

Peter Schröder

Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno

Fundación Friedrich Naumann
Oficina Regional
América Latina

Fundación Friedrich Naumann
Oficina Regional para América Latina
Cerrada de la Cerca 82
Col. San Ángel Inn
01060 México, D.F.

ÍNDICE

1. Introducción:

¿Por qué necesitamos la Nueva Gestión Pública? 5

2. La Nueva Gestión Pública 7

a) Meta 8

b) Requerimientos y condiciones previas..... 10

i) Delimitación de responsabilidades 10

ii) Convergencia de la responsabilidad profesional y de recursos . 11

c) Condiciones prevaletientes en América Latina 12

3. Los instrumentos de la Nueva Gestión Pública 15

a) Gestión contractual 15

b) Transferencia de la responsabilidad sobre los recursos 16

c) Orientación hacia el rendimiento (*output*)..... 18

d) *Controlling*..... 20

i) Cálculo de costos y prestación de servicios 21

ii) Realización de informes 22

iii) Elaboración del presupuesto 23

e) Orientación hacia el ciudadano / clientes 24

f) Personal 26

g) Técnica de información 27

h) Gestión de calidad 28

4. Activación de la nueva estructura 33

a) Fomento de la competencia 33

*i) Creando puntos de referencia (*Benchmarking*) 33*

ii) Competencia por medio de la economía privada 35

5. Aplicación e implementación de las medidas 39

6. Literatura 41

Notas 43

1. Introducción:

¿Por qué necesitamos la Nueva Gestión Pública?

El debate sobre la prestación de servicios de la administración pública se caracteriza mundialmente por la insatisfacción. Tanto políticos como ciudadanos, e incluso de forma creciente los empleados mismos de la administración pública, la critican con frases como: "demasiado lenta", "demasiado cara", "demasiado alejada de las necesidades de las personas", "corrupta", "de mala calidad" y "derrocha recursos financieros y humanos".

Al mismo tiempo se lleva a cabo un debate sobre el "buen gobierno" (*good governance*), impulsado por el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otras grandes instituciones. Este término por lo general se define explicando cuáles de los defectos existentes en el gobierno y la administración pública deberían ser eliminados, por ejemplo "sin corrupción", "sin derroche de los recursos públicos", "sin recomendación de compadrazgos", etc. Si se procurara otorgar al "buen gobierno" objetivos positivos, se llegaría a la siguiente definición: "el buen gobierno es una forma de gobierno y de administración pública que es capaz de proveer eficientemente", es decir, satisfacer las necesidades de la población. Esta definición abarca los requerimientos que la "Nueva Gestión Pública" deberá satisfacer.

La Nueva Gestión Pública (NGP) es el sistema de control de la administración pública más innovador a nivel mundial y se está implementando en casi todos los países industrializados. Desde la segunda mitad de los años ochenta ha sido desarrollado dentro del ámbito angloamericano y ha alcanzado niveles muy desarrollados, especialmente en Nueva Zelanda. Las empresas gubernamentales fueron privatizadas, los mercados públicos y privados fueron desregulados y se hizo patente una clara separación entre la definición estratégica de las tareas gubernamentales mediante las

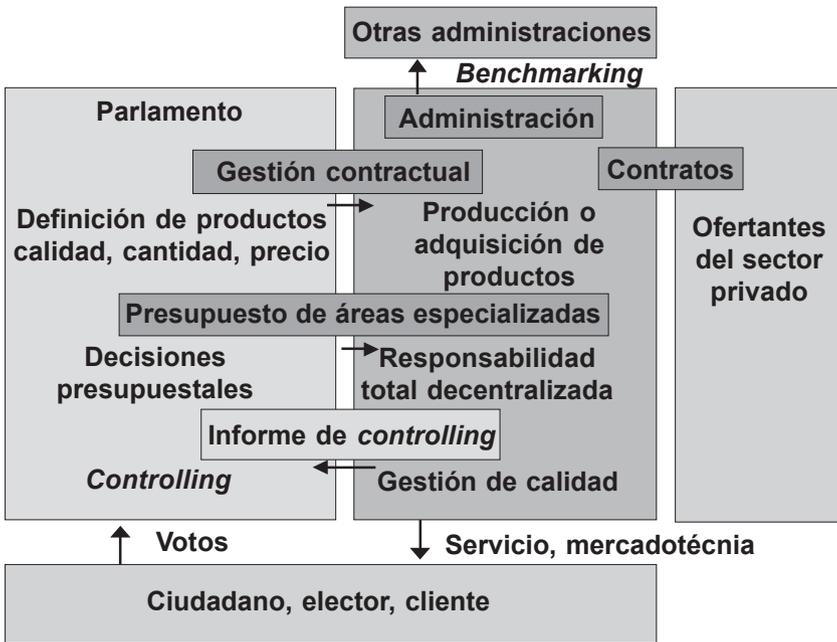
dependencias políticas (LO QUE HACE el Gobierno) y el cumplimiento de las tareas operativas a través de la administración así como de gestores independientes o privados (CÓMO son cumplidas las tareas). La administración y los gestores privados cumplen con las tareas cuantitativas y cualitativas transferidas por el gobierno, para las cuales se ha acordado un beneficio financiero (solicitud de prestaciones y presupuesto global).

2. La Nueva Gestión Pública

Bajo la Nueva Gestión Pública no todos entienden lo mismo. Para unos, es un sistema de manejo descentralizado que aplica innovadores instrumentos de gestión como lo son el *controlling*, el *benchmarking* y la gestión esbelta (*lean management*). Para otros, es privatizar en la mayor medida posible las actividades gubernamentales. Generalmente, los autores diferencian entre la implementación de la dirección como nueva instrumentación de la gestión gubernamental y los inicios de la competencia como una desregulación que deberá ser lo más extensa posible por medio de la creación de competencia al establecer servicios gubernamentales. En resumidas cuentas la NGP posee las siguientes características:

- Dirección orientada a la competencia mediante la separación de competencias entre los financiadores y los prestadores de servicios.
- Enfoque en la efectividad, eficiencia y calidad del cumplimiento de tareas.
- Separación de la dirección estratégica (¿QUÉ?) de la dirección operativa (¿CÓMO?).
- Un trato fundamentalmente igual de prestadores de servicios particulares como públicos dentro del marco de la prestación de servicios y presupuestos globales.
- Impulso enfocado de la innovación (como parte de la prestación de servicios) gracias a un manejo operativo delegado (no sólo descentralizado).

Gráfica: la Nueva Gestión Pública y su dirección



a) Meta

La meta de la Nueva Gestión Pública es la de modificar la administración pública de tal manera que aún no sea una empresa, pero que se vuelva más empresarial. La administración pública, como prestador de servicios para los ciudadanos, no podrá librarse de la responsabilidad de prestar servicios eficientes y efectivos dentro de la economía, sin embargo, tampoco mostrará una orientación hacia la generación de utilidades, como es la obligación indispensable de una empresa que quiere mantenerse competitiva dentro del mercado.

Que esta no es una meta inalcanzable, lo han demostrado experiencias adquiridas en otros países (Suecia, Holanda, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Gran Bretaña, etc.), que durante años han sido sometidos a reformas, que a su vez están cobrando más importancia en otras partes del mundo, así como en América Latina.

