World*”, ubica las reformas de Nueva Zelanda en un contexto global: “Existe una tendencia creciente hacia el establecimiento de agencias públicas focalizadas, con base en el desempeño, con mucho más claridad de propósitos y una mayor responsabilización gerencial en función de resultados e impactos. Nueva Zelanda ofrece el ejemplo más evidente entre los países de altos ingresos. Nueva Zelanda dispersó sus ministerios conglomerados, en unidades empresariales focalizadas, dirigidas por jefes ejecutivos durante plazos fijos, contratos basados en resultados concertados con las autoridades para reclutar y despedir y para negociar colectivamente”⁵.

En una revisión de las reformas de Nueva Zelanda, comisionada al Profesor Allen Schick, éste concluye que: “El sector estatal reformado es testimonio del poder de las ideas y de la inventiva de sus arquitectos. Se trata de un logro singular en el desarrollo de la administración pública moderna, que tendrá influencia sobre el curso futuro de la gerencia, tanto en Nueva Zelanda como en otros países. Es de interés revisar someramente el listado de sus logros pioneros. Nueva Zelanda fue el primer país en adoptar plenamente la contabilidad y el presupuesto sobre la base de costos: el primero en implementar exitosamente técnicas de presupuesto por resultados; el primero en otorgar a los gerentes total discrecionalidad para el uso de los insumos; el primero en introducir fuertes incentivos para la utilización eficiente de capital; el primero en requerir una especificación por adelantado de los resultados a ser logrados; el primero en establecer un régimen integral de contabilidad”⁶.

Las reformas de la gerencia pública implementadas en los años 1980 se encontraban fundamentadas en cinco principios relacionados entre sí. Estos principios eran:

- *Claridad de objetivos:* Una clara especificación de los objetivos que los gerentes deberían alcanzar es una condición necesaria. Es conveniente que estos se establezcan en términos de indicadores medibles de desempeño individual. Una clara especificación también significa que no debe haber conflicto entre los objetivos.

- *Libertad para gerenciar:* A los gerentes, en todos los niveles, se les debería dar poder para alcanzar los objetivos especificados. Los gerentes deberían por lo tanto ser capaces de hacer que la asignación de recursos garantice el logro de los objetivos en la forma más eficiente.

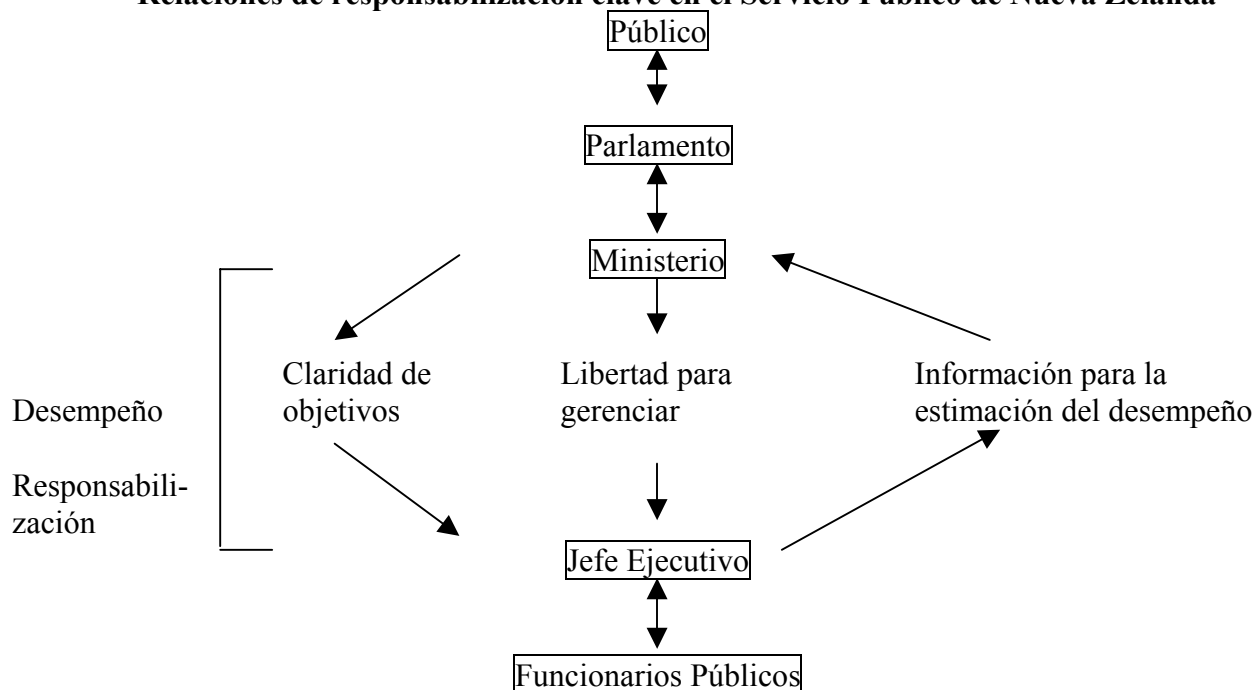
- *Responsabilización:* Como contrapartida de la libertad para gerenciar, los gerentes deben asumir responsabilidades por las decisiones que ellos toman. Esta situación permitirá aplicar las necesarias sanciones e incentivos para modificar el comportamiento y asegurar que los gerentes logren sus objetivos.

