

II. Nuevo paradigma gerencial en la administración pública	177
II.1. Lecciones de la experiencia	177
II.2. Cambio de paradigma en gerencia pública	194
II.3. La estrategia del cambio	202
II.4. Reforma de la gerencia pública orientada a la gobernancia	205
II.5. Avances y perspectivas para el futuro	213

te para lograr la eficacia del sector público. Ahora se hace más difícil y complicado obtener resultados. Se requiere la habilidad para equilibrar las necesidades y presiones de ambos entornos. Las funciones administrativas y de planificación de los gobiernos nacionales deberán tomar cada vez más en cuenta las políticas y oportunidades de otras naciones.

Por consiguiente, los gerentes públicos deberán ejercer la gerencia no sólo *pensando globalmente y actuando localmente*. Sino que el ejercicio eficaz de su quehacer deberá ser el *actuar en forma global y local* ya que las fuerzas globales inciden significativamente en los atributos de la burocracia, tales como su estructura, ámbito y autonomía, concluyen Welch y Wong.

II. Nuevo paradigma gerencial en la administración pública

II.1. Lecciones de la experiencia

En las décadas de los años ochenta y noventa se ha observado una plétora de iniciativas diseñadas al mejoramiento de la eficiencia operativa y la calidad del servicio público, tales como las de reinversión, reingeniería, racionalización y reestructuración entre otras, las cuales, afirma Dinsdale (1997) representan un cambio sustancial del paradigma tradicional burocrático al de “nueva gerencia pública” (NGP) o postburocrático según lo califica Barzelay (1992). Conforme a este último, en su acepción amplia, la nueva gerencia pública es el paradigma de la política para la gerencia del sector público (1996).

Las razones que se dan con respecto a esas reformas, señalan Dinsdale, incluyen entre las más citadas la percepción de que el servicio civil asumió un papel muy grande en la gestión del Estado y en el desarrollo de las políticas; el monopolio gubernamental en numerosos servicios se mantuvo por largo tiempo, engendrando ineficiencia y mala calidad de los mismos; insatisfacción con una burocracia sin capacidad de respuesta y atada por la reglamentación; y lo más importante quizás, el déficit y la deuda crecientes. En pocas palabras, el servicio público se vio excesiva-

mente grande, costoso e ineficiente. Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se dieron a la tarea de revisar los modelos de gerencia aplicados por largo tiempo al sector público. Al haberse incrementado, año con año, el presupuesto estatal tomaron conciencia de que las demandas de nuevos recursos deberían someterse a prioridades y al empleo de los recursos disponibles. De importancia clave fue centrarse en los resultados de las operaciones y la asignación de recursos con base en el desempeño (Holmquist y Barklund-Larsson, 1996).

Algunas de las características de la NGP son para Leeuw (1996) las siguientes: se enfatiza la economía, eficiencia y eficacia de las organizaciones gubernamentales, sus instrumentos y programas, y una más elevada prestación de servicios. Se otorga mayor atención a no condescender con los procesos, normas y procedimientos. Expresiones tales como librarse de los controles y desarrollar una mayor responsabilidad en los gerentes operativos, darles a éstos mayor flexibilidad o autonomía, hacer que los gerentes del sector público ejerzan la gerencia, centrarse más en la gerencia de riesgo y enfocarse fuertemente en la medición del desempeño, son propias de la NGP. Los mecanismos organizacionales para alcanzar esos objetivos son para Leeuw los que siguen:

- Organizaciones no gubernamentales semiautónomas y agencias ejecutivas similares que actúen como extensión del gobierno central.
- Cuasimercados. El pago de servicios por el gobierno central, que dejó de prestar en forma directa. “En vez de ello, los servicios de bienestar serán proporcionados principalmente por una variedad de agencias semi-independientes. Las escuelas deberán competir por los alumnos que financia el Estado, y los hospitales independientes competirán entre sí por los pacientes” (Le Grand y Bartlett (1993), citado por Leeuw).
- Privatización.
- Sociedades mixtas (público/privadas).
- Redes de políticas. Para estas redes será esencial que el gobierno ya no sea “el rey de la selva”, y que, por el contrario, actúe principalmente

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

como facilitador de diferentes actividades de diversos actores. Junto con grupos de presión, expertos independientes y grupos asesores, el gobierno intenta definir y cumplir los objetivos de las políticas.

En resumen, dice Leeuw, existe la creencia general de que, a través de esos mecanismos, el gobierno habrá de adelgazar y tornarse más diligente, expedito, preparado y dispuesto para actuar, más eficiente y más eficaz.

Hepworth (1996) advierte que si bien no hay duda de los beneficios considerables de la NGP, también existen riesgos que deben ser atendidos para mantener los primeros. Entre los riesgos se encuentran:

- La desviación al secreto, hacia una débil voluntad para compartir información por temor a la competencia.
- El énfasis en el desempeño relacionado con la retribución del mismo, que fuerza la atención de la gerencia en aquellos aspectos de la prestación de servicios que son mensurables, poniendo en riesgo los aspectos no cuantificables.
- Hacer que las medidas de desempeño se acomoden a los propios intereses de los gerentes en lugar de los intereses del cliente de los servicios.
- La separación de las políticas respecto de los procesos de prestación de los servicios, mediante la devolución de responsabilidades a unidades de “negocio” separadas, hará más difíciles la formulación de la política y el proceso de control de la gerencia central debido a que quienes la formulen estarán menos informados.
- La fragmentación de la toma de decisiones y de los incentivos en el sistema provocaría que los gerentes se concentrasen en sus propios objetivos inmediatos; y
- El acortamiento de la escala de tiempo para la adopción de decisiones.

II.1.1 El caso de Reino Unido: la New Public Management

A manera de ejemplo, en una publicación acerca del perfil de la gestión del Servicio Público en Reino Unido (*Commonwealth Secretariat*, 1995) se afir-

ma que la cultura administrativa era esencialmente burocrática, conducida por directrices que iban de la cúpula a la base y un control procedimental en vez de objetivos de desempeño y el traspaso de autoridad. En el citado documento se comenta que el gobierno conservador de 1979, conducido por Margaret Thatcher, buscó disminuir el gasto público con el fin de reducir los impuestos directos acorde con la políticas económicas. Se opinó que Reino Unido se encontraba “gobernado en exceso” y en interés de todos debería jugar un menor papel. De manera simultánea, el gobierno debería poner en propiedad privada un número de servicios públicos con el propósito de sujetarlos a las fuerzas directas del mercado, y de esa forma mejorar su eficiencia y competitividad.

La orientación hacia la economía y la eficiencia, y la contribución que una mayor competencia podría traer para ello, sustentaron en mucho la filosofía subyacente que dio inicio a las reformas. Sin embargo, no debería subestimarse la importancia del gobierno a la privatización en cuanto la raíz de otros cambios en los servicios públicos. Aunada a su convicción en el mercado, se creyó que libres de los políticos y los burócratas, las empresas florecerían y los gerentes operarían con ventaja sobre sus contrapartes en el sector público.

La tarea, según palabras del primer ministro de Reino Unido, era mejorar los servicios y hacer que tuvieran mayor capacidad de respuesta a las necesidades de la gente. Esta “revolución en el servicio civil” lo haría más abierto, más eficaz y redituable a su clientela, al tiempo que proporcionará una mejor estructura de carrera y una mejor vida a los propios servidores públicos.

A partir de 1980 comenzó una serie de reformas tendientes a “entregar mayor valor en los servicios públicos a cambio del dinero”, precedidas por la reducción del tamaño del sector controlado por el Estado y la introducción de prácticas del sector privado en aquellas áreas del gobierno no sujetas a privatización.

Así, mediante la *Financial Management Initiative* se delegó la toma de decisiones en materia de gestión financiera y de personal desde el tesoro y la oficina del gabinete a los gerentes de línea de las dependencias. Se

buscaba mejorar la gerencia en el servicio civil al asegurar que los gerentes supieran cuáles eran sus objetivos y cómo serían evaluados los resultados. Estarían bien definidas sus responsabilidades para hacer el mejor uso de los recursos, y dispondrían de la información, capacitación y asesoría necesarias en el ejercicio eficaz de las mismas.

En 1984 fue publicado el *Government Purchasing: Review of Government Contract and Procurement Procedures* y se constituyó la Oficina central de compras. Un año después el *White Paper Lifting the Burden* expuso la necesidad de la desregulación. Posteriormente, la revisión multidepartamental del presupuesto realizada en 1986 promovió el presupuesto como herramienta gerencial para mejorar la asignación de recursos. En 1987 se reformó la Oficina de gerencia y personal, que había sustituido al Departamento del servicio civil seis años antes, para constituir la Oficina del ministro del servicio civil.

El informe conocido como *The Next Step (Commonwealth Secretariat, 1995)*, presentado en 1988 después de dos años de estudios, identificó las siguientes cinco cuestiones principales:

- 1) Faltaba una responsabilidad gerencial clara y de rendición de cuentas.
- 2) Se requería una mayor precisión respecto a los resultados esperados de las personas y las organizaciones.
- 3) Era necesario centrar la atención tanto en los productos cuanto en los insumos.
- 4) La desventaja de imponer un sistema uniforme en una organización del tamaño y diversidad del servicio civil; y
- 5) Se necesitaba mantener la presión en el mejoramiento.

Para atender esos problemas se fijaron las siguientes prioridades:

Primera. El quehacer de cada dependencia habría de organizarse de manera que se enfocara a los asuntos que debería desempeñar. Los sistemas y las estructuras debían de mejorar el eficaz cumplimiento de las políticas y la prestación de los servicios.

