

Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar? *

Derry Ormond y Elke Löffler

1. Introducción

El término Nueva Gerencia Pública (*New Public Management* - NPM) se ha hecho de uso frecuente en numerosos países miembros de la OCDE, así como en el resto del mundo. El término parece describir una tendencia global hacia un cierto tipo de reforma administrativa, pero rápidamente se pone en evidencia - especialmente en conferencias internacionales - que asume distintos significados en diferentes contextos administrativos. Inclusive en la comunidad académica, no se ha llegado todavía a un acuerdo acerca de lo que significa el denominado paradigma de la Nueva Gerencia Pública. En todo caso, el término es también algo equívoco porque sus elementos no son tan nuevos, por lo cual ha sido acusado de vender “viejo vino en botellas nuevas”. Con la excepción de los Estados Unidos, la “gerencia pública” no fue un término utilizado hasta los años ochenta. Asimismo, las reformas en la gerencia pública se están adelantando en una amplia variedad de formas en diferentes contextos que involucran preocupaciones y necesidades nacionales sumamente diferentes. El proceso de transformación de los países de Europa Central y Oriental es precisamente un ejemplo.

Aun cuando no puede decirse a priori qué es la Nueva Gerencia Pública, es justo declarar que ha traído a colación una visión más económica y gerencial de la administración gubernamental. La OCDE/PUMA (véase el Anexo 2) estuvo entre las primeras organizaciones que intentaron introducir un concepto más amplio de gerencia pública, vinculado específicamente con las necesidades de micro-reforma y ajuste estructural en los años ochenta. La necesidad de tal abordaje amplio puede explicarse por el conjunto de desafíos globales confrontados por los países y que todavía sigue siendo ampliamente válido en la actualidad:

- limitaciones fiscales al crecimiento del sector público versus la infinidad de demandas efectuadas por ciudadanos mejor educados;
- búsqueda intensiva de formas más efectivas para implementar políticas públicas;
- manejo de la incorporación a un mundo de interdependencia acelerada y de dinámica impredecible;
- presión creciente de parte de grupos empresariales y de la industria para promover un sector público más conducente a los negocios, a la inversión y al suministro eficiente de servicios;
- cambios de valores que cuestionan la administración pública desde el interior y desde el exterior de la misma;
- cambios tecnológicos, especialmente con respecto al potencial para la difusión de la información;
- cambios en los perfiles socio-demográficos, especialmente con el envejecimiento de las poblaciones.

Lo que han hecho estas presiones ha sido poner en tela de juicio no sólo las estructuras administrativas y de toma de decisiones políticas establecidas, sino también la forma de pensar acerca de la administración pública y del servicio civil, y de cómo hacer posible el cambio.

Una ola de reformas de la gerencia pública ha tenido lugar en todos los países miembros de la OCDE, a menudo inspiradas y alimentadas por el denominado paradigma de la Nueva Gerencia Pública. Es por lo tanto legítimo plantear el tema de qué tomar y qué dejar del referido paradigma.

Como una introducción, este documento presenta algunas observaciones sobre la experiencia práctica de PUMA y la interacción con los países miembros de la OCDE, en lugar de discutir la Nueva Gerencia Pública en cualquier clase de constructo formal.

(*) Versión corregida del documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 14 al 17 de octubre de 1998.

Los puntos de vista expresados en este documento pertenecen a los autores, y no necesariamente representan los de la OCDE, ni los de su Servicio de Gerencia Pública.

Traducido del inglés por Carlos Sánchez.

Lo que se intenta sostener en este documento es lo siguiente:

- 1.- Estamos procurando identificar una gerencia pública que se adapte a las necesidades actuales y que sea capaz de manejar los problemas del futuro. Esto incluye la capacidad para gerenciar efectivamente las organizaciones públicas y concebir, orientar, implementar y evaluar las reformas. En otras palabras, suscribimos el punto de vista que percibe al sector público como una organización que aprende, que debería mejorar constantemente en lugar de procurar implementar un modelo particular de gerencia pública - ya sea que reciba el nombre de nueva gerencia pública, reinención, reingeniería, gerencia de la calidad total, "*new steering model*" o cualquier otra denominación.
- 2.- No existen modelos pre-establecidos; el cambio debe enraizarse en la configuración específica de la historia, las tradiciones y estructuras constitucionales y legales, las fuerzas político-administrativas, las perspectivas económicas y sociales, y la posición internacional del país. Por otra parte, no existe solución única para el sector público como un todo - diferentes partes de la administración pública pueden requerir diferentes sistemas de gerencia pública, dependiendo, por ejemplo, de si se trata del suministro de un servicio de naturaleza redistributiva o una tarea verdaderamente autónoma.
- 3.- La mayoría de los elementos de la Nueva Gerencia Pública no son realmente nuevos en el sentido de que numerosos países han implementado en el pasado algunos de estos elementos, de facto o con otras denominaciones. Por ejemplo, el establecimiento de una amplia variedad de agencias en la administración estatal alemana en los años setenta, por una parte ha sido interpretado a la luz de la tradición neocorporativa alemana, y por otra parte, como reacción al crecimiento del sector público ocurrido en los años sesenta. Lo que es nuevo en relación con la NPM es que el concepto global ha evolucionado a partir de un movimiento orientado a la práctica, que se inició en forma independiente en varios países. Igualmente, la disponibilidad de la tecnología moderna de la información nos permite ahora producir y analizar la clase de datos concernientes al desempeño que estaba faltando en las reformas administrativas previas.
- 5.- Los países que han adoptado un enfoque más gradual en lo que respecta a la introducción del NPM, ahora confrontan un problema de estructuras duales en el sector público: islas de reforma con orientación hacia el NPM que coexisten con organizaciones públicas gerenciadas en forma tradicional. Esta situación genera tensiones en el proceso de reformas, como resultado de estructuras de incentivos en conflicto, y en algunos casos inclusive llega a poner en tela de juicio lo que ha sido logrado hasta ese momento. Por ejemplo, las reformas basadas en el NPM en el nivel municipal no pueden concretar el potencial pleno de las ganancias en eficiencia, si la supervisión municipal y el sistema intergubernamental de subsidios no permite una determinada flexibilidad gerencial, y por esta vía se puede suministrar argumentos a los oponentes del NPM.
- 6.- Existen también importantes desafíos concernientes a la gestión de gobierno, que no necesariamente están incluidos en el debate sobre el NPM, algunos de los cuales pueden haber sido exacerbados por las reformas orientadas hacia el NPM, como por ejemplo:
 - el mantenimiento de toma de decisiones efectivas del gobierno central en un contexto de devolución y globalización;
 - gerencia de la ética en el gobierno;
 - educación y responsabilidad cívica en la sociedad;
 - nuevas relaciones con la sociedad civil y el sector privado;
 - las relaciones cambiantes entre el ejecutivo y la legislatura.
- 7.- Así, lo que debemos dejar atrás son nociones que sepan a dogmas, modelos y preconceptos de la antigua y de la nueva administración pública. "El" tipo de una Nueva Gerencia Pública nunca existirá en la realidad, así como la administración pública weberiana nunca existió en su forma ideal.
- 8.- Debemos mantener un conjunto equilibrado de valores de la gerencia pública. La Gerencia Pública no debería referirse sólo a la promoción de valores económicos. La tarea que tenemos por delante es la

de hacer mayor énfasis en los productos y en resultados efectivos, acordes con los principios legales y políticos de la administración pública. El peso dado a estas diferentes racionalidades y a sus relaciones será diferente de un país a otro, dependiendo de su tradición de gobierno y de sus marcos políticos y legales.

2. La Nueva Gerencia Pública ¿Qué es lo que abarca?

Dada la ambigüedad del término, es necesario hacer explícito qué clase de elementos son los que se abarcan con la etiqueta de NPM. Dos clases de conceptos fundamentales acerca de la nueva gerencia pública se imponen por sí mismos.

Primero, una concepción restringida percibe a la Nueva Gerencia Pública como la unión de dos diferentes corrientes de ideas (Hood, 1991:5). Una deriva de la nueva economía institucional, que discute nuevos principios administrativos tales como la contestabilidad, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos. La segunda corriente se desprende de la aplicación de los principios gerenciales del sector empresarial privado al sector público.

En términos prácticos, esta concepción restringida del NPM implica un énfasis en la gerencia de contratos, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño. El NPM puede, en esta definición restringida, equipararse con numerosas reformas de la gerencia pública llevadas a cabo en Nueva Zelanda, y en menor medida en Dinamarca y el Reino Unido.

