



INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL - ILPES

DIRECCIÓN DE PROYECTOS Y PROGRAMACIÓN DE INVERSIONES

LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO EN NUEVA ZELANDIA Y SU INTERÉS PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

**Malcom Bale
Tony Dale**

DIRECCIÓN DE PROYECTOS Y PROGRAMACIÓN DE INVERSIONES

**Distr.
LIMITADA**

**LC/IP/L.151
4 de septiembre de 1998**

**ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS**

LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO EN NUEVA ZELANDIA Y SU INTERÉS PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO *

**Malcom Bale **
Tony Dale**

* Este artículo fue publicado originalmente en la revista "Research Observer" del Banco Mundial, (volumen 13, número 1, febrero de 1998. Su traducción cuenta con la autorización respectiva.

** Malcolm Bale es economista principal de la región de Asia Oriental y el Pacífico del Banco Mundial y Tony Dale es un director de Public Sector Performance Ltda., una empresa de consultoría sobre gestión pública de Nueva Zelanda. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

Resumen	iii
Prólogo	v
1. La reforma del sector público en Nueva Zelandia y su interés para los países en desarrollo	1
1.1 Reforma de las empresas comerciales del gobierno.....	2
1.2 Reforma de las “Actividades Básicas” del sector público.....	5
1.3 Rendición de cuentas y relaciones con los empleados	6
1.4 Definición del desempeño	7
i) Distinción entre productos y resultados	7
ii) Distinción entre “comprador” y “propietario”	9
iii) Distinción entre el gobierno y el departamento	11
iv) Distinción entre el asesoramiento en materia de políticas y la prestación de servicios	11
2. Presentación de informes, supervisión y coordinación	13
2.1 Informes ex-post.....	13
2.2 Presupuestos ex-ante	14
2.3 Gastos de remuneración del capital.....	14
2.4 Coordinación de las políticas estratégicas.....	15
3. Resultados	16
3.1 Reforma de las políticas económicas	16
3.2 Interés para los países en desarrollo	19
3.3 El valor de un modelo conceptual integral y coherente	22

3.4 Importancia de definir con claridad el desempeño.....	23
3.5 El gobierno debe concentrarse en las actividades que realiza mejor.....	24
4. Apéndice. Fundamentos teóricos de las reformas de Nueva Zelandia.....	29
4.1 Teoría de la elección social	29
4.2 Teoría del mandante y el mandatario	30
4.3 Teoría del costo de las transacciones	31
4.4 La nueva gestión pública.....	32
Bibliografía.....	33

RESUMEN

¿Los países en desarrollo que contemplan la posibilidad de emprender una reforma del sector público, pueden aprender algo de los logros ejemplares de Nueva Zelanda? Por lo general, este interrogante genera una de dos reacciones posibles que, según los autores, son desaconsejables. La primera es una actitud de admiración por la eficacia de la reforma y la convicción de que es preciso aplicarla a otros países en forma acrítica. La otra es que las condiciones imperantes en Nueva Zelanda son tan peculiares que ningún aspecto de la reforma puede aplicarse a otro país. La opinión de los autores es equidistante. Sostienen que, de hecho, los países más pobres pueden extrapolar algunas de las experiencias de su vecino más rico, pese a que las condiciones en que deben aplicarse sean distintas. La profundidad de la transformación del sector público de Nueva Zelanda permite extraer principios generales y elementos concretos de interés para los países que desean mejorar la calidad, la eficacia y la relación costo-eficacia del sector de los servicios públicos. Por otra parte, un análisis exhaustivo de las reformas permitirá determinar los aspectos transferibles y los principios aplicables.

PRÓLOGO

La reforma del Estado continua siendo uno de los grandes desafíos de todos los gobiernos de la región. Su importancia es incuestionable y a pesar de lo mucho que se ha avanzado, tanto en lo técnico-administrativo como en lo político-legal, aún queda mucho por avanzar.

El conocer experiencias exitosas de gestión pública orientada a resultados, el adaptar “mejores prácticas” en ajustes y reformas, el examinar modalidades de intervención, regulación y prestación de servicios básicos y el divulgar transformaciones positivas del sector público, es beneficioso para todos los interesados en promover un Estado más eficiente y equitativo.

Las anteriores razones, motivan la traducción y divulgación de la experiencia de Nueva Zelandia.

Edgar Ortegón
Director
Dirección de Proyectos y
Programación de Inversiones

1. La reforma del sector público en Nueva Zelanda y su interés para los países en desarrollo

En 1984, el Gobierno laborista recién elegido se hizo cargo de una economía caracterizada por la existencia de controles omnicomprendivos del sector financiero y de un sector privado muy protegido y la vigencia de una amplia gama de subsidios a los agricultores y exportadores. El déficit era elevado y equivalía al 9% del PIB mientras que la deuda pública, que en ese momento representaba el 60% del PIB, seguía creciendo.

Con una inflación subyacente elevada y una contracción del crecimiento económico, el ingreso per cápita se había transformado de uno de los más altos de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) a uno de los más bajos (OCDE, 1983 y 1984).

El nuevo Gobierno implementó un plan de estabilización macroeconómica y amplias reformas estructurales a fin de corregir los problemas básicos. La bibliografía económica y la prensa comercial se refieren extensamente a la concepción, la aplicación y los resultados del programa de reformas de modo que no se hará referencia a estos temas en el presente artículo (OCDE, 1990-1994; Bollar, 1992; Evans, Grimes y Wilkinson, 1996). Con todo, el gasto público aún equivalía al 40% del PIB, lo que indujo a los encargados de formular las políticas a creer que la evolución de la economía podía verse limitada por la magnitud del sector público. Se tenía la percepción de que la administración pública, además de ineficaz, estaba sobredimensionada y mal administrada. Por otra parte, su comportamiento era típico de las burocracias que socavan la capacidad de cualquier gobierno y los servicios que prestaba eran deficientes.

Por lo general, los gastos de los departamentos excedían los montos autorizados en el presupuesto, los saldos no utilizados al cierre del ejercicio anual se gastaban en forma arbitraria, se retocaban los balances para dar la impresión de que todo funcionaba como era debido, y los bienes y el efectivo se manejaban en forma aleatoria.

Más importante aún, los políticos tenían la sensación de que algunos ministerios clave tenían sus propios programas políticos que podían relegar a segundo plano los deseos de los funcionarios elegidos o perdurar más allá de sus mandatos. Así es que el nuevo Gobierno se propuso crear un sector público eficaz, que además respondiera a sus directrices políticas estratégicas.

El primer paso era definir qué actividades debían quedar en manos del Gobierno y cuáles debía eliminar o derivar al sector privado. El segundo paso era emprender reformas estructurales y administrativas en los demás departamentos clave, es decir, aquellos a los que competían asuntos de tipo general, interrelacionados y no sectoriales, como la Tesorería, los ministerios de Defensa y de Comercio y la Administración de Contribuciones (para más detalles de las privatizaciones, véanse Boston y otros, 1991 y Scott y Gorringer, 1991). Parafraseando lo dicho por Holmes y Shand (1994), el Gobierno deseaba que en el sector público, junto a la probidad y a la ética de gestión, imperara una ética de optimización de los recursos y de servicio al usuario.

1.1. Reforma de las empresas comerciales del gobierno

En 1984, buena parte de la infraestructura económica era estatal, como los servicios bancarios, postales y de telecomunicaciones, una empresa siderúrgica, una empresa marítima, los recursos forestales y una gran empresa vial. La gestión de la mayoría de estas actividades estaba a cargo de diversos departamentos de la administración pública, que también cumplían funciones de asesoramiento en materia de políticas.

Casi todas eran deficitarias y debían financiarse con ingresos fiscales. A fin de reformar la prestación de estos servicios, el Gobierno decidió convertir las actividades mencionadas en empresas.

Este proceso entrañaba la creación de empresas estatales, que: contaran con objetivos comerciales bien definidos y un entorno neutro en materia de políticas; fueran administrativamente flexibles; tuvieran autonomía para adoptar decisiones; estuvieran sujetas a supervisión; y recibieran transferencias de fondos perfectamente definidos para realizar actividades requeridas por el Gobierno para satisfacer necesidades sociales, como mantener abiertas oficinas de correos pequeñas y no rentables o ramales ferroviarios secundarios.

