

SEMINARIO SOBRE REFORMA DEL ESTADO

TITULAR: DORA ORLANSKY

GRAHAM SCOTT

LA REFORMA DEL GOBIERNO EN NUEVA ZELANDA

International Monetary Fund, Washington DC, 1996

Capítulo 12. Relevancia De La Experiencia Neozelandesa Para Otras Situaciones

A este autor frecuentemente se le han pedido comentarios acerca de la relevancia y las implicancias para otros países y para las organizaciones internacionales de las experiencias neozelandesas en lo que se refiere a reformar sus sistemas de dirección gubernamental. Estas cuestiones se centran en la adaptabilidad del sistema a los problemas, objetivos, políticas, y a las instituciones de otros países y también a las relaciones entre varios componentes del sistema y las dinámicas para implementarlo. Las preguntas típicas que se formulaban eran las siguientes:

- ¿La reforma neozelandesa es exclusiva para la situación neozelandesa?
- ¿Las mejoras en el desempeño se podrían haber logrado de otras maneras -en particular, a través de un fuerte énfasis en la evaluación, como es el caso, por ejemplo, de Alemania?
- ¿Cuáles son las implicancias para el enfoque neozelandés del hecho de que algunas de las más exitosas economías con gobiernos bien manejados adopten enfoques que son completamente diferentes en aspectos importantes?
- ¿Cuáles son las condiciones críticas para el éxito del modelo neozelandés?
- ¿Cuáles son las interconexiones vitales entre los componentes de este sistema, y cómo pueden otros países tomar elementos particulares de él y ubicarlos en un sistema de administración del sector público que es, de otra manera, fundamentalmente diferente?
- ¿Cuáles son las implicancias de la experiencia para el trabajo del FMI?

El propósito de este trabajo ha sido el de presentar las reformas de la administración del sector público en Nueva Zelanda como un estudio de caso en respuesta a los sucesivos gobiernos en un país con respecto a la situación y los problemas de dicho país. Metodológicamente, resulta muy difícil extrapolar de un estudio de caso particular a otras situaciones o responder la pregunta hipotética de si Nueva Zelanda podría haber mejorado el desempeño de su administración de gobierno mediante otros enfoques. Sólo conocemos los hechos de la reforma y sólo podemos intentar ver las conexiones entre acciones y resultados en esa situación. Las otras preguntas arriba formuladas son mayormente hipotéticas y las respuestas deben ser especulativas, pero respuestas tentativas se ofrecen abajo para aquellos para quienes las preguntas son de interés.

Enfoques de otros países

Examinar si otros países están empleando el enfoque neozelandés de reforma de gobierno requiere alguna especificación del nivel de detalle según el cual se hacen las comparaciones. En un extremo, ni siquiera dos países tienen el mismo sistema de administración del sector público. Muchos países usan modelos con filosofías subyacentes comunes y algunas técnicas en común. Los países de tradición francesa tienen características distintivamente similares de control central para las finanzas. Los países del Commonwealth tienen sistemas de administración del sector público, particularmente sistemas de administración financiera, que claramente muestran sus orígenes en el antiguo sistema de la administración colonial británica. Algunos países del Commonwealth mantienen sistemas administrativos que tienen un parecido remarcable con el sistema británico de los años cincuenta. China, Japón, Corea y otros países tienen un sistema de administración pública que es distintivo de la cultura política de esas sociedades. En gran parte de América Latina hay una tradición con rasgos de la administración española de la época colonial. Dentro de cada una de estas tradiciones, hay ejemplos de países que se han embarcado en sus propias búsquedas para aumentar la efectividad en la administración pública y han adoptado ideas que comparten las raíces filosóficas del modelo neozelandés, y, en algunos pocos casos han reconocido influencias de la experiencia de Nueva Zelanda. El sistema neozelandés fue también considerablemente influenciado por corrientes y desarrollos de otros países, como fue notado anteriormente en este trabajo.

Para los lectores familiarizados con reformas del sector público en otros países,

existen algunos pocos puntos de comparación que ayudan a ubicar las reformas neozelandesas en un contexto internacional. La reforma de las actividades empresariales del gobierno durante mediados y fines de los años 80 siguió las líneas generales de políticas e implementación vistas en el Reino Unido, y, en mucho menor grado, en Australia. Estas actividades fueron ubicadas en nuevas formas organizacionales que tenían objetivos más económicos que políticos. No había, en principio, preferencias ideológicas para la apropiación privada, como fue el caso en el Reino Unido. Las debilidades en la administración del control de los accionistas y de los tenedores de bonos inherentes a la propiedad pública, junto con una política de usar procedimientos para cancelar la deuda gubernamental, llevaron a las políticas de privatización. Hubo fuerte énfasis en la desregulación de los mercados en los cuales estas actividades comerciales operaban. La desregulación era una condición para la creación de empresas, y fue reforzada de nuevo como una condición para la privatización. En algunos países, incluyendo Australia y el Reino Unido, mecanismos regulatorios han sido retenidos en algunos casos para proteger el valor de las acciones en los negocios privatizados. Aunque de tiempo en tiempo ha habido debates sobre cuestiones específicas, para nombrar, distintos gobiernos neozelandeses han considerado que sus políticas para promover la competencia excedían su interés fiscal en el valor de las acciones.

Las políticas de las empresas públicas neozelandesas han evitado casi enteramente poner objetivos no comerciales en los negocios implicados. En los pocos casos donde objetivos no comerciales han sido impuestos, la política les requería que estuvieran solventados específicamente por subsidios explícitos. No hay un patrón de obligaciones de servicios a la comunidad por parte de la actividad económica, como en Australia, por ejemplo. Una excepción es el requerimiento del Correo de Nueva Zelanda de rebajar el correo rural -una estipulación que se resolvió a través de una suerte de ejercicio desprolijo de presión política más que como el producto de un marco de política confiable.