Los motivos que hacen interesante la NGP para la política y la administración son muy diversos y más bien difusos: la administración espera lograr con ella más autonomía y una disminución de la burocracia; los políticos de economía y finanzas desean sanear de esta manera rápidamente la economía doméstica; los gobiernos y algunos parlamentos esperan más y nuevas posibilidades de dirección. Muchos políticos temen que el gobierno y la administración se quieran librar mediante los presupuestos globales de la obligación de justificarse y de esta manera retirarle al parlamento la competencia de decisión a través de presupuestos insignificantes. Los encargados del cumplimiento de prestaciones de servicios se desalientan cuando surgen recortes presupuestales, consecuencia de la comparación entre el rendimiento y el costo (*benchmarking*). Los indicadores de rendimiento son declarados como "insuficientes" o todo el asunto es definido como "aberración económica errada" o como una ofensa a la gestión profesional de la administración.

La evaluación del desempeño de un cargo requiere, en el caso concreto, de una respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las metas que deberán cubrir las necesidades (*outcome*)?
- ¿Qué prestaciones cubren estas necesidades (*output*)?
- ¿Quién cubrirá las necesidades?
- ¿Cuántos recursos públicos deberán ser destinados para este efecto?

En la administración pública se le da una mayor importancia a los estudios de comparación de la prestación de servicios con los costos, cuanto más trabaje ésta bajo condiciones que se rigen dentro de un marco similar al monopolístico. De esta manera el "cliente" no podrá "elegir" la escuela, las empresas de eliminación de residuales o a la policía... Debido a la frecuente subcobertura de costos, el sistema no es controlado por los derechos o "precios en del mercado".

Adicionalmente a los costos, el *outcome, output*, etc. deberá ser calculado cuidadosamente, lo cual con frecuencia ocasiona fuertes controversias sobre la medición y su calidad. Por consiguiente, el aseguramiento de calidad dentro del ámbito público cobra aún más importancia aunque a veces pueda ser más complejo que en empresas privadas. Se deberán llevar a cabo evaluaciones extensas y costosas. Son investigaciones amplias y metódicas sobre los efectos posibles o alcanzados de estas medidas.

b) Requerimientos y condiciones previas

La implementación de la Nueva Gestión Pública sólo deberá intentarse cuando exista una masa "crítica" lo suficientemente numerosa de promotores de una reforma. Estos promotores deberán ubicarse en la administración y en la política. En la ciudadanía existe generalmente tanta crítica al débil rendimiento de la administración, que no es de esperar que aquí exista resistencia. Sin embargo, la reforma deberá ser apoyada de forma eficiente dentro del ámbito público, para que especialmente aquellos ciudadanos puedan ejercer presión sobre los políticos y sobre la administración, para poder concluir exitosamente el proceso de reforma.

Tiene que quedar claro que una reestructuración de este tipo tiene su precio; pero que, sin embargo, los ahorros provenientes de la reforma refinanciarán fácilmente esa inversión. Antes de poder llevar a cabo las medidas de la Nueva Gestión Pública, se deberán crear ciertas condiciones previas, que por un lado son las delimitaciones de responsabilidades entre la unidad estratégica y operativa (política y administración) y por el otro lado el equipamiento descentralizado de recursos.

i) Delimitación de responsabilidades

Como ya se había mencionado anteriormente, se trata de establecer el "qué" y el "cómo". Aquí, el plano estratégico determina lo que la administración deberá proveer. Por ejemplo, este plano desea que mejore la imagen de la ciudad, que las áreas verdes estén cuidadas

y que se cuiden y planten más árboles. Para cumplir con esta meta, el plano estratégico establecerá el alcance y la calidad. Adicionalmente determinará la frecuencia con la que las áreas verdes serán limpiadas, regadas y el pasto será podado. La unidad operativa, que es la administración, calculará el costo requerido para poder realizar este trabajo. En este sentido realizará una oferta al plano estratégico en forma de una requisición financiera. Si éste otorga su consentimiento, se celebrará un acuerdo. Si en cambio no acepta y opina que el presupuesto es demasiado elevado, existen varias posibilidades para llegar a un acuerdo: puede reducir los requerimientos de calidad o puede solicitar a la administración que busque presupuestos comparativos y, de ser necesario, solicitar a la administración que no realice ella el trabajo, sino contratar a proveedores particulares para que lleven a cabo dicha tarea. Este asunto también puede terminar de tal manera, que el plano estratégico decida proporcionar al plano operativo más recursos financieros para que pueda aceptar la oferta inicial de la administración. Empero, el plano operativo siempre permanecerá como parte decisiva de un acuerdo cuando exista la duda de cómo será realizado un servicio. Esto se encuentra dentro del área de la denominada adjudicación de recursos, es decir, el área de constitución de recursos dentro del sector de personal de inversiones y de materiales.

Con la separación de las decisiones estratégicas de las operativas, se estima reducir los puntos de competencias conjuntas y se definirá claramente la responsabilidad de cada plano y nivel. Esto sólo es posible cuando se delegan competencias a la administración. Por otro lado, también significa que el plano político estratégico adquiera las capacidades que le confieran una buena preparación para poder tomar decisiones verdaderamente trascendentes y la capacidad de reconocer y evaluar los efectos de la actividad administrativa.

ii) Convergencia de la responsabilidad profesional y de recursos

Actualmente, en la mayoría de las administraciones públicas, la

distribución de tareas se caracteriza por una separación de responsabilidades profesionales y de recursos. Las tareas son transferidas a los ministerios, oficinas o unidades administrativas. Empero, los recursos que requieren para cumplir con las tareas generalmente son adjudicados mediante un presupuesto detallado con el cual también se define la adjudicación de recursos. Con el tiempo, las tareas se convierten en rutina y las decisiones sobre los recursos adjudicados no se relacionan ya con las tareas transferidas, sino que se orientan según la disponibilidad de los medios. De esta manera surge una solución aleatoria de tareas que corresponde a los recursos. La administración regularmente justifica este proceder indicando que es ella la que determina la cantidad y la calidad de la realización de ciertos servicios. Así, el derecho de configuración que poseen el parlamento y los consejos municipales para la concepción del presupuesto se ve mermado.

c) Las condiciones prevalecientes en América Latina¹

Establecer una administración estatal productiva en los países latinoamericanos es un requisito previo para lograr mayor democratización, desarrollo económico y una distribución justa de los recursos. Aunado a esto, la gestión de la reforma representa un papel especialmente importante para mejorar el gobierno y la capacidad productiva del Estado.

En muchos países ya se han iniciado los preparativos para una reforma de la administración pública, o incluso ésta ya ha sido implementada. Se ha tenido diversas experiencias, pero ante todo se ha reconocido que no existe un paradigma generalizado. Esto lo demuestra una serie de estudios comparativos.²

Sólo en casos aislados el servicio público en América Latina cumple con los requerimientos de una administración profesional. Tanto el acceso al servicio público, como las prácticas de ascensos, están prácticamente sometidas por la política y no se fundamentan ni en la productividad ni en la calificación del empleado. Esto se refiere tanto a las funciones productivas como a un gran número de

empleados que trabajan en el servicio público.