A fin de cumplir con las condiciones mencionadas, las empresas se crearon de conformidad con las normas del derecho comercial que rigen el funcionamiento de las sociedades mercantiles en todo los países. La única diferencia residía en que las acciones de las empresas del Estado no se cotizaban en bolsa sino que permanecían en manos de los ministerios del Gobierno.

Se requería que las empresas fueran rentables, gestionaron los créditos en el mercado financiero, en forma compatible con las prácticas del mercado, y pagaran impuestos y distribuyeran dividendos conforme a las tasas comerciales. Simultáneamente con estos cambios, se puso en marcha una reforma del sistema regulatorio que asegurara, siempre que fuera posible, la competencia tanto entre los mercados de los insumos como entre los de los productos. El éxito o el fracaso de estas empresas pasó a depender exclusivamente de su desempeño comercial.

Aunque el proceso de desarrollo de las empresas públicas dio excelentes resultados, también tuvo sus inconvenientes: las nuevas empresas absorbían capital que podía destinarse a la amortización de la deuda pública; en última instancia, no estaban del todo sujetas a los mecanismos del mercado porque existía la percepción de que estaban respaldadas por una garantía implícita del

Gobierno; por lo general, las ingentes sumas de capital necesarias para desarrollar las empresas reducían los fondos de que podía disponer el Gobierno para los gastos de infraestructura social, como la salud y la educación; y el Gobierno quedaba expuesto a los riesgos comerciales si los resultado de las empresas eran deficitarios.

Así es que los gobiernos que se han ido sucediendo han procedido a vender las acciones de las empresas comerciales, un procedimiento bastante sencillo en el marco del derecho comercial. El único criterio adoptado por el Gobierno en cada una de estas ventas era maximizar los beneficios para los contribuyentes, vendiendo las empresas en un entorno competitivo. A mediados de 1997, se habían vendido 35 empresas por una cifra cercana a los 15.000 millones de dólares de los Estados Unidos. La mayor parte de los ingresos obtenidos se han destinado a amortizar deuda soberana. Las empresas privatizadas han prosperado gracias al capital adicional aportado por el sector privado. Por ejemplo, Telecom New Zealand, uno de los sistemas telefónicos más ineficientes del mundo, se convirtió en una de las empresas líderes internacionales en este tipo de servicios (Duncan y Bollad, 1992).

Hoy día, todas las empresas que quedan en poder del Estado funcionan en forma rentable y pagan sumas importantes en concepto de dividendos e impuestos. Por ejemplo, la calidad de los servicios proporcionados por el Correo de Nueva Zelandia han mejorado sustancialmente. Aunque cerca del 80% de los ingresos obtenidos en 1994 provenían de actividades competitivas, la empresa pagó al Gobierno 22 millones y 55 millones de dólares en concepto de impuestos y dividendos, respectivamente, y registró utilidades de 46 millones de dólares. En 1995 redujo el precio del franqueo de 29 a 25 centavos y en 1996 regaló a los usuarios un día de franqueo gratis. En 1997 se le retiró la autorización exclusiva de operar en el correo ordinario de modo que hoy día es una rama de actividad de acceso totalmente irrestricto.

1.2. Reforma de las “Actividades Básicas” del sector público

A fin de reformar las actividades básicas, los planificadores se inspiraron en las teorías de la elección social, del mandante y el mandatario y del costo de transacción, así como en las nuevas publicaciones sobre la gestión pública (en el apéndice se explican someramente estas teorías y se incluye bibliografía conexas). Es posible que la teoría del mandante y el mandatario fuera la más importante. La bibliografía sobre este tema se refiere a las características de los “contratos” entre estas dos partes: el mandante (o sea, el gobierno) y el mandatario (o sea los burócratas). En Nueva Zelandia, los planificadores consideraban que el problema no radicaba en la burocracia sino en los incentivos que ésta recibía. De hecho, la administración pública contaba con gran número de administradores perfectamente capaces e idóneos y funcionarios que respondían de manera racional al conjunto de incentivos que recibían. En consecuencia, las reformas tuvieron por objeto reproducir, tan fielmente como fuera posible, el tipo de regímenes de incentivos al desempeño que se ofrecen en una institución del sector privado de funcionamiento adecuado pero sin perder de vista la peculiaridad de los servicios públicos. El enfoque adoptado tenía cinco objetivos:

- Establecer un sistema transparente de rendición de cuentas entre los ministros del Gobierno y los departamentos pertinentes;
- Definir el desempeño en forma inequívoca y mensurable;
- Delegar la autoridad a los directores ejecutivos;
- Establecer un sistema de premios y sanciones vinculados al cumplimiento de los objetivos acordados;
- Supervisar el desempeño y establecer un sistema de presentación de informes a ese respecto.

A fin de poner en práctica estos cambios, se aprobaron dos leyes: la Ley de la Administración Pública de 1988 y la Ley de Finanzas del Sector Público de 1989.

1.3. Rendición de cuentas y relaciones con los empleados

La prioridad otorgada a la implantación de un marco estricto de rendición de cuentas, significó establecer un nuevo tipo de relación entre los ministros del Gobierno y los jefes permanentes de los departamentos. En primer lugar, se eliminó el carácter permanente del cargo de jefe de departamento y éstos comenzaron a nombrarse con contratos de plazo fijo de hasta cinco años, renovables por otros tres años, sujeto al desempeño. Los jefes de departamento, conocidos ahora como directores ejecutivos, desempeñan sus actividades con vistas a lograr resultados perfectamente definidos en "*contratos*" que negocian con el ministro pertinente. La Comisión de la Administración Pública supervisa el desempeño en nombre del ministro. Los directores ejecutivos pueden manejar el departamento de la forma que estimen más conveniente para cumplir con las metas de desempeño estipuladas. Se dice que los directores ejecutivos tenían asegurada la permanencia en el cargo pero sus atribuciones eran limitadas mientras que ahora su permanencia en el cargo es limitada pero gozan de autoridad plena (Ball, 1994).

En segundo lugar, comenzaron a aplicarse a los empleados públicos las mismas normas que rigen en el sector privado. Es decir, no existen normas especiales relativas al empleo en el sector público. En Nueva Zelandia, rigen las mismas normas de empleo en el sector público y en el privado. Los directores ejecutivos de los departamentos pueden actuar más o menos en las mismas condiciones que un director ejecutivo de una empresa privada, y cuentan con total libertad para decidir cuántos empleados necesitan y qué combinación de especialidades deben tener, y plenas atribuciones para contratarlos o despedirlos (ya sean jefes o empleados subalternos), con arreglo a contratos establecidos sobre la base de pautas de desempeño definidas.

1.4. Definición del desempeño

Como las metas de desempeño eran imprecisas o inalcanzables, fallaban los mecanismos de rendición de cuentas y fue necesario definir los resultados que se esperaban de los directores ejecutivos de los departamentos. En tal sentido, se tuvieron en cuenta cuatro elementos:

i) **Distinción entre productos y resultados:** en Nueva Zelandia, el sistema por el cual los departamentos rinden cuentas a los ministros se funda en la distinción convencional entre productos (bienes y servicios producidos) y resultados (la incidencia de esos productos en la comunidad). La función de los directores ejecutivos es asegurar que el departamento genere determinados productos mientras que los ministros determinan cuáles será preciso “*comprar*” para lograr determinados resultados. En otras palabras, la responsabilidad de lograr un resultado determinado recae en el ministro y no en el departamento. Esta distinción es importante. Los gobiernos desean lograr determinados resultados y estarían dispuestos a firmar “contratos” a esos efectos, si ello les permitiera obtener los resultados deseados. No obstante, a menudo el logro de esos resultados no está al alcance de los directores ejecutivos y en consecuencia no se puede pretender que respondan por ellos.