La política de privatización enfatizó la maximización de los procedimientos de venta evitando generalmente restricciones a la propiedad y estando dispuesta a vender el 100 por ciento a un único comprador para ganar el premium de control gerencial de la empresa. Como resultado, existen propietarios extranjeros con control absoluto de muchas de las empresas vendidas. Ha habido poco esfuerzo para promover la distribución de acciones a ciudadanos neozelandeses a través de emisiones públicas, aunque una condición de la venta de la compañía de telecomunicaciones era que una porción minoritaria quedara como propiedad pública. Una decisión anterior de vender una porción minoritaria en el banco

comercial del Estado, el Banco de Nueva Zelanda, fue un fracaso para todas las partes e influyó decisiones futuras a este respecto. El precio de las acciones colapsó cuando el capital del banco fue completamente destruido por préstamos pobres, y los derechos minoritarios de los accionistas bajo la ley de la compañía hizo la reconstrucción del banco muy difícil para el gobierno. Estos dos rasgos de la política de privatización son distintos de las políticas de privatizaciones de muchos otros países. Un rasgo único de la privatización neozelandesa fue su punto de partida, en el cual el 12 por ciento del PBI era generado por actividades económicas de distintos organismos de gobierno.

Las reformas de los organismos gubernamentales y de otras actividades no expuestas completamente a las condiciones competitivas del mercado están generalmente en la misma línea que los principios que subyacen las reformas reales y esperadas en algunos países -de vuelta, más notablemente, el Reino Unido y algunas áreas de Australia. En políticas de privatización, el Reino Unido innovó en muchas áreas. En estos tres países, los principios de administración general que emergieron el interés por la clarificación de objetivos, midiendo y evaluando el desempeño, la expansión más efectiva de la administración de los recursos humanos delegó autoridad para administración de recursos, introduciendo la competencia donde fuera factible, y mejorando los reportes financieros y la administración. Principios similares emergen al pensar en los reformadores en Canadá con su iniciativa en 1990 de "Public Service 2000", y la del vicepresidente Gore de los Estados Unidos con su "National Performance Review" en 1993.

Aunque similares en elementos significativos de la filosofía subyacente, las diferencias entre las realizaciones de otros países y las medidas neozelandesas se hacen mayores cuanto más detallado sea el foco sobre elementos particulares.

Las reformas de Nueva Zelanda cubrieron la administración gubernamental abarcativamente, mientras es más común para las reformas el enfocar áreas de la administración de gobierno secuencialmente. Esto es explicado sólo parcialmente por el hecho de que la reforma en el Reino Unido y en Australia haya comenzado antes. Mientras había un proceso de actualización en algunas áreas, como los aspectos de administración financiera, dos gobiernos sucesivos decidieron imponer un marco más amplio que brindaría ganancias inmediatas sobre el gobierno en su conjunto. Por ejemplo, disímil del Reino Unido, el esquema de administración para los departamentos de gobierno de Nueva Zelanda cubre

políticas de organismos centrales. Las agencias “Next Steps”¹ en el Reino Unido se concentraban en las eficiencias surgidas de la creación de sistemas que eran similares en muchos aspectos a los neozelandeses para aquellas partes de los organismos que proveen servicios a terceros. La reforma de la administración central del gobierno británico en direcciones parecidas a la neozelandesa ha comenzado con la publicación de un trabajo (white paper) sobre el empleo de los agentes del servicio civil (civil servants), y un trabajo de discusión (*green paper*) sobre la administración financiera y las cuestiones contables. Los agentes superiores del servicio civil de Whitehall se moverán hacia términos de empleo parecidos a sus contrapartes neozelandesas, pero habrá algunas discrecionalidades en manos de la Secretaría de Gabinete y otras en algunos puntos -por ejemplo, si todos los puestos elevados serán examinados. Probablemente sea correcto afirmar que las agencias centrales del Reino Unido estaban más dispuestas a reformar el resto de la administración de gobierno que el centro mismo. Esto no es poco común internacionalmente.

Las innovaciones interesantes de las “citizen’s charter”² y las de “market testing”³ británicas no han sido formalmente adoptadas en Nueva Zelanda. Esto es así en parte porque son vistas como demasiado centralistas para un sistema que usa acuerdos de ejecución e incentivos para promover el interés por los clientes y las decisiones eficaces sobre si “hacer o comprar”. Si los incentivos no prueban ser

¹ Un breve relato de los orígenes, el despegue y la implementación del “Next Steps Project” en el British Civil Service (HMSO 1991). “Next Steps” es el vehículo para la entrega de las cartas de derechos del ciudadano dentro del gobierno central a través de esas agencias que atienden al público.

² El Citizen’s Charter (HMSO 1991) apunta a mejorar los servicios públicos para responder mejor a los deseos y necesidades de los usuarios y clientes; y a encontrar vías más efectivas y eficientes de organizar y prestar los servicios públicos.

³ Government’s Guide to Market Testing (HMSO 1993). La primera edición del *Market Testing Bulletin* fue publicada en noviembre de 1993. Da detalles de todo el trabajo publicado para proponer como parte del programa de testeo de mercado, permitiendo decisiones eficientes sobre si hacer o comprar.

suficientemente fuertes para superar los sesgos tradicionales de la administración pública de ser menos efectiva en estos aspectos, estas iniciativas británicas probablemente sean adoptadas.