- *Flujos adecuados de información:* Los sistemas de responsabilización deben suministrar información que permita la evaluación de la calidad de las decisiones gerenciales que tienen que ver con los recursos.

- *Evaluación efectiva del desempeño:* Los gerentes deben ser evaluados estimando cuán bien ellos logran sus objetivos, y cualquier deficiencia debida a un manejo inadecuado deberá ser revelada y sancionada ⁷.

La siguiente lógica se empleó para mostrar cómo estas cinco condiciones debieran dar como resultado un incremento en la eficiencia y la efectividad de los servicios públicos. Si los gerentes están claros acerca de qué se espera de ellos (claridad de objetivos), si disponen del poder para alcanzar sus objetivos específicos (libertad para gerenciar) y asumen la responsabilidad, sometiéndose a evaluación por el logro de dichos objetivos (responsabilización), con una información de calidad (flujos adecuados de información) acerca de la mejor forma en que se están cumpliendo los objetivos establecidos (estimación efectiva del desempeño), los gerentes tomarán decisiones apropiadas en relación con la asignación eficiente de los recursos y alcanzarán los objetivos también en la forma más eficiente. A continuación se presenta una descripción de las relaciones que prescribe esta lógica:

Relaciones de responsabilización clave en el Servicio Público de Nueva Zelanda



En suma, el modelo de gerencia pública ideado por los arquitectos de las reformas procuró clarificar la responsabilidad en el sistema, en particular a efectos de incrementar las responsabilidades de los jefes departamentales para gerenciar sus departamentos, y de incrementar la rendición de cuentas en el ejercicio de dichas responsabilidades. Los altos ejecutivos deberían ser contratados para producir los resultados especificados y tener el control sobre los “recursos requeridos para producir esos resultados”. Los ministros, por su parte, serían responsables en lo que se refiere a clarificar los impactos que quieren los gobiernos, y en lo tocante a la adquisición de los productos necesarios para lograr esos impactos⁸.

El rasgo que mejor caracteriza el modelo neozelandés de gerencia del desempeño es la coherencia del diseño. Las reformas son partes internamente consistentes de un sistema único integrado de gerencia. Un elemento propio de las reformas es que la noción de “desempeño” ha permeado todo el sistema, incluyendo la naturaleza de los acuerdos de gestión del ejecutivo jefe, los presupuestos de las agencias departamentales y estatales, la naturaleza de las asignaciones hechas por el Parlamento al Ejecutivo, y las modalidades de información financiera y no financiera del gobierno, tanto a nivel departamental como a nivel general.

5. Gerencia del desempeño del sector público: nuevos instrumentos para realizar el trabajo

Los elementos clave del sistema rediseñado de gerencia del sector público son los siguientes:

- Definiciones claras del desempeño y de la responsabilización gerencial, sin ambigüedades.
- Autoridad delegada en correspondencia con las responsabilidades.
- Fuertes incentivos por desempeño.
- Exigencia de informes de alta calidad.

Definición de desempeño y responsabilización gerencial

El desempeño esperado por parte de los gerentes departamentales se define en términos de dos dimensiones:

- los resultados (bienes o servicios) que debe producir el departamento, y
- el desempeño financiero del departamento.

La orientación hacia los resultados centra a los gerentes en lo que ellos están produciendo y no solamente en los recursos que están manejando.

El costo se mide sobre una base progresiva, y está determinado por la asignación de todos los costos de insumos del departamento (costos de personal, costos operativos, etc.) a las distintas clases de resultados, utilizando técnicas estándar de contabilidad de gerencia.

Los productos se definen independientemente de a quién son suministrados. En el caso de un departamento típico, los productos son “vendidos” al ministro, quien los compra a cuenta del gobierno y del contribuyente. De esta manera, el ministro es percibido como un usuario del departamento. La importante distinción que debe hacerse aquí es que el ministro está comprando los productos aun cuando él no recibe personalmente el servicio. En este sentido, se establece una distinción entre el comprador y el destinatario del servicio.

Internamente, el departamento define los productos o los componentes del producto que cada gerente tiene la responsabilidad de suministrar. Estas definiciones se utilizan, entonces, como la base para un acuerdo anual de desempeño entre el ministro y el ejecutivo jefe y entre el ejecutivo jefe y sus gerentes. Estos gerentes, por su parte, van a establecer acuerdos de desempeño con su personal, y así sucesivamente. De esta manera, la orientación hacia los resultados se internaliza en el sistema de gerencia del desempeño del departamento.

Otra ventaja que tiene la focalización de la gestión en los resultados es que ello permite comparar los costos de los productos producidos internamente con los costos de productos similares producidos externamente. Esto ofrece oportunidades para mejorar el desempeño a través de la comparación.

El desempeño financiero se define habitualmente en términos comerciales ampliamente convencionales. En el caso de un departamento típico, éste consiste en el establecimiento de metas para:

- Ingresos, gastos y superávit neto
- Flujos de caja
- Capital de trabajo
- Utilización de activos físicos

Al igual que con el desempeño por resultados, es habitual que los ejecutivos jefes desagreguen las metas de desempeño financiero global del departamento en metas para cada uno de los altos gerentes. Éstas también se incluyen en los acuerdos anuales de desempeño, asegurando así que el desempeño financiero sea parte integral del sistema de gerencia del departamento.