Sin embargo, es posible asignarles la responsabilidad de generar ciertos productos relativamente fáciles de definir y cuyo logro está al alcance del jefe de departamento.

Supongamos, por ejemplo, que el comisionado de policía celebra un “*contrato*” con el ministro en el que se compromete a suministrar un determinado nivel de servicios de policía, patrullas, programas de seguridad comunitaria, filmes publicitarios sobre seguridad vial, y otros servicios. Es evidente que estos elementos son productos. Lo que no hace el comisionado de policía es celebrar un “*contrato*” para reducir la delincuencia.

Es posible que ese resultado se logre, pero muchas de las variables que afectan el nivel de delincuencia no dependen del comisionado de policía. Tal es el caso de la tasa de desempleo, las políticas inmigratorias, las políticas sociales e incluso, los resultados de algunos actos deportivos. En consecuencia, responsabilizar al comisionado por los resultados no resulta útil desde un punto de vista operativo. Separar las responsabilidades por los productos y por los resultados también es habitual en el sector privado.

Los mecanismos de rendición de cuentas son mucho más eficaces si se definen en forma precisa y con la debida anticipación los productos que deberán “*entregarse*”. La precisión con que se definan las especificaciones permitirá a los administradores determinar con exactitud qué bienes y servicios debe producir la organización a su cargo. Por este motivo, los ministros y los directores ejecutivos concertan acuerdos anuales, o “*contratos*”, en los que se definen en forma bastante detallada los productos que habrán de “*entregarse*”. La calidad y solidez de este sistema depende del cuidado con que se especifiquen los productos en el acuerdo. Muchos ministros tienen asesores de “*compras*” que los ayudan en esta tarea.

Muchos objetan este enfoque ya que privilegia los productos por sobre los resultados. Los críticos de este modelo sostienen que a menos que los departamentos sean responsables de los resultados, no les prestarán la atención debida y en consecuencia será más difícil lograrlos. Ello no tiene porqué ser así. Si se definen los productos con precisión se podrá prestar más atención a los resultados. Desde 1990, y como parte del proceso de preparación del presupuesto anual, el Gobierno ha examinado todos los productos “*elaborados*” por los departamentos analizando de qué forma han contribuido a lograr los resultados que desea el Gobierno. Al hacer hincapié en este aspecto, queda en claro que el asesoramiento en materia de políticas debe referirse a la relación entre las intervenciones (con inclusión de los productos) y los resultados.

Es decir, entre lo que el Gobierno se propone lograr y las diversas formas de hacerlo. Este enfoque ha contribuido a que los departamentos comprendan que, como ocurre en el sector privado, su supervivencia depende de que satisfagan las necesidades de su “cliente”.

Como a éste le interesan los resultados, si se somete a los departamentos a una presión competitiva suficiente, éstos procurarán concebir y proporcionar servicios públicos que contribuyan a lograr los resultados propuestos.

ii) **Distinción entre “comprador” y “propietario”:** el gobierno, además de “comprador” de la mayor parte de los productos generados por los departamentos es el “propietario” de éstos. En tanto “comprador”, el gobierno procura obtener una cantidad y una calidad determinadas de bienes y servicios al menor precio posible, ya sea que los “compre” al sector público o al privado. A fin de intensificar la competencia, todos los ministros tienen la potestad de “comprar” los productos que necesitan fuera del departamento. Por ejemplo, el ministro de finanzas puede “comprar” proyecciones económicas y asesoramiento a los funcionarios de la Tesorería o a cualquier empresa privada de consultoría sobre asuntos económicos, nacional o internacional. En su calidad de “propietario” de la Tesorería, el gobierno pretende lograr la mayor “rentabilidad” sobre su “inversión”. Si la “rentabilidad” de la Tesorería es insuficiente, la producción del sector público reduce la “riqueza” de la sociedad. En ese caso, será mejor cerrar el departamento y externalizar todas sus actividades (productos).

En el enfoque utilizado en Nueva Zelanda, se reconoce que los dos aspectos que se acaban de analizar son dos dimensiones distintas vinculadas al desempeño de los departamentos. En los acuerdos de desempeño concertados con cada uno de los directores ejecutivos se especifican ambas dimensiones por separado y se supervisan las dos. El hecho de que los gobiernos “compren” bienes y servicios a los departamentos y también sean “propietarios” de ellos puede dar lugar a que se generen objetivos contrapuestos.

El conflicto se resuelve fijando un “precio” a los productos generados por el departamento, equivalente al que cobra el sector privado. De este modo los gobiernos podrán evaluar con equidad el desempeño “comercial” del departamento utilizando los criterios de evaluación habituales en el ámbito empresario y determinar si el departamento está funcionando en forma eficaz y si es ventajoso ser el “propietario” de la “empresa”.

Cuando el sector privado produce el mismo producto, este modelo no entraña ninguna dificultad. Sin embargo, cuando no existe un proveedor privado equivalente, es preciso establecer un sistema de comparación de prácticas alternativo. En algunos casos se pueden comparar los “precios” de diversas entidades del sector público, como se hizo en un estudio realizado en 1993 sobre el precio unitario del asesoramiento sobre políticas proporcionado por los departamentos, considerado como producto. En los casos en que no se puede idear un sistema de comparación de prácticas endógeno, los funcionarios están experimentando con el establecimiento de un precio inicial en el que se aplique a los costos alguna regla de fijación de precios (como el costo menos x). Aunque este método no permite determinar un precio de mercado eficaz, de hecho permite discriminar en alguna medida entre precio y costo.

Los ministerios consideran que el ministro, más que el receptor de un servicio es un “cliente”. Los ministerios rinden cuentas *sólo* al ministro respectivo y no a los contribuyentes o a los beneficiarios de los servicios. A su vez, los ministros rinden cuentas a los contribuyentes y a los beneficiarios de los servicios. Este criterio difiere del establecido en el Reino Unido en la Carta del ciudadano. En ella se dispone un doble sistema de responsabilidades, según el cual los departamentos deben rendir cuentas a los ministros y a los beneficiarios de los servicios. Si ambos componentes de este sistema no son coherentes pueden surgir ciertas dificultades.

Por ejemplo, quizás los ministros no estén dispuestos a asumir el costo que significa brindar servicios en la cantidad y con la puntualidad exigidas por los beneficiarios. En el sistema utilizado en Nueva Zelandia esta dificultad está resuelta ya que corresponde a los ministros

encontrar la solución de compromiso entre la cantidad y la calidad de los servicios, la rapidez con que se prestan, el lugar de prestación y su costo; es decir, entre el interés individual y el interés común. Esto no significa que el departamento no se preocupe por la satisfacción de los “clientes”. Sin embargo, la obligación de responder a estas preocupaciones recaerá inevitablemente en el ministro, cuyo olfato político deberá ser capaz de detectar las reacciones de las partes interesadas.

iii) Distinción entre el gobierno y el departamento: los directores ejecutivos toman todas las decisiones relacionadas con los insumos, incluso las decisiones sobre las inversiones de capital (limitadas por una base de capital determinada). De hecho, si deben hacerse responsables de la producción de determinados productos en la forma más eficiente posible, es necesario que cuenten con tales atribuciones. Sin embargo, algunos departamentos son responsables de la gestión de insumos sobre los que no ejercen un control total, que no se utilizan para producir los productos que corresponden a ese departamento o sobre los cuales el gobierno no está dispuesto a delegar su autoridad. En consecuencia, las actividades y los activos se han clasificado en dos categorías: los que corresponden a la “Corona” (ministros) y los que corresponden a los departamentos. O sea que la responsabilidad por las actividades y activos de la “Corona” recae en el Gobierno. Por ejemplo, el Departamento de Bienestar Social es responsable de la administración del régimen de seguridad social, pero corresponde al ministro fijar el monto y el número de pagos por ese concepto. Evidentemente, no puede responsabilizarse al director ejecutivo por el número de desempleados o de hijos de progenitores sin pareja, por ejemplo. Del mismo modo, el Departamento de Conservación administra los parques nacionales en nombre del Gobierno pero éstos son propiedad del Gobierno y figuran como activo de la “Corona”.