Al comparar Nueva Zelanda con Australia, quizás el rasgo más significativo es la diferencia concerniente a la evaluación formal del programa. Australia, tal vez, ha ido más lejos que ningún país en implementar el programa extensivo de evaluación que ha pasado de moda en los gobiernos centrales de los Estados Unidos y Canadá, los cuales una vez lo defendieron. Los directores claves de esos países comentan que las evaluaciones fueron desenfáticas porque no influenciaban en la creación del presupuesto, así que es de interés que Australia haya hecho esfuerzos considerables para ligar la evaluación con la formación del presupuesto. En el sistema neozelandés, la evaluación de la efectividad de la acción de gobierno es, en principio, parte del tejido del sistema de administración. Los acuerdos sobre el desempeño de ejecutivos son diseñados para especificar los resultados buscados, y los procesos de información y realización ex post intentan establecer si los resultados convenidos fueron logrados. Si éstos produjeron los resultados esperados, o contribuyeron a ampliar objetivos estratégicos, es una cuestión para el análisis de las políticas y la revisión y la recomendación de compra (purchase advice) en tanto afectan directamente los servicios prestados por las agencias del gobierno. El análisis y la revisión de políticas es también una actividad que establece la efectividad de otras intervenciones además de la prestación de servicios -transferencias, subsidios, regulaciones y estructuras institucionales. Una cuestión que puede debatirse es si, en principio, agrupar todas las intervenciones asociadas con una amplia política objetiva en un programa para las propuestas de creación del presupuesto y evaluación promueve la efectividad de esos procesos. Los adherentes de la programación presupuestaria lo creen, pero es difícil ver por qué un sistema presupuestario basado en los productos no puede combinarse con la evaluación de la efectividad de los programas de políticas como se requiere del gobierno. Nueva Zelanda podría beneficiarse considerablemente de una mayor evaluación, pero el cambiar de la programación presupuestaria a un presupuesto basado en los productos ha aumentado el énfasis en la efectividad más que reducirlo. Por propósitos prácticos, los programas generalmente tienen que ser identificados con los presupuestos de simples agencias. Agrupar costos de intervención en programas combinados para ampliar los resultados entonces requiere en algunos casos reagrupaciones ad hoc de datos.

La segunda gran diferencia con el modelo australiano es que los costos de funcionamiento de los organismos en Nueva Zelanda están ubicados con relación

a los productos requeridos, mientras que el enfoque australiano (y canadiense) consiste en agrupar dichos costos juntas en una categoría de costos de funcionamiento por los cuales los directores son responsables, pero sobre los cuales tienen bastante menos discrecionalidad que en el caso neozelandés, particularmente en la administración de personal. Los directores australianos tienen mayor poder de discreción sobre sus actividades que sus contrapartes neozelandesas, pero mayores restricciones en su libertad de adquirir insumos. Algunos estados en Australia (por ej., Australia del Sur y Tasmania) están desarrollando sistemas de administración más cercanos al sistema neozelandés en términos de un presupuesto y una administración basados en los productos. Con respecto a la administración financiera, Australia ha agrupado servicios administrativos –no como Nueva Zelanda, que ha dejado a los directores decidir si hacer o comprar (make or buy) sus propias provisiones de servicios. En Nueva Zelanda, hubo un énfasis en la reforma estructural dentro de los departamentos del gobierno, designada para aclarar objetivos, reforzar los incentivos de eficiencia y efectividad, y mejorar los flujos de información. El cambio estructural también jugó un papel importante en Australia y el Reino Unido pero tomó diferentes formas y objetivos. En Australia, por ejemplo, uno de los objetivos fue reducir el número de organizaciones gubernamentales, mientras que el enfoque neozelandés ha tendido a dividir departamentos conglomerados en sus partes constitutivas, dejando un gran número de divisiones.

Dentro de los diferentes contextos constitucionales, la reforma del gobierno en los Estados Unidos tiene un cuerpo de principios subyacentes parecidos a los neozelandeses que emergen en medidas concretas:

- Los experimentos con acuerdos de desempeño para los jefes departamentales;
- La revisión de los estándares contables por el Accounting Standards Review Board que incluye la consideración de conceptos de *accrual accounting** en algunas áreas;

* El *accrual accounting*, en inglés, se refiere a una manera de llevar la contabilidad en la cual los movimientos de patrimonio, ingresos y egresos, son contabilizados en el momento de producirse la transacción, independientemente de si hayan sido abonados o no en tal momento de producirse el acuerdo de movimiento. Es utilizado en el ámbito privado y lo que se propone es que tal criterio se extienda al sector público (N.T.).

- Un sistema de costos de capital;
- La Government Performance and Results Act que obliga al gobierno a administrar para los resultados de los próximos años;
- El requerimiento de que cada agencia federal desarrolle un plan estratégico, planes de desempeño anual, y un informe de ejecución ex post;
- La Chief Financial Officer's Act que requiere que cada jefe financiero desarrolle y mantenga un sistema integrado de administración contable y financiera que provea una medición sistemática del desempeño;
- Combinar los planes de desempeño con el presupuesto presidencial; y
- La influencia de la ley Gramm-Rudman y la Budget Enforcement Act en el diseño de la New Zealand's Fiscal Responsibility Act.

Finalmente, la falta de líneas claras en cuanto a la obligación de rendir cuentas (*accountability*)* que atraviesa el sistema constitucional norteamericano de equilibrios y contrapesos (*checks and balances*) agrega dimensiones de complejidad y hace sus sistemas administrativos fundamentalmente diferentes de los neozelandeses, incluso aunque las ideas básicas tienen mucho en común.