Gran parte de las críticas dirigidas al NPM aluden a su correspondencia con un paradigma claramente simplista, que se centra exclusivamente en la eficiencia. Si bien es cierto que numerosos comentaristas pueden admitir que esta versión del NPM puede funcionar en múltiples situaciones en los países citados, ellos dudan acerca de que esta versión del NPM pueda ser transferida a otros países (ver, por ejemplo, Kickert, 1997). A pesar de que esta clase de filosofía del NPM, con un fuerte énfasis en los mercados y en la privatización, puede no ser transferible como un régimen de gobierno, existen no obstante numerosos instrumentos que pueden tener importancia para otros países. Por ejemplo, aún cuando probablemente el mecanismo primario de gobierno en España, como “motivador”, se sustente en la descentralización y en la devolución más que en la competencia de mercado y en la privatización, alguna clase de elementos de tipo mercado han sido introducidos en sectores específicos de políticas, especialmente en el nivel regional (OCDE, 1997a:327-338). Las Comunidades Autónomas de Cataluña y de Galicia ahora pasan facturas a los pacientes en los hospitales. La competencia entre hospitales comienza a establecerse. Las medidas del desempeño están proliferando en las políticas de salud y de educación, siendo ambas también responsabilidades regionales. Los gobiernos locales también experimentan con mecanismos tipo mercado, como es el caso de la innovadora Administración Metropolitana de Bilbao, que introdujo el cobro a los usuarios en el departamento de bomberos (para más detalles, ver OCDE, 1998).

Segundo, un punto de vista más amplio sobre el NPM, adoptaría un enfoque más pragmático, no viéndola desde una perspectiva filosófica, sino como una respuesta racional a algunas de las presiones que los gobiernos confrontan. Considerando que debido a la globalización las presiones son similares en todos los países, sería de esperar que las respuestas a las mismas compartan ciertas características, y que en consecuencia converjan en alguna medida. Sin embargo, debería enfatizarse (y quizás no hayamos insistido en esto con claridad en nuestro trabajo en PUMA) que la convergencia no significa uniformidad. Inclusive si los temas de la reforma son convergentes, ello no implica que la implementación del NPM sea la misma en todos los países. Las diferencias entre uno y otro país pueden apreciarse como resultado de intereses políticos y de ideologías subyacentes al NPM (Pollitt, 1990), de dificultades en la operacionalización de principios bastante abstractos del NPM tales como la transparencia, de diferencias en los sistemas políticos y administrativos y en la forma de adaptarlos, y

de historias obviamente diferentes. Una comparación de las encuestas anuales por países de PUMA ilustra cómo estos factores pueden generar dinámicas de reforma por completo diferentes en los países miembros de la OCDE en términos de velocidad, orientación y espectro de las reformas (OCDE, 1997b). (Ver también la página web de PUMA en <http://www.oecd.org/puma/country>).

Es de todos modos posible distinguir un cierto número de rasgos clave de las reformas de la gerencia pública en los países miembros de la OCDE. El documento "*Governance in Transition*" (OCDE, 1995:28) identifica los siguientes temas comunes a la reforma, formulados para lograr administraciones orientadas a resultados:

- devolver autoridad, otorgar flexibilidad;
- asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad;
- desarrollar la competencia y la elección;
- proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos;
- mejorar la gerencia de los recursos humanos;
- explotar la tecnología de la información;
- mejorar la calidad de la regulación;
- fortalecer las funciones de gobierno en el centro.

Esta definición amplia no impone un modelo apto para todas las circunstancias y hace que los principios del NPM sean más transferibles. Mientras que no haya un único mejor enfoque, cada gobierno orientado hacia la reforma tendrá que considerar en qué grado y cómo estos rasgos clave pueden ser incorporados en sus sistemas de gerencia pública. Esto puede implicar reformas radicales selectivas de la gerencia pública o reformas más incrementales, con adaptaciones progresivas dependientes del marco institucional de cada país. En algunos países, puede no ser necesaria la implementación de reformas con respecto a ciertos temas, porque ya han sido realizadas anteriormente (bajo una diferente denominación) o ya se poseen las estructuras equivalentes, tales como las agencias en Suecia o algunos cuerpos semi-autónomos en Francia.

Esta definición amplia y no prescriptiva de la nueva gerencia pública permite identificar y evaluar diferentes tipos de estrategias y caminos para la reforma, al tiempo que se reconocen algunos principios convergentes de gerencia pública. Haciendo que las nuevas prácticas y experiencias de la Nueva Gerencia Pública sean transparentes, los gobiernos tienen la oportunidad de escoger entre distintas alternativas y tomar decisiones bien informadas acerca de los instrumentos de políticas.

3. Aspectos escogidos de la Nueva Gerencia Pública

• Devolución de autoridad

En numerosos países existe un firme consenso en torno a que el modelo centralizado de suministro de servicios ya no satisface las necesidades y las condiciones de la gerencia pública. Los esfuerzos de reforma se han centrado en la devolución de autoridad en el interior de las agencias públicas y/o entre Ministerios/Departamentos y agencias ejecutoras, y/o entre el gobierno central y los niveles inferiores de gobierno, el mercado y el tercer sector. El proceso de devolución ha estado orientado por la premisa de que la flexibilidad gerencial es un prerrequisito, o al menos una medida complementaria, para la consolidación fiscal en el largo plazo. Esta posición encuentra apoyo por lo menos en tres conjuntos de argumentos clásicos: en primer lugar, para muchos servicios la devolución daría como resultados potenciales una mayor capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas; en segundo término, las ventajas en el plano de la información incrementan la eficiencia administrativa; y en tercer lugar, la innovación se ve facilitada en el nivel local. Sin embargo, la devolución debe también ser cotejada en relación con las economías de escala en la producción de servicios públicos, los costos potenciales de los efectos de rebalsamiento entre distintas jurisdicciones, y los efectos de la competencia gubernamental y de la migración.

La devolución de funciones públicas ha dado una nueva dimensión cualitativa y una nueva actualidad al antiguo debate entre centralización y descentralización. Los entornos transformados suscitan nuevamente el planteamiento de la interrogante básica del federalismo fiscal: ¿qué distribución de funciones y responsabilidades satisface mejor las necesidades de subsidiariedad y se corresponde razonablemente con la distribución de los recursos fiscales? La interrogante nueva (de la gerencia pública) alude a cuáles son los mecanismos apropiados para implementar los desplazamientos de las funciones públicas hacia niveles inferiores de gobierno. Tradicionalmente, en la mayoría de las federaciones europeas las constituciones requieren que una parte sustancial de las leyes federales sean administradas por los estados. Esta clase de descentralización administrativa está teniendo lugar también ahora en otros países miembros de la OCDE, en los que los gobiernos nacionales han traspasado numerosas funciones a niveles subnacionales de gobierno. Una herramienta primordial para esta devolución puede estar en el manejo de mecanismos que otorguen a los niveles subnacionales de gobierno nuevos espacios para la implementación de programas intergubernamentales. Son estos nuevos espacios los que suscitan preocupación acerca de la extensión y de la certeza de la rendición de cuentas por resultados.

Las emergentes “asociaciones para el desempeño” (*“performance partnerships”*) entre distintos niveles de gobierno prometen ser un instrumento para transformar estas relaciones altamente problemáticas con las agencias, en acuerdos contractuales que reducen los costos de las mismas y permiten además ganancias de eficiencia que pueden concretarse a partir de la descentralización administrativa. Esta idea básica queda ilustrada en el sector del mercado laboral canadiense, donde el gobierno de este país procedió a rediseñar las responsabilidades federales y provinciales (Canada Employment Insurance Commission, 1997: 19-26). La parte II de la Employment Insurance (EI) Act permite a las provincias y territorios el diseño y la ejecución de sus propios programas de empleo apoyados por fondos de Employment Insurance a través de acuerdos de asociación con el Ministerio de Desarrollo de los Recursos Humanos. Cualquier gobierno provincial o territorial que prefiera no asumir la responsabilidad plena por el diseño y ejecución de las medidas y beneficios acerca del empleo activo acordes con la II Parte de la ley, puede alternativamente, escoger la formalización de acuerdos de cogestión. Los acuerdos negociados hasta el momento actual reflejan ambas modalidades.

- **Presupuesto**

En el caso de la elaboración del presupuesto, la flexibilidad puede ser introducida en distintas etapas del ciclo presupuestario. El proceso de formulación del presupuesto depende en gran medida de cómo está estructurada la ley presupuestaria y con qué nivel de detalle la legislatura ejerce el control de los gastos. Existen dos tendencias principales con miras a otorgar mayor flexibilidad que pueden ser identificadas en esta fase: en primer lugar, los países miembros de la OCDE se alejan cada vez más del enfoque clásico desde la base hacia el vértice para la formulación del presupuesto, yendo hacia un ejercicio desde el vértice hacia la base (“top-down”), donde el Consejo de Ministros establece techos fijos para el total de los gastos gubernamentales, y qué debería ser asignado a cada ministerio. Este nuevo proceso promueve el control del gobierno sobre gastos agregados y facilita la reasignación de recursos. En segundo lugar, en cierto número de países miembros, los Parlamentos no discuten ya las asignaciones individuales, sino la dirección y las tendencias generales de los gastos del gobierno. Por ejemplo, en Suecia, el Parlamento debe aprobar primero la división del gasto agregado en 27 Áreas de Gastos antes de aprobar las asignaciones individuales dentro del mismo.