iv) Distinción entre el asesoramiento en materia de políticas y la prestación de servicios: cuando un organismo proporciona asesoramiento en materia de políticas y presta servicios puede generarse un conflicto de intereses entre ambas funciones. Si éstas se separan se reduce el riesgo de parcialidad en la función de asesoramiento. En el marco de la reforma, el

asesoramiento en materia de políticas es un producto provisto por el departamento del mismo modo que lo son los servicios de asesoramiento proporcionados por las empresas de consultoría. Los buenos asesores en la esfera de las políticas deben ser capaces de evaluar las ventajas y desventajas de distintos resultados y determinar los vínculos existentes entre los productos y los resultados. También deben evaluar los proyectos de gastos en relación con las distintas intervenciones que pudieran llevar al mismo resultado. Por ejemplo, si el gobierno decide que desea reducir los accidentes viales, puede “comprar” servicios de patrullaje de caminos, efectuar reparaciones en las carreteras o realizar inspecciones de vehículos. Otra alternativa es adoptar medidas legislativas como fijar límites de velocidad, aumentar los impuestos a las bebidas alcohólicas, establecer diversas sanciones para los que infringen los límites de velocidad o implantar programas de capacitación obligatorios para los conductores.

Desde ese punto de vista, el asesoramiento en materia de políticas es una actividad especializada que difiere intrínsecamente de la prestación de servicios. En la mayoría de los casos, se ha decidido que el asesoramiento en la esfera de las políticas se “produce” más eficaz y eficientemente en los departamentos especializados en esta actividad que en los que realizan actividades muy diversas. Por ejemplo, en el área del medio ambiente, el asesoramiento sobre políticas está a cargo del Ministerio de Medio Ambiente mientras que otro organismo, el Departamento de Conservación, se ocupa de prestar servicios como la administración de los parques nacionales. Como el Ministerio no se ocupa de prestar servicios, puede proponer las intervenciones más apropiadas con total independencia de sus repercusiones “comerciales” para el departamento.

También incidió en la decisión de separar las funciones el deseo de evitar que los grupos especiales de intereses se “adueñen” del organismo que regula sus actividades (Posner, 1974). Si un organismo se encarga de elaborar las políticas regulatorias y otro de aplicarlas se podrán moderar las tendencias a la captación de rentas.

2. Presentación de informes, supervisión y coordinación

El perfeccionamiento de los sistemas de presentación de informes y de supervisión era la condición necesaria para reforzar la autonomía de los directores ejecutivos. Para ello fue necesario mejorar los sistemas y las capacidades de gestión financiera.

2.1. Informes ex post. Para definir y supervisar el rendimiento de las adquisiciones y de los activos es preciso contar con información sobre los costos totales en recursos, con inclusión del consumo de activos y el costo de oportunidad del capital y sobre los activos y pasivos, su utilización y la rentabilidad que se genera. Por este motivo, se exige a todas las entidades de la administración pública que informen los resultados financieros aplicando los principios de la contabilidad de los valores devengados y utilizando las prácticas contables utilizadas habitualmente en el sector privado.^{1/}

Todos los departamentos deben presentar mensualmente un juego completo de estados financieros al ministro y a la Tesorería. Además, los departamentos deben elaborar y presentar anualmente un estado de cuentas comprobado sobre el rendimiento en materia de servicios, en el que se reseñen los productos generados en relación con los productos acordados y se suministre información sobre el rendimiento de las adquisiciones, del mismo modo en que las empresas privadas elaboran informes anuales en que se muestran los estados financieros y los resultados. De este modo, el Gobierno no tiene más que sumar todas las cuentas para elaborar estados financieros nacionales sobre la base de valores devengados.

^{1/} La contabilidad de los valores devengados es un método contable en que las transacciones y otros sucesos se registran en relación con el momento en que se producen y no como transacciones en efectivo o su equivalente. Los sucesos se registran en el ejercicio contable y se informan en los estados financieros de los ejercicios correspondientes.

Éstos se publican mensualmente, y los estados financieros anuales comprobados se presentan al Parlamento dentro de los tres meses posteriores al cierre del ejercicio. Así es que las cuentas del Gobierno tienen el mismo aspecto que los informes anuales elaborados por las empresas privadas. Entre otras cosas, indican el valor neto del Gobierno.

2.2. Presupuestos ex ante. En la reforma también se modificaron dos aspectos de los sistemas relativos al presupuesto y las asignaciones a fin de adaptarlos al sistema de gestión de los resultados. En primer lugar, las asignaciones correspondientes a los productos generados por los departamentos (no así a los insumos) ahora se realizan con un criterio de contabilidad de valores devengados y los directores tienen la libertad de adquirir los insumos a cualquier proveedor. En segundo lugar, sólo se consignan a los departamentos créditos en concepto de capital (no así de gastos de capital), lo que refleja la facultad del director ejecutivo de administrar activos dentro de los límites de una base de capital determinada. La presentación de informes presupuestarios es el reflejo de la presentación de informes ex post. Los pronósticos financieros se elaboran utilizando las prácticas contables habituales y, formalmente, son idénticas a los estados financieros elaborados por las empresas privadas.

2.3. Gastos de remuneración del capital. Dos veces por año los departamentos pagan gastos de remuneración del capital, calculados sobre la base de los activos netos, en concepto del capital que el Gobierno ha invertido en ellos. Este cargo tiene varias ventajas. En primer lugar, asegura que el costo del capital se refleje en los precios de los productos porque deben asignarse a los productos los costos totales del departamento a fin de que puedan compararse con los productores que no pertenecen al sector público. En segundo lugar, mediante ese cargo se alienta a los departamentos a manejar los balances con cuidado y desprenderse de los activos excedentes o superfluos. En tercer lugar, alienta a la administración a examinar qué combinación de activos necesita para producir los servicios en forma eficaz.

Por ejemplo, si un administrador considera que es más eficaz comprar más computadoras y vender algunos automóviles, tiene plena libertad para hacerlo. Si la venta de activos reduce el monto total del cargo de capital, las economías así logradas pueden utilizarse para efectuar otros gastos.

2.4. Coordinación de las políticas estratégicas. Se idearon tres métodos para coordinar las políticas estratégicas, que era uno de los objetivos clave de la reforma. Los ministros tenían la obligación de definir y dar a conocer los resultados que se proponía lograr el Gobierno. Se crearon comités de coordinación constituidos por funcionarios superiores del Gobierno provenientes de los departamentos interesados en aspectos amplios de la actividad gubernamental, como la política social, la educación y la capacitación o el medio ambiente. Su función es asegurar que se formulen políticas alternativas en forma coordinada en todos los sectores del Gobierno. El tercer método de coordinación deriva de la distinción entre las funciones de asesoramiento y de prestación. Como los ministros desean recibir asesoramiento sobre las políticas que pueden aplicarse con eficacia así como propuestas de productos que les permitan cumplir con sus objetivos, los departamentos de políticas y de prestación encuentran un incentivo bastante fuerte para coordinar sus actividades. En lugar de debilitar los eslabonamientos entre los departamentos, estos mecanismos han servido para fortalecerlos.

La aplicación de conceptos de centro de utilidades característicos del sector privado, combinados con técnicas de fijación de precios conforme al mercado, también ha permitido resolver uno de los problemas frecuentes del sector público: la fijación de precios de transferencia, o sea la fijación del precio de un bien o servicio para una transacción realizada dentro de una misma organización. Como no existe un precio de mercado, la organización puede fijar el precio en cualquier valor, inclusive en cero. Conforme a las prácticas comerciales modernas, los precios de transferencia deben aproximarse a los precios del mercado de modo que cada dependencia de una organización pueda establecer los datos sobre pérdidas y ganancias.

Como se considera que cada departamento es un centro de utilidades y que todas las transacciones entre departamentos se realizan en condiciones de igualdad, en realidad el problema de fijación de precios de las transacciones se ha eliminado.