De esta forma, al quedar definido el desempeño con toda claridad, la responsabilización gerencial también puede ser claramente establecida: suministro de productos especificados en cantidad, calidad y costo, y asegurando el cumplimiento de las metas financieras.

Delegación de autoridad

Un segundo elemento del sistema de gerencia es la delegación de autoridad en lo que se refiere a los insumos (personal, equipamiento, etc.). Esto permite a los gerentes seleccionar la combinación óptima de insumos para producir los resultados, decisión que ocupa un lugar central en la función productiva.

Esta delegación no necesariamente significa la reducción del control financiero. Con tal de que todos los costos de insumos se asignen a los productos (y se establece la exigencia de que ello así ocurra), todas las decisiones concernientes a los insumos estarán reflejadas en el costo de los productos. Los incrementos en los costos de los insumos o la mala utilización de los insumos se reflejará en un incremento de los costos de los productos.

De esta manera, los ministros reconocen que si bien los gerentes departamentales son libres para elegir entre distintas alternativas operativas para combinar el trabajo y el capital, en último término se encuentran constreñidos por la obligación de suministrar los productos a un costo especificado. Los jefes ejecutivos pueden tener igual confianza en cuanto a las responsabilidades asumidas por sus gerentes.

La extensión de la delegación de autoridad de un jefe ejecutivo a sus gerentes depende, en primer lugar, de la autoridad que posea el jefe. En Nueva Zelanda esta delegación es amplia, ya que incluye la autoridad de reclutar y despedir personal y de establecer tasas salariales. También incluye una total autoridad para elegir personal permanente o temporario, o consultores de corto plazo. Los jefes ejecutivos también tienen autoridad para reasignar su presupuesto entre ítems de personal y operativos, en la medida en que lo consideren adecuado, así como comprar y vender activos, con tal de que lo hagan en el marco de los límites establecidos por la hoja de balance.

El grado de delegación de los ejecutivos jefes a sus gerentes varía de un departamento a otro, pero en forma típica incluye la delegación global para gastos operativos y una delegación más limitada para gastos de capital.

Incentivos por desempeño

El sistema de gerencia del desempeño intenta deliberadamente crear fuertes incentivos para que los gerentes lleven a cabo el desempeño requerido. Esto puede lograrse de varias maneras.

El sistema de acuerdos de desempeño crea un proceso formal para definir y acordar las expectativas del desempeño para cada año. Al término del año, los sistemas formales de evaluación del desempeño exigen una evaluación del mismo en función de los resultados y del desempeño financiero especificados en el acuerdo de desempeño.

La mayoría de los departamentos operan con un sistema de pago por desempeño, en el que la remuneración se vincula con el sistema de evaluación y con el acuerdo de desempeño. En algunos departamentos, hasta el 15% del salario se encuentra vinculado al desempeño. Asimismo, el ejecutivo jefe está en capacidad de pagar bonos al personal con base en los superávits financieros generados por el departamento.

Los sistemas presupuestarios y de información se encuentran deliberadamente alineados con los requerimientos de desempeño de los departamentos. El sistema presupuestario, por ejemplo, asigna recursos por resultados en lugar de hacerlo por insumos. Asimismo, el formato de los informes presupuestarios y los informes de resultados reales se reflejan mutuamente, de modo que el desempeño esperado y el desempeño real pueden ser fácilmente comparados.

Se espera que los gerentes departamentales gestionen todos sus recursos y sus costos. Esto incluye la depreciación y el costo del capital invertido en los departamentos. Este último es asignado a los departamentos por vía de cargos de capital, que es como un pago combinado de intereses y dividendos calculado sobre la base de los activos netos del departamento.

El cargo de capital crea un incentivo para que los gerentes optimicen la utilización de capital. Si un departamento es capaz de utilizar mejor sus activos, de vender activos innecesarios e incorporar superávits de capital al gobierno, su cargo de capital se verá reducido. Podrá entonces utilizar los fondos ahorrados para financiar personal adicional o gastos operativos. De esta manera, los costos de oportunidad del capital se hacen transparentes a los ojos de los gerentes y los estimulan para incrementar la productividad del capital.

Requerimientos para una información de alta calidad

El cuarto componente del sistema de gerencia del sector público de Nueva Zelanda es el suministro regular de informes de calidad sobre el desempeño de los gerentes departamentales. Estos informes cubren las dos dimensiones del desempeño señaladas anteriormente: el suministro de productos y el desempeño financiero.

El informe del desempeño financiero típicamente reviste la forma de un conjunto de estados financieros, similar a los estados financieros comerciales, y normalmente consiste en:

- estado de políticas contables;
- estado de desempeño financiero (estado de las operaciones);
- estado de posición financiera (hoja de balance);
- estado de flujos de caja;
- estado de movimientos de dividendos;
- estado de compromisos;
- estado de obligaciones contingentes;
- conjunto completo de soportes correspondientes.