Con respecto a la implementación del presupuesto, es posible distinguir diferentes niveles de flexibilidad para las transferencias. La menor flexibilidad corresponde, por supuesto, al caso en que las transferencias no están permitidas en absoluto. Una mayor flexibilidad está dada por las estructuras institucionales en las que las transferencias son por lo general permitidas para ciertas categorías de gastos, tales como los de operación e inversión. Algunos países miembros han combinado todas las

asignaciones para las operaciones de las organizaciones de gobierno en un monto total para cada organización. Por ejemplo, en Suecia, las agencias reciben actualmente una única asignación para el financiamiento de todos sus costos corrientes, sin restricciones en la escogencia de insumos.

Una segunda opción de transferencias tiene que ver con la reubicación de recursos entre años fiscales. No existe flexibilidad alguna si las asignaciones no gastadas tienen que ser devueltas al centro al término del año fiscal. Las disposiciones legales que permiten postergar la ejecución de todos los gastos hasta un cierto límite especificado hacen posible esta flexibilidad gerencial.

¿Hasta qué grado los países miembros de la OCDE han hecho uso de las diferentes opciones para flexibilizar el presupuesto en el nivel central de gobierno? Una encuesta reciente entre los altos funcionarios del presupuesto (PUMA, 1998) sugiere que existen marcadas diferencias entre los países miembros de la OCDE en lo concerniente al número de ítems de asignación y el nivel de detalle del control parlamentario del presupuesto. La flexibilidad en las transferencias existe en la mayoría de los casos para las cuentas de gastos corrientes, pero en menor grado para los costos de programas. La mayoría de los estados miembros de la OCDE permite algún grado de reubicación de los recursos entre años fiscales. Esta somera reseña de la devolución de la autoridad presupuestaria por parte de los gobiernos centrales muestra que todos los estados miembros de la OCDE han flexibilizado sus procesos presupuestarios, aunque en grados variables. En muchos estados federales miembros, en los que las reformas de la gerencia pública han tomado en gran medida la forma de un enfoque desde la base hacia el vértice, la devolución de la autoridad presupuestaria ha tenido mayor alcance en los niveles inferiores de gobierno que en los niveles centrales.

El chequeo estadístico inicial del impacto de la devolución de la autoridad presupuestaria sobre el desempeño fiscal sugiere que la flexibilidad gerencial puede realizar una considerable contribución para el éxito del esfuerzo de estabilización, entendido como la reducción del déficit y de la deuda de mediano plazo, tras la iniciación del esfuerzo de consolidación. Esto ha sido plenamente confirmado por la primera revisión de países de PUMA para el caso del sistema presupuestario sueco, donde el proceso de formulación del presupuesto ha sufrido cambios fundamentales en el curso de los últimos cuatro años, en respuesta a la convicción de las autoridades suecas de que el proceso presupuestario en sí había contribuido significativamente al estado de deterioro del equilibrio presupuestario en este país.

Es posible esperar que los efectos fiscales positivos de la flexibilidad presupuestaria sean mayores aún si los países también redefinen las relaciones entre las instancias centrales y las agencias operativas. Un estudio de PUMA sobre la implementación de la flexibilidad presupuestaria en cinco países miembros de la OCDE - Australia, Francia, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido - destaca que, con la excepción de Suecia, todos los países han tenido dificultades en trazar una clara línea divisoria entre las responsabilidades de las instituciones centrales y las agencias operativas (OCDE, 1997c:14).

- **Gerencia de personal**

En forma similar a la flexibilidad del presupuesto, la devolución de autoridad en la gerencia de personal también involucra varias escogencias en términos de los elementos y grados de flexibilización. Se ha prestado una gran atención a la determinación del pago, pero las flexibilidades de la gerencia de personal pueden implicar igualmente muchos otros elementos, tales como (OCDE, 1996a:17-22):

- sistemas de clasificación de cargos;
- movilidad;
- términos de los procesos de reclutamiento/empleo;
- acuerdos laborales.

La flexibilidad en el pago es un área compleja *per se*. PUMA ha desarrollado una escala de evaluación que permite comparar las diferentes dimensiones de la flexibilidad en el pago (OCDE, 1997d:101): 1) nivel de negociación sobre el pago; 2) gerencia descentralizada de la planilla de pagos;

3) nivel de flexibilidad en los ajustes anuales de la planilla de pago definida en el nivel central; y 4) nivel de flexibilidad en la comparación del pago individual.

Con la excepción de Nueva Zelanda y el Reino Unido, que han alcanzado un alto grado de descentralización, los demás países de la OCDE han adoptado un enfoque más limitado en relación con la flexibilidad del pago. Sin embargo, en todos los países miembros de la OCDE el papel de la agencia central de personal es todavía importante. Inclusive en aquellos países que han implementado cambios de gran alcance en el sistema de pagos en el sector público (como por ejemplo Nueva Zelanda y Australia), persiste la necesidad de seguimiento y de garantizar estándares comunes de ética en todo el servicio público.

La devolución de autoridad en la gerencia de personal ha traído aparejados indudables beneficios. Los cuerpos centrales de gerencia de personal informan que se ha apreciado un incremento en la eficiencia y en la efectividad general, y que se ha facilitado la innovación (OCDE, 1995:56). Esta apreciación se ve confirmada por el análisis empírico. En particular, se encontró que la flexibilidad para determinar la composición del staff y para negociar y establecer sueldos individuales contribuyó a aminorar las tasas de crecimiento de los pagos de sueldos (OCDE, 1997d:106f.).

Sin embargo, en todos los países que han devuelto la gerencia de personal, el balance entre el control y la flexibilidad todavía es inestable. Numerosos gobiernos siguen procurando asegurarse de que retienen el control sobre el monto general de los gastos públicos en materia de remuneraciones, aún cuando el detalle esté sujeto a ciertas variaciones locales. Los sistemas centralizados para la determinación del pago en el sector público se encuentran a menudo asociados con la idea de que ellos facilitan más el control de los costos laborales del sector que los sistemas de determinación del pago más descentralizados.

Asimismo, existen preocupaciones acerca del balance entre permitir a los departamentos y agencias el desarrollo de sus propias prácticas de gerencia de personal y mantener algún grado de unidad y un conjunto común de valores en todo el servicio público. Algunos intentos para fortalecer una perspectiva colectiva se reflejan en los acuerdos centralizados para la designación y la gerencia de funcionarios civiles de alto rango y en los esfuerzos llevados a cabo en algunos países para desarrollar la capacidad de los cuerpos centrales para la planificación estratégica de políticas de recursos humanos en todos los servicios. El debate en torno a lo que constituyen los aspectos esenciales y los elementos comunes que deberían ser mantenidos en el servicio público, así como cuánta devolución es deseable, está lejos de haber sido resuelto, y continuará siendo un tema clave en la gerencia pública en los próximos años.

• **Mecanismos tipo mercado**

La aplicación de los denominados mecanismos tipo mercado (MTMs) en el sector público ha recibido una atención considerable. Nuevamente, esto no implica uniformidad, dado que “el concepto de MTM engloba todos los arreglos en los que al menos está presente una de las características significativas de los mercados (competencia, fijación de precios, toma de decisiones dispersa, incentivos monetarios, etc.)” (OCDE, 1993:11). Se hace evidente que esta definición excluye los dos casos polares del tradicional suministro público y de la privatización completa. En vista de la variedad de MTMs es imposible discutir los MTMs como un todo homogéneo, por lo que aquí se discuten tres clases de MTM: la contratación externa, los cobros al usuario y los vouchers.

Contratación externa

La contratación externa alude a la situación en que el sector público adquiere en el sector privado algo que tradicionalmente había producido internamente. Cuando se permite que las operaciones internas participen también en licitaciones, se habla de “*market testing*”.

El incentivo que subyace a la contratación externa es simple. Estudios internacionales han mostrado en forma consistente que se puede lograr un ahorro sostenido de alrededor de un 20%

contratando externamente actividades, al tiempo que se mantienen o se mejoran los niveles de calidad del servicio, tal como se ilustra en la tabla siguiente.