Segunda. La gerencia de cada dependencia debería asegurar que su personal contara con la experiencia apropiada y las habilidades necesarias en la ejecución de las tareas esenciales para el eficaz gobierno.

Tercera. Debería haber una efectiva y sostenida presión sobre y dentro de cada dependencia para mejorar continuamente el valor del dinero obtenido al aplicar las políticas y proporcionar los servicios.

Es pertinente subrayar que la recomendación central del informe fue el establecimiento de “agencias ejecutivas” con la finalidad de llevar a cabo las funciones ejecutivas del gobierno dentro del marco de la política y los recursos aprobados por el ministro responsable en cada caso. Cada agencia estaría bajo la dirección de un ejecutivo en jefe con suficiente autoridad delegada para el manejo de la agencia y libre del involucramiento cotidiano de los ministros (*Commonwealth Secretariat*, 1995), incluyendo la competencia para adquirir servicios de apoyo en cualquier parte (OECD, 1992).

La creación de una agencia ejecutiva (OECD, 1997) iba precedida por un “test de opciones” (*prior options*). De tal suerte, todas las actividades de los servicios del gobierno central serían revisadas conforme al siguiente cuestionario:

- ¿Es necesario realizar esa función?
- ¿Es necesario que el gobierno retenga la responsabilidad de llevar a cabo dicha función?
- De no ser así, ¿podría privatizarse?
- En caso afirmativo, ¿podría contratarse estratégicamente con terceros toda o parte de la función (ver OECD) *Managing With Market-Type Mechanisms*, 1993) o someterla a la prueba del mercado?
- Si la función la desempeña mejor el sector público, ¿podría maximizarse ese desempeño convirtiéndola en una agencia ejecutiva?

Un informe reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), [*Issues and Developments in Public Management*, 1997] reportaba la existencia de 129 agencias con cerca de 387 mil empleados

(72% del servicio civil). Cada agencia contaba con un documento que establece sus fines y objetivos, las responsabilidades de los ministros y los ejecutivos en jefe, y otras disposiciones de operación. Cada año los ministros les señalan sus metas, incluyendo las de calidad de servicio, desempeño financiero, eficiencia y resultados. El desempeño de las agencias se publica anualmente comparado con las metas; y a partir de 1996 se darían a conocer avances de comparación entre las agencias (*benchmarking*) en cuanto a su desempeño organizacional.

Por otra parte, importantes iniciativas se emprendieron para fortalecer la noción del sector público como proveedor de servicios de calidad a sus clientes. Tal es el caso de la *Carta del ciudadano (Citizen Charter)* y el “documento blanco” *Compitiendo por la calidad (Competing for Quality)*.

En tanto la introducción de principios económicos y de tipo comercial en el sector público permeaban los primeros esfuerzos de reforma de los años ochenta, orientándolos a las llamadas “tres E”: economía, eficiencia y eficacia, en la década de los noventa el énfasis se desplazó hacia la calidad y el servicio (Loffler, 1996). Este enfoque reflejó el fuerte énfasis gerencial subyacente en los cambios, al igual que el intento de debilitar la ventaja del productor a favor del interés de los “clientes” (*Commonwealth Secretariat*, 1995).

A este respecto, la *Carta de servicios* constituye un conjunto de iniciativas “para hacer que los servicios públicos respondan mejor a los deseos de sus usuarios y aumentar su calidad total” (OECD, 1992). Como lo señalará el primer ministro, al lanzar la iniciativa en julio de 1991, “La Carta de los ciudadanos está cambiando el rostro de los servicios públicos en el Reino Unido. Su finalidad es sencilla pero ambiciosa: elevar el estándar de los servicios públicos más allá del mejor disponible en la actualidad, y hacer que respondan mejor a las necesidades del pueblo en general” (*Commonwealth Secretariat*, 1995).

Asimismo, subrayó el primer ministro, “La iniciativa de la Carta implica mayor competencia; escrutinio independiente de los servicios públicos; mayor rendición de cuentas y apertura; y, un programa de cambio gerencial para mejorar nuestros servicios públicos. Esto asegura que las necesidades y los deseos de quienes usan esos servicios estén en primer lugar”.

Los principios clave que establece la *Carta del ciudadano* (OECD, 1995; 1997) para mejorar los servicios públicos y la capacidad de respuesta a las necesidades de los usuarios son:

- 1) Fijar estándares explícitos, publicarlos y verificarlos.
- 2) Suministrar información completa y fácilmente disponible sobre los servicios.
- 3) Facilitar la libertad de elección entre quienes compiten en la prestación de servicios, siempre que sea aconsejable, además de consultar a los usuarios.
- 4) Asegurar un servicio cortés y eficaz por parte de los servidores responsables.
- 5) Disculparse y poner remedio rápido y eficaz cuando se cometa un error.
- 6) Dar valor al dinero de los ciudadanos, en cuanto contribuyentes, mediante la prestación eficiente y económica de los servicios públicos.

La *Carta* se basa en el reconocimiento de que mucho del costo de los servicios públicos se cubre individualmente por los ciudadanos y, por consecuencia, tienen derecho a esperar servicios de alta calidad que respondan a sus necesidades de manera eficaz y a un costo razonable. De igual forma, las funciones de regulación del Estado, las impositivas y de administración de justicia deberían llevarse a cabo de manera imparcial, regular, transparente, eficaz y cortés. El enfoque tiene por objeto darle mayor poder al ciudadano. Al mismo tiempo se reconoce que quienes trabajan en el sector público tienen interés en mejorar los servicios que prestan y cuentan con las habilidades, dedicación y entusiasmo para hacerlo. De lo que han carecido, en ocasiones, ha sido de libertad y estímulo para ensayar nuevas ideas (*Commonwealth Secretariat*, 1995).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 1997) informó que hasta el año de 1997 existían en Reino Unido 42 *Cartas* principales, las cuales cubrían los servicios públicos clave, además de ocho mil de prestadores de servicios en el ámbito local.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

Mediante gráficas de desempeño la población puede observar la actuación de los servicios locales y el público juega un importante papel nominando organizaciones que califican dentro del esquema de la *Carta (Charter Mark Awards Scheme)*. Además, un grupo de trabajo se ocupa de las quejas con relación a la prestación de los servicios públicos (*Citizen's Charter Complaints Task Force*), formula recomendaciones y elabora una "Guía de buenas prácticas" para uso de los gerentes y empleados.

Según lo apunta el *Commonwealth Secretariat* (1995), las reformas de los años ochenta estuvieron encaminadas, paso a paso, a corregir el sistema de prestación de servicios públicos. Los cambios reflejaron la convicción de que un mercado competitivo es el mecanismo más eficiente y con capacidad de respuesta para proveer los bienes y servicios. La *carta de servicios* pone en claro que un camino para incrementar la libertad de elección es allegarse las disciplinas del sector privado para ejercer presión sobre la manera como los servicios públicos se manejan. En consecuencia, la privatización ha sido la estrategia clave aplicada por el gobierno donde quiera que fuese posible.

Fue así como en 1991 (OECD), (*Issues and Developments in Public Management*, 1997) se lanzó el programa "Competiendo por la calidad" (*Competing for Quality*) con la finalidad de identificar actividades que pudieran ser apropiadas para la contratación externa (*contracting-out*); procedimiento en virtud del cual un ministerio o agencia celebra un contrato de tipo comercial con un suministrador externo prestador de servicios (OECD, 1995), o las somete a la prueba del mercado (*market-testing*: poner a competir las actividades realizadas hasta ahora en el interior de un ministerio o agencia, que se puede comparar a la opción "fabricar o comprar" en el sector privado) (OECD, 1995).

El gobierno sostuvo la convicción de que lo mejor de los servicios públicos podía igualar cualquier cosa en el sector privado y que el objetivo era promover una competencia imparcial, de tal suerte que los servicios públicos pudieran lograr el mejor valor por el dinero de los clientes y del pago de impuestos. De manera comprensible, el encontrarse compitiendo por sus propios puestos sería para los servidores públicos lo más convincente, según el *Commonwealth Secretariat* (1995).

II.1.2. La experiencia de Estados Unidos: The National Public Review

Otro caso que ejemplifica la adopción del paradigma postburocrático para “que el gobierno trabaje mejor y continúe cumpliendo con sus compromisos globales” es el de Estados Unidos de América. En el plan económico *A Vision of Change for America*, presentado por el presidente Clinton a consideración del Congreso en febrero de 1993 (Clinton, 1993), se estableció como una de las prioridades la de cambiar hacia un gobierno más emprendedor y hacer más eficaz su gerencia, reestructurarlo para responder a las nuevas realidades y reinventar sus agencias de manera que sirvieran con mayor eficacia en el siglo XXI.

Estaba claro que el pueblo estadounidense había perdido la confianza en su gobierno: se volvió de gran tamaño y estaba alejado de los ciudadanos, dilapidaba los dineros públicos y se encontraba mal equipado para asumir los problemas del país, o peor aún, era él el causante y sólo escuchaba la voz de unos cuantos privilegiados. Los costos del gobierno federal habían crecido demasiado, se habían incrementado los administrativos a pesar de las promesas, y los emolumentos especiales de los altos funcionarios proliferaban. Millones de personas tenían que enfrentarse al laberinto denominado “burocracia federal”. El pueblo merecía un gobierno que los tratara como clientes, dándoles más libertades de elección entre prestadores de servicios públicos, eliminar las instancias innecesarias, así como la rutina y el papeleo burocráticos. También el sistema político falló en atender muchos de los problemas más urgentes que enfrentaba la población. Gran parte de ellos se debían a las camarillas de cabildeo, así como a intereses creados que lucran sacando provecho del estatus consignaba en su citado Plan económico.