3. Resultados

Mediante las reformas del sector básico se ha logrado mejorar tanto la prestación de servicios como la eficacia. El sistema cuenta con el apoyo de la mayoría de los directores de los departamentos, aunque los efectos de la reformas en el comportamiento de los administradores han sido muy diversos según la calidad de liderazgo y los niveles de eficiencia existentes antes de la reforma. En términos generales, el desempeño ha mejorado paralelamente al desarrollo de escalas de remuneraciones vinculadas al rendimiento. Las economías logradas como resultado del perfeccionamiento de la gestión del efectivo han sido importantes (suficientes como para financiar todos los costos de sistemas vinculados a la reforma) y los gastos no asignados, que eran considerables, se han eliminado casi por completo. Se ha logrado disminuir los costos unitarios de los productos, en algunos casos en forma sustancial (Deloitte, Ross y Thomatsu, 1990). La gestión de los recursos humanos ha mejorado considerablemente y se presta especial atención a ciertos aspectos como la planificación de la sucesión en los cargos directivos y el desarrollo de las capacidades de gestión. Las ventajas estratégicas son más difíciles de evaluar, pero es evidente que se han logrado algunos progresos.

3.1. Reforma de las políticas económicas

Las reformas adoptadas en materia de políticas económicas globales del Gobierno están incorporadas en dos leyes: La Ley del Banco de Reserva de 1989 y la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994. El objeto de la primera es dar transparencia a las decisiones de política monetaria. El gobernador del Banco Central maneja en forma independiente la oferta monetaria

y los tipos de interés a fin de asegurar que la tasa de inflación alcance un valor fijado como objetivo a través de un acuerdo con el Gobierno. La única participación que autoriza la ley al Gobierno en materia de política monetaria es fijar periódicamente como objetivo un intervalo de valores para la tasa de inflación (que en la actualidad están entre el 0% y el 3%). La Ley de Responsabilidad Fiscal tiene por objeto asegurar una disciplina política similar en el área de la política fiscal, aunque es evidente que ésta no puede determinarse en condiciones de igualdad. Los funcionarios encargados de adoptar decisiones presupuestarias tienen el incentivo de buscar una solución de compromiso entre la posición fiscal global del Gobierno y el aumento del gasto. Como ocurría antes en Nueva Zelanda, en muchos países del mundo es muy fácil postergar los efectos negativos del déficit fiscal para que se hagan cargo de ellos las generaciones futuras. En esta Ley se establecen mecanismos que aseguran la transparencia y la rendición de cuentas de las medidas del Gobierno, obligándolo a actuar con responsabilidad fiscal en el control del déficit.^{2/}

Este enfoque tiene dos aspectos salientes. En primer lugar, los agregados fiscales (la deuda, el valor del gobierno, el déficit o el superávit operativos y los gastos e ingresos de funcionamiento) se definen en términos de valores devengados. En consecuencia, las estimaciones presupuestarias deben incluir todos los gastos no monetarios, desde la depreciación y las obligaciones sin financiamiento previsto hasta la caja de jubilaciones de los empleados públicos y excluir las transacciones de capital, como los ingresos devengados en concepto de ventas de activos. Este requisito reduce significativamente la posibilidad de que el Gobierno manipule los agregados de un año a otro y evita las maniobras extrapresupuestarias.

^{2/} Los cinco principios de la gestión fiscal responsable son los siguientes: i) tratar de reducir la deuda total de la "Corona" a niveles prudentes, asegurando que el total de sus gastos de funcionamiento sean menores que los ingresos de operación en cada ejercicio; ii) alcanzar niveles de deuda prudentes y mantenerlos una vez que se han logrado asegurando que a lo largo de un período de tiempo razonable los gastos de funcionamiento de la "Corona" no excedan los ingresos de funcionamiento; iii) alcanzar y mantener un nivel del valor neto de la "Corona" que permita amortiguar los efectos de acontecimientos adversos; iv) administrar en forma prudente los riesgos fiscales que enfrenta la "Corona"; y v) implementar políticas que permitan predecir dentro de los límites razonables los niveles y la estabilidad de los impuestos.

También obliga al Gobierno que está en el poder a interpretar las disposiciones de la ley en el marco de las condiciones económicas vigentes y a justificar dichas interpretaciones ante el Parlamento y ante la gente en general. Se considera que este enfoque es política y económicamente más sustentable que los objetivos legislados.

El segundo aspecto es el requisito de informar periódicamente las intenciones, las estimaciones y los resultados fiscales. En una democracia, la transparencia exige una disciplina muy estricta. Desde el punto de vista de las estimaciones, la Ley exige al Gobierno presentar al Parlamento lo siguiente: una reseña de las prioridades presupuestarias estratégicas, las intenciones en materia fiscal para los tres años siguientes y los objetivos de políticas a largo plazo; un informe sobre estrategia fiscal en el que se indique si las estimaciones presupuestarias son coherentes con la reseña sobre las políticas presupuestarias (y si así no fuera, los motivos por los cuales se han modificado las estimaciones); estimaciones económicas y fiscales para los tres años siguientes, a mediados de año y dentro de las dos a seis semanas previas a una elección general; y una estimación fiscal para el año en curso, con las estimaciones complementarias que se presentan habitualmente en el último trimestre. En cuanto a la presentación de informes, deben publicarse estados financieros agregados de la “Corona” a más tardar cinco semanas después de fin de mes. Se mantiene el requisito existente de presentar estados financieros anuales comprobados de la “Corona”. Todos los informes fiscales agregados, con inclusión de las estimaciones fiscales, deben realizarse según las prácticas contables generalmente aceptadas.

Se considera que la Ley del Banco de Reserva ha dado excelentes resultados y ha contribuido a mantener una tasa de inflación aceptable en los últimos años. Aún está por comprobarse plenamente el valor real de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Se promulgó después de finalizada la corrección fiscal más importante y falta comprobar cómo funciona en un período de contracción de la actividad económica.

Sin embargo, ha constituido un marco de referencia para el debate público de la posición fiscal de la "Corona", y la mayoría de los partidos políticos han formulado sus políticas económicas teniendo en cuenta los principios enunciados en la Ley. Los mercados financieros y los organismos de clasificación de valores han acogido con beneplácito la presentación de informes, tanto en sus aspectos cualitativos como cuantitativos.

3.2. Interés para los países en desarrollo

No resulta difícil comprender de qué manera la inoperancia de los organismos del sector público obstaculizan el desarrollo y perpetúan la pobreza. Las soluciones más comunes a menudo consisten en mecanismos como la simplificación de los procedimientos, la eliminación del doble empleo, el aumento de los salarios de la administración pública, la lucha contra la corrupción, el mejoramiento de la capacitación y la descentralización de los servicios del gobierno. Estas ideas resultan útiles pero no parecen constituir siquiera una solución parcial a los problemas más profundos que se plantean en los organismos del sector público de muchos países en desarrollo que se han visto gravemente afectados por años de descuido y corrupción. En algunos casos, los organismos del sector público ya no pueden cumplir con la funciones para las que han sido creados. Así es que la reforma de la administración pública puede entrañar algo más que modificaciones de poca monta. Es posible que deba ser más profunda y fundarse en una comprensión más acabada de las causas de su mal funcionamiento. Las dificultades encontradas en la reforma del sector de la salud de Nueva Zelandia sirven de ejemplo de los problemas que pueden plantearse (véase el recuadro 1). ¿Qué aspectos de la experiencia de Nueva Zelandia pueden resultar de interés para los países en desarrollo?

Recuadro 1: La reforma del sistema de atención de la salud: anatomía de un éxito limitado

Durante mucho tiempo, el sistema de atención de la salud de Nueva Zelandia fue administrado predominantemente por el Estado y financiado con cargo a los ingresos fiscales corrientes. Antes de 1993, fecha en que se procedió a la reforma del sistema de atención de la salud, los servicios secundarios y terciarios (hospitales) estaban a cargo de las juntas sanitarias zonales y recibían fondos según el tamaño de la población. La estructura del nuevo sistema, que es similar a la del Reino Unido, consta de un Ministerio de Salud Pública (que es un organismo de asesoramiento en materia de políticas), cuatro direcciones regionales (que adquieren servicios de salud primarios, secundarios y terciarios para la población de regiones determinadas) y un conjunto de empresas de atención de la salud de la "Corona" (hospitales estatales administrados conforme a prácticas comerciales). Los servicios primarios siguen estando a cargo de los médicos privados (que reciben subvenciones importantes). Las direcciones sanitarias regionales determinan qué combinación de servicios de atención de la salud se proporcionará a la población de la región dentro de determinados niveles de financiación. Su función es adquirir dichos servicios y supervisar su prestación. El monitoreo está a cargo de las juntas de directores constituidas por representantes comunitarios y de los sectores de la salud y el comercio.