Ahorros de costos por contratación externa (en porcentajes)	
Estados Unidos	20
Reino Unido	20
Australia	15 - 20
Suecia	9 - 25
Islandia	20 - 25
Dinamarca	5 - 30

Fuente: PUMA, 1998b:70

Las prácticas de contratación externa varían ampliamente entre los estados miembros de la OCDE. Parece, sin embargo, haber un amplio acuerdo en torno a que servicios de apoyo tales como el mantenimiento y la limpieza, el abastecimiento alimentario y la impresión gráfica, entre otros, son candidatos apropiados para la contratación externa. Los países miembros que tienen una fuerte tradición de contratación externa, tales como Australia, Nueva Zelanda, el Reino Unido, Estados Unidos y los países nórdicos (Dinamarca, Islandia), han avanzado más allá de la contratación externa de servicios de apoyo, en áreas que muy bien pudieron ser consideradas inherentemente gubernamentales poco tiempo atrás. Ejemplos de esto incluyen los servicios de bomberos en los Estados Unidos, los servicios carcelarios en el Reino Unido, servicios para los desempleados en Australia, hogares de tratamiento residencial para individuos con problemas conductuales en Islandia, funciones de la oficina nacional de auditoría en Nueva Zelanda (Muchos de estos casos son revisados en una reciente publicación de PUMA: *Contracting Out Government Services*, PUMA:1997a). PUMA publicó recientemente un *Policy Brief* con los mejores lineamientos prácticos para la contratación de servicios gubernamentales que destaca los factores clave para una contratación externa exitosa.

Cobros al usuario

Los países están financiando cada vez más los servicios gubernamentales mediante el cobro al usuario. El objetivo de cobrar al usuario no es sólo lograr la recuperación de los costos a través del pago del usuario, sino también hacer que los servicios gubernamentales sean más eficaces y eficientes. Esto se logra a través de la visibilidad clara de costos y beneficios de los servicios a los usuarios así como a los propios proveedores de estos servicios, lo que impone disciplina en relación con las demandas de servicios por parte de los usuarios y también promueve la toma de conciencia sobre los costos y la orientación al usuario por parte del proveedor. Más aún, el cobro al usuario ofrece un marco para el desarrollo de los mercados y de la competencia.

Un ejemplo clásico de los beneficios que acarrea el cobro al usuario proviene del Australian Bureau of Statistics. Cuando ellos comenzaron a cobrar por sus publicaciones, experimentaron una súbita caída en la demanda, que indicaba que la lista de quienes recibían gratuitamente las publicaciones por correo contenía un gran número de personas que realmente no querían la publicación. Pero lo más interesante fue que entre quienes manifestaron que querían suscribirse a la publicación, varios señalaron que lo harían sólo si el formato y los contenidos fuesen modificados en determinada manera, para satisfacer sus requerimientos. Este caso ilustra el margen de beneficios que puede lograrse

a partir del cobro al usuario - mayores ingresos, aumento del empoderamiento del “usuario” , mejores productos.

PUMA elaboró algunos lineamientos para las mejores prácticas en materia de cobro al usuario, que señalan los riesgos que tienen que manejarse cuando se establece un sistema de este tipo (OCDE, 1998:7-11). Los lineamientos dejan en claro que el cobro al usuario es un exigente MTM, dado que para su optimización necesita un sistema de rendición de cuentas progresivo, una buena medición del desempeño y flexibilidad gerencial de la organización pública para establecer y adaptar los cobros.

Vouchers

En contraste con los MTMs considerados anteriormente, la introducción de esquemas de *vouchers* o *cuasi-vouchers* ha quedado muy rezagada en relación con la discusión teórica de sus méritos y sus limitaciones. Los *vouchers* pueden definirse como regímenes en los cuales los individuos reciben (mediante un pago por o asignación para) la titularidad de un bien o un servicio que pueden “hacer efectivo” por medio de un determinado conjunto de proveedores, cuando ellos lo amortizan en efectivo o en formas equivalentes de parte de un organismo financiador (Cave, 1998:3). Tradicionalmente, los *vouchers* han asumido la forma de recibos de papel autorizando a una persona nominada para recibir un servicio específico de una lista de proveedores designados. Las características básicas de los *vouchers* son su no-transferibilidad entre consumidores y su falta de flexibilidad en comparación con el dinero efectivo.

Las principales virtudes atribuidas a los *vouchers* son su capacidad para mejorar la eficiencia de los costos, al inducir procesos competitivos entre proveedores. El segundo objetivo es el de mejorar la eficiencia en la asignación, mediante la ampliación de las escogencias del consumidor. En tercer lugar, los *vouchers* para servicios públicos también ofrecen la ventaja para el gobierno de orientar el consumo y redistribuir el ingreso.

A pesar de que los *vouchers* no han sido implementados en gran escala, ellos han concitado un considerable interés, particularmente como vehículo para la provisión de bienes meritorios tales como educación, atención de niños y de ancianos, así como vivienda. Los estudios sobre el uso de los *vouchers* en programas de vivienda para los pobres en los Estados Unidos y la introducción de *cuasi-vouchers* para casas de atención de enfermería en el Reino Unido, investigaron en particular las dificultades de implementación y los beneficios que habían sido escasamente discutidos en la práctica, tales como la competencia imperfecta para estimular la demanda latente, el marco regulatorio, etc. (ver OCDE, 1993:43-53).

Los hallazgos de estos estudios de caso mostraron que los *vouchers* conducían a un rápido ajuste en el suministro, implicaban bajos costos administrativos y proveían una buena correspondencia entre las preferencias de los receptores y los servicios obtenidos, con tal de que hubiera verdaderamente mercados competitivos, con fácil acceso, bajo margen para la apropiación de beneficios por parte de otros que no fueran los pretendidos receptores, e información accesible. Sin embargo, los *vouchers* no pueden por sí solos compensar las incertidumbres en la previsión de las apropiaciones, y por lo tanto los costos pueden seguir siendo incontrolables.

En suma, con respecto a los mecanismos tipo mercado, muchos países han puesto un énfasis creciente en los MTMs a efectos de generar mejoras en la eficiencia y en el desempeño del sector público. Los MTMs han sido generalmente reconocidos como propiciadores de ganancias significativas en la eficiencia en un período relativamente breve de tiempo.

• **Contratación por desempeño**

Con la devolución de autoridad y la creación de mercados internos en el seno del sector público, el concepto clásico de responsabilidad, basado en las jerarquías y en el control de los insumos y de los procesos, ha dejado de ser apropiado. Un enfoque ha consistido en tratar de clarificar y formalizar las relaciones entre individuos, organizaciones y niveles administrativos del sector público, a través de los

denominados contratos por desempeño. Esta clase de cuasi-contrato es un acuerdo mutuo entre dos partes del sector público, en los cuales una parte (el principal o comprador) especifica el nivel de recursos dado a la otra parte (el vendedor o el agente) y el tipo, la cantidad y la calidad del desempeño a ser producido en un cierto período de tiempo. Los contratos por desempeño no necesariamente determinan el uso de los recursos y los procesos con gran detalle. Sin embargo, sí suministran a un sector público más descentralizado un marco de responsabilidad potencialmente diferente. En todos los casos en que existe devolución, existe también un espacio y una necesidad potencial para los contratos por desempeño: ente superior y empleado, unidades de servicios de apoyo y unidades administrativas centrales, entre organizaciones del sector público de la rama ejecutiva, de la rama ejecutiva y el Parlamento, así como entre diferentes niveles de gobierno.

Los contratos por desempeño pueden tomar distintas formas, dependiendo de la estructura de la administración pública, del marco legal y del desarrollo de la medición de desempeño en un país. Un proyecto en curso de PUMA sobre la contratación por desempeño examina el uso específico y los contenidos de esta modalidad de contratación en varios países (para mayor información, ver <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/performcon.htm>). Estudios de caso en nueve países han permitido realizar algunas observaciones preliminares en relación con sus prácticas y sus resultados. Los contratos por desempeño entre Ministerios/Departamentos y agencias se han hecho bastante comunes mientras que los acuerdos contractuales que abarcan diferentes niveles de gobierno constituyen un fenómeno todavía emergente.

En términos generales, los contratos por desempeño pueden considerarse como una herramienta de utilidad en cuanto a promover una gerencia orientada hacia los resultados y hacia la evaluación en el sector público. Los contratos por desempeño fuerzan a todas las partes involucradas a especificar metas de desempeño, a revisarlas y, lo que es más importante, a entablar diálogos entre ellas. En muchos países está planteado un debate acerca de si los contratos de desempeño legalmente no obligantes podrían y deberían convertirse en contratos por desempeño legalmente obligantes. El riesgo es, sin embargo, que la posible resolución judicial de los conflictos pudiera resultar en costos de transacción más elevados. Otro tema controversial es si la implementación de los contratos por desempeño entre dos partes (que a menudo se ubican en una relación vertical una con la otra) introduce una nueva jerarquización en el sector público, que en último término conduciría a una mayor (e indeseable) fragmentación. La tendencia actual a establecer más asociaciones en el sector público podría indicar un giro hacia una coordinación mejorada o a una producción conjunta a través de cierta clase de contratos por desempeño “horizontales”.