Mientras existe mucho en común entre las reformas financieras del gobierno central en Nueva Zelanda y los principios subyacentes de la reforma financiera adoptada en algunos países, resulta de interés notar algunos de los principales rasgos que son diferentes del sistema neozelandés:

- Los departamentos pagan impuestos indirectos –su tasa de retorno requerido por el capital se equipara con el sector privado y se ajusta por impuestos;
- La discrecionalidad de los directivos sobre las condiciones de empleo de su equipo es mayor que en todas partes;
- El énfasis en los productos lleva a un detalle profundizado en la Ley de Apropriación, mientras que la tendencia en otros países es a disminuir el detalle;

* El término inglés *accountability* es frecuentemente traducido por responsabilidad pero su significación más precisa tiene que ver con la obligación de rendir cuentas por las tareas y decisiones que la entidad o persona del sector público lleve a cabo y el hacerse responsable de esto. Podría traducirse también como imputabilidad. (N.T.)

- La ley de Apropriación está basada en el *accrual accounting*;
- Existe un cargo por el uso de capital;
- Las declaraciones financieras y los datos presupuestarios están basados en el *accrual accounting*;
- La reforma ha sido más abarcativa que la de otros países, aunque algunas facetas individuales de reforma administrativa han ido más lejos en otros países; y
- La reforma logra un alto grado de coherencia interna aplicando simples principios generales a través de todo el gobierno.

Varios países con tradiciones gubernamentales diferentes de las mencionadas arriba se han embarcado en reformas que son similares en importantes aspectos a los citados acá. Algunas reformas tienen rasgos muy similares a los neozelandeses. Malasia se ha embarcado en una reforma de la administración del sector público que tiene algunos rasgos en común con los modelos discutidos arriba. También es, no obstante, considerablemente diferente en el sentido en que la visión malaya de su gobierno en términos de funciones y principios filosóficos es también exclusiva en muchos aspectos. La filosofía en su conjunto es capturada en la siguiente cita de un discurso reciente del Secretario en Jefe:

“Los funcionarios del sector público ahora se consideran responsables por lograr los resultados esperados en sus respectivos programas. El foco está en los resultados, no sólo en procesos de gastos presupuestarios. Los sistemas de recompensas de los procedimientos de evaluación del desempeño también fueron introducidos como mecanismos de soporte para asegurar mayores niveles de motivación, disciplina y delegación en los empleados del sector público. El sistema de remuneración introducido en 1992 llevará a organizaciones más horizontales y menos jerárquicas. También facilitará la provisión de reconocimiento adecuado para los empleados excelentes.”⁴

El esquema incluye el sistema presupuestario modificado que supera los tradicionales sistemas de la planificación de programas y de presupuesto a través de la especificación de productos en términos de calidad, costo y duración, los cuales son representados en un acuerdo de programa que establece metas claras para los departamentos. También se introducirá un sistema de microcontabilidad,

⁴ Tan Sri Dato Seri Ahmad Sarji bin Abdul Hamid, Secretario en Jefe del gobierno, Kuala Lumpur, Malasia, 1993.

que es esencialmente una actividad del sistema contable de costos para enmarcar la prestación de productos. Un concepto de derechos de cliente se introducirá para que promueva una administración de calidad total y consultas con el público sobre la calidad de los servicios requeridos. Mientras se prevé un aumento en la delegación, no es probable que sea tan extensivo como en Nueva Zelanda y el Reino Unido.

El gobierno de Singapur está introduciendo una reforma de la administración financiera conocida como “el presupuesto por resultados”. Singapur ha estado ejecutando un sistema de apropiación basado en programas, pero con grados inusuales de libertad para los jefes departamentales para mover recursos entre programas. Bajo el nuevo sistema, los productos exactamente paralelos al sistema neozelandés se definirán por las agencias de gobierno, y un sistema de costos de actividad se desarrollará para encarrilar los gastos dentro el presupuesto. Singapur también ha adoptado conceptos similares a los de las agencias del Reino Unido en donde la delegación de la discrecionalidad administrativa es conducida de manera gradual. La provisión de pasaportes por el Servicio de Inmigración es un ejemplo. Singapur ha puesto en práctica un régimen de administración sin precedentes en lo que se refiere a los organismos recolectores de ingresos, según el cual es recompensado sobre la base del volumen de ingresos que recolecta. Generalmente, sin embargo, los movimientos para aumentar la delegación financiera y de personal en Singapur no intentan ir tan lejos como los de Nueva Zelanda.

De los movimientos de reforma de los gobiernos latinoamericanos, Costa Rica es quizás el más cercano al enfoque y desarrollo neozelandés y está desarrollando, por ejemplo, acuerdos sobre el desempeño con los jefes de los organismos.

Delegación de la Autoridad Directiva

Entre los países industriales, Nueva Zelanda tiene probablemente el grado de mayor delegación de autoridad a los directivos del sector público, pero movimientos hacia el incremento de la libertad administrativa de los empleados públicos se están convirtiendo en una tendencia global. Las razones por las que la mayoría de los países se resisten a la delegación extensiva de la autoridad administrativa no están ausentes en Nueva Zelanda. La preocupación entre los políticos y los medios sobre puntos detallados del gasto es tan prominente en Nueva Zelanda como en cualquier otro lugar. La responsabilidad pública de rendir cuentas por los gastos, no obstante, ha cruzado la línea en un grado significativo desde los ministros hacia el servicio civil. Un funcionario recientemente delegó

cuestiones relativas a finanzas personales y gastos departamentales. Muchas de las políticas acerca del control de línea de un tema que anteriormente fue comandado centralmente han emergido como políticas internas al departamento, aunque restan entre los departamentos variaciones significativas con respecto a la filosofía en general. El potencial para ejercer controles desde el centro subsiste. Por ejemplo, la Comisión de Servicios del Estado ha examinado el uso de tarjetas de crédito por los organismos gubernamentales.