El Plan del presidente Clinton visualizó al gobierno no como enemigo de la prosperidad, sino como socio del sector privado para impulsar el crecimiento. Sólo un gobierno que funcionara podría asegurar esa visión. El gobierno debería ser accesible a quienes sirve y cubren sus gastos, así como tener capacidad de respuesta ante ellos. Además de manejarse bien y con eficiencia el dinero del cual depende. Financiarse con un sistema

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

impositivo justo que retribuyera al trabajo y se compartiera de manera equitativa entre quienes más pudieran pagar. Asimismo, el gobierno debería vivir ajustado a sus propios medios.

También el gobierno y sus instituciones deberían adaptarse a un mundo cambiante. Entre las acciones directas estarían reducir su tamaño y costo, hacerlo más honesto y cortar los privilegios que con tanta frecuencia fomentan la insensibilidad y arrogancia de la administración. Y si bien el gobierno no es un negocio, existían *técnicas de gerencia de negocios* que podían ayudar a mejorar su desempeño, disminuir la burocracia y aminorar los gastos. Era necesario comenzar con la gerencia por resultados, reestructurar el gobierno, hacerlo más sensible y que responda (*more responsiveness*) a sus clientes al orientar hacia ellos y mejorar la prestación de servicios; el veto presidencial al gasto dispendioso y el control del gasto y financiamiento de las campañas electorales; y la reforma del cabildeo (*lobbying reform*) para que los ciudadanos sepan quién cabildea a sus líderes en el gobierno, quién paga por ello y a cuánto asciende el pago.

Tomadas en su conjunto, esas acciones auxiliarían a que el gobierno pudiera cumplir con sus responsabilidades dentro y fuera del país, tuviera mayor capacidad de respuesta ante el público y fuera más eficaz, eficiente y honesto. Este compromiso de la administración por mejorar el gobierno lo haría un verdadero servidor del pueblo.

En ese contexto intervendría el contralor general de Estados Unidos, Charles A. Bowsher, ante el Comité de Asuntos Gubernamentales del Senado estadounidense, en marzo de 1993, con respecto a los trabajos de la comisión legislativa que se ocuparía de examinar las operaciones de la rama ejecutiva y mejorar drásticamente la manera como se manejaba (*manage*) el gobierno federal. Para lo cual advertía sobre los cambios en el entorno federal y en los conceptos de gerencia surgidos recientemente y sugería fuesen tomados en consideración.

El contralor Bowsher señalaba el cambio de la misión y el papel del gobierno federal, apoyado por terceros en la prestación de servicios públicos. Además, el resultado de los programas federales estaba cada vez

más en función de la calidad del desempeño de entidades de los gobiernos estatal y local, de contratistas privados y organizaciones de lucro y no lucrativas.

Los conceptos gerenciales también habían cambiado. Las burocracias jerarquizadas y centralizadas diseñadas en los años treinta y cuarenta simplemente no funcionaban tan bien en la sociedad y la economía de la década de los noventa que cambiaban con rapidez. La clase de gobierno desarrollado durante aquel periodo, sustentado en normas, reglamentos, cadenas de mando jerárquicas y atención directa de los servicios públicos, había funcionado bien en un medio ambiente estable, pero en la actualidad era un dinosaurio.

Por consiguiente, algunos de esos principios deberían revisarse en el contexto de los conceptos que guían a las corporaciones del sector privado, de los gobiernos de los estados y de otros países. A este último respecto, Bowsher (1993) advertía en otra ocasión que el gobierno de Estados Unidos no se encontraba solo en ese empeño, por cuanto Australia, Gran Bretaña, Canadá, Nueva Zelanda y Suecia habían comenzado, desde mediados de los años ochenta a repensar cómo operaban sus respectivos sectores públicos y a crear ambientes más orientados a los resultados.

Los nuevos conceptos ponían el énfasis en jerarquías planas, descentralización de autoridad, enfoque en el cliente, fomento a la competencia y logro de resultados. Centrarse en las necesidades de los ciudadanos debería ser el fundamento en la gestión y reorganización del gobierno. Por ello había que reorientarse hacia quiénes se sirve y cómo se les sirve. Y la capacidad de respuesta al público podría requerir de organizaciones más complicadas o crear una combinación adecuada entre las funciones que el gobierno requiere llevar a cabo y aquellas que puede manejar mejor el sector privado.

El cambio hacía necesario desarrollar el consenso en cuanto a la visión del futuro y un plan de acción, para comprender la razón de los problemas y atacar sus causas raíz, no los síntomas. La agenda para mejorar la gerencia federal comprendía, conforme a la exposición de Bowsher (1993, marzo 11; 23), una acción vigorosa en tres áreas generales:

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

1. Rendición de cuentas por los resultados de los programas. La Ley que en 1993 instituyó la planificación estratégica y la medición del desempeño del gobierno federal (*Government Performance and Results Act*), tuvo entre sus propósitos los de:

- a) mejorar la confianza del pueblo en la capacidad del gobierno federal, mediante la sistemática rendición de cuentas de las agencias federales por los resultados de los programas, medidos frente a las metas establecidas e informar públicamente los avances;
- b) mejorar la eficacia de los programas y de la rendición de cuentas promoviendo un nuevo enfoque en los resultados, la calidad de servicio y la satisfacción al cliente;
- c) auxiliar a los *gerentes federales* a mejorar las prestación de servicios al solicitarles planes para el logro de los objetivos y proveerlos de información respecto de los resultados del programa y calidad de servicio; y
- d) mejorar la gerencia interna del gobierno federal.

Además de esos esfuerzos, debería darse mayor impulso al compromiso de las agencias gubernamentales para implantar la *gerencia de calidad total*.

2. Énfasis en el enfoque de largo plazo. Centrarse en el corto plazo de manera incorrecta es un disuasivo principal de la buena gerencia. Entre los factores más visibles que alientan la acción a corto plazo se encuentran, por ejemplo:

- a) los puestos de alto nivel cubiertos con políticos que carecen generalmente de interés por los asuntos de largo plazo y la frecuente rotación de quienes ocupan esas posiciones, lo cual hace necesaria su permanencia y compromiso en los resultados;
- b) la crisis presupuestal ha contribuido a la falta de atención en los problemas gerenciales de largo plazo, y como el proceso de presupuestación anual hace necesario: *i)* aplicar conceptos de incremento en las acciones de corto plazo que conllevan costos de largo plazo, *ii)* distin-

- guir entre programas de inversión y gasto corriente al tomar decisiones, *iii*) contar con información acerca de las tasas de utilidad al seleccionar opciones de inversión y *iv*) resaltar los posibles resultados entre objetivos competitivos; y
- c) los recortes del presupuesto de operaciones y la escasa inversión han disminuido la habilidad para una buena gerencia, la contratación y la capacitación de personal, así como el fracaso en modernizar las prácticas de empleo para mantenerse en competencia con otros empleadores, han restado la capacidad de la fuerza de trabajo federal para la eficaz gerencia de los programas.

Esto requería prestar atención en encontrar caminos para:

- a) elevar la capacidad del gobierno para la eficaz gerencia de sus recursos humanos, otorgando a las agencias mayor flexibilidad en el manejo de la composición y desempeño de sus empleados; y
- b) modernizar las políticas de empleo para reconocer y acomodarse al impacto de los dramáticos cambios demográficos; y restaurar una imagen positiva del servicio público a fin de restablecer la confianza de los particulares en el gobierno y hacer más atractiva la carrera.

3. Reordenamiento de la maquinaria del gobierno para apoyar la acción orientada a resultados debido a que:

- a) Con frecuencia la maquinaria del gobierno asfixia la acción de las agencias orientadas a resultados. La postura tradicional de las agencias centrales de gerencia ha sido la de controlar y regular la acción de las agencias de línea, así como el uso de los recursos, alentando al Congreso a que adopte el mismo enfoque de excesivo detalle. En años recientes la oficina de gerencia y presupuesto (*Office of Management and Budget*, OMB), la oficina de gerencia de personal (*Office of Personnel Management*, OPM) y la administración de servicios generales (*General Services Administration*, GSA) han iniciado un cambio

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

gradual desde una orientación al control y auxilio de las agencias para que asuman el liderazgo en ciertas áreas mediante la delegación de autoridad. Esto debido en parte al apoyo dado por la oficina de gerencia y presupuesto al programa de *gerencia de la calidad total*.

- b) Con frecuencia las agencias no cuentan con misiones claras y sus estructuras son ineficaces. Además, en muchos casos el gobierno federal se ha vuelto muy complicado para que lo entienda el ciudadano común. Muchas dependencias y agencias adoptaron sus características actuales hace varias décadas y, desde entonces, no han vuelto a articular un sentido claro de propósito, dirección y prioridad. Sin embargo, el hecho de que la ley para instituir la planificación estratégica y la medición de resultados, de agosto de 1993 (*Government Performance and Results Act*), requiere que las agencias definan sus misiones y sus metas e informen acerca de sus resultados, las ayudará a reordenar sus esfuerzos para servir al público.

Concluiría el contralor general de Estados Unidos que esa ley serviría de fundamento a una gama de esfuerzos para mejorar la *gerencia federal*, por cuanto la mayoría de los *gerentes* quieren ser eficaces y eficientes. Asimismo, resaltaba la importancia del inicio de la *National Performance Review*, lo cual, reflejaba una clara señal de acción por parte del Presidente.