Aunque los informes financieros parecen ser similares al conjunto de cuentas comerciales, esto no significa necesariamente que ellos deben ser interpretados de igual forma. Por ejemplo, el hecho de que el estado de operaciones reporte un superávit o un déficit no implica que el departamento tenga o deba tener como objetivo la maximización del beneficio. Por el contrario, refleja el hecho de que inclusive en el sector sin fines de lucro, la diferencia entre ingresos y gastos sigue siendo una medida importante del desempeño financiero de las entidades.

Es habitual que los departamentos suministren mensualmente informes financieros y que trimestralmente envíen informes de resultados a su Ministerio. Los informes anuales de los departamentos, que son sometidos al Parlamento, incluyen una gama completa de estados financieros auditados y un estado auditado del desempeño (productos) del servicio.

Los informes internos de los departamentos siguen un patrón similar. Mensualmente, se preparan informes financieros por cada centro de responsabilidades/rendición de cuentas en el departamento. Es

también habitual que los informes mensuales sobre costos de productos y trimestrales sobre suministro de productos se elaboren para efectos de la gerencia interna.

El papel de la contabilidad progresiva

La contabilidad progresiva, sin ninguna duda, desempeña un papel importante en este sistema de gerencia. Ciertamente, la contabilidad progresiva es necesaria para que pueda medirse y evaluarse el desempeño gerencial en la forma descrita más arriba. Por ejemplo:

- La estimación total de costos requiere una contabilidad progresiva. La contabilidad de caja es insuficiente para registrar el uso de recursos significativos que no son de caja, tales como la depreciación, el costo de capital y las asignaciones no salariales al personal.

- El desempeño financiero sólo puede ser medido adecuadamente si se distinguen con claridad los gastos operativos y los gastos de capital. La contabilidad progresiva da cuenta de esto, en tanto que la contabilidad de caja no puede hacerlo. El desarrollo de la contabilidad progresiva suministra información global acerca de los activos y de las obligaciones del departamento, la gestión de lo cual es parte importante del desempeño financiero del ejecutivo jefe. En ausencia de un registro de activos y de una hoja de balance, los gerentes disponen de muy poca información a través de la cual manejar los activos.

En pocas palabras, la contabilidad progresiva suministra la información necesaria para el nivel de gerencia financiera requerida por los modernos gerentes del sector público.

La contabilidad progresiva ha sido utilizada en Nueva Zelanda debido a que ella ofrece una mejor información para la toma de decisiones y para la responsabilización gerencial. La información progresiva es superior a los datos de caja, porque suministra información acerca de todos los recursos utilizados y no sólo de los gastos de caja. De manera similar, la contabilidad progresiva separa los flujos operativos y los de capital, lo que a su vez ofrece un panorama más confiable de la posición financiera subyacente de la entidad. En tercer lugar, la contabilidad progresiva informa acerca de los activos y de las obligaciones, focalizando de este modo la atención de la gerencia en aspectos tales como la utilización de los activos, la gestión del capital de trabajo y la gestión de las obligaciones.

La contabilidad progresiva puede ser particularmente poderosa cuando forma parte de un sistema integrado de desempeño, porque permite la medición precisa de los varios elementos del desempeño departamental.

En Nueva Zelanda se han distinguido dos dimensiones del desempeño: el suministro de servicios (productos) y el desempeño financiero. La contabilidad progresiva es necesaria para medir adecuadamente ambas dimensiones. Permite que se establezca el costo total de los productos y, cuando ello es conveniente, la comparación con el costo de productos similares producidos en otros lugares. Asimismo, asegura que el desempeño financiero del departamento sea medido en forma global y apropiada.

En último término, los sistemas de contabilidad y la información que ellos proveen, son meras herramientas gerenciales. El éxito de los mismos dependerá de que ellos formen parte integrante del sistema de gerencia. Esto a su vez depende de si se define claramente el desempeño esperado por parte de los gerentes, si se les dota de la autoridad que ellos necesitan para cumplir con este desempeño, y si se les estimula para lograrlo y se les responsabiliza concomitantemente.

6. Los grandes cambios: para políticos y para funcionarios públicos

El modelo de gerencia del desempeño y los contratos de desempeño y de compra que se derivan del mismo, se sustentan sobre las siguientes bases:

- a) el Ejecutivo está en capacidad y tiene la voluntad de establecer los objetivos estratégicos generales prioritarios;
- b) los ministros considerados individualmente, de acuerdo con la estrategia general, están en capacidad

- de articular, en tanto “principales”, los objetivos claros que deben procurar concretar sus “agentes”;
- c) los ministros asumirán la responsabilidad de especificar dichos objetivos y evaluar la consecución de los mismos;
- d) los gerentes tendrán que gerenciar y asumir la responsabilidad en cuanto a la producción de los resultados definidos;
- e) desde el punto de vista de su actuación, los ministros se limitarán al control estratégico y dejarán los aspectos de ejecución en manos de los gerentes responsables.

Esto implica un enorme cambio en la responsabilización (*accountability*) democrática. Los políticos, en numerosos países, se proponen tener influencia sobre la acción administrativa y procuran involucrarse en las decisiones administrativas puntuales. Esta tendencia a la micro-gestión, o dicho en otros términos, a entrometerse, muestra a los políticos tomando el control sobre los insumos, especialmente presupuestarios. La tendencia actual, que proclama que los gobiernos deberían timonear y no remar, marcha en contra de la voluntad de muchos políticos.