Los resultados han sido desparejos, pero en líneas generales, no se ha logrado mejorar el funcionamiento del sistema de atención de la salud en la medida esperada y se mantiene el debate público sobre la conveniencia de los nuevos mecanismos. Si bien la gestión financiera y la transparencia de las empresas de atención de la salud de la "Corona" han mejorado considerablemente, el aumento de eficiencia sólo ha comenzado a notarse muy lentamente y ha sido preciso el aporte financiero del Gobierno para mantener la solvencia de muchas de las empresas. La idea de que los hospitales sean instituciones con fines de

lucro sigue siendo resistida por el público. La división explícita entre las funciones políticas y las relativas a las adquisiciones no ha tenido el éxito esperado, los funcionarios del sector de la salud siguen conservando un control importante sobre las decisiones en materia de adquisiciones y los pedidos de financiación adicional son permanentes.

Como resultado de compromisos políticos, la mayoría de las reformas dirigidas a mejorar la prestación de servicios sociales, como los servicios de atención a la salud y la educación, no se han llevado a cabo de acuerdo con lo formulado. Las reformas se propusieron partiendo de la premisa de que existían mecanismos de competencia de mercado (tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda), cuando en realidad ello no ha ocurrido. Los objetivos sociales y cuasi comerciales de los proveedores han desviado la atención de los aspectos relacionados con el desempeño. También se subestimaron los problemas políticos. Las políticas sociales tienen que ver con el racionamiento público de los bienes privados y la eliminación de ese tipo de problemas del terreno político ha resultado mucho más difícil de lo que se pensaba. El resultado ha sido una participación más directa de los ministros (algunos la denominarían interferencia), lo que ha socavado la autoridad de los diversos proveedores. El contraste entre el modelo más netamente comercial y el modelo de interferencia política, es una experiencia esclarecedora. Si se desea mejorar significativamente la eficacia y alcanzar determinados objetivos comerciales es preciso separar las influencias políticas de las decisiones comerciales.

3.3. El valor de un modelo conceptual integral y coherente

Si existe una diferencia fundamental entre la reforma del sector público de Nueva Zelandia y la de otros países, ésta reside en el marco conceptual subyacente. Dicho marco, que se funda en conceptos teóricos perfectamente definidos, demostró ser valioso en varios aspectos. En primer lugar, contribuyó a asegurar que la reforma se realizara con un criterio amplio, que abarcara todo el sistema y se centrara en las causas y no en los síntomas de la inoperancia. Por ejemplo, algunos de los que participaron en la elaboración de la reforma consideraron que el problema radicaba en aspectos como el despilfarro financiero, el exceso de normas y el pobre desempeño del personal. En realidad, estos no eran más que los síntomas. El problema real radicaba en la falta de incentivos a nivel de gestión. En segundo lugar, el marco aseguraba la coherencia entre los diversos niveles de decisión necesarios para la concepción y la aplicación de la reforma.

Tales decisiones, como la definición de las características del sistema contable, el enfoque presupuestario y la profundidad de los cambios en materia de delegación de la autoridad, se adoptaron en forma coherente. En tercer lugar, se prestaba especial atención a la aplicación de un enfoque integral.

En consecuencia, la reforma abarcaba todos los aspectos de la gestión del sector público y todos los niveles del gobierno (departamentos, empresas del estado, gobiernos locales, etc.). En cuarto lugar, la puesta en práctica de la reforma y las etapas en que ésta se llevaba a cabo estaba determinada por el marco conceptual. Las decisiones a este respecto se adoptaban con una perspectiva jerárquica y no teniendo en cuenta los deseos de los diversos departamentos. Por último, ayudó a convencer a los departamentos y al público en general de sus ventajas. La coherencia y amplitud de la reforma contribuyeron a atenuar los temores de que se tratara simplemente de otra iniciativa coyuntural.

Las enseñanzas para otros países son evidentes. Si las reformas se fundan en un marco conceptual, elaborado mediante un análisis riguroso que se adecue a las jurisdicciones a las que se quieren aplicar y se asegura que dicho marco se aplique al sector público en su conjunto, las posibilidades de éxito mejorarán significativamente.

3.4. Importancia de definir con claridad el desempeño

La segunda lección tiene que ver con la definición del desempeño. Las reformas se llevaron a cabo tras individualizar las diversas relaciones entre mandantes y mandatarios; definir y enunciar las expectativas de desempeño en forma clara e inequívoca; y asegurar que la autoridad de los administradores corriera pareja con las responsabilidades de los departamentos. La definición de objetivos claros en cuanto a la maximización de la rentabilidad de las empresas estatales es un ejemplo de estas expectativas. También lo son las características que se enuncian en el análisis del desempeño, que tienen por objeto aclarar cuál es el desempeño que el mandante espera del mandatario de modo que éste tenga muy claro cuáles son sus responsabilidades.

Como quiera que se defina el desempeño, el mandatario debe poder controlarlo. Por este motivo, es muy útil el enfoque mediante el cual las actividades de los departamentos se consideran como productos.

La existencia de diversos mandantes (como en el sistema de división de poderes de los Estados Unidos de América) no invalida necesariamente el enfoque mandante-mandatario. Más bien destaca la necesidad de que se defina con claridad los distintos aspectos del desempeño que cada mandante espera de un organismo determinado y de que los mandantes concilien los conflictos mutuamente excluyentes que plantean esas expectativas. En Nueva Zelandia, se procuró asegurar que los incentivos otorgados a los directores fueran congruentes con el desempeño que se esperaba de ellos.

En el diseño de las reformas del sector público a menudo se pasa por alto este concepto básico. Los incentivos al desempeño son mucho más sutiles y profundos que los premios o recompensas personales a los que se alude con frecuencia. Es preciso tener en cuenta otros aspectos, como:

- Si las disposiciones institucionales u organizativas alientan el desempeño deseado.
- Si se puede lograr que los organismos sean más eficaces y respondan mejor a las necesidades de sus “*clientes*”, ya sea intensificando la competencia o a través de la compra directa de los servicios por parte de los “*clientes*” (en lugar de que el ministro “*compre*” los servicios en nombre de los “*consumidores*”). La experiencia demuestra que se puede.
- Si todos los aspectos del sistema de gestión conforman las mismas señales para los directores. Es frecuente que en los sistemas presupuestarios y contables el desempeño se defina de manera muy diferente.
- Si el desempeño de todos los agentes que participan en el sistema es transparente.
- Si el sistema es restrictivo o permite una participación plena.
- Si el sistema alienta a los directivos a administrar activamente los recursos de que disponen. La contratación de servicios de limpieza o incluso de personal o la compra de automóviles por organismos centralizados, sin costo alguno para los departamentos operacionales, no alienta a dichos departamentos a manejar los costos en forma eficaz.
- Si el sistema de gestión de los recursos humanos alienta un buen desempeño.

3.5. El gobierno debe concentrarse en las actividades que realiza mejor

Es importante que el gobierno concentre sus recursos en las esferas en que puede realizar aportes importantes, como establecer un marco regulatorio apropiado y un entorno económico en que pueda medrar el sector privado. Siempre que fue posible, el Gobierno de Nueva Zelandia transfirió las actividades comerciales al sector privado, ya que los gobiernos no tienen la capacidad de administrar y supervisar empresas con la misma minuciosidad que el sector privado.