Nueva Zelanda ha tenido una larga tradición de gobierno “limpio”, y sus ministros no estaban particularmente preocupados en que una mayor libertad financiera pudiera resultar en una tendencia hacia el comportamiento antiético. En muchos países, sin embargo, este no es el caso, y algunos observadores extranjeros han declarado categóricamente que no sería posible arriesgar tal modelo de delegación en su contexto. Aunque este no es el lugar para un análisis sobre la cuestión de la corrupción en la administración pública, es observable que los países en donde es considerada un problema son también aquellos que tienen sistemas de administración pública altamente centralizados. Los controles centrales no frenan la corrupción. Existen incluso argumentaciones sobre que la centralización agrava la corrupción, o sólo cambia su ubicación. En países donde la corrupción es un problema, hay incluso considerables variaciones en la incidencia de los sobornos entre las diferentes instituciones de gobierno. Las mayores causas de corrupción no parecen probables de estar asociadas con la delegación de la autoridad administrativa, y sería desafortunado para los países preocupados sobre sus estándares éticos el abandonar la búsqueda de administración pública más efectiva en la creencia de que el otorgar más poder a sus funcionarios necesariamente siembra la corrupción.

Mientras algunos países se están moviendo hacia sistemas de administración basados en los productos con *accrual accounting* y sistemas de costos basados en las actividades, pocos están contemplando la delegación extensiva de autoridad administrativa. A este respecto, las reformas administrativas en Singapur y Malasia resultan de considerable interés.

Países con Diferentes Enfoques Administrativos

Los ejemplos asiáticos de reformas administrativas resultan de gran significación para las reformas del sector público en general porque tienen elementos en común con los movimientos de reforma de los Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá,

Australia, Nueva Zelanda, y otros países, y han encabezado algunos desarrollos consecuentes con estas filosofías generales. Es notable, sin embargo, que la República de Corea, China y Japón no se están desarrollando en esta misma dirección. Estos países tienen tradiciones de servicio civil de larga data parecida en algunas maneras a Francia y Alemania en el sentido en que están basadas en un control por un tejido estrecho, una elite muy instruida con enormes influencias en el sistema de gobierno. China a un lado, estas tradiciones de administración pública han estado asociadas con el gran éxito económico y ofrecen de un contrapeso considerable a la revolución administrativa que están atravesando muchos países alrededor del mundo. No obstante las diferencias esenciales de la administración pública central, la mayoría de estos países ha definido claramente los roles para el sector público y el sector privado y particularmente, en el caso de Japón, ha llevado a cabo un importante programa de privatización, el cual, como argumentado antes en este trabajo, es la iniciativa particular más grande para mejorar la efectividad del gobierno en las experiencias británica y neozelandesa. Los miembros superiores del servicio civil en Francia, Japón y la República de Corea, y en otros países, que no se han involucrado en los desarrollos administrativos bien podrían haber encontrado en su tradición una fórmula poderosa para motivar a los miembros del servicio civil a lograr resultados en áreas importantes de la administración de gobierno.

Un colega japonés buscó las implicancias para la evaluación de los sistemas de administración del sector público neozelandés y sistemas relacionados con la administración del sector público del hecho de que algunos países han implementado programas de desarrollo social y económico muy exitosos con enfoques fundamentalmente diferentes de la administración del sector público. Tomando Japón como el ejemplo más sobresaliente, unos breves comentarios se pueden hacer en respuesta, aunque la cuestión del rol del gobierno japonés en el desarrollo del país ha producido una literatura considerable que está más allá de los alcances de este trabajo. El Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial ha publicado recientemente una colección de trabajos⁵ que exploran el asunto con detalle, pero no llegan a una simple o única conclusión del asunto. Si el desarrollo económico japonés ha sido conducido por el gobierno, el sector privado, o una combinación única de ambos no es una cuestión cerrada. Sin

⁵ Kim Hyung-Kit, “El Servicio Civil Japonés y el Desarrollo Económico – Lecciones para los Creadores de Políticas de Otros Países”, Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, EDI Working Paper No. 93/43, 1993.

embargo, generalmente se acepta que el servicio civil japonés ha jugado un rol clave en el desarrollo –al menos en el pasado, donde la política económica japonesa era mucho más intervencionista que hoy.

Es igualmente claro que hay otros factores en juego que, aunque en un medio muy diferente política y culturalmente, han sido considerados fundamentales para el éxito de la administración gubernamental en los otros países referidos más arriba. La cuestión no es si las políticas económicas japonesas han sido más intervencionistas que las de esos otros países, sino las características de su administración pública. El gobierno japonés se embarcó en una gran reforma en los años 80, con objetivos tanto de corto plazo como la restricción del presupuesto gubernamental, como de mediano plazo que incluían reformas drásticas del sistema de seguridad social, privatización de las empresas públicas y la promoción de la desregulación (véase Ito 1993, p.7). El gobierno japonés, a los ojos de otro investigador, “se las arregló para mantener su sector público más bien chico –de hecho, es mucho más pequeño que sus contrapartes en los países industriales- sin virtualmente ninguna presencia en el mercado; con todo, ha quedado como un jugador penetrante en el mercado. Ha tenido éxito en este intento a través de enfatizar el equilibrio fiscal y la estabilidad macroeconómica, y en evitar la direccionalidad incorrecta de recursos: para las inversiones productivas en vez de dirigido al consumo gubernamental improductivo”⁶.