4. Algunos problemas transversales

La introducción de principios económicos y gerenciales (del sector privado) en el sector público no sólo transforma las organizaciones del sector público involucradas, sino que también cambia en profundidad la naturaleza del Estado como un todo. El nuevo estado de contratos y de agencias suscita algunos problemas transversales clave referidos a las relaciones en el interior del Estado, pero que también van más lejos en la medida en que las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad se encuentran involucradas. Por su parte, los negociadores a menudo desestiman la dimensión temporal de las reformas de la gerencia pública. Esto significa no sólo que los problemas de implementación sean subestimados. A menudo se puede apreciar la existencia de un conocimiento inadecuado acerca de que las diferentes etapas del proceso de reforma demandan soluciones diferentes y cambian las habilidades gerenciales. Muchas de las implicaciones a largo plazo de las reformas organizacionales y gerenciales sólo se tornan visibles en la actualidad. De todos modos, es claro para todos los países que han implementado elementos de la Nueva Gerencia Pública, que no hay camino de regreso hacia las antiguas formas del Estado y de la administración pública. El estudio de algunos de los principales

problemas transversales pone de manifiesto que la Nueva Gerencia Pública es mucho más exigente que lo que podría sugerir una ojeada superficial a los principios de gerencia.

- **Responsabilidad (*accountability*)**

El tema más ampliamente discutido de la Nueva Gerencia Pública es, sin duda, el de las implicaciones para las relaciones de responsabilidad (*accountability*) entre los gerentes públicos y los empleados, los ministerios y los cuerpos autónomos o agencias, entre la administración pública y las autoridades políticas, la administración pública y los ciudadanos, la legislatura y la rama ejecutiva del gobierno, y entre los sectores público y privado para el suministro de servicios.

La responsabilidad está estrechamente relacionada con la Nueva Gerencia Pública, desde que su promoción ha sido uno de los propósitos explícitos de todas las reformas de la Nueva Gerencia Pública. El punto de vista puramente instrumental de la responsabilidad por parte de la nueva gerencia pública - que se centra en los resultados - promoverá mecanismos de responsabilidad que presten una cuidadosa atención a los objetivos de la acción pública (Martin, 1997). Los mecanismos de responsabilidad correspondientes serán compatibles con las ideas básicas de la gerencia del desempeño, que incluye la tarea de establecer expectativas del desempeño, el registro de la información confiable acerca de lo que fue logrado, la necesidad de evaluar si las expectativas previas han sido satisfechas, y la necesidad de ofrecer retroalimentación sobre el desempeño alcanzado y mantener la responsabilidad a través de incentivos positivos o de sanciones negativas.

Los dilemas surgen del hecho de que la responsabilidad puede también ser considerada como un fin en sí misma. Este es especialmente el caso de países con leyes administrativas, en los que el funcionamiento de la administración pública se basa en principios y procedimientos democráticamente legitimados que se enfocan más en los insumos que en los resultados. Los dos enfoques pueden no ser inherentemente incompatibles, en la medida en que la responsabilidad basada en los insumos puede mejorarse al agregarse el interés sobre los resultados. Ello no obstante, el énfasis sobre los medios como opuesto al énfasis sobre las metas, también pone límites a la devolución de la autoridad. Existen dos clases de consecuencias que pueden derivarse de esta situación: puede que la nueva gerencia pública tenga que realizar transacciones entre la eficiencia y otros valores del sector público tales como la equidad, o puede que la plena realización de la nueva gerencia pública requiera cambios de mayor alcance en el marco legal e institucional en ciertos países.

La zona gris entre la responsabilidad gerencial y la responsabilidad política sigue siendo particularmente problemática. En el Reino Unido en particular, ha habido un continuo debate acerca de la responsabilidad ministerial como opuesta a la responsabilidad pública de los funcionarios. Mientras que algunos comentaristas argumentan que la mayor transparencia en el comportamiento de los funcionarios fortalece los principios de responsabilidad política (Martin, 1997:4), otros afirman que la disponibilidad de información sobre el desempeño ha fortalecido la responsabilidad gerencial, pero simultáneamente ha debilitado la responsabilidad política (Pollit, Birchall y Putnam, 1998:26).

Una observación relevante en este contexto es que “las reformas de la gerencia del servicio público no han sido habitualmente acompañadas por niveles significativos de reforma política” (Walsh, 1995:221). Los debates políticos siguen todavía focalizados en los insumos más que en los resultados y los productos, y la gerencia por desempeño no está lo suficientemente integrada al proceso presupuestario.

- **Ética**

Las reformas en la gerencia pública han afectado también la gerencia del comportamiento ético en varias formas. Los críticos de la Nueva Gerencia Pública predicen un aumento de la corrupción en el nuevo “estado de contratos y de agencias”, que da más libertad discrecional a las organizaciones del sector público y a los empleados de este sector considerados individualmente. Otra línea de crítica es que la Nueva Gerencia Pública promueve unilateralmente valores económicos a expensas de otros

valores, tales como el bien común. Estos argumentos se basan en percepciones individuales, cuando no en prejuicios, más que en hechos. Ciertamente, son muy pocos los estudios empíricos, si es que existen, que comparan el comportamiento ético antes y después de la implementación de reformas de importancia en la gerencia pública.

Sin embargo, es evidente que las reformas en la gerencia pública han cuestionado los valores tradicionales del sector público. Una mirada más atenta a las implicaciones de la Nueva Gerencia Pública respecto a la gerencia ética identifica los siguientes problemas en esta área (OCDE, 1996b:19-26).

- Las reformas incluyeron cambios en el estatus de las organizaciones del sector público como consecuencia de la corporatización o semi-privatización. Esto plantea la interrogante de en qué medida las corporaciones públicas y organizaciones similares tienden a entrar bajo los mismos lineamientos éticos y conductuales que el centro del sector público.
- Las reformas han dado como resultado el desarrollo de nuevas formas de organizaciones en el sector público, tales como los cuerpos (semi-) autónomos. Estas nuevas agencias han utilizado con frecuencia su libertad gerencial para definir sus propios parámetros éticos. Esta tendencia se ha visto reforzada por un incremento del reclutamiento desde el sector privado, a menudo para la gerencia o para posiciones de liderazgo. En consecuencia, surge el problema de si la coherencia del anterior “ethos” del servicio público se romperá y estará sujeta a una progresiva fragmentación.
- La mayor libertad gerencial en el seno de las organizaciones públicas permite también más oportunidades para un comportamiento “irregular”. El comportamiento irregular no es un problema ético cuando es más reflejo de una innovación que de una desviación en la conducta. La mayor libertad de acción, sin embargo, se convierte en un problema ético cuando los sistemas de información gerencial y las estructuras de responsabilidad no han avanzado al mismo ritmo que la devolución de autoridad. Por consiguiente, la devolución requiere el establecimiento de una nueva infraestructura ética.
- Las reformas también han tendido a difuminar la frontera entre el sector público y el sector privado. El incremento de intercambios entre los sectores público y privado plantea nuevos numerosos dilemas que tienen que ser asumidos a nivel político. Por ejemplo: ¿la competencia de mercado entre organizaciones de los sectores público y privado implica que el sector público también tiene derecho a revelar información a los ciudadanos si existen impactos negativos para la competitividad?

La necesidad de una conducta ética en el servicio público ha sido también guiada por la globalización y la intensificación del comercio internacional. Para dar respuesta a estos retos, los países de la OCDE han desarrollado doce principios que se diseñaron para ayudar a los países a revisar las instituciones, los sistemas y los mecanismos de que disponen para promover la ética en el servicio público (ver Anexo 1). Esta lista de cotejo para la gerencia de la ética fue adoptada como una Recomendación de la OCDE en abril de 1998. Ella expone el marco para una revisión de las experiencias nacionales de modo de promover un aprendizaje recíproco en el campo de la gerencia de la ética en el servicio público.

- **Escogencia de políticas e instrumentos de políticas**

Los problemas de responsabilidad, así como los dilemas no resueltos en materia de ética, ponen de manifiesto que las reformas de la gerencia pública involucran la interacción de procesos políticos, organizaciones, políticas públicas e instrumentos de políticas.