Es muy fácil que las decisiones y los objetivos políticos y sociales interfieran con las decisiones y objetivos comerciales. Además, las empresas estatales se ven obligadas a competir por los escasos recursos financieros y administrativos con que cuenta el gobierno, lo que por lo general resulta en la falta de capital necesario y en una administración deficiente. Los gobiernos deberían concentrarse en las actividades que realizan mejor, como establecer un entorno regulatorio y económico adecuado, financiar la infraestructura pública y asegurar la prestación de los bienes públicos. Además, la posibilidad de desarrollar esas actividades según criterios comerciales es mucho mayor de lo que se cree habitualmente.

Un sistema de gestión del sector público es un medio y no un fin. Por sí mismo no producirá mejores resultados fiscales. Debe operar, más bien, en un marco general de política económica en que se establezcan metas macroeconómicas claras y en que exista la voluntad política para cumplirlas. Este aspecto surge claramente de la experiencia de Nueva Zelandia. Todas las reformas se llevaron a cabo con un mismo objetivo: mejorar los resultados macroeconómicos, reduciendo los efectos negativos del sector público.

Un buen sistema de gestión del sector público puede proporcionar a los políticos las herramientas que necesitan para lograr dichas metas. Un sistema deficiente hará la tarea de los políticos más difícil.

Es más difícil determinar si ciertas prácticas concretas adoptadas por el Gobierno de Nueva Zelandia pueden aplicarse en los países en desarrollo. Si el entorno cultural y político es muy distinto, las posibilidades de aplicar estas prácticas puede ser limitada. Los precedentes siguientes sirvieron de base para las reformas aplicadas en Nueva Zelandia: una administración pública bastante competente; una tradición de neutralidad política; poca incidencia del nepotismo y la corrupción; un sistema jurídico coherente, inclusive en materia de derecho contractual, y un sistema de aplicación apropiado; un “mercado” político que funciona adecuadamente; y un sector privado competente pero reprimido.

Para encontrar la combinación adecuada de medidas de reforma en cualquier país en desarrollo es preciso individualizar las diferencias más importantes con los requisitos previos enunciados. Es imposible realizar un mero trasplante de la experiencia de Nueva Zelanda. Por ejemplo, como reducir la corrupción y el nepotismo y aumentar la participación democrática no eran metas que interesaran al país, la reforma no se ocupó de estos problemas. En cambio, si las preocupaciones se centran en los resultados financieros y la prestación de servicios, algunas técnicas aplicadas en Nueva Zelanda pueden ser pertinentes. Si se tiene en cuenta esta advertencia, es posible que las técnicas siguientes encuentren un marco amplio de aplicación en los países en desarrollo.

- Si uno de los problemas reside en las actividades comerciales del gobierno, podría resultar útil para los países en desarrollo separar las actividades comerciales de las funciones básicas de los departamentos, aplicar un régimen regulatorio con normas uniformes y nombrar juntas independientes con experiencia empresarial más bien que política. El éxito de tales reformas dependerá de las posibilidades de adquirir en el sector privado las capacidades necesarias en las esferas de la gobernabilidad y la gestión. Muchos países en desarrollo cuentan con esas capacidades.
- Si el problema radica en que los usuarios del servicio tienen mucha influencia en las actividades de asesoramiento en materia de políticas, es posible que si se separan las actividades de asesoramiento de las funciones de prestación se pueda lograr mejorar tanto las primeras como las segundas ya que se habrá eliminado el conflicto entre objetivos. Si se adopta este camino, el diseño institucional debería hacer hincapié en los procesos de coordinación de las actividades de asesoramiento. Estos pueden darse en los planos político o burocrático o en ambos.

- Si se considera que la prestación de servicios por parte de los organismos básicos del gobierno no es adecuada, podría ser pertinente para los países en desarrollo la aplicación de un sistema centrado en los productos. Los políticos y los administradores deberán modificar significativamente los paradigmas sobre cuya base opera el gobierno, y en tal sentido uno de los más importantes sería el compromiso político de llevar a cabo esas modificaciones. El primer paso para lograr mayor transparencia sería hacer públicos los productos que se han acordado, lo que, además, permitiría mejorar la rendición de cuentas. Para que sean plenamente eficaces, los sistemas de planificación, elaboración de presupuestos, asignaciones, evaluación de los rendimientos y de presentación de informes, deben fundarse en la generación de productos. Ello no excluye también la rendición de cuentas en materia de gestión de insumos, si se considera aconsejable.
- Si el problema radica en los resultados financieros, es importante mejorar los sistemas de evaluación de dichos resultados (a través del uso de métodos de contabilidad en valores devengados) y prestar especial atención a este tipo de información en la elaboración del presupuesto y en los sistemas de presentación de informes, aunque la falta de personal capacitado puede dificultar su aplicación en algunos países. Sin embargo, aún sin utilizar el sistema de contabilidad en valores devengados, es posible lograr mejoras perfeccionando la gestión financiera y los sistemas de control financiero. La puesta en marcha de un sistema eficaz de contabilidad de caja puede considerarse como precursor de los sistemas de contabilidad en valores devengados.
- Si el problema reside en el desempeño del personal, es posible que los sistemas de gestión de recursos humanos fundados en el desempeño incentiven al personal a mejorar su rendimiento. Tales “contratos” pueden ser difíciles de lograr desde un punto de vista político, pero han desempeñado un papel fundamental en la reforma institucional de Nueva Zelandia, se consideran muy eficaces y resultaron esenciales para modificar los hábitos de la administración pública.

Aún si este modelo no resulta aceptable en los países en desarrollo, es probable que la modificación del sistema de nombramientos, evaluación y promoción, a fin de fundarlos en el desempeño, sea viable y beneficiosa.

- La transparencia es una forma de incentivo importante. Si se implantan los medios para que los votantes puedan reemplazar a los políticos que no adopten decisiones favorables al interés público, es posible que los países en desarrollo necesiten mejorar las especificaciones sobre el desempeño y la presentación de informes pertinentes al gobierno y al público.
- El desempeño de los directores de la administración pública se ve afectado a menudo por la falta de autoridad. El enfoque utilizado por Nueva Zelanda, por el cual se delegaron atribuciones en materia de gestión de productos a los directores, puede ser útil en muchos países en desarrollo, siempre y cuando se aplique un sistema fidedigno de rendición de cuentas con respecto a los productos.
- Cuando no resulte apropiada la delegación de decisiones sobre los procesos, como las cuestiones relacionadas con los recursos humanos y de capital, puede ser útil separar las funciones de los políticos y los administradores. Los primeros pueden determinar qué productos deben generarse mientras que los segundos pueden definir el método de producción.

Pocas veces resulta posible transplantar un sistema y las estructuras de un país a otro sin modificaciones ya que la eficacia del sistema depende en gran medida de las estructuras complementarias. Al mismo tiempo, es común que los países analicen y adapten un sistema y las estructuras de otro país teniendo en cuenta sus peculiaridades. En la última década, muchas sociedades industriales han procedido a reducir el papel del gobierno en la economía e insisten en adoptar una conducta más focalizada y menos intrusiva.

Como parte de ese proceso no sólo se ha cuestionado lo que hacen los gobiernos sino cómo lo hacen. En consecuencia, aún si los países en desarrollo deben adaptar el programa de reformas a sus propias peculiaridades, los encargados de formular las políticas pueden aprender de lo que puede constituir una práctica óptima y extraer conclusiones útiles y principios de la experiencia de Nueva Zelandia.

4. Apéndice. Fundamentos teóricos de las reformas de Nueva Zelandia

Los conceptos teóricos que influyeron en el programa de reformas de Nueva Zelandia comprendieron la teoría de la elección social, la teoría de los organismos o del mandante y el mandatario y la teoría del costo de las transacciones, así como los nuevos conceptos de gestión pública. En el presente análisis se tienen mucho en cuenta las ideas de Boston y otros (1991).