El servicio público siempre ha representado para los gobernantes un recurso que permite promover empleos para los militantes más activos del partido y, por consiguiente, está totalmente sobrepoblado. Por tal motivo, habrá que contar con que, cuando se realice un análisis de las necesidades, las cifras reales de puestos de trabajo para los servicios prestados se encontrarán claramente por encima de los puestos de trabajo realmente necesarios. Aquí podemos contemplar dos posibilidades: que el servicio público se reduzca al número de empleados realmente necesario, lo cual políticamente no sería viable, o que, con el número de funcionarios existente se procure incrementar de manera importante el rendimiento. Sin embargo, para lograr esto, probablemente se requiera de inversiones fuertes para efectos de capacitación y calificación.

Un freno adicional a la implementación de la Nueva Gestión Pública es la saturación de reglamentos, imposibles de abarcar y que además son aplicados de manera aleatoria. Esta reglamentación se caracteriza por un fuerte sentido del orden y no ha se ha orientado hacia la prestación de servicios. Esto significa que la administración pública en América Latina posee fuertes tendencias a reglamentar a los ciudadanos, pero no provee los servicios necesarios, lo que ocasiona barreras mentales, ya que la NGP implica que todo lo que no beneficie al ciudadano, representa un derroche. Al mismo tiempo, América Latina se destaca por rígidas leyes administrativas, que no pueden ser manejadas con flexibilidad una vez que se elimina la ingerencia de la corrupción.

Dentro de las administraciones prevalece un marcado orden jerárquico que es de suma importancia para la autoestima de los directivos, independientemente de su nivel. En este punto la implementación niveladora de la Nueva Gestión Pública generará problemas.

Con lo anteriormente mencionado, las oportunidades para la Nueva Gestión Pública en general no son alentadoras. Por otro lado, actualmente ya se encuentran millones de ciudadanos que padecen

la ineptitud de sus gobiernos y requieren de la urgente prestación de servicios. Con la fragilidad de la democracia en América Latina y la tendencia a caer en situaciones extremas, por un lado el poder populista o por el otro el autoritarismo, presenta una gran oportunidad para implementar un trabajo administrativo que sí muestre resultados.

3. Los instrumentos de la Nueva Gestión Pública

a) Gestión contractual

Hasta ahora la conducción de la administración pública se ha caracterizado por decisiones basadas en el poder jerárquico y por instrucciones individuales. Con la gestión contractual esto se modifica de tal manera, que aquí ya no se dirigirá mediante instrucciones individuales o intervenciones directas, sino a través de objetivos acordados sobre la prestación de servicios y costos.

Bajo gestión contractual se entiende la dirección de la administración con base en objetivos acordados, que abarca desde la definición de éstos hasta el control de su cumplimiento. La gestión contractual se basa en contratos, es decir, en acuerdos entre las partes contractuales. Ahora bien, ¿quiénes son estas partes contractuales? Por un lado tenemos a la dirección política y por el otro a los prestadores de servicios, es decir, el lado operativo. En la práctica, la dirección política es, según la Constitución, el parlamento (sistema parlamentario) o, el presidente que trabaja en conjunto con el parlamento (sistema presidencial). En el plano local se puede definir el consejo municipal como órgano de dirección política y la administración comunal como unidad operativa. Como ya se había comentado en el capítulo "Delimitación de responsabilidades", la unidad seleccionada establecerá los objetivos estratégicos y tendrá que responsabilizarse ante los ciudadanos, mientras que por el otro lado, en la unidad operativa es el prestador profesional de servicios el que deberá cargar con la responsabilidad de una prestación eficiente de servicios. También dentro de la administración se aplica el principio de la gestión contractual. Las gerencias de las áreas especializadas deberán delegar la solicitud de prestación de servicios individuales o parciales a sus empleados/funcionarios responsables dentro de su área especializada, e igualmente deberán establecer con ellos acuerdos sobre prestaciones, presupuestos y campo de acción.

En el caso de los contratos no se trata de acuerdos con obligatoriedad jurídica, como se conocen dentro del ámbito empresarial, sino que solamente se trata de un acuerdo de compromiso de cumplimiento con los objetivos acordados dentro de un período de tiempo establecido. Este acuerdo contiene tres elementos fundamentales.

Dentro de los contratos se fijan los servicios y productos según calidad y cantidad (objetivos del servicio) y el presupuesto requerido (objetivos financieros). En este tipo de acuerdos es decisivo que el "cliente" defina el producto que desea pero que, sin embargo, no tenga ingerencia en la manera en que este servicio será prestado. Esta tarea la llevarán a cabo las unidades operativas descentralizadas, que deberán contar con los conocimientos profesionales³ para llevar a cabo el servicio requerido.

El instrumento de los contratos tiene beneficios para ambas partes. Inicialmente, el plano estratégico tiene la libertad de diseñar sus objetivos políticos y transformarlos en magnitudes mensurables y posteriormente, solicitar su realización dentro del marco de la viabilidad financiera. Al mismo tiempo, el plano operativo tendrá la oportunidad de crear empleos y lugares de trabajo más seguros mediante la creatividad e iniciativa propia.

El elemento adicional que es necesario para el funcionamiento de la dirección del contrato es la implementación de un informe (véase el capítulo 3d *Controlling*) que proporcione a los solicitantes toda la información documentada relevante para la gestión y, por consiguiente, el avance de la prestación de servicios, de tal manera que el solicitante en cualquier momento pueda hacer un seguimiento de los servicios prestados.

b) Transferencia de la responsabilidad sobre los recursos

El principal objetivo de la gestión de contratos es el de enfocar el interés y la atención de las áreas especializadas sobre el rendimiento de su servicio y/o producto. Técnicamente, esto podrá lograrse de la siguiente manera: los servicios que deberán ser prestados a través

de las áreas especializadas (productos) son definidos claramente. Para poder generarlos, el área especializada recibirá un presupuesto relacionado con los productos, del cual deberá realizar los pagos de los servicios requeridos para la elaboración del producto. Aquellos servicios que deberán ser adquiridos a través de otros planos organizativos de la administración, siempre serán remunerables.

No existe la posibilidad de incrementar el presupuesto; las desviaciones hacia arriba o hacia abajo del deber y del haber que se presenten a lo largo del ejercicio presupuestario, deberán ser compensadas dentro del mismo presupuesto. El parlamento sólo podrá adjudicar medios adicionales cuando exista una considerable extensión de las tareas, que no pudo haber sido prevista por parte del área especializada y sólo después de haber agotado todas las posibilidades internas de nivelación. El trabajo del área especializada se medirá con base en el grado de cumplimiento del acuerdo de prestación de servicios (contratos).

Para trabajar de esta manera, las áreas especializadas necesitarán suficiente espacio para actuar. Se les deberá otorgar la libertad para decidir cómo cumplir con la solicitud de prestación de servicios. Por consiguiente, se les deberá conferir la responsabilidad sobre la aplicación de sus recursos correspondiente al objetivo (dinero, puestos, personal, material). Dentro del marco de reglas establecidas, podrán disponer de sus recursos libremente e intercambiarlos entre sí.

A partir de la transferencia de responsabilidades de recursos las áreas especializadas desarrollarán así un sentido de responsabilidad hacia el cliente y el mercado. Dentro de una oficina, en la cual regularmente se dan tiempos de espera intolerables, el jefe de la oficina tendrá la facultad de disponer libremente y sin intervenciones de sus recursos a través de la responsabilidad descentralizada de los mismos, y dispondrá de manera flexible del personal según las necesidades o la cantidad de clientes por atender. De esta manera reconocerá a las personas que esperan como "sus" clientes y adoptará ante ellos la postura del prestador de servicios. Apenas ahora será

plenamente responsable de la dirección de su área (responsabilidad descentralizada total).