De la misma manera, muchos funcionarios públicos operan en un vacío, y cuidan celosamente sus “imperios”. Están más acostumbrados a operar con exclusividad en sus propios terrenos que a interactuar estratégicamente con otras agencias del Estado. Este comportamiento excluyente y no estratégico ciertamente compromete la calidad de los productos para los ciudadanos. Los progresos en cuanto a romper el ciclo de dependencia, la instalación de regímenes de bienestar laboral, la lucha contra las drogas y la delincuencia, el éxito en la reducción de la delincuencia o la promoción de la estabilidad familiar no pueden alcanzarse si las políticas y programas se desarrollan en forma aislada. Existen vínculos indudables entre la pobreza infantil y el rendimiento educativo, el desempleo y la delincuencia, entre la salud y el ingreso.

La política y las políticas públicas deben reflejar estos vínculos. Debe promoverse un cambio desde una normativa basada en el control de los insumos hacia un control estratégico que asegure estos vínculos vitales; la coherencia estratégica puede ser desplegada en todas las políticas, las estructuras, los presupuestos y los programas.

7. A la hora de la verdad: los puntos de obstrucción políticos

La gerencia necesita gobierno

El entonces Ministro de los Servicios Públicos y subsiguiente Primer Ministro de Nueva Zelanda, el Rt Hon. Jenny Shipley, destacó uno de los principales puntos de presión existentes en el modelo neozelandés, cuando hizo notar en 1997: “Nuevamente, hablando con franqueza, cada fracaso individual del desempeño que tiene lugar en las dependencias de la Rama Ejecutiva del Parlamento, va erosionando progresivamente la confianza colectiva en las estructuras y sistemas del sector estatal. Asimismo, también lesiona la confianza del público en nuestra capacidad colectiva de dirección, y por consiguiente, los éxitos, por más impresionantes y numerosos que puedan ser, tienden a pesar poco cuando un Ministro está enfrentando una artillería de cámaras y micrófonos y una jauría apiñada de periodistas que parecen haber olfateado un rastro de sangre”⁹.

La gerencia no puede desligarse del proceso político.

El gobierno necesita gerenciar

Para ser efectivos, los ministros necesitan ir más allá de su parcela, y deben comenzar a pensar en términos de control estratégico colectivo. Juntos, ellos pueden articular una visión coherente de su nación y seguidamente revisar sus opiniones traduciendo esta visión en objetivos de desempeño concretos e instituyendo un sistema de coordinación inter-carteras.

La búsqueda del logro de una economía competitiva, una población que maneje la computación, una sociedad sana y un entorno salvo y seguro, exigen mucho más que los esfuerzos individuales del

Ministro de Finanzas, del Ministro de Salud o del Ministro del Interior. El trabajo en un “equipo de opiniones” es un concepto extraño para muchos ministros. Cantar con una misma partitura es una posición nueva e incómoda.

Los ministros tienen que reconocer dónde radican sus ventajas comparativas y dónde no. Los ministros, por definición, son elegidos para asumir un liderazgo estratégico. Es su obligación, y sobre ella han de asumir sus responsabilidades. Los ministros tienen que estar sometidos a un estrecho y riguroso escrutinio en lo que concierne a los vínculos entre los productos que ellos están comprando y los impactos que ellos dicen querer lograr.

Los ministros necesitan examinar críticamente las intervenciones realizadas y los bienes y servicios suministrados, y formular las preguntas cruciales acerca de si estas intervenciones promueven los productos que se quieren obtener y si los bienes y servicios involucrados son realmente bienes públicos.

Habiendo establecido los objetivos estratégicos, los ministros tienen entonces que realizar dos tareas aún más críticas: determinar con precisión los productos que ellos quieren que les suministren, y poner en marcha un sistema de gerencia del desempeño que asegure que los funcionarios se responsabilizan por la producción de dichos productos. Está en el interés de los ministros observar estrictamente los límites entre las decisiones concernientes a la estrategia (su trabajo) y a la ejecución (el trabajo de la gerencia). Los ministros no deberían caer en la trampa de “tener un perro y ladrar al mismo tiempo”. En otras palabras, los ministros necesitan reconocer sus limitaciones. Ellos no poseen ni la competencia gerencial ni la información para relegar a sus subordinados procurando imponer sus decisiones sobre las de sus funcionarios a nivel de insumos.

8. Lecciones que deja la experiencia de Nueva Zelanda: mejorar y sostener las reformas

La modernización de la gerencia del sector público es una causa que debería estar “más allá de la política” en varios sentidos. El hecho de que el gobierno pertenezca a lo que se conoce como “derecha” o como “izquierda” es verdaderamente irrelevante en lo que a esta causa respecta. Lo que importa para todos los políticos modernos es que ellos deberían tener instrumentos de gerencia modernos a su disposición.

Consolidar la reforma y darle sustentabilidad al sistema, más allá de los vaivenes del péndulo electoral, requerirá un cierto número de ajustes tanto en el comportamiento de los políticos como en las prácticas gerenciales. El profesor Schick lo expresó en forma apropiada cuando en su revisión señaló lo siguiente: “Sin embargo, al igual que sucede con cualquier tecnología de punta, ahora puede ser el momento para 'deslastrarse' de elementos que no han funcionado tan bien como se había pensado”¹⁰.