Seis meses después, el 7 de septiembre de 1993, el vicepresidente Al Gore remitió al presidente Clinton el informe de la *National Performance Review* (Gore, 1993). El título del documento reflejaba, en palabras del propio Gore, sus metas: *moving from red tape to results to create a government that works better and costs less*.

Pasar del rígido apego a la rutina y la reglamentación, del papeleo, los trámites engorrosos y los expedientes, hacia los resultados, para crear un gobierno que trabaje mejor para el pueblo y cueste menos, implicaba un cambio radical en la manera como operaba el gobierno; remplazando a la burocracia piramidal por un gobierno emprendedor que faculte, y dé poder (*empowers*) a los ciudadanos y a las comunidades para cambiar al país desde la base.

El movimiento de “reinventar el gobierno” no es un asunto de política ni está impulsado por ninguna ideología política, sino por una absoluta necesidad: “el gobierno está descompuesto y hay que arreglarlo”.

Con tal propósito, el plan para traducir en realidad la visión de un gobierno que trabaje para el pueblo, desembarazado de la burocracia inepta y del despilfarro, libre de trámites engorrosos e innecesarios y de reglamentaciones sin sentido, para que continúe siendo el catalizador de los esfuerzos, se basa en cuatro principios clave:

- 1) *Desregular y eliminar el papeleo y la rutina.*
- 2) *Considerar a los clientes en primer lugar.*
- 3) *Facultar (“empowerment”) a los empleados* para que alcancen resultados, descentralizando autoridad y removiendo obstáculos.
- 4) *Reducirse a lo básico: gobernar mejor con menos, mediante la reingeniería del modo como se trabaja y el reexamen de los programas y los procesos.*

Para inventar un gobierno que pusiera en primer lugar al público se debería:

- Crear un claro sentido de misión.
- Dirigir mejor el curso de la nave y “remar menos”.
- Delegar autoridad y responsabilidad.
- Reemplazar las reglamentaciones con incentivos.
- Desarrollar presupuestos basados en resultados.
- Exponer las actividades federales a la competencia.
- Buscar soluciones de mercado, no administrativas.
- Medir el éxito mediante la satisfacción del cliente.

Este enfoque, advierte el *Informe de la National Performance Review*, tiene mucho en común con otras filosofías de gerencia, tales como la de la calidad y la reingeniería de procesos de las empresas de negocios. Sin embargo, estas disciplinas fueron desarrolladas para el sector privado, donde las condiciones son completamente diferentes. Así, las doctrinas de la gerencia en el sector privado tienden a pasar por alto algunos pro-

blemas centrales del gobierno: los monopolios y su obsesión con los procesos en vez de los resultados, entre otros. Por consecuencia, el enfoque va más allá de los métodos del sector privado.

La *National Performance Review* fue concebida como un compromiso de inversión a largo plazo para el cambio, en la cual las personas que trabajan más cerca de los problemas son las que más saben cómo resolverlos. Para ello cada miembro del gabinete debe crear un “equipo de reinención” que rediseñe su dependencia y “laboratorios de reinención” para comenzar a experimentar de inmediato.

La misión de esta tarea irá más allá de recortar costos, ya que no se trata simplemente de ajustar piezas del gobierno, sino de “reinventar la forma como hace todo”. No es lograr tan sólo un gobierno más eficiente, es crear uno más eficaz. Después de todo el pueblo no quiere un gobierno que falle con mayor eficiencia. Quiere un gobierno que funcione. Para proporcionar a la gente lo que desea, no se deben arrojar por la borda los valores tradicionales que sustentan el acto de gobernar democrático. Se busca transformar las burocracias porque precisamente han fracasado en promover esos valores.

Una revisión de los informes más recientes de la OCDE en materia de gerencia pública (1997) y gerencia de desempeño (1997) muestran que la administración está transformando las agencias en organizaciones adelgazadas y flexibles, que ponen énfasis en el desempeño y la rendición de cuentas, en lugar de los procesos, mediante la medición del resultado de los programas, mejorando el servicio a los clientes, la delegación de autoridad y un mayor empleo de mecanismos de mercado.

La fuerza de trabajo se ha recortado en más de 200 mil empleados desde 1993. La finalidad es reducir el gobierno, al tiempo que se vuelve más eficiente y con una mejor gerencia. Asimismo, el énfasis se desplaza al examen de cuáles son las actividades en que debería involucrarse el gobierno.

En el año de 1994 se publicaron los *Standards for Serving the American People* (Clinton-Gore, 1994). Estos estándares de servicio al público tienen por objeto restablecer la confianza en el gobierno por parte de sus “clientes”. Como señala la orden ejecutiva 12862 (*Setting*

Customer Service Standards) se requiere una continua reforma de las prácticas gerenciales y las operaciones de las ramas del Ejecutivo para proporcionar servicios al público que igualen o excedan a los mejores del sector privado. Por consiguiente, se ordenó establecer e implantar estándares de calidad que orientaran esas prácticas y operaciones. Hasta el año de 1997 las agencias habían expedido cerca de dos mil estándares identificando con los clientes sus necesidades en cuanto a calidad, resultados y mejoramiento de los servicios con la meta última de que sean “iguales a los mejores en los negocios”.

Una siguiente fase de los esfuerzos de la administración para mejorar la prestación de los servicios públicos fue inaugurada por el vicepresidente Gore en 1995, promoviendo “organizaciones basadas en el desempeño” (*Performance-Based Organizations*, PBO). Mediante estas organizaciones, las funciones de servicio al cliente se transforman en tareas dirigidas hacia la consecución de resultados.

Para el año de 1999 se esperaba que las agencias prepararan sus planes estratégicos y de desempeño anual, definiendo metas para el año fiscal. Con base en estos planes, la oficina de gerencia y presupuesto (OMB) elaboró el plan de desempeño para todo el gobierno.

Otras de las tareas principales más recientes han consistido en cambiar el rostro de las reglamentaciones federales y, por ello, la gran importancia de su revisión y mejoramiento. A tal efecto, el Presidente ordenó hacerlo página por página y eliminar las que fuesen una carga pesada u obsoletas. Para 1997 se habían eliminado 16 mil páginas de reglamentaciones y mejorado 31 mil.

II.2. Cambio de paradigma en gerencia pública

Los cambios societarios que confrontan los países miembros de la OCDE (OECD, 1995; 1997) son imponentes en cuanto a su ámbito y alcance, por lo cual las sociedades y las economías se preparan para hacer frente a esos retos a medida que se mueven hacia el próximo siglo. La economía internacional, más abierta y dinámica de manera incrementada, asigna gran

valor a la competitividad nacional y resalta la mutua dependencia entre los sectores público y privado. El entorno internacional del sector público ha cambiado en forma dramática. El desarrollo del mercado global, la desregulación e internacionalización constituyen rasgos distintivos que lo presionan para que mejore su desempeño.

Asimismo, se percibe con mayor intensidad que su eficiencia es inferior a la del sector privado y por tanto debería asemejarse más a la empresa de negocios. Es cuestionado el papel del Estado y la habilidad del gobierno para resolver los problemas económicos y sociales por los medios tradicionales. Y la gente se pregunta si ciertas cosas no podrían realizarse con más eficacia por otra vía distinta a la del sector público.

A lo anterior cabe agregar los límites al crecimiento futuro de este sector, debido al déficit presupuestal y el alto nivel de la deuda pública frente a las demandas ciudadanas más diversificadas y sofisticadas. Los ciudadanos se han vuelto más demandantes. Quieren opciones de “voz” y “salida”. En otras palabras, desean un mayor uso de la palabra para opinar respecto de lo que el gobierno hace y cómo lo hace. Demandan una mayor capacidad de respuesta de los servicios y libertad de elección entre los prestadores de los mismos. Esperan la misma calidad de servicios que la que consiguen del sector privado. Insisten en obtener mayor valor a cambio de sus impuestos. Se encuentran más articulados y mejor organizados.

De igual forma los ciudadanos son más críticos de las administraciones que aparecen sobreburocratizadas y sirviéndose a sí mismas (OECD, 1995). De manera casi generalizada, advierte Johnston (1993), la población se muestra negativa con respecto a los “burócratas” y aborrece a la “burocracia”. Asimismo, le desagradan los políticos como grupo y desconfía de ellos. Sin embargo, agrega Johnston, las agencias gubernamentales no han puesto en tela de juicio el modelo que sustenta su organización. Se atacan los “síntomas” de la burocracia, en lugar de su “causa raíz”. El problema radica en que “el gobierno está sustentado en la forma burocrática de organización; y de tal manera funciona como una burocracia”. Por el contrario, muchas empresas del sector privado ya han reemplazado esa forma de organización con nuevos “paradigmas”.

Del mismo modo, la insatisfacción con las acciones del gobierno y el cuestionamiento de su autoridad, se ven como síntomas de percepción de un “déficit democrático” y una administración derrochadora e ineficaz. Según advierte una publicación de la *Brookings Institution* (DiIulio, *et al.*, 1993), la crisis no es tan sólo de déficit presupuestal, sino por “déficit de desempeño”. Los ciudadanos han perdido en forma creciente la fe en cuanto a la habilidad del gobierno federal para prestar, con capacidad de respuesta, servicios eficientes y de alta calidad. Sencillamente, la gente está a disgusto con el gobierno que tiene y siente que no funciona bien (Johnston, 1993; Gore, 1993).