Para poder captar eficientemente la responsabilidad de los recursos, en principio se les deberá transferir a las áreas especializadas las tareas de gestión, dirección y *controlling*:

- organización y disposición del personal
- abastecimiento de información y automatización
- planeación de presupuestos y recursos.
- administración de bienes
- estimado previo y posterior de los servicios
- cálculo de costos y servicios.
- análisis empresarial de desviaciones
- informes

Las áreas especializadas deberán elaborar informes periódicos sobre el cumplimiento de sus solicitudes para la dirección política y deberán responsabilizarse por las desviaciones. Presentarán su propio estado de cuenta.

c) Orientación hacia el rendimiento (*output*)

Una dirección efectiva de la administración sólo es posible desde el *output* del servicio. Actualmente, éste no es el caso. Por lo general, la dirección de la administración pública se realiza principalmente a través de los insumos (*input*), es decir, a través de la adjudicación central de recursos. Los presupuestos indican en miles de puntos cuánto dinero podrá ser erogado y de qué manera deberá gastarse este dinero, sin embargo, en ningún lugar dice de manera precisa qué prestaciones de servicios (productos) deberá generar la administración con este dinero y qué resultado podrá esperar realmente el político electo con este presupuesto.

A través de esta dirección exclusiva de insumos, se le confiere a la administración una libertad en la configuración de múltiples servicios imposible de justificar democráticamente. Un aparato administrativo que no tenga que justificar constante y concretamente

lo que va a hacer con el dinero solicitado a la política, forma reservas no controladas y utiliza los medios sin rendir cuentas. Una dirección política que acepte que la administración misma defina sus metas y prestaciones de servicios, renuncia a los fundamentos de la ley presupuestal. La falta de una relación continua y obligatoria entre el insumo de recursos y el *output* de prestaciones de servicios representa una falla en la construcción de la administración actual; también en aquellos países en los que la burocracia weberiana ha mostrado excelentes resultados, debido a que tampoco en ella el objetivo contemplaba una prestación eficiente de servicios. Esta deficiencia tampoco se deja corregir por múltiples intervenciones puntuales que puedan realizarse dentro de los procesos de producción de la administración.

El elemento con el cual se puede crear la interrelación entre los insumos y el *output*, es el producto. Con ello, las diversas actividades individuales de la administración se resumen en productos individuales, que se registrarán en un catálogo de productos según cantidad, calidad y costo, así como por grupos objetivo y demanda de los clientes. El número de los productos formados no deberá ser muy reducido, ya que entonces se pierden las posibilidades de dirección. El número tampoco deberá ser demasiado elevado, ya que entonces se produce un exceso de información, que dificulta la toma de decisiones estratégicas.

Mediante los productos definidos y la compilación de los diversos productos dentro de grupos se formarán unidades de organización y se calcula su equipamiento financiero y de personal. Con base en esta representación se aprecian claramente los principios de planeación: "La organización sigue la estrategia y no la estrategia la organización." Esto significa que los objetivos políticos ya no se rigen según la disposición y capacidad de la administración, sino que la orientación de la administración se rige según las tareas estratégicas.

La información de finanzas y productos desarrollada, forma los lineamientos con cuya ayuda se podrá dirigir a la administración con mayor facilidad. A través de la interrelación establecida entre la

el presupuesto y el *output* de prestación de servicios, existe una transparencia de costos, que a su vez funge como base para la responsabilidad de costos y la medición de prestación de servicios dentro de las diversas áreas especializadas. Para tal efecto se requiere, sin embargo, de una dirección de *controlling* y de contratos orientados hacia el *output*.

Un problema especial de la dirección del *output*, en cuanto a medición del rendimiento se refiere, es, además del cumplimiento cuantitativo, la medición de los aspectos cualitativos. En países, en los que el suministro en sí no es algo evidente, con suma frecuencia se descuida el elemento cualitativo, si es que llegase a tener importancia alguna. Por ello, la introducción de medidas de gestión de calidad relacionadas con la evaluación de la satisfacción de los clientes representa un gran reto.

d) *Controlling*

Controlling como un concepto integral puede definirse como una gestión rentable y efectiva de la administración en el sentido del cumplimiento con las metas preestablecidas. Para tal efecto, el *controlling* ha de poner a disposición la información necesaria en el momento indicado dentro de los planos de toma de decisiones y el grado de saturación correspondiente.

Controlling abarca la totalidad de las funciones que deberán optimizar el suministro de informaciones para las instancias directivas. Al mismo tiempo abarca funciones parciales, como reconocer las necesidades de información, la adquisición de información, la puesta a disposición y aplicación de métodos de análisis y evaluación y la gestión de información preparativa para el control de planeación y resultados.

Por consiguiente, *controlling* representa más que sólo controlar. Es proporcionar la información para poder dirigir un proceso.

Dependiendo de la perspectiva del tiempo, del grado de saturación de la información y de la importancia para la comunidad, se diferencia entre *controlling* estratégico y operativo.

Controlling estratégico se refiere a metas y a planeaciones a largo plazo, como por ejemplo la guía, que por lo general es relativamente abstracta, pero que, sin embargo, es de importancia central para la administración general. *Controlling operativo*, en cambio, se refiere al negocio diario de las áreas especializadas. Es detallado, concreto e incluye también planes a corto plazo. El *controlling operativo* es de suma importancia para las áreas especializadas, sin embargo, generalmente no posee importancia central para la dirección de la administración general.

i) Cálculo de costos y prestaciones de servicios

Controlling, para ser un real instrumento de apoyo, depende de un cálculo de costos-beneficio (en este caso prestación de servicios). De esta forma se logrará establecer una verdadera relación entre los costos y las prestaciones de servicio, lo cual permitirá a la administración evaluar la rentabilidad de vías alternas para prestar determinado servicio.

Los actuales sistemas de cálculo dentro de las administraciones públicas, si es que son llevados con seriedad y no utilizados más bien para encubrir gastos no justificables o malversaciones de fondos, no son transparentes en lo que se refiere a la relación entre costos y prestación de servicios. En la mayoría de los casos sólo existe una contabilidad sobre los ingresos y los egresos de dinero. Mediante un cálculo de costo-servicios se crea una referencia en tiempo (período), y, con ello también se crea una referencia de eficiencia y por consiguiente, de éxito. Es de especial importancia para la transición a este sistema de cálculo de costos, que dentro del marco de la ya conocida orientación hacia el rendimiento (*output*), los diferentes servicios hayan sido definidos como productos. Sólo de esta manera se le podrán adjudicar de manera directa los costos a los diversos productos (cálculo de costos), y ya no serán presentados como costos generales. Un cálculo de los costos de servicios consta de un cálculo que muestre qué tipo de costos (personales, materiales, etc.) se han generado durante la producción, el cálculo de la sección de gastos,

que muestra a qué unidad de contabilización (departamento, etc.) le serán cargados los costos y el cálculo de la sección contable, que compila los diferentes costos generados durante la producción/prestación de servicio, formando así la base del cálculo para definir el precio de la prestación de un servicio.