El servicio civil japonés ha enfatizado la creación de una elite, altamente instruida, y ha motivado a sus principales miembros superiores, y también tiene hábitos e instituciones de coordinación en la búsqueda de objetivos políticos más amplios, no obstante la feroz rivalidad entre organismos. Como este trabajo acentúa, la gente de mayor calidad que es motivada para ejecutar y formular políticas estratégicas coherentes son una condición necesaria –posiblemente incluso suficiente- para una administración del sector público efectiva. Es una cuestión abierta si la adopción de objetivos para la administración pública más explícitos, y un sistema de administración financiera más transparente, pudiesen agregar algo a la efectividad del sector público japonés. No hay razón en principio por la que tal sistema administrativo podría deteriorar la eficiencia de ese sector público.

Alemania provee otro interesante marco de referencia para el sistema neozelandés y los de otros países basados en filosofías similares. Hall (1993, p.11) destaca el gran parecido de Alemania, entre los países europeos, con Japón. Comentarios

⁶ Kim Hyung-Kit (1993, p.26).

similares a los precedentes sobre Japón parecerían razonables.

Las interdependencias entre los Componentes del Sistema

Comúnmente se pregunta si es necesario reestructurar el modelo burocrático de administración pública tradicional para lograr mayor coherencia estratégica, conciencia acerca del cliente, eficiencia administrativa, y para realizar una gran contribución a la política fiscal. ¿Pueden algunos rasgos del sistema neozelandés ser adiciones útiles para un enfoque más tradicional a la administración del sector público? La respuesta es que algunos módulos del sistema neozelandés pueden encajar confortablemente dentro de un enfoque de la administración gubernamental que es diferente en aspectos significativos. Si tal combinación agrega al desempeño del sistema en su totalidad es una cuestión que naturalmente depende de los rasgos de ese sistema y de los problemas que ese gobierno esté tratando de encarar para su transformación. En otras circunstancias, adoptar algunos aspectos del esquema neozelandés podría no ser dañino pero tampoco efectivo o, en el peor de los casos, resultar caro y disfuncional. Depende enteramente de las circunstancias detalladas de la reforma de cada país y aunque poco puede ser dicho en un nivel general, se puede hacer una reflexión e ilustrar con algunos ejemplos.

Los países que están reformando sus sistemas de administración pública típicamente ponen objetivos de abaratar la prestación de servicios y hacerla a la vez más efectiva, cambiando el rol del gobierno en algunos aspectos, promoviendo mayor calidad e innovación en la producción de los servicios públicos, y ejerciendo un mejor control fiscal. Esta búsqueda para una administración más efectiva, aunque altamente individualizada en las circunstancias de cada país, adhiere a algunos principios generales aceptados de administración efectiva sobre los cuales existe un gran acuerdo. Los elementos claves de la administración efectiva son

- Visión estratégica
- Objetivos claros y planes económicos
- Asignación de recursos para satisfacer objetivos
- Incentivos para producir resultados
- Libertad para dirigir

- Sistemas que faciliten la administración
- Información de alta calidad para la administración y la obligación de rendición de cuentas
- Comunicación efectiva y
- Valores congruentes con misiones organizacionales.

Lograr mayor efectividad no es un proceso estático, aunque la evidencia muestra que hay considerables ganancias inmediatas de eficiencia para ser logradas gracias a la introducción de un programa de reforma de la administración del sector público. El objetivo más importante en el largo plazo es crear una cultura de mejoramiento e innovación constantes en el diseño de servicios, conciencia del cliente, y eficiencia en la producción y prestación. Estas dinámicas de perpetuo mejoramiento incremental son difíciles de lograr y deben más a los elementos maleables de la administración relacionados con el liderazgo, la motivación, los valores organizacionales y la cultura que a los sistemas, estructuras y estrategias que se han enfatizado en este trabajo.

Mucha de la experiencia tanto en el sector público como el privado apunta a la necesidad de los componentes de un sistema administrativo de reforzarse mutuamente en la operación si se quiere lograr un ciclo de mejoramiento auto-sostenido. Por ejemplo, los problemas de desempeño pueden surgir de la falta de integración entre el planeamiento estratégico y la administración operacional, entre los valores adoptados y las prácticas de manejo de personal, y entre las metas declaradas de los negocios y los sistemas de medición. Los componentes también deberían ser integrados en un sentido técnico; por ejemplo, el sistema de remuneración debería reflejar los resultados del sistema de medición del desempeño. El sistema entero debería también ser integrado en términos de los valores subyacentes y la cultura que ellos defienden a través de la organización. Es demasiado común para las organizaciones, tanto públicas como privadas, el establecer una declaración de los valores y los compromisos de la organización que no se reflejan ni en el comportamiento real de los directivos ni en la operación de los sistemas administrativos. Es mucho más importante que el sistema en su conjunto funcione para lograr un mejor desempeño en el tiempo que si cualquier componente dado del sistema pueda ser marcado como un hito en un sentido estático. Un defecto significativo en un componente del sistema puede resultar

suficiente para debilitar la contribución del resto de los componentes. Tales consideraciones forman el antecedente sobre el cual decidir si varios componentes del sistema neozelandés pueden llegar a ser una adaptación útil para los sistemas administrativos de otros países.