Por otra parte, la OCDE encuentra en su informe *Governance in Transition* (1995), preparado por su *Public Management Service* (PUMA), que la gobernabilidad en la “era de la información” requiere de una nueva relación entre el gobierno y una sociedad mejor educada e informada. Esto implica, entre otras cosas, mayor transparencia y participación. Los clientes, y en especial los particulares y las pequeñas empresas, no comprenden cómo funciona la administración y, por consiguiente, tienen mayor dificultad para relacionarse con ella. Si no saben quién está encargado de qué, tampoco podrán saber a quién dirigirse para obtener un servicio, cumplir una obligación, quejarse o considerar a alguien responsable. La administración comprensible exige definir con claridad responsabilidades y competencias (OCDE, 1991).

En tal circunstancia, observa la OCDE (1995), los países responden a los retos de diferente manera, y si bien no existe un modelo único, pueden identificarse algunas tendencias comunes. Las estructuras de gobernación tradicionales y las respuestas gerenciales clásicas de “más de lo mismo” son inapropiadas en tales situaciones.

En consecuencia, se requiere un cambio radical en la gobernancia (*governance*), que incluye a la administración pública y las instituciones, los métodos y los instrumentos para gobernar, las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, agrupaciones, empresas de negocios y el papel del Estado para proteger la capacidad real de gobernar y la prestación de servicios.

Tales reformas han sido descritas como un “cambio de paradigma”, por cuanto la naturaleza fundamental y global de los cambios representan el movimiento a un “nuevo orden”. Esto significa que:

- a) la cultura del sector público se transforma;
- b) el papel del gobierno es revalorizado;
- c) nuevas formas de asegurar la provisión de los servicios públicos se ponen a consideración; y
- d) se forjan nuevas relaciones en la participación del poder a diferentes niveles. Factor clave lo es pasar de la centralización, orientada a lo “micro”, hacia la descentralización. La “devolución” de autoridad gerencial es una piedra angular de las reformas para mejorar el desempeño del sector público, a cambio de los controles centrales de orden político, de gerencia y financieros.

Asimismo, sostiene Barzelay (1992), el empleo creciente de términos, tales como “clientes, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, facultación (*empowerment*) y flexibilidad”, por parte de quienes tratan de mejorar las operaciones del gobierno, indica que el *paradigma burocrático* ya no es más la principal fuente de ideas, ni una argumentación sobre la gerencia pública.

El “cambio de paradigma” desplaza el propósito de las reformas burocráticas de capacitar al gobierno para servir al interés público, hacia “los resultados que el ciudadano valora”. Si bien el primero suponía que el gobierno serviría al interés público si era honesto y eficiente, la estrategia con tal fin presumía que las decisiones tomadas de acuerdo con estándares profesionales serían congruentes con las necesidades colectivas de los ciudadanos. Sin embargo, esa presunción dejó de ser razonable por cuanto el gobierno falla, con frecuencia, en producir los resultados deseados desde el punto de vista de los ciudadanos, al suponer que sus pautas profesionales internas definen el interés público. Por tanto, la expresión del nuevo paradigma: “los resultados que el ciudadano valora”, es deseable; y, además sugiere la red de ideas acerca de las *organizaciones centradas en el cliente*, enfatiza los resultados respecto de los insumos y los procesos, e

implica que lo valorado por los ciudadanos no puede presumirlo la comunidad profesional del gobierno.

En ese orden de ideas, para Barzelay las líneas del “paradigma alterno” al burocrático son las siguientes:

- Una agencia burocrática está enfocada en sus propias necesidades y perspectivas. Una dirigida al cliente está centrada en las necesidades y perspectivas de éste.
- Una agencia burocrática está focalizada hacia los roles y responsabilidades de sus partes constitutivas. Una orientada al cliente permite que toda la organización funcione como un equipo.
- Una agencia burocrática se define a sí misma por las tareas que desempeña y la cantidad de recursos que controla. Una guiada hacia el cliente se define a sí misma por los resultados que logra para con ellos.
- Una agencia burocrática controla costos. Una orientada hacia el cliente genera valor neto de los costos.
- Una agencia burocrática se apega a la rutina. Una interesada en el cliente modifica sus operaciones en repuesta a la demanda cambiante de sus servicios.
- Una agencia burocrática lucha por conservar la multitud de miembros. Una centrada en la clientela compite por su negocio.
- Una agencia burocrática insiste en seguir los patrones prescritos para los procedimientos. Una focalizada en el cliente desarrolla opciones en sus sistemas operativos cuando sirven a su propósito.
- Una agencia burocrática anuncia sus políticas y planes. Una centrada en el cliente se involucra en una comunicación en ambos sentidos con ellos, con objeto de evaluar y revisar su estrategia de operación.
- Una agencia burocrática separa las tareas de pensar y actuar. Una dirigida al cliente faculta (*empowers*) a su personal de línea para que formule ideas acerca de cómo mejorar el servicio y el valor para el cliente.

El autor también distingue ambos paradigmas como sigue:

Comparación de paradigmas

<i>Paradigma burocrático</i>	<i>Paradigma posburocrático</i>
Interés público	Resultados que valora el cliente
Eficiencia	Calidad y valor
Administración	Producción
Control formal	Apego a las normas
Especificación de funciones, autoridad y estructuras	Identificación de la misión, servicios, clientes y productos
Justificación de costos	Prestación de servicios de valor
Énfasis en la responsabilidad	Práctica de la rendición de cuentas
	Fortalecimiento de las relaciones de trabajo
Observancia de regulaciones	Comprensión y aplicación de normas y procedimientos
	Identificación y solución de problemas
	Mejora continua de procesos
Operación de sistemas administrativos	Separación del control en los servicios
	Obtención de apoyo a las normas
	Ampliación de la libertad de elegir a prestadores de servicio
	Fomento de la acción colectiva
	Otorgamiento de incentivos
	Medición y análisis de resultados
	Empleo de una mayor retroalimentación de los clientes

Por su parte, la OCDE ha observado en los países miembros que el “paradigma emergente” de la *gerencia pública* se caracteriza por:

- Un enfoque más centrado en los resultados, en términos de eficiencia, eficacia y calidad de servicio.
- El remplazo de estructuras organizativas jerarquizadas y fuertemente centralizadas por entornos de gerencias igualmente descentralizadas, en donde las decisiones sobre la asignación de recursos y la prestación de

servicios son tomadas lo más cercanas al punto de entrega, y lo cual permite la retroalimentación de los clientes y otros grupos de interés.

- La flexibilidad para explorar alternativas de provisión directa de servicios y de una reglamentación que podría conducir a resultados más eficaces.
- Una mayor concentración en la eficiencia de los servicios prestados directamente por el sector público, incluyendo el establecimiento de metas de productividad y la creación de ambientes competitivos dentro y entre las organizaciones del sector público.
- El fortalecimiento de las capacidades estratégicas en el centro del gobierno para guiar la evolución del Estado y permitirle que responda a los cambios externos y a intereses diversos de manera automática, flexible y a menor costo.

En resumen, y siguiendo al mismo autor, desde una perspectiva posburocrática el reto central de las organizaciones es canalizar las energías humanas, en pensamiento y obra, hacia un quehacer socialmente útil. Los servidores públicos requieren mejores categorías que funciones, autoridad y estructura para asumir ese reto. Los conceptos de misión, servicios, clientes y resultados son más valiosos por cuanto ayudan a los servidores públicos a articular sus propósitos y deliberar acerca de cómo adaptar sus tareas para alcanzarlos. Las *misiones* son demandas a las que contribuye una organización, de manera particular o distintiva, para el bienestar público. Los *servicios* consisten en los productos de la organización. Los *clientes* son los individuos o grupos (internos o externos a la organización) ante quienes se debe responder y rendir cuentas. Los *resultados* son estados situaciones, definidos con precisión.

Este cambio fundamental de perspectiva obliga a comprometerse con las cosas que la organización intenta producir por medio de sus actividades. Esto conlleva un difícil proceso de “cambio cultural”. En lugar de pensar en la prestación de servicios en términos de procesos preestablecidos y estructuras rígidas, las instituciones y los individuos deben ser estimulados para enfocarse más hacia el mejoramiento de los resultados de las interven-

ciones públicas, incluyendo la exploración de alternativas para la provisión directa de los servicios por el público (OECD, 1995). A manera de ejemplo, a inicios de los años ochenta los ejecutivos de las agencias gubernamentales de Minnesota se dieron a la tarea, con el apoyo de los gerentes de nivel operativo, de identificar a sus clientes, clarificar las relaciones de rendición de cuentas, rediseñar las estrategias de operación e introducir la libertad de los usuarios para elegir prestadores internos de servicios, y competencia, además de que instrumentaron procesos de gerencia cuya atención se concentró en los resultados, en vez de los insumos (Barzelay, 1992).

Asimismo, para el desarrollo de una cultura orientada hacia el desempeño es fundamental incrementar la autonomía y la flexibilidad en el uso de los recursos. La *devolución* de la facultad para tomar decisiones relativas al empleo de los recursos humanos y financieros tiene el propósito de alentar a los gerentes a centrarse en los resultados. La devolución ha resultado muy exitosa apoyada en rigurosos requerimientos de desempeño y una acrecentada rendición de cuentas.

Hacer que el gobierno esté más orientado al cliente es de igual manera central para una mayor orientación al desempeño (OCDE, 1995). Por el contrario, una organización burocratizada se enfoca más a satisfacer únicamente sus propias necesidades y no parece estar interesada en las necesidades de sus clientes. En cambio, cuando la misión de la organización está focalizada en su clientela, su enunciado la coloca en una relación de apoyo y colaboración con los ciudadanos, diseñándola en función de lo que éstos quieren. Apartada del paradigma burocrático, su misión es la satisfacción del cliente (Johnston, 1993).