Una escogencia más racional de los instrumentos de políticas requiere una nueva infraestructura institucional y capacidades gerenciales por parte de los políticos electos. Por ejemplo, en Suecia la revisión nacional del proceso central de presupuesto planteó que la expansión de los niveles de asesoría en los comités parlamentarios o la creación de una oficina de presupuesto independiente responsable ante el Parlamento, ayudaría a los políticos electos a tener a su disposición más información sobre el desempeño de la rama ejecutiva, y hacer un mejor uso de esta información.

Una encuesta de la OCDE acerca del papel de la legislatura en el proceso presupuestario revela que en todos los países de la OCDE, los cuerpos políticos electos del nivel central a menudo no se han ajustado a las nuevas realidades en la administración pública. Las estructuras parlamentarias, presupuestarias y regulatorias, así como el control parlamentario, siguen permaneciendo incambiables en gran medida, aún cuando cada vez más ellos sean reconocidos como inadecuados por los parlamentarios. En el momento actual, es posible observar cuatro tipos de tendencias:

- 1) más declaraciones agregadas de políticas fiscales ante la legislatura, donde los niveles agregados de ingresos gubernamentales, gastos, déficit y deuda son propuestos en forma general;
- 2) incremento del papel de los comités, incluyendo una división más pronunciada de responsabilidades entre el comité presupuestario y los comités sectoriales;
- 3) mejoras en los informes a la legislatura, que pueden incluir toda una gama de medidas que van de la simple actualización del formato de la documentación presupuestaria hasta la introducción de cambios fundamentales en su contenido;
- 4) mayores recursos para la legislatura mediante el ascenso del staff no político de los comités, estableciendo oficinas para asistir a los parlamentarios e incrementando los fondos de los partidos políticos, con el propósito de facilitarles la adquisición de una mayor experticia en asuntos presupuestarios.

Del lado de la rama ejecutiva del gobierno, los instrumentos tradicionales de políticas se vinculan a menudo con las instituciones o la cultura que conforman el contexto de los campos particulares de las políticas públicas. Por ejemplo, una agencia responsable del control de la contaminación o de la salud pública podría encontrar que la sustitución de un instrumento como los incentivos económicos por una regulación directa sería difícil de aceptar o ni siquiera de considerar objetivamente, en razón de la incertidumbre de los resultados y de la percepción de pérdida de poder. Un estudio de PUMA sobre la escogencia de los instrumentos de política ha desarrollado un marco general que identifica y agrupa 22 instrumentos de acuerdo con las clases de recursos que ellos utilizan. Estos instrumentos se agrupan en las siguientes cinco categorías (PUMA, 1997b:3):

- financiados por el gasto nacional directo del presupuesto nacional;
- costos presupuestarios indirectos o intermitentes;
- disposiciones impositivas especiales para lograr objetivos programáticos;
- créditos y seguros;
- control público no financiado o influencia de la actividad privada.

El marco sugiere que los instrumentos de política pueden ser vistos en términos de eficiencia, efectividad, equidad, costos, intrusividad y responsabilidad (PUMA, 1997:3). Este puede ser percibido como una clase de herramienta para evaluar los costos y beneficios de instrumentos particulares como parte de reformas en curso o futuras de la gerencia pública.

5. Preocupaciones persistentes

El NPM no es en absoluto un concepto sencillo. La decisión de los líderes políticos o administrativos de introducir el NPM en el sector público conlleva escogencias difíciles tales como qué clases de elementos elegir del menú del NPM y cómo combinarlos. Tal como ha sido mostrado en la discusión de algunos problemas transversales, la introducción del NPM también conduce a toda clase de problemas de segundo orden que tienen que ser encarados.

• Pre-requisitos para la introducción del NPM

En la medida en que estos problemas se hacen visibles, existe una mayor concientización por parte de los países, de que el NPM no sólo requiere una concepción consistente de la reforma, sino también una bien fundamentada gestión del cambio en todos los niveles y en todas las etapas del proceso de reforma. Los obstáculos que muchos países, incluyendo los países pioneros, han

confrontado al implementar las reformas, también plantea la interrogante fundamental sobre la aplicabilidad general de las mismas. En especial, la experiencia de los países de Europa Central y Oriental (CEECs) indica que deben cumplirse algunas condiciones previas para estar en capacidad de implementar exitosamente algunos conceptos de la gerencia moderna. Si no se cuenta con estructuras y sistemas fundamentales, es poco probable que el NPM sea la respuesta adecuada.

Por ejemplo, aproximadamente a los ocho años de la transición hacia la democracia, la administración pública en los CEECs todavía confronta una serie completa de problemas estructurales. Un proyecto europeo de investigación pudo identificar cuatro problemas principales en Bulgaria, Hungría y Eslovaquia (Verheijen, 1996:8f; Verheijen, 1997:207-219):

- fragmentación vertical y horizontal, conducente a la ineficiencia y a la duplicación, así como a retardos en el desarrollo y la implementación de las políticas;
- elevada rotación entre los altos funcionarios del servicio civil, dando como resultado un alto nivel de inestabilidad de la administración pública;
- falta de capacidades para la elaboración de las políticas, agravada por el alto nivel de rotación entre los altos funcionarios públicos y la falta de inducción y de facilidades para el entrenamiento en servicio;
- debilidad de los sistemas de responsabilidad, debido a la falta de instituciones básicas tales como las oficinas de auditoría.

Dados los problemas estructurales de los estados pertenecientes a CEECs, es inevitable albergar serias dudas acerca de la viabilidad de algunas reformas en el sentido del NPM. La fragmentación de la administración en un cierto número de unidades menores orientadas hacia la tarea es probable que agrave los problemas de coordinación existentes. Asimismo, es de esperar que la liberalización de las condiciones de empleo, en el estado actual del servicio civil de estos países, aumente la politización, lo que podría en consecuencia fomentar en lugar de reducir la inestabilidad. La introducción del NPM podría incluso incrementar el nivel de corrupción si no se diseñan mecanismos transparentes para la designación de los jefes ejecutivos de las agencias. En términos generales, la experiencia muestra que la aplicación integral del NPM en sistemas de administración inmaduros no es deseable en razón de la falta de resultados positivos y aún de la aparición de disfunciones creadas por estas reformas. Las ganancias potenciales en eficiencia que podrían obtenerse al adoptar las reformas en el sentido del NPM, con seguridad se verían sobrepasadas por los costos resultantes de los problemas de coordinación y por la mayor inestabilidad.

• **Gerenciando el proceso de reforma**

A primera vista, muchas reformas con la orientación del NPM parecen sugerir que el progreso “normal” de una reforma de la gerencia pública sigue un patrón “racional” con una primera etapa de naturaleza conceptual y un subsiguiente proceso de implementación. Este patrón simple de reformas administrativas se basa en la idea de que existe una única forma óptima de alcanzar las metas de la reforma, de que toda la información necesaria con respecto a estrategias e instrumentos está disponible, de que no existen riesgos involucrados en la reforma de la gerencia pública y de que las metas originales de la reforma permanecen incambiables en el tiempo.

En el curso de la primera ola de reformas en los años ochenta, pronto se hizo evidente que las reformas orientadas hacia el NPM toman diferentes rumbos, se impulsan bajo la presión de una información incompleta y ante la incertidumbre con respecto a las condiciones para el logro de las metas, implican la asunción de riesgos y se complican por la modificación de las metas por parte de los participantes involucrados.

La decisión en favor de una u otra estrategia de reforma habitualmente se basa en ciertas asunciones con respecto a su superioridad en comparación con otras estrategias de reforma. Un país, por ejemplo, puede necesitar escoger entre limitar inicialmente las reformas orientadas hacia el NPM a ciertos sectores de la administración pública, y un enfoque de reforma global desde el comienzo.

Implicado en esta escogencia está un enfoque de “precaución”, que permite aprender haciendo, y un enfoque radical que evita retardos en la implementación, y que implica incertidumbre y riesgos aumentados. Los agentes de cambio en general poseen escasa información acerca de las distintas consecuencias prácticas que se encuentran vinculadas con cualquier decisión y con los respectivos factores de éxito.

Esta falta de información implica automáticamente un cierto incremento del riesgo. Ciertamente, hay esquemas disponibles que estiman que el riesgo-promedio de fracaso en las innovaciones organizacionales en el sector privado asciende a 70-80%. ¿Tenemos razones para pensar que el riesgo promedio de fracaso es menor en el sector público? Los problemas de implementación que numerosos países han confrontado durante el proceso de reforma administrativa muestra que existen pocas razones para el optimismo. Al mismo tiempo, la exageración subjetiva del riesgo, que a menudo se manifiesta en etapas críticas del proceso de reforma, resulta en un debilitamiento de las reformas. Por consiguiente, es importante para el éxito de la reforma de la gerencia pública desarrollar una estrategia de manejo del riesgo desde el comienzo del proceso de reforma, y poner en marcha formas de monitorear y evaluar las reformas.