4.1. Teoría de la elección social

Mediante esta teoría, estrechamente vinculada con la labor de Buchanan y Tullock (1962), Tullock (1965) y Niskanen (1971), se trata de explicar cómo actuarán los votantes, políticos burócratas y cabilderos en entornos institucionales distintos y bajo conjuntos de incentivos diferentes. Se funda en la idea de que el comportamiento humano se rige por el interés propio. Así es que, por ejemplo, los funcionarios de gobierno procurarán aumentar el presupuesto de su departamento sin tener en cuenta el presupuesto general del gobierno. Del mismo modo, los grupos públicos o privados tratarán de conseguir actividades de captación de rentas a expensas de la sociedad en general, así como los políticos procurarán impulsar sus propios objetivos sin tener en cuenta los de muchos de sus electores. De este modo, es posible que los grupos de intereses más poderosos logren captar una parte desproporcionada de la renta nacional y los políticos hagan un uso inadecuado del poder y de este modo se debilite la democracia.

4.2. Teoría del mandante y el mandatario

Esta teoría se funda en el concepto de que el intercambio entre partes puede caracterizarse por una serie de contratos en los que una de ellas, el mandante, concerta acuerdos con otra, el mandatario, que acepta realizar una serie de tareas en nombre del mandante a cambio de una compensación (Moe, 1984 y 1990; Pratt y Zeckhauser, 1985; y Bendor, 1988). Moe (1984, pág. 765) señala que la política puede considerarse como una serie de relaciones del tipo mandante-mandatario entre ciudadanos, políticos, burócratas de categoría superior, burócratas subordinados y proveedores de servicios.

Esta teoría supone que las personas se comportarán en forma racional, procurando maximizar sus beneficios. En consecuencia, se generarán conflictos entre mandantes y mandatarios en la medida en que difieran sus intereses personales. Si a eso se le suma la asimetría en el manejo de la información o los obstáculos para obtener información completa, las dificultades para observar y supervisar la conducta de los mandatarios, las imperfecciones en el seguimiento de la “producción” de los mandatarios y los resultados esperados por los mandantes, las posibilidades de conflicto serán aún mayores. La teoría del mandante y el mandatario se ocupa de definir la mejor manera de establecer y supervisar los “contratos” de modo de reducir al mínimo estos conflictos. La teoría es útil para seleccionar los mandatarios, definir los incentivos y los sistemas de “pago” y determinar si las tareas se realizan en el propio departamento o se derivan a contratistas externos.

4.3. Teoría del costo de las transacciones

Mediante este enfoque, se compara el costo de planificación, adaptación y supervisión en distintas estructuras de gobierno. Los encargados de adoptar decisiones desean minimizar los costos agregados de producción y transacción. Pero, al igual que la teoría del organismo, ésta supone que tanto unos como otros actuarán en defensa de sus propios intereses y en consecuencia no serán contratistas confiables.

En la bibliografía sobre el costo de las transacciones se señala que para algunas transacciones son preferibles los acuerdos de mercado, mientras que otras se adecuan mejor a las organizaciones jerárquicas o estructuradas conforme a reglas. Por ejemplo, es preferible recurrir a la contratación externa cuando el suministro de un bien está sujeto a los mecanismos de la competencia, es fácil especificar y determinar la calidad y la cantidad y existe gran número de proveedores. Si las condiciones son las opuestas, puede ser más aconsejable la “contratación” interna. Cuando las transacciones son frecuentes, tienen un cierto grado de incertidumbre y entrañan capacidades o conocimientos específicos, por lo general las organizaciones jerárquicas son más eficaces.

Cuando la oferta es competitiva y los costos de la transacción son “intermedios”, es más difícil determinar qué tipo de organización es preferible. Pero por lo general, cuando exista un alto grado de incertidumbre y de riesgo de que predominen los intereses personales o de que se produzcan conflictos de intereses y cuando las transacciones sean recurrentes y complejas, probablemente sea más eficaz la “contratación” interna. Según Williamson (1985), estos factores explican porqué la producción en algunos sectores se concentra en un número reducido de empresas. En consecuencia, puede ser preferible la provisión directa cuando sea esencial asegurar una calidad determinada y el oportunismo constituye un riesgo grave. Por este motivo los gobiernos se resisten a subcontratar las tareas de inteligencia militar o la recaudación de impuestos.

4.4. La nueva gestión pública

Este enfoque (véanse Aucoin, 1990 y Caiden, 1988) se centra en la premisa de que una actividad bien definida, denominada “gestión” puede aplicarse por igual a los “*negocios*” de los sectores público y privado y que comprende los elementos siguientes: la eliminación de controles, reglas y procedimientos y la implantación de sistemas de evaluación de la “*producción*” y de fijación de objetivos (es decir, el marco de la rendición de cuentas); la vuelta al control de la gestión, acompañada de un perfeccionamiento de los mecanismos de presentación de informes y supervisión; la preferencia por la propiedad privada, los sistemas de provisión competitivos y la contratación externa de los servicios financiados por el Estado; la incorporación al sector público de prácticas de gestión del sector privado, como los contratos de trabajo de corto plazo, los regímenes de remuneración vinculados al desempeño, el desarrollo de un sistema de enumeración de objetivos, una preocupación mayor por la imagen “*corporativa*” y el desarrollo de una estrategia “*corporativa*” y un plan de acción; y el otorgamiento de prioridad a la eficacia, al que a menudo se hace referencia mediante la frase “buena relación costo-calidad” (Hood y Jackson, 1991).

Bibliografía

La palabra “inédito” se refiere a trabajos citados en forma oficiosa y que pueden no estar disponibles en los sistemas de bibliotecas.

Aucoin, Peter, (1990), "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums", *Governance* 3, , págs. 115 a 137.

Ball, Ian (1994), “Reinventing government: lessons learned from the New Zealand Treasury” *Government Accountants Journal* , tercer trimestre, págs. 19 a 28.

Banco Mundial, (1998), *The World Bank Research Observer*, vol 13, No. 1, febrero.

Bendor, Jonathan (1988), “Formal models of bureaucracy”, *British Journal of Political Science* vol. 18, No. 3, págs. 353 a 395.

Bollard, Alan (1992), *New Zealand Reforms, 1984-91*, San Francisco, ICS Press.

Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot y Pat Walsh (comps), (1991), *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*, Auckland, Oxford University Press.

Buchanan, James, y Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Caiden, G. (1988), “The vitality of administrative reform”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 54, No. 3, págs. 331a 358.

Deloitte, Ross, Tohmatsu (1990), “Post-Implementation Review of Cash Management Reform”, documento preparado para la Tesorería de Nueva Zelandia, Auckland, inédito.

Duncan, Ian, y Alan Bollard (1992), *Corporatization and Pivatization: Lessons from New Zealand*. Auckland, Oxford University Press.

Evans, Lewis, Arthur Grimes y Boyce Wilkinson (1996), “Economic reform in New Zealand, 1984-95: The pursuit of efficiency”, *Journal of Economic Literature*, No. 34, diciembre, págs. 1791 a 1902.

Holmes, Malcolm y David Shand (1994), “Management reform: some practitioner perspectives on the past ten years”, in *Ten Years of Change. Proceedings of the SQG Ten-Year Reunion*.

Hood, Christopher y Michael Jackson (1991), *Administrative Argument*, Aldershot, U.K., Dartmouth Publishing.

Moe, Terry M. (1984), "The new economics of organization", *American Journal of Political Science* No. 28, págs.739 a 775.

_____ (1990), "Political institutions: the neglected side of the story", *Journal of Law, Economics and Organizations* No.6, págs. 213 a 253.

Niskanen, William (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Rand McNally.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) 1983, 1984 y 1990 a 1994, *OECD Economic Surveys: New Zealand*, París.

Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Posner, Richard A. (1974), "Theories of economic regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol.5, No. 2, págs. 335 a 358.

Pratt, John y Richard Zeckhauser (comps.) (1985), *Principals and Agents. The Structure of Business*, Boston, Harvard Business School Press.

Scott, Graham y Peter Gorringer (1989), "Reform of the core public sector: the New Zealand experience", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 48, No.1(1), págs. 81 y 92.

Tullock, Gordon (1965), *The Politics of Bureaucracy*, Washington, D.C., Public Affairs Press.

Williamson, Oliver (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, Nueva York, Free Press.