A nivel conceptual, el modelo de gerencia del desempeño se encuentra bien sustentado; pero a nivel de implementación se ha podido comprobar la existencia flagrante de un enfoque de “aprender haciendo”. Los contratos de desempeño y de compras se han mejorado en el tiempo a partir de esfuerzos iniciales bastante rudimentarios. Los ministros y los parlamentarios se encuentran ahora más cómodos con los presupuestos expresados en términos de resultados y no de insumos. Los funcionarios públicos se sienten más como gerentes, y esperan que en contrapartida de la libertad para gerenciar, habrá una responsabilización más rigurosa en lo que respecta a su desempeño.

Sin embargo, nadie podría afirmar que el sistema está funcionando en la medida de su potencial. Cuando son presionados, los políticos se inclinan a revertir su pensamiento y sus acciones hacia los insumos. Los contratos de desempeño y de compras corren el riesgo de convertirse en rituales vacíos de significado. Los funcionarios públicos no enfatizan lo suficiente el vínculo entre recursos y resultados, y la responsabilización por el desempeño no es automática.

Mientras que siempre existen aspectos inacabados en las políticas públicas, es evidente que pueden garantizarse avances significativos en el desempeño sobre la base de cambios en el proceso

político y en las prácticas gerenciales.

La reingeniería de los políticos

La experiencia de Nueva Zelanda en materia de políticas monetarias y fiscales ha demostrado que un cambio en las reglas institucionales y la insistencia sobre la necesidad de un proceso transparente y responsable, pueden modificar radicalmente la naturaleza del debate político y ciertamente el comportamiento político.

En el caso de las políticas monetarias, el resultado buscado era claro: alcanzar y mantener la estabilidad de los precios. Las características clave de las reglas institucionales enmarcadas en la ley fueron las siguientes:

- independencia operativa del Banco Central;
- un objetivo único y definido para la política monetaria: la estabilidad de los precios;
- una conducción transparente y responsable de las políticas monetarias.

La conducción de las políticas monetarias efectivamente fue llevada a cabo por fuera de la arena política, con el consenso de los políticos de que el objetivo de la estabilidad de los precios se logra mejor en este marco institucional.

Igualmente, se desarrolló un marco institucional para disciplinar la conducción de las políticas fiscales. La Ley de Responsabilidad Fiscal, introducida por el Ministro de Finanzas en 1993, plantea un régimen con tres elementos fundamentales:

- las cinco características de la responsabilidad fiscal se encuentran definidas por la Ley;
- se exige que el gobierno dé a publicidad objetivos concretos y de largo plazo en relación con los indicadores críticos de la política fiscal; por ejemplo, prudencia en los niveles de endeudamiento y en los niveles de gastos e impositivos;
- la conducción de la política fiscal es responsable de la divulgación amplia y frecuente de la información.

La Ley modificó radicalmente el comportamiento presupuestario de los políticos. Desde su entrada en vigencia, Nueva Zelanda condujo sucesivamente seis superávits presupuestarios, una ruptura significativa tras décadas de déficit. La responsabilidad fiscal es percibida como la norma, y la exigencia de publicación de la estrategia fiscal en el largo plazo contribuyó para restringir el cortoplacismo que por lo general caracteriza la toma de decisiones políticas.

El problema se plantea en términos de si podrán hacerse cambios institucionales y conductuales similares a lo largo de una gama más amplia de políticas, en particular a nivel micro y en las esferas sociales.

Me siento estimulada por la dramática ruptura con los malos hábitos políticos que los nuevos dispositivos institucionales han sido capaces de lograr a nivel macro. Esto me lleva a pensar que mejoramientos similares pueden lograrse mediante un conjunto de innovaciones institucionales:

En primer lugar, las intervenciones regulatorias necesitan un nuevo marco institucional. Yo propondría una Ley de Responsabilidad Regulatoria que estableciese los parámetros para una elaboración de reglas apropiada. Estos parámetros, típicamente, cubrirían el análisis costo/beneficio de la regulación propuesta, las consecuencias de los costos de transacción, el impacto de un comportamiento competitivo, etc. La carga de prueba debería caer efectivamente sobre el regulador para justificar la carga impuesta en términos del impacto sobre la eficiencia con la cual son asignados los recursos.

La segunda innovación institucional que yo defendería parte del reconocimiento de que la acumulación de capital humano e intelectual es todavía más vital para los propósitos de desarrollo de una nación que el capital físico y financiero. Aunque novedosa desde el punto de vista conceptual, una Ley de Oportunidades Individuales enfatizaría verdaderamente el pensamiento de los gobiernos sobre su responsabilidad para crear un clima para las oportunidades y el bienestar individuales. Esta Ley

tendría que ser forjada conceptual y operativamente con el propósito de identificar las características de las oportunidades y del bienestar:

- Acceso a una educación de estándar internacional. El énfasis se ubicaría en garantizar el acceso y no en la presunción de que el Estado posea y opere el sistema educativo. Esto podría lograrse asegurando que los padres y los alumnos tengan la posibilidad de escoger, y que el financiamiento debiera acompañar al alumno y no estar condicionado a opciones institucionales.

- Acceso a una tecnología de estándar internacional. El énfasis se ubicaría en asegurar, a través de la privatización y de la desregulación, el suministro competitivo de la tecnología.