La introducción de este cálculo de costos de las prestaciones es uno de los obstáculos más relevantes dentro de la administración pública, debido a que se requiere de un cambio de mentalidad que sólo se podrá realizar a través de un largo proceso de aprendizaje. A pesar de lo anterior, es precisamente el cálculo de costos de las prestaciones lo que representa uno de los requisitos primordiales para garantizar la eficiencia y para poder decidir conscientemente sobre la producción con base en el precio.

ii) Realización de informes

Una parte primordial dentro del concepto de *controlling* es la realización de informes. La libertad surgida por la descentralización y delegación deberá ser relacionada con la obligación de realizar informes. Aquellos que hayan recibido esta libertad deberán presentar informes a sus delegantes (la administración), detallando el destino de los recursos que les fueron confiados y si realmente han cumplido con los objetivos y con los estándares de calidad establecidos. Quienes redactan la información tienen la obligación de proporcionar los datos relevantes a la administración para que ésta pueda utilizarlos para los fines requeridos. Aquí depende en gran medida de los números de financiamiento y sus sistemas. La mayoría de estas informaciones son almacenadas dentro del cálculo de costos-beneficios. Por tal motivo es importante un apoyo del sistema a través de la contabilidad. Esto significa, que junto con la presentación de informes se implemente el cálculo de costos-beneficio dentro de la administración.

Dentro del marco de la presentación de informes existen tres tipos de informes:

Dentro del marco de la orientación hacia el rendimiento (*output*),

las prestaciones de servicio ofrecidas por la administración pública se definen como productos. Los informes orientados hacia el producto los describen y a su vez fungen como base para el cálculo de costos. De esta manera los informes contestan preguntas como: "¿Qué costos genera el producto?", "¿Qué objetivos de calidad y cantidad se han establecido?". Adicionalmente a estos informes se presentarán informes sobre el presupuesto que indique las erogaciones realizadas, estado de cuenta del presupuesto y el desarrollo de los diferentes tipos de costos. Además existen informes referentes a eventos específicos, en los que se detalla el desarrollo de áreas específicas.

iii) Elaboración del presupuesto

El método hasta ahora empleado para planear un presupuesto considera las cifras del año anterior y las nuevas solicitudes de fondos realizadas por las dependencias o unidades productivas. Esto ocasiona que las innovaciones no sean tenidas en cuenta en la administración de los fondos y que debido a que no existen objetivos establecidos, al haber menos presupuesto, se reduzcan los suministros. La elaboración del presupuesto dentro del marco de la Nueva Gestión Pública parte de un proceso de contraflujo. De esta manera, la política establece valores límite a través de los cuales la administración directiva establece el presupuesto general. Una vez realizado el presupuesto *top-down* se compara con el presupuesto *bottom-up* realizado por las áreas especializadas para posteriormente calcular negociar un presupuesto final. Dentro de cada área especializada se repartirá el presupuesto de tal manera, que cada unidad de trabajo disponga de fondos determinados para la prestación de servicio. Debido a que este proceso siempre se desarrolla dentro del marco de la competencia (véase capítulos 4ai y aii: *benchmarking* y competencia privada), la unidad de trabajo deberá tener como objetivo el llevar a cabo la adjudicación de factores de tal manera que con los fondos disponibles se obtenga el máximo resultado posible, o que con el objetivo establecido se pueda asegurar un gasto mínimo de recursos (sistema minimax).

e) Orientación hacia los ciudadanos/clientes

Un enunciado fundamental de la Nueva Gestión Pública expresa: "Todo aquello que no sirve al ciudadano representa un derroche." Con ello se expresa que la administración no es un fin en sí y que su única tarea es la de proporcionar los servicios al los que el ciudadano tiene derecho. En algunos países se ha desarrollado una denominada *Citizen Charta* que compendia los derechos que los ciudadanos pueden exigir al gobierno a cambio del pago de sus impuestos. Entonces el ciudadano ya no es visto como un súbdito, sino que es un cliente que a cambio de sus contribuciones exige el suministro de un cierto número de servicios que tengan cierta calidad.

Aquí el gobierno es visto como una moderna empresa prestadora de servicios, que a veces incluso puede competir con ofertantes particulares. Por otra parte, en ciertas áreas podrá aparecer como ofertante monopolista, pero con el compromiso de optimizar continuamente el suministro y la calidad dentro de un marco de *benchmarking* junto con otras entidades públicas.

La administración clásica más bien se ve como administración del orden, que tiene que disciplinar al ciudadano y cuya diversidad de servicios es muy reducida y que ante todo, no se responsabiliza de cumplir con las exigencias de calidad. Además, la administración actual considera al ciudadano que exige sus derechos como un factor perturbador. Aquí la Nueva Gestión Pública crea criterios completamente nuevos, ya que sus principios son: acercamiento al ciudadano o cliente, mentalidad de servicio y flexibilidad y capacidad de innovación en la disponibilidad de prestaciones de servicios.

Ahora es tarea de la administración crear transparencia y accesibilidad a las prestaciones de servicios, capacitar al personal para dar un mejor servicio a los clientes, así como crear un marco de condiciones orientado hacia la prestación de dichos servicios. Esto deberá lograrse, entre otras, con la aplicación de las siguientes medidas:

- a) Informar amplia y activamente al cliente sobre los servicios

ofrecidos, de tal manera que el cliente pueda evaluarlos y pueda decidir si los acepta o no.

- b) Accesibilidad en tiempo y lugar de los servicios, es decir, con ofertas descentralizadas y horarios accesibles para los ciudadanos.
- c) Capacitar al personal para que tenga una cordial relación con los clientes.
- d) Mejorar la calidad de contactos con los ciudadanos y las medidas de mercadotecnia, como pueden ser las encuestas sobre la satisfacción de los clientes y la adaptación de las ofertas a las necesidades de los ciudadanos.

Aquí es de suma importancia que se establezca un diálogo con el ciudadano para garantizar que las medidas tomadas realmente satisfagan las necesidades de los ciudadanos. Para tal efecto se podrán realizar encuestas y establecer una efectiva dirección de quejas. Adicionalmente a la calidad de las prestaciones y de la imagen de la administración, también podrán averiguar los deseos de los clientes o recibir sugerencias.

Aun así, una orientación exclusiva hacia el cliente no es suficiente. Más bien se deberá procurar que el cliente recapacite sobre sus exigencias –a veces exageradas– y reconozca que cada servicio tiene un precio que debe ser pagado, pero además, que ese precio siempre se paga, ya sea por el mismo cliente (tarifas), por terceros (contribuyentes) o por las futuras generaciones (endeudamiento).

Debido a la situación financiera existente en casi todas las administraciones públicas, muchas se encuentran ante la disyuntiva de eliminar los servicios y dejar que terceros los presten, porque ya no pueden ser financiados por el Estado. Un diálogo con los ciudadanos sobre estos puntos sólo podrá ser posible cuando la administración sea capaz de nombrar los costos que implica cada uno de los servicios prestados y justificarlos mediante los resultados del cálculo de costos de servicios. El acercamiento al ciudadano también significa establecer una transparencia sobre lo que es

factible y lo que no lo es. Dentro del marco de la Nueva Gestión Pública el Estado deberá concentrarse en sus competencias clave (seguridad interna y externa, relaciones exteriores, aseguramiento del estado de derecho, infraestructura mayor, protección de la constitución, etc.) y las administraciones municipales deberán limitarse a sus competencias clave⁴ (aseguramiento de servicios básicos, eliminación de residuos, aprovechamiento del suelo, planeación municipal, etc.). En estas áreas, sin embargo, la administración deberá ser fuerte y proveer prestaciones confiables.