6. Conclusiones

Luego de una década y media de reformas orientadas hacia el NPM en algunos países miembros de la OCDE, existen muchos indicadores acerca de qué tomar y qué dejar del NPM. El debate ideológico que ha tenido lugar ha concebido al NPM como un fin en sí mismo que define un estado deseable de la administración pública, en términos de estructura, funcionamiento y resultados. Sin embargo, la evolución del NPM muestra que más bien tiene que ser comprendido y utilizado como un conjunto de principios que pueden suministrar las bases para la solución de algunos problemas específicos en ciertos sectores de la administración pública si son implementados con propiedad.

Este punto de vista sobre el NPM trae aparejadas las siguientes sugerencias:

- 1.- Los países deberían más bien adoptar un enfoque pragmático para las reformas de la administración pública, en lugar de seguir dogmas o modas en este campo. La implementación del NPM en varios países ha mostrado que, en primer lugar, debemos construir considerando las circunstancias nacionales y locales, tomando en cuenta la diversidad organizacional en el interior de cada país. Un determinado concepto acerca de la reforma puede funcionar en un sector de políticas pero no necesariamente en otro, en razón de que las estructuras y las culturas organizacionales son diferentes.
- 2.- Existe la necesidad de identificar y de definir claramente unos pocos objetivos de reforma, que deben ser determinados a partir de un cuidadoso análisis de los problemas que confronta la administración pública. En un segundo paso, deben explorarse las posibles alternativas y evaluarlas en términos de costos y beneficios.
- 3.- Es esencial involucrar la dimensión humana en el proceso de reforma. Una razón clásica por la cual numerosas reformas de la gerencia pública han fracasado en el pasado es que la gente no había sido suficientemente informada acerca de la dirección del cambio, empoderada para contribuir con el proceso o apoyada adecuadamente cuando las críticas aumentan.
- 4.- Al optar por la reforma, es necesario examinar si se cumplen los suficientes pre-requisitos para una implementación exitosa de la misma. Por ejemplo, antes de lanzar una política de contratación externa, debe tenerse la seguridad de que existe un sector privado en funcionamiento, de que los sistemas de responsabilidad funcionan bien en el interior del sector y de que existe la capacidad para gerenciar un contrato.
- 5.- Las capacidades de adaptación y de aprendizaje deben existir en el sector público. El establecimiento de mecanismos de aprendizaje tales como las evaluaciones regulares, las encuestas de ciudadanos y empleados no sólo constituyen un factor de éxito para manejar cualquier clase de proceso

de reforma de la gerencia pública, sino que también son un incentivo para que los líderes políticos y administrativos miren más allá de las reformas en curso y muestren capacidad de respuesta ante los retos del futuro.

En el período actual de intensos cambios y de potencial turbulencia, cada país tendrá que preguntarse cuáles son los desafíos en relación con su propio buen gobierno. La Nueva Gerencia Pública puede ser utilizada como vehículo para aproximarse a algunas de las respuestas y para acceder a otros problemas que exigen ser encarados.

Bibliografía

- CANADA EMPLOYMENT INSURANCE COMMISSION (1997), 1997 Employment Insurance. Monitoring and Assessment Report, Ministry of Human Resources Development: Ottawa.
- CAVE, Martin (1998), "Vouchers Programmes and their Role in Distributing Public Services", Study carried out for the 19th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris, 25-26 May 1998 (internal document PUMA/SBO (98)7).
- HOOD, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons", Public Administration, London, Vol. 69, No. 1 (spring), pp. 3-19.
- KICKERT, Walter (1997), "Public Governance in the Netherlands: an Alternative to Anglo-Saxon Managerialism, Public Administration, Volume 75, Number 4, Winter 1997, pp. 731-752.
- MARTIN, John (1997), "Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market", Paper presented at the Meeting of the Performance Management Network, Paris, 24-25 November 1997.
- Internet Address: <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/account/index.html>
- POLLITT, Christopher (1990), Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience, Blackwell: Oxford.
- POLLITT, Christopher, BIRCHALL, Johnston and PUTNAM, Keith (1998), "Decentralization in an Inter-governmental Context: The UK Experience of Managing Local Service Delivery", in Inter and Intra Government Arrangements for Productivity. An Agency Approach (Arie Halachmi and Peter B. Boorsma, eds.), Kluwer Academic Publishers: Boston, Dordrecht and London, pp.15-29.
- OECD (1993), Managing with Market-type Mechanisms, Paris.
- OECD (1995), Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries, Paris.
- OECD (1996a), Integrating People into Public Service Reform, Paris.
- OECD (1996b), Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice, PUMA Occasional Papers No. 14, Paris.
- OECD (1997a), Managing Across Levels of Government, Paris.
- OECD (1997b), Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997.
- OECD (1997c), Modern Budgeting, Paris.
- OECD (1997d), Trends in Public Sector Pay in OECD Countries, Paris.
- OECD (1998), User Charging For Government Services. Best Practice Guidelines and Case Studies, PUMA Occasional Papers No. 22, Paris.
- PUMA (1997a), "Contracting-Out Government Services. Best Practice Guidelines and Case Studies", Occasional Papers No. 20, Paris.
- PUMA (1997b), "Choice of Policy Instruments", Paris, June 1997 (internal document PUMA/SBO(97)9).
- PUMA (1998a), "Survey of Budgeting Developments - Country Responses", 19th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris, 25-26 May 1998 (internal document PUMA/SBO(98)9).
- PUMA (1998b), "Public Management Reform and Economic and Social Development", 19th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris, 25-26 May 1998

- VERHEIJEN, Tony (1996), "The Relevance of Western Public Management Reforms for Central and Eastern European Countries", Forum Focus, Vol.2, No.4, pp.8-9.
- VERHEIJEN, Tony (1997), "Public Management in Central and Eastern Europe: The Nature of the Problem", in: Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe (Tony Verheijen and David Coombes, eds.), Edward Elgar: Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, pp.207-219.
- WALSH, Kieron (1995), Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management, Macmillan: Basingstoke.

Anexo 1

Principios para gerenciar la ética en el servicio público

Texto de la Recomendación de la OCDE 1998

Prefacio

1.- La observación de una conducta intachable en el servicio público se ha convertido en una exigencia crítica para los gobiernos de los países miembros de la OCDE. Los valores tradicionales del servicio público han sido cuestionados por las reformas de la gerencia pública que implican una mayor atribución de responsabilidades y de discrecionalidad a los funcionarios públicos, por las presiones presupuestarias y por nuevas formas de suministro de servicios públicos. La globalización y los avances en el desarrollo de las relaciones económicas internacionales, incluyendo el comercio y la inversión, exigen parámetros de conducta en el servicio público que puedan concitar un amplio reconocimiento. La prevención de las desviaciones de conducta es tan compleja como el fenómeno de la desviación de conducta en sí, siendo necesario contar con una gama de mecanismos integrados para conseguir éxito en este campo, incluyendo sistemas bien fundados para gerenciar la ética. La creciente preocupación en torno a la declinación de la confianza en el gobierno y a la corrupción, han impulsado a los gobiernos a revisar sus enfoques con respecto al comportamiento ético.

2.- En respuesta a los desafíos anteriormente mencionados, los países miembros de la OCDE han desarrollado un conjunto de principios que se exponen seguidamente. Los doce principios han sido diseñados para ayudar a los países a revisar las instituciones, los sistemas y los mecanismos que tienen para promover la ética en el servicio público. Ellos identifican las funciones de orientación, gerencia o control con respecto a las cuales los sistemas de gerencia de la ética pueden ser cotejados. Estos principios condensan la experiencia de los países de la OCDE, y reflejan puntos de vista compartidos acerca de una bien fundamentada gerencia de la ética. Los países miembros encontrarán sus propias formas de equilibrar aspiraciones y concesiones, de modo de concretar un marco efectivo adecuado a sus propias circunstancias.

3.- Los principios pueden ser utilizados por la gerencia en niveles nacionales y subnacionales de gobierno. Los líderes políticos pueden utilizarlos para revisar los regímenes de gerencia de la ética y evaluar la extensión en la que la ética se operacionaliza en las dependencias gubernamentales. Los principios pretenden ser un instrumento que los países adapten a sus condiciones nacionales. No son suficientes en sí mismos, sino que deberían ser vistos como una forma de integrar la gerencia de la ética en el entorno más amplio de la gerencia pública.