En tal sentido, los gobiernos están acometiendo la reforma de sus administraciones públicas presidida por la idea de que la creencia clásica en unas relaciones descompensadas entre administración-administrados debe dar paso a una nueva concepción de carácter igualitario en la que “la administración no es sino un servicio y el público, su clientela”. La tarea es poner las administraciones públicas al servicio de las necesidades de los “ciudadanos/clientes”. Las *ideas fuerza* que se expresan en el *nuevo paradigma* son, entre otras, las de “cliente, eficacia, capacidad de respuesta, adaptación, eficiencia,

resultados, calidad”, que hasta hace poco se consideraban propias de los sectores competitivos, son ahora ideas que penetran cada vez más las relaciones entre las administraciones públicas y la sociedad, sostiene la OCDE (1995).

Al mismo tiempo que la administración pública es consciente de que el público desea una mayor capacidad de respuesta, y acepta la idea de que el público es un cliente y ella está a su servicio, también reconoce que la capacidad de respuesta exige un nuevo estilo administrativo: el de la “gestión pública”. Entendido como lo opuesto a la actitud “administrativa” y abierto al *marketing*.

II.3. La estrategia del cambio

La *reforma de la gerencia pública* no se desarrolla por sí misma. Con tal finalidad los gobiernos deben elaborar una estrategia y un soporte organizativo para que se produzca el cambio. A manera de ejemplo, la experiencia de reforma de la gerencia pública en Portugal (OCDE, 1996) arroja las siguientes lecciones:

- 1) La nueva estrategia ha adoptado una nueva terminología. Así, la “modernización” tiene que ver con el reemplazo de la “cultura administrativa” por una “cultura gerencial”.
- 2) Los “administradores públicos” deben convertirse en “gerentes públicos”, de tal modo que en vez de simplemente aplicar instrucciones, reglamentos y procedimientos, asumen la responsabilidad por los resultados a través de la *gerencia* de los recursos puestos a su disposición.

De igual manera, el enfoque administrativo de la reforma estaba interesado técnicamente en la modificación o redacción de nuevas leyes y expedición de instrucciones acerca de procedimientos y regulaciones, así como el cambio de organogramas. El “enfoque gerencial” considera el “cambio” como una *cuestión de gerencia*, e implica que es una intervención que también debe ser objeto de gerencia. El siguiente cuadro es ilustrativo de la estrategia de cambio seguida.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

Evolución de la estrategia de reforma

	<i>De</i>	<i>Hacia</i>
Terminología	Reforma	Modernización
Objetivo principal	Mejorar las estructuras, regulaciones y procedimientos	Oferta de mejores servicios
Primer nivel de clientes de las intervenciones de reforma	Unidades del gobierno y servidores públicos	Ciudadanos y empresas
Foco de las iniciativas	Necesidades internas	Necesidades externas
Objeto de las iniciativas	Sistemas/métodos	Valores/cultura
Contexto de las intervenciones	Administrativo	Gerencial
Enfoque de la reforma	Global	Selectivo
Responsabilidad para seleccionar las acciones específicas y diseñarlas	De la cúpula a la base	De vuelta a la base
Naturaleza de las acciones de cambio	Obligatorias	Voluntarias
Estilo de implantación	Grandes paquetes de intervención	Pequeños paquetes
Responsabilidad general de la reforma	Unidad central	Unidad pequeña flexible

Este ejemplo es coincidente con las estrategias de reforma experimentadas por los países miembros de la OCDE, cuyas líneas generales están referidas a:

- El establecimiento de un sector público orientado al servicio del cliente en cuanto a una de las principales fuerzas impulsoras de la reforma.
- La implementación de las reformas no está referida únicamente al cambio de estructuras, regulaciones y procedimientos; también tiene como meta el cambio de cultura en el servicio público.
- Las estrategias de cambio son flexibles y dinámicas, adaptables en la medida que cambian las tareas de reforma.
- Los cuerpos de gerencia centrales se apartan de la prescripción detallada acerca de cómo los gerentes de línea deberían operar.
- La dinámica de la reforma comprende necesariamente una gran dosis de aprender-haciendo.
- Las estrategias de reforma deben encarar con coraje la resistencia al cambio. Vencer la resistencia a las reformas y mantener la reforma en la agenda política es uno de los principales puntos de interés.
- Para tener éxito, las reformas dependen del apoyo del nivel más alto.
- Es importante mostrar los primeros beneficios de las reformas.
- Es crucial ganar votos en favor de la reforma fuera del servicio público.

En suma, la capacidad de gestión del proceso de reforma se convierte en el factor más importante para llevar al cabo la reforma de la gerencia pública. La experiencia de la OCDE (1995) muestra que las reformas tienen como finalidad producir cambios duraderos, transformando el comportamiento y los valores, lo cual requiere transformar actitudes y examinar cómo los cambios influyen en las personas, sus relaciones entre sí y con el trabajo. En consecuencia, este tipo de reformas toma tiempo y su implementación va más allá del cambio de estructuras, normas jurídicas y procedimientos. Esto es tan sólo el principio.

Asimismo, la capacidad para conducir la reforma es crucial. El cambio incremental puede resultar inadecuado, en tanto el rediseño total

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

puede ser muy ambicioso. Una estrategia de reforma de “radicalismo selectivo” podría resultar óptima, como por ejemplo: perseguir un número de reformas clave lo suficientemente radicales como para hacer una verdadera diferencia y despertar el interés político, al mismo tiempo que permanecen realistas y manejables.

El paso y la secuencia de las reformas puede variar dentro de la estrategia global. La identificación temprana de posibles fuentes de apoyo y resistencia es también crucial. Por consiguiente, el apoyo externo puede ayudar a mantener el apoyo al más alto nivel y salvar la inevitable resistencia al cambio. Las fuentes de apoyo incluyen los medios de difusión, los grupos laborales, de negocios, de cabildeo y de ciudadanos. La responsabilidad de la implantación de las reformas descansa principalmente en las dependencias y las agencias operativas, con una adecuada dirección y soporte del centro. En tanto la responsabilidad principal de la reforma global reside en dos ubicaciones centrales clave: las oficinas del “centro de gobierno” (el primer ministro o el secretario de la presidencia); y los cuerpos del “centro de gerencia” (ministro de finanzas, de administración pública o del interior).

II.4. Reforma de la gerencia pública orientada a la gobernancia

Los retos societarios que encaran los países miembros de la OCDE los ha llevado a preparar sus sociedades y economías para hacerles frente, en la medida que se mueven hacia el nuevo siglo. Entre las medidas que se adoptan se encuentran la reducción del presupuesto, la desregulación, las nuevas tecnologías, los nuevos métodos de gerencia, las nuevas herramientas y los criterios de evaluación, descentralización, devolución, codificación y flexibilidad en el presupuesto y en materia de recursos humanos; además de la calidad de servicio y orientación al cliente así como la privatización (Wright, 1992; citado por la OECD en *In Search of Results*, 1997).

Agrega la OCDE, en su informe *In Search of Results. Performance Management Practices*, (OCDE, 1977), que el interés por mejorar el desem-

peño de un gobierno competitivo con el sector privado y con otros gobiernos ha resultado en la búsqueda de incentivos sistémicos en esa mejora. Para ser exitosos, tales incentivos necesitan estimular y acrecentar la economía, la eficiencia, la eficacia y la calidad de servicio. O, dicho de manera más sencilla: mejorar el desempeño del gobierno. Así, la gerencia basada en el desempeño se ha tornado un elemento clave en los programas de reforma. Más aún, la orientación a resultados y la toma de conciencia en los costos se ha vuelto un criterio clave de esas reformas.

En el contexto de los países miembros de la OCDE en la actualidad se da una discusión ideológica y técnica con respecto a la legitimidad del gobierno en la sociedad. Surgen *déficits democráticos* y las brechas entre el Estado y los ciudadanos resultan obvias para los políticos y el público en general. La prestación de los servicios por el sector público se ha convertido en una cuestión clave dentro de la reconstrucción de la legitimidad del gobierno.

En aras de entender las implicaciones de esta discusión sobre el desempeño de la gobernancia o *governance*,¹ en el citado Informe de la

¹ “*Governance*” es una palabra del idioma inglés de la que carecemos nosotros (Seara Vázquez, 2000), la cual incorrectamente se ha traducido al español como “governabilidad” (PNUD y Universidad de las Naciones Unidas (UNU), citado por Barenstein, 1994). Esta última equivale a *governability*, con la misma significación (Seara Vázquez). Para la OECD (1995) *governance* es “el acto de gobernar en su más amplio sentido”. Comprende a la administración pública y a las instituciones, métodos e instrumentos para gobernar, además de las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos (incluyendo a las empresas y otras agrupaciones de ciudadanos), así como el papel del Estado. También se le define como “la acción, la función o el poder del gobierno y el desempeño de sus funciones” (*Webster’s New World Dictionary of the American Language*, New York: Fawcett Popular Library, 1979). Otros significados de *governance* son: *a*) el proceso por el cual se ejerce la autoridad en la gerencia (*management*) de los recursos económicos y sociales de un país; y *b*) la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas; y en general, el ejercicio de las funciones del gobierno” (The World Bank, 1992). En términos similares, *governance* es, para Jaycox (1992), “el empleo de la autoridad política y el ejercicio del control sobre una sociedad y la gerencia (*management*) de sus recursos. *Governance* se traduce como “gobierno, ejercicio del poder, autoridad” (*Appleton’s Revised Cuyás Dictionary*); Carlos Fuentes

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

OCDE (1997) se consignan los cuatro elementos del legítimo acto de gobernar, los cuales proporcionan, según Beetham, un marco de referencia útil a partir del cual comenzar:

Primero, *existe legalidad*. Hay correspondencia entre las decisiones y las normas de acuerdo con el principio de apego a la ley.