Otras prestaciones son realizadas con mayor frecuencia por prestadores de servicios particulares y estos servicios tendrán que ser remunerados o deberán ser realizados por las propias comunidades u organizaciones vecinales. Aquí queda claro que en una relación cliente-proveedor no sólo es importante la orientación hacia el ciudadano, sino que también el ciudadano tiene una función dentro del ámbito de la prestación de servicios.

f) Personal

El personal es el factor clave para un proceso de modernización exitoso. La modernización de la administración pública sólo será exitosa si el potencial de los recursos humanos es aprovechado totalmente, o, en caso de que existan deficiencias, tendrá que ser mejorado. En el proceso es necesario involucrar a los empleados, pues de lo contrario sólo se logrará sembrar inseguridad y con frecuencia provocar bloqueos en el comportamiento, lo cual obstaculizaría la reforma. Aquí deberán marcarse oportuna y claramente los objetivos, para que los empleados tengan una idea clara sobre la importancia de la modernización y también para mostrarles los beneficios que obtendrán de la misma.

Para poder diseñar la dirección del personal de manera exitosa, se deberán tomar diversas medidas. En primer plano se encuentra una ofensiva de calificación, que consiste en la capacitación para ampliar los conocimientos empresariales, de dirección y de comunicación; será necesario invertir en la competencia social y

especializada de los empleados. Estas medidas son especialmente necesarias en aquellos países, en los que el acceso a los servicios públicos generalmente no se regula a través de calificación y resultados, sino mediante el nepotismo y la orientación política.

La frecuente pregunta, que si una burocracia en el sentido weberiano es condición previa para la implementación de la NGP puede ser respondida de tal manera que dicha burocracia facilitaría la implementación, más no es indispensable para ello. Simplemente porque también para la burocracia según Weber, la eficiencia y la efectividad dentro del servicio público, requisito indispensable en la NGP, son cualidades desconocidas. Para la implementación son importantes métodos e instrumentos de trabajo que creen un clima en el que los principios de dirección de la Nueva Gestión Pública puedan rendir frutos. Para ello, también se requiere del trabajo en equipo en lugar de la división de trabajo exagerada, organización horizontal en lugar de muchos niveles jerárquicos, responsabilidad de una persona para un trabajo determinado, conocimientos técnicos generales en lugar de especialistas, objetivos en vez de dirección de reglas y detalles, sistemas de red computacional en lugar del manejo de archivos individuales y sueldo según rendimiento en lugar del principio de abastecimiento. En muchos países estos principios de dirección chocan con la forma de trabajo habitual y ante todo, se enfrenta a muchas leyes laborales y a presuntas derechos y posesiones familiares dentro del servicio público.

g) Técnica de información

Los principios de dirección antes mencionados y la reforma de conducción en su totalidad exigen un óptimo sistema de información. La compilación de informaciones y la rápida comunicación, la saturación de la cantidad de datos para la conducción y posibilidades de acceso en las bases de datos para satisfacer las necesidades de los clientes requieren de una red de aparatos de procesamiento de datos, para poder garantizar un trabajo ágil y ante todo confiable.

Sin una técnica de información y de comunicación con estructuras

entrelazadas de cliente/servidor, no se podrá dirigir a las unidades descentralizadas, ni será posible un manejo satisfactorio de los datos del cliente. Sólo a través de esta tecnología se podrán garantizar variantes tipo *one-stop-shop*⁵ dentro del contacto con los clientes, ya que de ésta depende de que los empleados tengan los mismos conocimientos que la administración. A través de los manuales digitales de organización se hace posible realizar cualquier tipo de prestación de servicios, dentro del área de administración en cualquier momento, independientemente del tiempo y el lugar.

h) Gestión de calidad

Cada producto, incluyendo las prestaciones que lo acompañan, posee muchas características diferenciadoras. Inicialmente se definía calidad como un conjunto de características de un bien material o un servicio, que indicaba su utilidad ("inicio de calidad orientado hacia el producto").

Pronto saltó a la vista que existían productos que poseían todas las características planeadas y, aun así, no eran atractivos para el comprador. Al establecer las necesidades dentro del mercado, resulta evidente que todo depende de cómo califica el cliente la calidad del producto. Para la valoración (subjetiva) de los productos por el cliente, los siguientes criterios son decisivos:

- a) El producto deberá cumplir con los requerimientos y con el fin previsto. Adicionalmente deberá contar con una elevada calidad dentro de las áreas que el cliente considera relevantes para su adquisición (visión selectiva de la calidad).
- b) El producto deberá ser competitivo en precio y rendimiento con respecto a las comparaciones que el cliente pueda hacer con la competencia (visión relativa de la calidad).

Mientras más cumpla un producto con estos requisitos, mayor será la demanda por parte del cliente ("inicio de calidad orientado hacia el cliente"). Sin embargo, los requerimientos de calidad del

cliente en contadas ocasiones se encuentran claramente establecidos. Por esta razón se deberá averiguar y observar continuamente, con ayuda de medidas adecuadas, las expectativas de los clientes (que frecuentemente no son expresadas) para poder sacar las conclusiones correctas.

Un tercer principio sobre la calidad ("inicio de calidad orientado al valor") parece cobrar especial importancia para la administración pública, sobre todo donde no existe la competencia y donde las prestaciones son subvencionadas por motivos políticos (ejemplos: regular el tráfico, escuelas). En este caso la visión del cliente no se puede aplicar de manera absoluta, sino que se deberán considerar adicionalmente tanto la viabilidad financiera como el efecto político deseado (*outcome*). En la Nueva Gestión Pública la competencia y la comparación de prestaciones forman la base para el incremento del valor.

También la filosofía y la organización de la política empresarial que se orienta a la satisfacción óptima de los clientes ha sufrido modificaciones a lo largo de la historia. El desarrollo de las tres etapas se podría describir de la siguiente manera:

El concepto más antiguo de la gestión de calidad pone énfasis sobre el control final de los productos fabricados. Las pruebas de calidad las realiza un departamento propio denominado "calidad". Las desviaciones de la calidad son entonces corregidas de inmediato (trabajos de revisión y corrección de defectos) o se lleva a cabo posteriormente (garantías).

Los resultados obtenidos por las empresas japonesas han marcado la reorientación hacia la perspectiva de la calidad dentro de los procesos. La meta consiste en reemplazar los costosos procesos de pruebas, por una realización inmediata del nivel de calidad requerido durante el proceso de producción, ("¡Hazlo bien desde el inicio!"). Detrás de esta frase está la reflexión de que cada colaborador participa en la mejora de la calidad y, por consiguiente, carga con una responsabilidad.

Los conceptos más innovadores involucran a todo el sistema y

también a todo el potencial de una organización dentro de estas reflexiones.

Esta dimensión del potencial abarca los requisitos de rendimiento material, personal y organizativo de un ofertante. También las prestaciones de las empresas proveedoras serán incluidas dentro de estas reflexiones. Adicionalmente se tomarán en cuenta las declaraciones sobre los efectos de la actividad de la administración (efectividad, *outcome*).