La breve respuesta es que el sistema neozelandés será aplicable si extrae un defecto significativo en la dinámica de la operación del actual sistema administrativo y/o está en armonía con otros elementos de ese sistema. El reverso es igualmente cierto. Si, por ejemplo, un país ya ha tomado el compromiso para un sistema administrativo basado en los resultados que especifica explícitamente los objetivos de una entidad de gobierno, la adopción de un sistema de *accrual accounting* y la aplicación de principios modernos de contabilidad de costos mejorará su habilidad gubernamental para evaluar los costos de lograr esos objetivos. Por el otro lado, el costo de instalar sistemas modernos de administración contables resulta difícil de justificar en un ambiente en donde los objetivos de desempeño no están correctamente especificados. Podría seguir valiendo la pena, no obstante, el adoptar algunos de los principios contables generalmente aceptados con el fin de desarrollar un balance consolidado para la entidad de gobierno como un todo para identificar probables responsabilidades y movimientos en el valor neto conjunto de la Corona, aunque esto no sea parte del sistema de activa administración financiera en el nivel suborganizacional.

Es común para los gobiernos el tener estructuras de apropiación basadas en programas que registren todos los gastos incurridos en la búsqueda de alguna meta de política más amplia. Mientras esto tiene la ventaja de registrar información de modo tal que el esfuerzo gubernamental total en relación con un objetivo significativo sea recogido en un lugar, es típico que los ítems dentro del programa sean responsabilidad de un espectro de gente diferente en el sistema. Ninguna persona es responsable por el programa como un todo, como se discutió anteriormente. Un sistema de apropiación basado en los productos podría combinarse con un sistema basado en el programa para que todas las compras de productos, transferencias y otras apropiaciones asociadas con el área de política más amplia sean listadas conjuntamente. La obligación de rendir cuentas por una producción por producto puede resultar clara como en el modelo neozelandés, mientras la información es recogida de modo que facilite el debate acerca del área de la política más amplia dentro de la cual el producto encaja.

Existen muchas posibles permutaciones y combinaciones del modelo neozelandés que con enfoques alternativos dependen enteramente de las circunstancias del país

reformador. Un principio general debería ser observado, sin embargo, al considerar cualquiera de tales permutaciones, tal como los párrafos siguientes elaboran.

Equilibrando Libertad e Imputabilidad (Accountability)*

Mientras hay varias maneras en las cuales los desequilibrios en el diseño del sistema administrativo pueden causar disfunciones, la mayor preocupación en los países al considerar la implementación de principios modernos de la administración del sector público se relaciona con las consecuencias de un desequilibrio entre la libertad y la imputabilidad. El modelo burocrático tradicional tiene poca libertad y menor imputabilidad. Recompensa el conformismo y crea incentivos para evitar riesgos. Aunque, desde el punto de vista del autor, tal sistema es incompatible con la búsqueda de mejores niveles de desempeño, ha sido un modelo de administración pública extraordinariamente exitoso y durable. En todo el mundo la administración pública busca mayor libertad pero están menos dispuestos a buscar mayor imputabilidad. Es común para los visitantes en Nueva Zelanda remarcar que ellos se preocuparían si vieran tales libertades en los administradores públicos de sus lugares porque “habría una pérdida de control”. Las agencias centrales y sus ministros temen que el dar libertad administrativa a los empleados públicos haga perder niveles importantes de atribuciones. La experiencia en Nueva Zelanda, al menos en lo que se refiere a políticas fiscales, es que el ministro de Finanzas y el Tesoro abandonaron un control detallado de la administración financiera de los organismos gubernamentales, pero al hacer esto cambiaron la apariencia de control por la substancia de control. No era, en efecto, posible bajo el sistema previo imponer restricciones sobre el uso total de recursos por una agencia de gobierno. Sin embargo, era posible insistir en que, por ejemplo, sus miembros evitaran el viajar en taxi hasta el aeropuerto si estaba disponible un servicio de autobuses. El nuevo sistema abandonó el control de números chicos a cambio del control sobre

números más grandes. La razón de este cambio fundamental es que no es posible limitar el total de recursos disponibles para un directivo del sector público para producir un set específico de resultados sin extender a la vez la libertad de manejar recursos para mantenerse dentro de esos límites. Los controles detallados sobre la administración confirman el argumento administrativo de que el costo de producir resultados especificados supera el control administrativo y debe ser traspasado a una oficina superior.

Un sistema que extiende libertad a sus directivos sin reforzar su imputabilidad es inferior tanto al modelo de reforma administrativa burocrático tradicional como al modelo de mayor poder ejemplificado en Nueva Zelanda y otros países. Ningún sistema político toleraría mucho tiempo los resultados de un sistema inferior. En cada paso en la evolución de la centralización a la descentralización debería existir un equilibrio entre la libertad garantizada y la imputabilidad exigida. El acercamiento a la reforma puede ser pensado como una escalera en la que cada escalón equilibra libertad e imputabilidad y mantiene la funcionalidad del sistema administrativo. Cualquier peldaño que implique desequilibrio es disfuncional. El sistema no funcionará si a los funcionarios se les obliga a rendir cuentas por eventos fuera de su control o si se les da libertad sin disposiciones claras sobre el desempeño esperado. Mientras haya espacio para variaciones considerables en detalles, la evolución de un sistema construido para el conformismo a uno designado para el mejoramiento en el desempeño puede ser vista como peldaños en la escalera de la reforma. Con cada paso más arriba en la escalera, los objetivos de desempeño y su control se refuerzan, mayores libertades administrativas se garantizan, la competencia entre proveedores se acrecienta y los intereses de compra suplantán los intereses de apropiación como el canal de control. En la cima está el modelo hipotético de administración de gobierno en el cual sólo las funciones que impliquen responsabilidad compleja para los políticos sean retenidas por el gobierno.