Segundo, *existe legitimidad de la ley*. El Legislativo y el poder legal, al igual que las leyes y las mismas reglamentaciones son legítimas.

Tercero, *existe un uso legítimo del poder*. El Estado y el uso del poder están orientados hacia el interés general.

Cuarto, *el gobierno debe contar con la aprobación de los ciudadanos*. Esto incluye que, en ocasiones, los ciudadanos están en desacuerdo con los responsables de la política pública y la gerencia pública.

La orientación hacia el “interés general” del tercer elemento ocupa un lugar prominente en las discusiones acerca de la reforma del desempeño gerencial, en particular con respecto a la gerencia de la política y la prestación de los servicios por las agencias gubernamentales. En la medida en que la economía, la eficiencia, la eficacia y la calidad van siendo aceptadas como criterios operativos del interés general, se tornan esenciales en el apoyo de la legitimidad del gobierno. De tal manera, la gerencia de la política y la prestación de los servicios debe respetar los requerimientos básicos que caen bajo la designación de “buen desempeño”. Esto ha resultado en muchos países en una estrategia general de “la acción de gobierno basada en el desem-

(1999) emplea la expresión “gobernancia”; en una obra de Yehezkel Dror (1996) se habla de “gobernación”; Alcántara Sáenz (1995) la aplica en el sentido de “la acción de gobierno”; y otros se valen del neologismo “*gubernabilidad*” (Barenstein, PNUD y ONU). El concepto de “*gubernabilidad*” tiene que ver con el “funcionamiento del Estado y de la sociedad civil, su interacción y los procesos, normas e instituciones por medio de las cuales los mismos operan en varios niveles desde el internacional hasta el nacional, regional y local, y en todas las esferas de importancia para la sociedad, es decir, los sectores social, cultural y político” (PNUD y ONU, citado por Barenstein). En ese orden de ideas, *governance* para Seara Vázquez “se refiere a los instrumentos jurídico-políticos y al modo en que operan para tratar de ordenar el sistema social, a los distintos niveles, incluido el internacional”.

peño” (*performance governance*), de la cual la “gerencia orientada al desempeño” (*performance management*) es parte principal.

Para la OCDE (1997), una estrategia de “acción de gobierno orientada al desempeño” implica dar respuesta a tres cuestiones principales:

- ¿Qué parte de la sociedad debería corresponder al gobierno?
- ¿Cuál debería ser el papel del gobierno en la sociedad?
- ¿Cómo debería funcionar el gobierno para asegurar el desempeño?

Se dice que el Estado moderno debería ser un Estado modesto. Una tendencia general es la de “reducir la porción de recursos sociales que comparte el gobierno” (por ejemplo: el porcentaje del PNB). Combinado con la necesidad de reducir el déficit público, lo anterior ha resultado en centrarse en el ahorro vía mayor eficiencia, recortes presupuestales, reducir las actividades y la privatización de las actividades del Estado.

De igual forma, la tendencia general apunta a “ver el papel del gobierno como de menor alcance” en el control de la sociedad, tal como sucedió con anterioridad. El gobierno es un actor que no se encuentra necesariamente por encima de los demás. La formación de asociaciones del tipo público/público, público/privado y público/organizaciones sin fines de lucro, es importante. Nuevos actores intervienen de manera activa en el proceso de gobernanza. Así, por ejemplo, la clientela de los servicios públicos no es sólo consultada, sino que interviene en la fijación de estándares, la toma de decisiones e influye en las mediciones y evaluaciones de la prestación de los servicios.

Con respecto a la tercera cuestión, los cambios en la intervención y la posición del gobierno tienen implicaciones directas en su funcionamiento. Tal es el caso de la reducción del tamaño, lo cual obliga a centrar la atención con mayor claridad en tareas clave. Aún más, nuevos actores, nuevos papeles y nuevas interacciones requieren nuevas reglas internas, criterios y estructuras para acomodarse a los cambios. Sin embargo, el funcionamiento clásico del gobierno no es capaz de mantener el ritmo con un entorno del cual depende con velocidad. La gobernanza de diversos

procesos complejos y dinámicos requiere de nuevas capacidades que no poseen las tradicionales estructuras y los métodos de operación administrativos y burocráticos.

En ese orden de ideas, Dror (1996) nos advierte también en su obra *La capacidad de gobernar* que vivimos en una época de transformaciones radicales, cuyas discontinuidades crean nuevas perturbaciones. Una característica de nuestro tiempo lo es también la “globalidad” de las transformaciones, por lo que el proceso de cambio impone serios desafíos a la “capacidad de gobernar”. Las entrañas de las instituciones gubernamentales están obsoletas y son incapaces de vérselas con las exigencias y oportunidades cambiantes que surgen a vertiginosa velocidad. De aquí la necesidad de “rediseñar la gobernación” para hacer frente a esas transformaciones globales.

Retomando el Informe de la OCDE, se hace necesaria una sinergia de la capacidad de dirección o conducción (*steering*) de los diferentes actores autónomos pero interactuantes. Redes y una acrecentada autoconducción deberían garantizar esta capacidad del acto de gobernar.

Sobre la base de los elementos de legitimidad y las cuestiones que se han estado discutiendo, la OCDE extrae los siguientes tres elementos clave entre los temas principales de la tendencia hacia el desempeño de la gobernanza:

- Una posición normativa en cuanto al tamaño del gobierno dentro de la sociedad (“¿qué debería hacer?”, “¿cuáles serían sus tareas claves? Esto tiene implicaciones para el ahorro y el tamaño del presupuesto).
- Posicionamiento entre los diferentes actores en la sociedad para conseguir el logro de resultados (*to get things done*) y definir sus relaciones, como por ejemplo: los ciudadanos en cuanto clientes, actores privados y gerentes públicos. Esto tiene implicaciones para el buen desempeño de redes, asociaciones e interacciones.
- La gerencia de desempeño (*performance management*) en el propio sector público. Esto tiene que ver, a su vez, con llevar al cabo una buena gerencia de las políticas y la prestación de los servicios.

La gerencia de desempeño en el sector público constituye así un elemento clave dentro de una estrategia más amplia del desempeño de la gobernancia.

Los principales elementos de la gerencia del desempeño son sus *objetivos, enfoques, arreglos institucionales y sistemas de información del desempeño*.

En cuanto a los primeros:

- El deseo de mejorar el funcionamiento interno trae como resultado un objetivo de mejoramiento continuo en el desempeño. Mejorar las operaciones y la prestación de los servicios implica la revisión de las estructuras, el funcionamiento y la interacción de instituciones de manera que permita ajustes y mejoramientos progresivos.
- Los nuevos modos de interacción entre socios en la red societaria resulta en el objetivo de mejoramiento de los mecanismos para distribuir y clarificar las responsabilidades y el control. Este objetivo cobra realce donde las relaciones son menos jerárquicas e involucran nuevos actores y, por consecuencia, se requieren nuevas estrategias para acrecentar la rendición de cuentas; en particular la externa.
- La necesidad de restricción fiscal (o reducción) resulta en el objetivo de realizar ahorros recortando actividades y presupuestos e incrementando los beneficios de la eficiencia.

Respecto del segundo de los objetivos, diferentes países aplican distintos enfoques para introducir las innovaciones de gerencia de desempeño (de la cúpula a la base *versus* de la base a la cúpula; global *versus* incremental; *de jure versus* de facto; *ad hoc versus* sistemática).

Por lo que se refiere a los arreglos institucionales, también se dan opciones diferentes en montar marcos institucionales para implementar las innovaciones (papel de las dependencias de finanzas y presupuesto, de otras dependencias y de cuerpos especiales de gerencia) y garantizar esos objetivos (mecanismos tipo mercado y/o gerencia interna; grado de consolidación de los ciclos de las políticas y/o entidades autónomas objeto de la devolución de autoridad para la toma de decisiones; manejo de sus recursos y descentralización).

El interés por un mejor desempeño (ejemplo: elevar la economía, eficiencia, eficacia y calidad de servicio) resulta en la búsqueda de incentivos sistémicos con tal fin. Esto significa poner presión interna en los gerentes y presión externa sobre las organizaciones mediante sistemas orientados al mercado. Crear tal sistema de incentivo implica un cambio en el marco de gerencia de desempeño que “va de la administración a la gerencia” y “de la burocracia al mercado”.

El modelo de gerencia se basa en la cultura interna de “hacer que los gerentes hagan gerencia” (*make managers manage*), opuesto al “modelo del administrador” cuyos valores se sometían a las normas y reglamentaciones prestablecidas. El cambio al modelo gerencial tiene la finalidad de facultar a los gerentes (*empowering*), requiriendo de ellos que asuman responsabilidad, otorgándoles grados de libertad operativa, al tiempo que se garantiza la rendición de cuentas.

En apoyo de un verdadero cambio cultural deben emplearse una serie de “técnicas”, incluyendo la planificación corporativa, la fijación de metas, devolución de la gerencia de recursos, monitoreo de información del desempeño y evaluaciones regulares aplicando criterios de comparación (*benchmarked criteria*) del desempeño con otras empresas o agencias.

Así también, el “modelo de mercado” está basado en mecanismos tipo mercado opuestos al “modelo burocrático” que opera el servicio público sobre la base de proveedor monopolístico. Tiene el propósito de “dejar que los gerentes hagan gerencia” (*letting managers manage*) en términos similares a sus contrapartes privados.