El punto relevante se ha trasladado entonces de la eliminación de defectos a evitar los defectos. Esto es tematizado y discutido dentro de la literatura como gestión de calidad o gestión total de la calidad.

Gestión de calidad significa que la administración, junto con sus directivos y empleados, hará todo lo posible para organizar procesos de producción, estándares y recursos de tal manera, que dentro del proceso de producción de las prestaciones sean consideradas las necesidades legítimas del cliente/ciudadano. Este concepto aún no ha trascendido. Todavía le parece a los no involucrados que la calidad es definida exclusivamente por el producto y no según las necesidades del cliente.

Criterios y estándares para la medición de la calidad

¿Qué criterios existen para medir la calidad dentro de la administración pública y qué estándares deberán ser alcanzados?

Criterio: Sin pérdida de tiempo

Estándares: Tiempos máximos de espera

Notificación previa a los x días

Tiempos máximos de espera en el teléfono

Duración máxima del proceso en días

Criterio: Confiabilidad en la prestación de servicios

Estándares: Índice máximo permisible de errores de x %

Alcanzar a una proporción de x % del posible grupo objetivo

Criterio: Exactitud de la información

Estándares: Indicaciones por escrito
Oferta de asesoría, audiencia

Criterio: Opciones de selección

Estándares: Selección entre comunicación personal, telefónica o escrita
Sistema técnico de información
Oferta de apoyo para realizar solicitudes

Criterio: Entorno positivo

Estándares: Sala de espera y asientos para x %
Distancia máxima de los medios de transporte público
Estacionamiento para los visitantes
Distancia máxima (ciudadano a la dependencia)

Criterio: Colaboradores amables y dispuestos a ayudar

Estándares: Requisitos mínimos de capacitación para el trato con los ciudadanos
Apoyo mutuo cuando exista una necesidad definida
Nombrar al cliente por su nombre

Criterio: Comodidad de atención

Estándares: Horario
Posibilidad de que la dependencia se reporte telefónicamente con el cliente
Oferta de asesoría

Criterio: Proporcionar una prestación competente de servicios

Estándares: Requisitos mínimos para el empleado
Acceso a autoridades superiores
Ofertas de capacitación y su aprovechamiento
Requerimientos sobre justificaciones y decisiones

4. Activación de la nueva estructura

Con el cambio de la estructura o de la creación de la nueva estructura no se puede dar por concluida la reforma: deberá ser activada. Para tal efecto se tendrá que encontrar un motor que motive a los empleados a demostrar su capacidad innovadora y de rendimiento para ofrecerlo al servicio de la administración pública. La aplicación de instrumentos empresariales no es suficiente para lograr una mejor eficiencia y eficacia. Finalmente, la presión real para obtener la eficiencia la ejerce una competencia que funcione. Al crear esta competencia surgen posibilidades de comparación para los responsables del producto y del presupuesto, que provoca que los ofertantes se vean obligados a optimizar constantemente sus prestaciones.

Un problema resultante de implementación de competencia dentro del área de la administración pública, es que con frecuencia falta el mercado para los productos de la administración pública: la administración pública con frecuencia es un monopolio. Además, si existiese un mercado para los productos de la administración pública, la administración no correría un peligro existencial directo, a menos que los políticos fuesen los suficientemente radicales como para retirar del mercado a su propia administración si no llegara a cumplir con las expectativas. Al introducir subrogados de competencia, deberán generarse condiciones similares a la competencia. Aquí se llevarán a cabo comparaciones interadministrativas y con la economía privada.

a) Fomento de la competencia

i) Creando puntos de referencia (benchmarking)

El origen del *benchmarking* se remonta a la economía empresarial. La idea fundamental es medir la calidad de las propias prestaciones. La escala la establecen los costos y las prestaciones de otras empresas o departamentos que desempeñan actividades similares.

Adicionalmente a la información sobre la calidad del propio trabajo, la comparación de las prestaciones ante todo brinda la oportunidad de aprender. Aquí es importante el análisis de las actividades de la competencia: ¿Qué hacen diferente a nosotros? ¿Qué podemos aprender para nuestras propias actividades?

El instrumento de *benchmarking* lleva muchos años aplicándose en la economía privada. Por tal motivo ha surgido la interrogante, si este instrumento también podría ser aplicado a la administración pública. Esta pregunta se puede responder positivamente, pues existen diversas prestaciones que son desempeñadas de manera comparable por las administraciones. Inclusive se vislumbran beneficios para la realización del *benchmarking* dentro de la administración pública, ya que por un lado no existe la presión de la competencia y, por consiguiente, las comunidades informan abiertamente sobre sus métodos y costos de producción. Por otro lado es más difícil obtener datos comparativos reales, debido a la falta de cálculos de costos dentro de las administraciones.

Para llevar a cabo el *benchmarking* se requiere fundamentalmente de tres pasos:

1. La definición de las prestaciones y costos que serán comparados.
2. El registro de datos comparativos.
3. La comparación de los resultados y su interpretación.

Al definir las prestaciones y los costos que serán comparados aparecerán las primeras dificultades. No todas las administraciones ofrecen las mismas prestaciones bajo títulos iguales. En el caso de la limpieza de las calles, por ejemplo, deberán delimitarse las prestaciones que serán comparadas: aquí deberá verificarse si la limpieza también contempla el cuidado de árboles y arbustos, así como el vaciado de basureros.

Adicionalmente se determinarán indicadores para condiciones marco importantes. Un kilómetro de limpieza de calles no es considerado igual en una comunidad montañosa que en una comunidad plana.

Al registrar los datos comparativos el esfuerzo depende de la dirección de la administración. Si la administración ya ha estado trabajando con elementos del cálculo de costos, deberían estar disponibles los datos requeridos. Una administración que aún no haya realizado este cálculo, tendrá un trabajo adicional para poder calcular los datos requeridos.

Al cotejar los resultados -punto relevante del *benchmarking*- se podrán comparar diferentes números de financiación. En el caso de la limpieza de las calles, por ejemplo, los costos totales por kilómetro de calles limpiadas o los costos totales por kilómetro dentro de toda la red de calles. El resultado posibilitará entonces que la propia comunidad se pueda posicionar comparativamente con otras comunidades.

Sin embargo, la meta de la comparación de prestaciones no estriba en elaborar una lista de rangos. Es aún más importante aprender cómo lo hacen aquellos que realizan un trabajo comparable a un precio más económico. La experiencia ha demostrado que los resultados del *benchmarking* deberán ser discutidos intensamente para que, ante todo, se pueda interpretar correctamente las condiciones marco (topografía, requerimientos de calidad, parque de máquinas, etc.).

La comparación de prestaciones entre dos administraciones es un instrumento ideal para optimizar el efecto de la actividad administrativa.

ii) Competencia por medio de la economía privada

Las ciencias de la economía siempre vuelven a comprobar que la competencia ayuda a un incremento de las prestaciones, lo cual no significa que la economía privada *per se* sea más rentable que la administración pública. Sin embargo, muchos políticos parten de la base de que la economía privada tiene una ventaja sobre la administración pública y con frecuencia consideran la privatización como un medio seguro para solucionar los problemas de la administración pública. Esto no aplica en los casos en que el

monopolio estatal es transformado en un monopolio privado. Por consiguiente, el término de privatización es inadecuado. En sí se debería hablar del establecimiento de competencia. Si se crea este tipo de competencia, el hecho de que la administración también sea parte de la competencia sólo representará un papel secundario, siempre y cuando no se le paguen subsidios para la realización de este trabajo.