- Acceso a servicios de salud decentes. El énfasis se ubicaría en el suministro competitivo de estos servicios, con un Estado que asume sus responsabilidades en salud pública y en las regulaciones concernientes a la higiene y seguridad alimentaria.

- Acceso a la infraestructura social. El énfasis se ubicaría en asegurar la disponibilidad de una reposición del ingreso y de servicios sociales en los casos en que la edad o la incapacidad impiden el autoabastecimiento. No debe asumirse como que dicho suministro será realizado directamente por el sector público, aunque puede ser el caso por excepción.

El beneficio de una ley como ésta es que exigiría a los políticos que fuesen explícitos acerca de sus objetivos relacionados con las oportunidades y el bienestar. Más aún, se establecería la disciplina institucional de tener que cotejar las intervenciones escogidas y los recursos utilizados, con los resultados realmente alcanzados. Las intervenciones o los gastos contraproducentes serían puestos en evidencia con mayor celeridad, y podrían adoptarse mejores alternativas en forma más expedita. El proceso de seguimiento de los resultados y la atención de los aspectos relativos al valor del dinero se adelantarían significativamente, con lo que los servicios a los ciudadanos quedarían mejor asegurados.

Un compromiso creíble en lo que concierne al acceso universal a la educación y a servicios de educación de alta calidad es tan vital para el desarrollo de una nación como un compromiso creíble para detener la inflación.

Reingeniería de los procesos políticos

Diferentes marcos institucionales requerirán diferentes comportamientos políticos. Tradicionalmente, el Ejecutivo es dirigido por el Presidente o el Primer Ministro, quien a su vez asigna responsabilidades a las carteras a través de líneas convencionales: Ministerio de Finanzas o de Economía, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Justicia, y así sucesivamente. Estas asignaciones estimulan el comportamiento “parcelar” por parte de los ministros, y sólo raramente toma cuerpo una visión colectiva para manejar problemas que incumben a varios ministerios, como por ejemplo los vínculos entre familias disfuncionales, consumo de drogas, fracaso escolar y delincuencia. Típicamente, cuatro ministerios podrían tener jurisdicción en estos casos, pero también típicamente, el individuo en situación de riesgo puede caer en una de las grietas que quedan entre las coberturas individuales de cada uno de estos ministerios.

Problemas que abarcan varios ámbitos reclaman la interacción funcional de ministerios y de equipos. Los clásicos impactos que la mayoría de las naciones quisiera lograr se agrupan en torno a los siguientes temas:

- Progreso económico.
- Oportunidades y bienestar individuales.
- Seguridad personal y de la nación.
- Ambiente saludable y atractivo.
- Goce de derechos individuales, civiles y políticos.

Los equipos ministeriales deberían agruparse en torno a estos objetivos. Los ministerios se encontrarían entonces mejor ubicados para asegurar que todas las intervenciones en marcha o previstas sean consistentes con el logro de los objetivos establecidos.

Una vez conformados los agrupamientos ministeriales, la coherencia estratégica en las distintas instancias gubernamentales se encuentra más asegurada y las interacciones mutuas pueden hacerse más explícitas. Por ejemplo, el bienestar social se verá más comprometido como consecuencia de fallos para impulsar el desempeño económico; y una vez más, los déficit presupuestarios persistentes seguramente habrán de menoscabar la capacidad para invertir en educación o en infraestructura de servicios sociales.

Nueva Zelanda ha dado recientemente algunos pasos para organizar los ministerios en esta forma y será de interés el seguimiento de esta experiencia. En la medida en que los ministros se sientan más cómodos con el trabajo en este entorno, y que se aseguren algunos éxitos tempranos, crecerá su nivel de confianza en este régimen.

Revalorizando el juego de la gerencia del sector público

El haberse visto los burócratas a sí mismos como gerentes es en sí un paso muy importante. Pero para que estos gerentes actúen bien son necesarias dos cosas. En primer lugar, el sector público debe ser capaz de atraer a personas talentosas, y en segundo lugar, deben establecerse los incentivos adecuados para promover un buen desempeño. Las jerarquías que inhiben la iniciativa no sólo ahogan toda innovación, sino que también anulan a las personas valiosas. Si bien los gerentes del sector público no deben gozar de independencia para fijar sus “metas” -el trabajo de los políticos es establecer el objetivo-, ellos sí deberían gozar de independencia operacional junto con una definida responsabilización por sus acciones.

Donde existe una regresión de las reformas, como ha sido evidente en el caso de Nueva Zelanda a partir del cambio de gobierno a fines de 1999, se presenta el riesgo de que no se respeten las fronteras entre las metas y las operaciones. Los gerentes talentosos resienten esta situación, ante la cual tienen dos opciones - reprimir su opinión en contra o retirarse. Un colapso de capacidad es igualmente preocupante cuando la causa es el temor o la deserción gerencial, como cuando la causa es la corrupción de la gerencia.

El viejo adagio que reza que “si quieres monos debes pagar por los maníes” es lamentablemente cierto en numerosos sectores públicos. Los Singapures de este mundo, que pagan a sus políticos y a sus asesores con la misma remuneración que podrían esperar en el sector privado, constituyen la excepción y no la regla. Sólo los ingresos “psicológicos”, o el orgullo individual y cívico de contribuir con la satisfacción del interés público, podrán ir lo suficientemente lejos como para llenar el vacío existente entre las remuneraciones públicas y privadas.