Para promover una orientación al desempeño, el sistema está sujeto a disciplinas de mercado tales como presentar ofertas competitivas y contratar la prestación de servicios por fuera (*contracting out*), recuperación de costos y contabilidad de acumulación de intereses (incluyendo costos de capital), la observancia de estándares de desempeño e incluso llegar a la privatización total de la actividad.

Este cambio combinado significa que las burocracias tradicionales con predominio del “administrador” están siendo remplazadas por organizaciones orientadas al mercado y predominio del “gerente”. Elementos ambos que deben estar presentes para un sistema de incentivo exitoso.

Finalmente, los sistemas de información del desempeño, consisten en sistemas de medición (de actividades, productos, resultados, calidad, etcétera), ciclos de gerencia financiera adaptados (presupuesto, contabilidad, auditoría, revisión y evaluación), mecanismos para rendir informes e información respecto del estatus del desempeño (grado de disponibilidad pública, informes anuales, informes presupuestales, planes corporativos, contratos de desempeño), mecanismos para usar esta información de desempeño (presupuesto de desempeño y remuneración con relación al desempeño), y técnicas de soporte a la gerencia orientada a resultados (administración de riesgo, comparación del desempeño (*benchmarking*), poner a competir actividades en el mercado, etcétera.)

Concluye la OCDE que las tendencias generales *desde la burocracia al mercado y desde los administradores a los gerentes, desde la centralización a la descentralización, la devolución y subsidiaridad, y desde las políticas consolidadas a las poco integradas*, se combinan para resultar en un complejo de relacionamientos de desempeño y rendición de cuentas. Estos cambios requieren una gerencia de desempeño más global, y quizás un sistema de gobernancia basado en resultados que proteja las cuestiones de legitimidad. Operacionalmente, el fortalecimiento de la gerencia de desempeño significa un cambio a:

- Una visión estratégica general, en vez del control *ex ante*.
- Un centro que devuelve la responsabilidad operativa y somete a rendición de cuentas a quienes la asumen, en lugar de organizaciones que controlan desde el centro (por ejemplo, finanzas, personal, operaciones cotidianas). Así, “la devolución de la autoridad es la piedra angular de las reformas para mejorar el desempeño del sector público” (OECD, 1995).
- Una *periferia* autónoma que acepta la responsabilidad y rinde cuenta de su desempeño, en vez de una organización central cuya rendición de cuentas se restringe para asegurar obediencia.
- Una dirección o conducción (*steering*) de actividades enfocada a resultados y orientada a contratos, en vez de centrarse en los insumos y en las leyes administrativas.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

Las técnicas de dirección orientada al desempeño pueden incluir el presupuesto por resultados, evaluación y auditoría del desempeño, contratos de desempeño, comparación del desempeño con otras organizaciones (*benchmarking*) y otros sistemas de monitoreo del desempeño.

II.5. Avances y perspectivas para el futuro

En el año de 1997 el *Public Management Service* (PUMA) de la OCDE emitió dos informes para dar a conocer los problemas que han afectado a la gerencia pública y al acto de gobernar, así como los desarrollos más significativos en las reformas emprendidas al respecto (OECD, *Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997*); y, en particular, con respecto a la gerencia de desempeño por cuanto ésta constituye un factor clave en las reformas del sector público (OECD, *In Search of Results. Performance Management Practices*).

En el primero de esos documentos se reitera que una cuestión central de la gerencia pública es la manera como la gobernancia puede fortalecerse en apoyo de las metas económicas y sociales. Para tal efecto, los países están emprendiendo una serie de importantes iniciativas, entre las cuales destacan las siguientes similitudes entre los países:

- a) Los gobiernos continúan informando tanto el reclamo de los ciudadanos por una mayor capacidad de respuesta y eficiencia de los servicios públicos, al igual que presiones importantes para reducir los déficits y controlar el gasto público.
- b) Las presiones presupuestarias, combinadas con una creciente orientación hacia el desempeño y la rendición de cuentas, han forzado a reexaminar el papel del gobierno: qué hace y qué debería hacer; la manera de fortalecer “cómo” cumple su papel, y en menor medida cuestiones relativas al papel central del gobierno. En todo caso, el enfoque se encamina a contener o reducir el tamaño del gobierno, al tiempo que se mejora su desempeño; o hacer más con menos en todas las áreas de la gerencia pública.

La serie de enfoques en las que se ramifican las reformas emprendidas comprende:

- La continua tendencia hacia la devolución de autoridad gerencial que permita mayor flexibilidad en el cumplimiento de las metas de las políticas públicas, con el apoyo de una mejor gestión de los recursos.
- Una mayor concentración en los resultados como complemento de la devolución de autoridad gerencial y recursos, mediante el mejoramiento del desempeño y una mayor rendición de cuentas.
- Una más fuerte orientación a la calidad de servicio, lo cual implica la consulta al público y conduce a servicios públicos que son más pertinentes a las necesidades y con mayor capacidad de respuesta a las demandas.
- El enfocarse en la adaptación de las estructuras organizativas para mejorar el servicio, el desempeño, la rendición de cuentas y la eficiencia.
- Un mayor énfasis en la importancia del liderazgo y la fuerza de trabajo del sector público eficaces, para facilitar una mayor orientación al desempeño y una cultura de servicio público dirigida a servir.
- La reforma regulatoria, en cuanto herramienta para mejorar la capacidad de los gobiernos para alcanzar los objetivos de las políticas con eficiencia y costo-eficacia.
- Un fortalecimiento de las funciones de conducción (*steering*) en el centro para impulsar las reformas de manera estratégica y promover la coherencia de las políticas externas concurrentes, encarando complejos problemas de políticas y en el ambiente de un sector público más desarrollado.

Por otra parte, y en cuanto a la evaluación realizada con respecto a la gerencia de desempeño, el informe respectivo muestra que la adopción de dicha estrategia se considera en general como un elemento positivo en un proceso de modernización. Los resultados indican que ha mejorado la toma de conciencia sobre los costos, la eficiencia y la eficacia. Estos últimos, producto de la flexibilidad gerencial, descentralización y devolu-

ción. Elementos como la competencia y los contratos también han mejorado el desempeño. Asimismo, se considera que los segundos y las prácticas de comparación con otras organizaciones (*bench-marking*) deberían ampliarse para incrementar el desempeño.

Sin embargo, y a pesar de los muchos beneficios, permanecen problemas en cuanto a la fijación de prioridades y concepción de incentivos. La desconexión entre las políticas y la prestación de servicios no debería de ignorar la relación entre políticas y organizaciones, a la vez que debiera de haber un empleo más sistemático de la información sobre el desempeño en áreas tales como formulación del presupuesto y la negociación del pago de remuneraciones.

De las experiencias recogidas por sus países miembros en los años recientes, la OCDE deriva algunas perspectivas y lecciones para el futuro. Así por ejemplo, se considera que tres cuestiones clave en las que los países estarán interesados serían:

- El *reexamen de papeles*: los gobiernos examinan y deberían continuar reexaminando lo que hacen y cómo lo llevan al cabo.
- *Clarificación de la rendición de cuentas en instituciones objeto de devolución*: los gobiernos confrontan el problema de poner en claro la rendición de cuentas como contrapartida a la devolución de responsabilidades para la toma de decisiones y de recursos.
- *Desarrollar la coherencia estratégica*: los gobiernos deberían buscar la coherencia de las políticas no únicamente a través de la coordinación formal de tipo “comando y control”, sino también mediante “enfoques estratégicos”.

Además, en el desarrollo de la estrategia para la gerencia del desempeño se extraen los principios clave que siguen:

- Toma tiempo el desarrollo de buenas medidas de desempeño.
- Los países deben definir objetivos y desarrollar prácticas que correspondan a estos últimos.

- Los enfoques básicos para implantar la gerencia de desempeño deben seleccionarse acordes a las necesidades y situaciones de cada país.
- La gerencia de desempeño debe hacer la diferencia y “dar cuenta de algo”.

Un aprendizaje de especial importancia estratégica para los trabajos futuros en materia de gerencia pública, que recoge la OCDE, consiste en que las diferencias culturales, políticas y administrativas de los países hacen difícil toda generalización. Diferentes culturas enfocan distintos elementos y tienen diferentes arreglos institucionales y procedimentales. La tradición anglo-americana es distinta de los enfoques nórdico, continental y latino. La influencia práctica y teórica del paradigma anglo-americano es significativamente mucho más orientado hacia la gerencia de desempeño. El modelo nórdico es diferente del modelo anglo-americano, pero la historia del Estado de bienestar y subsidiario crean también un foco de atención en el desempeño. Asimismo, ambos modelos parecen contrastar con las tradiciones continental (Estado de derecho) y latina, que semejan operar bajo culturas de servicio público más gobernadas por la ley y apegadas a la norma.

Queda claro para la OCDE que, si bien existe convergencia de enfoques e instrumentos aplicados por los diferentes países, no existe un modelo único para la eficaz gerencia pública, ni tampoco una solución fácil. “Cada país debe encontrar su propio enfoque en la gerencia de desempeño, apropiado a las necesidades, tradiciones y circunstancias particulares.”

III. Reforma de la gerencia pública para el desarrollo

Dice Annmarie H. Walsh (1996), de la Academia Nacional de Administración Pública de Estados Unidos de América, que si bien no existe una estrategia simple y ampliamente convenida que forme un “paradigma de la nueva gerencia pública”, se cuenta con un conjunto de tendencias e ideas compartidas por suficientes países, estudiosos y profesionales que constituyen un enfoque para la experimentación y evaluación al cual se le denomina “Reforma de la gerencia pública”.