* El término inglés *accountability* es frecuentemente traducido por responsabilidad pero su significación más precisa tiene que ver con la obligación de rendir cuentas por las tareas y decisiones que la entidad o persona del sector público lleve a cabo y el hacerse responsable de esto. Podría traducirse también como imputabilidad. (N.T.)

ACCRUAL ACCOUNTING*

El *accrual accounting* está emergiendo como una sólida corriente en la administración financiera en muchos países, aunque es aplicada más comúnmente en una base más pequeña que abarcativa. El estado de Nueva Gales del Sur en Australia ha tenido un sistema basado en el *accrual accounting* por algunos años y otros estados lo siguieron. El gobierno federal australiano se está moviendo hacia la adopción del *accrual accounting*. Un trabajo de discusión (green paper), recientemente publicado en el Reino Unido presagia reformas administrativas financieras, incluyendo la contabilidad incremental, que son similares en concepto a las neozelandesas. El *accrual accounting* ha sido ya aceptada por muchos en la administración federal norteamericana como un deseado nivel contable (accounting standard), pero las relaciones complejas entre la administración y el Congreso han llevado a la Office of Management and Budget ha resistir el concepto –habida cuenta de la preocupación que se pierda el control de las relaciones de imputabilidad complejas inherentes a la constitución norteamericana. Esta es una cuestión válida en el sentido en que la adopción por parte del gobierno de principios contables generalmente aceptados supone la facilidad para imponer acuerdo estricto acerca de una buena práctica contable, lo cual resulta mucho más fácil en el simple contexto constitucional neozelandés.

¿Puede ser logrado un mejor funcionamiento a través de la evaluación de programas?

El punto central de esta cuestión es si el énfasis en la revisión constante de la efectividad de las políticas de gobierno puede brindar las mismas o mayores mejoras en la efectividad de un sistema que no define los productos administrativos, el control del desempeño, ni provee libertad e incentivos para la eficiencia. Esto es ilustrado por los comentarios anteriores. Es la creencia de este autor que se pueden pensar dos conceptos como complementos más que sustitutos. La teoría subyacente al sistema de administración neozelandés enfatiza la

* El *accrual accounting*, en inglés, se refiere a una manera de llevar la contabilidad en la cual los movimientos de patrimonio, ingresos y egresos, son contabilizados en el momento de producirse la transacción, independientemente de si hayan sido abonados o no en tal momento de producirse el acuerdo de movimiento. Es utilizado en el ámbito privado y lo que se propone es que tal criterio se extienda al sector público (N.T.).

búsqueda de una solución al problema de la agencia en la administración pública y enfatiza las obligaciones contractuales, la asignación de derechos, información e incentivos. Desde esta perspectiva; la cuestión de cuánta evaluación de los programas es necesaria para el aumento de la efectividad de la administración pública depende de cómo esté incorporada. Si el programa de evaluación es hecho por foráneos que controlan a administradores escépticos que controlan los flujos de información vitales, el programa no será efectivo. Un esquema alternativo con fuertes incentivos para enfocar la evaluación sobre tópicos de importancia estratégica, creando fuertes incentivos para el análisis de alta calidad y exposición completa de información, mientras lo integra en los procesos salientes de formación de políticas y asignación de recursos podría producir beneficios significativos. Aún así, es difícil juzgar si será un sustituto efectivo para la reforma administrativa en un país en donde de otro modo se recurriría a ella.

Conclusiones

La experiencia neozelandesa de moverse a un sistema de apropiación por resultados conlleva algunas lecciones para otros países que podrían estar contemplando reformas similares. La experiencia de Nueva Zelanda ha probado que un sistema de apropiación de productos provee una alternativa viable al sistema tradicional basado en los insumos y puede traer ventajas considerables tanto para la administración de los organismos como para aquellos que toman decisiones en el gobierno. Hubo áreas de problemas, como en la definición y la medición de productos de asesoramiento de políticas. Sin embargo, intentos iniciales de medir la provisión de asesoramiento de políticas tuvieron éxito en evaluar el valor relativo de tales productos más efectivamente que en el caso bajo el sistema de apropiación de insumos.

Nueva Zelanda no ha respondido aún a todas las preguntas surgidas por el movimiento a la apropiación de productos y el costo de los productos. No obstante, muchos de los problemas técnicos y prácticos han sido encarados y han ayudado a proveer un sistema funcional en su forma corriente. El sistema de libertad administrativa delegada ha reforzado a los directivos más talentosos y motivados a llevar a cabo transformaciones organizacionales inauditas para el sistema tradicional de administración. Aunque menos administradores no han usado su mayor libertad para tal efecto y aunque ha habido abusos menores, ocho años de experiencia muestran que reformar el sistema es tanto accesible como valioso. La evidencia estadística de vínculos causales entre reformas

administrativas y el logro de metas fiscales es difícil de establecer, pero lo que hay sostiene las visiones de los ministros, quienes fueron los decisores clave en aquel momento. Ellos creen que las reformas de las actividades económicas del gobierno a mediados de los años 80 liquidaron ineficiencias a escala masiva con importantes impactos sobre los resultados fiscales. También creen que las reformas del resto del sector público a fines de los años 80 brindaron las herramientas para cambiar prioridades, revertir la tendencia creciente en la participación de gastos de gobierno y reforzar mejoras en la eficiencia en la producción de servicios públicos.

Traducción: Silvana Kostenbaum

Revisión Técnica: Dora Orlansky