Principios para la gerencia de la ética en el servicio público

1.- Los parámetros éticos para el servicio público deberían ser claros

Los funcionarios públicos necesitan conocer los principios básicos y los parámetros que se espera que ellos apliquen en su trabajo, y dónde se ubican los límites de una conducta aceptable. Una declaración concisa, bien publicitada de los parámetros de ética esenciales y de los principios que orientan el servicio público, por ejemplo, en forma de un código de conducta, puede dar cumplimiento

a este lineamiento, creando un consenso compartido en las dependencias gubernamentales y en el seno de la comunidad en general.

2.- Los parámetros éticos deberían estar reflejados en el marco legal

El marco legal es la base para la comunicación de los parámetros mínimos y de los principios de comportamiento para todos los funcionarios públicos. Las leyes y los reglamentos deberían establecer los valores fundamentales del servicio público y proveer el marco de referencia para la orientación, la investigación, la acción disciplinaria y la prosecución de dicha acción.

3.- La orientación ética debería estar a disposición de los funcionarios públicos

La socialización profesional debería contribuir con el desarrollo de los conceptos y de las habilidades que capacitan a los funcionarios públicos para aplicar principios éticos en circunstancias concretas. El entrenamiento facilita la concientización desde el punto de vista ético y puede desarrollar las habilidades esenciales para el análisis ético y el razonamiento moral. Un asesoramiento imparcial puede contribuir a crear un entorno en el cual los funcionarios públicos se muestren más propensos a confrontar y a resolver tensiones y problemas de índole ética. Mecanismos de orientación y de consulta interna deberían estar a disposición de los funcionarios públicos para ayudarlos a aplicar parámetros éticos en los lugares de trabajo.

4.- Los funcionarios públicos deberían conocer sus derechos y obligaciones en caso de que se descubra una actuación incorrecta

Los funcionarios públicos necesitan conocer cuáles son sus derechos y obligaciones en caso de que se descubra una actuación incorrecta real o sospechada en el servicio público. A este respecto, deberían incluirse normas y procedimientos claros para ser seguidos por los funcionarios, y una cadena formal de responsabilidades. Los funcionarios públicos necesitan saber qué protección podrán tener en caso de que se descubra una actuación incorrecta.

5.- El compromiso político con la ética debería reforzar el comportamiento ético de los funcionarios públicos

Los líderes políticos son responsables del mantenimiento de un alto nivel de probidad en la realización de sus tareas oficiales. Su compromiso se demuestra mediante el ejemplo y emprendiendo acciones que sólo son posibles a nivel político, por ejemplo, acordando disposiciones legislativas e institucionales que refuercen el comportamiento ético y generen sanciones contra las formas incorrectas de proceder, ofreciendo un apoyo y recursos adecuados para las actividades relacionadas con la ética en todas las dependencias gubernamentales, y evitando la explotación de normas y leyes éticas con propósitos políticos.

6.- El proceso de toma de decisiones debería ser transparente y abierto al escrutinio

El público tiene derecho a conocer cómo las instituciones públicas hacen uso del poder y de los recursos que les son confiados. El escrutinio público debería ser facilitado por procesos transparentes y democráticos, supervisado por la legislatura y accesible a la información pública. La transparencia debería ser impulsada cada vez más a través de medidas tales como la apertura de los sistemas y el reconocimiento del rol de medios de comunicación activos e independientes.

7.- Debería haber lineamientos claros para la interacción entre los sectores público y privado

Normas claras que definan los parámetros éticos deberían guiar el comportamiento de los funcionarios públicos en su manejo con el sector privado, por ejemplo, en lo que concierne a la procuraduría pública, a la contratación externa o a las condiciones del empleo público. El incremento de la interacción entre los sectores público y privado requiere que se preste una mayor atención a los valores del servicio público y que se exija a los participantes externos el respeto de estos valores.

8.- Los gerentes deberían demostrar y promover un comportamiento ético

Un entorno organizacional en el que se estimulen elevados niveles de conducta mediante el suministro de incentivos apropiados para el desarrollo de este tipo de conducta, tales como condiciones de trabajo adecuadas y una evaluación efectiva del desempeño, tiene un impacto directo sobre la práctica cotidiana de valores y parámetros de ética en el servicio público. Los gerentes tienen un importante papel que desempeñar en este aspecto, ofreciendo un liderazgo consistente y cumpliendo el rol de modelo en términos de ética y de comportamiento en su relación profesional con líderes políticos, con otros funcionarios públicos y con ciudadanos.

9.- Políticas, procedimientos y prácticas de gerencia deberían promover un comportamiento ético

Las políticas y las prácticas de gerencia deberían demostrar el compromiso de la organización con los parámetros éticos. No es suficiente para los gobiernos tener sólo estructuras basadas en la normativa o en el consentimiento. Los sistemas basados exclusivamente en el consentimiento pueden inadvertidamente estimular que los funcionarios públicos funcionen simplemente al borde de la ilegalidad, argumentando que al no estar violando la ley están actuando éticamente. Las políticas gubernamentales no deberían sólo delinear los parámetros mínimos por debajo de los cuales las acciones de los funcionarios no serían toleradas, sino también articular claramente un conjunto de valores del servicio público a los cuales los empleados deberían aspirar.

10.- Las condiciones del servicio público y la gerencia de recursos humanos deberían promover una conducta ética

Las condiciones del empleo público, tales como las perspectivas de carrera, el desarrollo personal, una remuneración adecuada y políticas de gerencia de los recursos humanos deberían crear un entorno conducente al comportamiento ético. La adopción de principios básicos tales como el mérito, de manera consistente en los procesos cotidianos de reclutamiento y de promoción contribuye a operacionalizar la integridad en el servicio público.

11.- Mecanismos adecuados de responsabilidad deberían instalarse en el seno del servicio público

Los funcionarios públicos deberían ser responsables por sus acciones ante sus superiores, y de manera más general, ante el público. La responsabilidad debería centrarse en la aceptación de normas y principios éticos, así como en el logro de resultados. Los mecanismos de responsabilidad pueden ser internos de una agencia, o estar vigentes para todas las dependencias gubernamentales, o pueden ser provistos por la sociedad civil. Los mecanismos que promueven la responsabilidad pueden ser diseñados para proveer controles adecuados, al tiempo que se permite una apropiada flexibilidad gerencial.

12.- Procedimientos y sanciones apropiadas deberían existir para manejar las desviaciones en las conductas

Los mecanismos para la detección y la investigación independiente de las acciones incorrectas tales como la corrupción, constituyen una parte necesaria de la infraestructura ética. Es necesario contar con procedimientos y recursos confiables para monitorear, informar e investigar las transgresiones de las normas del servicio público, así como para aplicar las correspondientes sanciones administrativas o disciplinarias a efectos de desestimular dichas transgresiones. Los gerentes deberían capacitarse para hacer un uso apropiado de estos mecanismos cuando es preciso emprender acciones.

Anexo 2

OCDE/PUMA

El Comité de Gerencia Pública (PUMA) de la OCDE, tras haber sido el primero en este campo, se ha convertido en un foro intergubernamental de avanzada en relación con los problemas del gobierno, de la gerencia y la reforma del sector público, y de la modernización administrativa. Es ampliamente utilizado por los 29 gobiernos miembros de la OCDE, y cada vez más es utilizado a nivel

mundial, como una fuente original de información autorizada. En 1996 se llevó a cabo un Simposio para Ministros.

Las actuales actividades del Comité tienen que ver con: políticas públicas y procesos decisorios; regulación efectiva; gerencia presupuestaria y financiera; problemas de desempeño; recursos humanos; ética en el servicio público; pagos en el sector público; interacción con los ciudadanos y la sociedad civil, y relaciones entre diferentes niveles de gobierno.

El Servicio PUMA suministra al Comité información, análisis y evaluación; arregla intercambios de experiencias entre altos funcionarios gubernamentales; y prepara informes y lineamientos para responsables de la elaboración de las políticas. Al proporcionar comentarios bien informados a petición de un país en particular, puede desempeñar un papel crítico en apoyo a los esfuerzos nacionales para la reforma. La información comparativa que se ha desarrollado ofrece un punto de referencia a partir del cual los países pueden evaluar cómo se ubican ellos en relación con otros miembros de la OCDE, y por esta vía suministrar herramientas para el cambio.

El PUMA también trabajó con Europa Central y Oriental, a través de SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management). Se trata de una iniciativa conjunta del Centro para la Cooperación con no-miembros (CCNM) y del Programa PHARE de la Unión Europea, financiada fundamentalmente por PHARE. SIGMA apoya los esfuerzos de reforma de la administración pública en trece países en transición.

Desde 1990, PUMA ha publicado más de 6 informes sobre gerencia pública. Una mayor información puede obtenerse a partir de la página Web de PUMA: www.oecd.org/puma.