En la medida en que se han hecho grandes esfuerzos iniciales para confinar el Estado a sus funciones esenciales, y para asegurar que allí donde el Estado tiene un papel que jugar la intervención es apropiada y que las finanzas se gastan sobre la base del valor del dinero, entonces no puede haber objeciones en cuanto a reclutar y a incentivar los mejores talentos para lograr que el trabajo se haga en el sector público.

Existe la otra cara de la moneda de la recompensa por buen desempeño, y es la penalización por un pobre desempeño. Así como es apropiada la instauración de incentivos y recompensas por altos niveles de desempeño, también deben existir sanciones creíbles, al alcance de la mano y rápidamente aplicables para los subdesempeños crónicos.

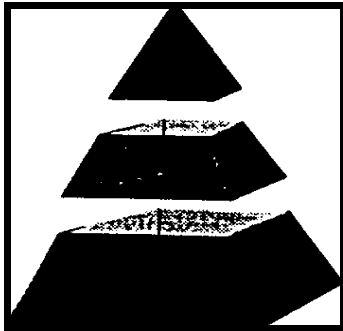
9. Conclusión

Nueva Zelanda ha desarrollado una valiosa tradición que incorpora la preparación, previa a una elección general, de un documento informativo para ser sometido al próximo gobierno debidamente electo. Estos informes son de calidad variable, y van desde el trabajo de base sobre la reforma de la gerencia gubernamental realizada por el Tesoro en 1987¹¹, hasta los informes bastante más factuales, con menor contenido de políticas, emitidos en 1999. Sin embargo, todos constituyen una oportunidad

sin precedentes para que una agencia gubernamental tome distancia de la confrontación y elabore un inventario objetivo de qué es lo que funciona, qué es lo que no funciona y qué podría ser mejorado.

El informe del Tesoro para el gobierno que se inaugura en 1999 se ubica en el centro de la problemática de gerencia del sector público, de esta manera:

Gerencia del sector público - los asuntos de gobierno



- Establecimiento de la dirección - liderazgo, impactos
- Análisis de políticas - efectividad
- Suministro - eficiencia, productos

La pirámide es una representación simbólica de la relación entre ministerios y agencias gubernamentales, entre impactos, lineamientos de políticas y productos. En el vértice se ubica el gobierno, que establece los impactos que procura alcanzar mediante las políticas. El segundo estrato representa las agencias de políticas y sus lineamientos. En la base se encuentran los servicios públicos, que van desde las escuelas hasta la recolección de impuestos. La interrogante para el gobierno es cuán efectivamente están contribuyendo los productos del sector público para lograr los impactos deseados. El reto consistirá en formular los programas y las técnicas de evaluación que permitan que ello pueda ser medido ¹².

Los ministros pueden asegurar mejor un buen desempeño para los ciudadanos, dirigiendo desde el vértice hacia la base, y examinando críticamente si la efectividad en el terreno se logra al máximo a través de una agencia pública o mediante la contratación de un proveedor privado.

En los casos en que se concluye que el sector público debe figurar en la ecuación del suministro del servicio, entonces los ministros tienen que centrarse en la definición y luego insistir en el suministro de los tipos de productos que mejor promueven el logro de los impactos buscados.

Ir más allá e imaginar que los políticos se encuentran equipados para manejar los programas por sí solos, que los políticos deberían estar en capacidad de funcionar con “mando y control” sobre los insumos es, por una parte, una concepción perversa, y por otra parte, una receta para el fracaso. Confrontados con políticos entrometidos, los gerentes del sector público tendrán siempre una excusa a priori para justificar un pobre desempeño.

La fórmula ideal es hacer que los gobiernos gobiernen y que los gerentes gerencien; como consecuencia de ello, se tendrá el mejor desempeño económico y social.

Notas

¹ State Services Commission, Working Paper No 1 - Roles of Central & Local Government in Joint Problems. <http://www.ssc.govt.nz>.

² Dr Roderick Deane, Chairman of the State Services Commission, citado en “Governance in Transition”, OECD 1995.

³ Dr Graham Scott, Secretary of the Treasury, “Government Reform in New Zealand”, IMF Occasional Paper 140, 1996.

⁴ Government Reform: of Roles and Functions of Government and Public Administration. New Zealand - Country Paper - OECD 1999.

⁵ The State in a Changing World: World Development Report 1997 - World Bank.

⁶ Allen Shick, *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. A report prepared for the State Services Commission and the Treasury, 1996, New Zealand.

⁷ *Government Management: Brief to the Incoming Government*. 1987, Volume I. The Treasury, New Zealand, 1987.

⁸ State Services Commission, Occasional Paper No 10. *Improving Accountability: Setting the Scene*. <http://www.ssc.govt.nz>.

⁹ Hon. Jenny Shipley, Minister of State Services. "Future Public Management Issues", address to the State Services Commission, 1997.

¹⁰ Shick, *op.cit.*

¹¹ *Government Management, op. cit.*

¹² *Towards Higher Living Standards for New Zealanders. Briefing to the Incoming Government*, The Treasury, New Zealand, 1999.