Como respuesta a que si la prestación de un servicio es más económica cuando lo ofrece la economía privada, el método de licitar las tareas de la administración pública ha demostrado ser muy efectivo. Se busca a ofertantes competentes que realicen los trabajos, que hasta ahora habían sido desempeñados por la administración, de manera rápida y eficiente y a un costo accesible. Este socio, sin embargo, también podrá surgir de las propias líneas, es decir, que provenga de una unidad de administración. Aquí se tendrá que contestar la pregunta "hacerlo o comprarlo".

Ante este tipo de competencia no se deberán intimidar los prestadores oficiales de servicio. Gran Bretaña es un gran ejemplo, en donde por ley es obligatorio licitar una gran parte de la prestación de servicios públicos. El 80 % de todas las licitaciones las ganan los ofertantes del sector público.

Si gana la licitación un prestador externo de servicios, entonces hablamos de contratación externa (*contracting out*). En este caso, se firmarán contratos entre la administración y el proveedor externo con objetivos claros sobre la realización del servicio. El proveedor externo, prestará entonces su servicio directamente al cliente (ciudadano). El cumplimiento de esta prestación, así como el control de calidad, continuarán siendo responsabilidad de la administración pública. Por un lado se reduce una carga de trabajo, pero por el otro, habrá cargas adicionales dentro del área de dirección.

Otra forma de fabricación de productos también puede contemplar que la administración pública continúe produciendo la prestación del servicio, pero que se sirva del suministro de servicios parciales por parte de la economía privada (tareas anexas), o que la economía

privada sea requerida para proporcionar el capital y los sitios de producción (sociedad pública y privada - *public private partnership*).

A pesar de que siempre existen ciertos riesgos en el fomento de competencia, la experiencia internacional ha demostrado que una adecuada expansión de la competencia como instrumento de dirección es posiblemente la medida más importante para lograr una mayor orientación del ciudadano y una mayor rentabilidad.

5. Aplicación e implementación de las medidas

La Nueva Gestión Pública no posee una teoría propia y se basa fundamentalmente en experiencias empíricas adquiridas por los intentos de lograr una administración pública más eficiente y efectiva, en muchos casos impulsado no por el convencimiento de que la administración debería trabajar más rápido y mejor, sino simplemente por la falta de recursos financieros.

No existe un manual para introducir la Nueva Gestión Pública que, aplicado de manera consecuente, garantice el éxito. El requisito para cualquier éxito es la voluntad política de todos los participantes. Después deberá hacerse un análisis específico de la situación y se tendrá que determinar las fortalezas y debilidades, así como los riesgos que pudieran surgir o que ya existen por la transición a una administración moderna.

Esta es una situación clásica para un desarrollo de estrategias. Sin una estrategia, la implementación en la mayoría de los casos no rendirá frutos y será abortada en algún momento en medio del proceso. Lo que entonces pueda quedar de la administración, generalmente resulta peor que las condiciones anteriores.

Por otra parte, la insatisfacción de los ciudadanos con la incapacidad de prestación de servicios de la administración, así como los esfuerzos de los socios y de los inversionistas internacionales obligan a los gobiernos a orientar el tema del "buen gobierno" en una dirección que garantice más y mejor servicio, evite el mal uso de recursos y ponga un fin al derroche de los recursos. Con una Nueva Gestión Pública que funcione adecuadamente, los desarrollos erráticos como la corrupción y el nepotismo serán detectados fácil y oportunamente y podrán ser evitados. Al mismo tiempo se podrá lograr, mediante una clara delimitación de las responsabilidades, que los culpables rindan cuentas. Con estas condiciones vale la pena asumir la difícil tarea de instituir la Nueva Gestión Pública.

Literatura

- Aberbach, Joel y Rockman, Bert (1999) "Reinventar el Gobierno: Problemas y Perspectivas" En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 15, INAP, Madrid Mayo/Agosto
- Allen, R. (1999) "New Public Management: Pitfalls for Central and Eastern Europe." *Public Management Forum* 1(4).
- Aucoin, Peter (1996). "Operational Agencies: From Half-Hearted Efforts to Full-Fledged Government Reform." *Choices: Institute for Research on Public Policy*, 2(4).
- Aucoin, Peter (1990) "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", En: *Governance* Vol. 3 No. 2
- Batley, R. 1999. *The Pole of Government in Adjusting Economies: An Overview of Findings*, International Development Department, University of Birmingham, Birmingham, Alabama.
- Boston, J. 2000. "The Challenge of Evaluating Systemic Change: The Case of Public Management Reform." Paper prepared for the IPMN Conference "Learning from Experiences with New Public Management," Macquarie Graduate School of Management, March 4-6, Sydney.
- Castañeda, T. 1997. "Health Sector Reforms in Chile: Deconcentration of Hospital Services and Decentralization of Primary Health Care." Paper prepared for HDD, World Bank.
- CLAD (1998) "Una Nueva Gestión Pública para América Latina", Caracas: CLAD
- Dunleavy, P., and C. Hood 1994. "From Old Public Administration to New Public Management." *Public Money and Management* (July -Sept.): 9-16.
- Echebarria, Koldo (1994) "La administración pública en la era del management" En: *Barcelona Management Review*. Barcelona Vol. 1 (2000) "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales". En: *Revista de CLAD Reforma y Democracia*. Caracas No. 18.
- Flynn, N. and S. Pickard. 1996. *Markets and Networks: Contracting in Community Health Services*. Buckingham, DK: Open University Press.
- Harding, A. and A. Preker, eds. 1999. *Innovations in Health Service Delivery: Corporatization in the Hospital Sector*. New York: Oxford University Press.

- Hood, C. 1991. "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69(Spring): 3-19.
- James, O. and N. Manning. 1996. "Public Management Reform: A Global Perspective." *Politics* 16(3): 143-149.
- Kelly, J. and J. Wanna. 2000. "Are Wildavsky's Guardians and Spenders Still Relevant? NGP and Budgetary Politics." In L. Jones, J. Guthrie and P. Steane, eds., *Learning from International Public Management Reform*. London: Eisevier-Oxford Press.
- Laufer, Romain y Alain Burlaud (1989) *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Madrid: Instituto Nacional de administración Pública
- Kernaghan, K. 2000. "The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values." *International Review of Administrative Sciences* 66(1): 91-104.
- Manning, N., R. Mukherjee, et al. 2000. "Public Officials and Their Institutional Environment: An Analytical Model for Assessing the Impact of Institutional Change on Public Sector Performance." *Policy Research Working Paper No. 2427*. World Bank, Washington, D.C.
- Miller, P. 1996. "Dilemmas of Accountability: The Limits of Accounting". In P. Hirst and S. Khilnani, eds., *Reinventing Democracy*. Oxford: Blackwell.
- Minogue, M. 1998. "Changing the State: Concepts and Practice in the Reform of the Public Sector." In C. Polidano, M. Minogue and D. Hulme, eds., *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Mintzberg, Henry (1996) "Managing Government, Governing Management". En: *Harvard Business Review*. Boston
- Peters, B. G. 1998. "Governance without Government: Rethinking Public Administration." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223- 243.
- Peters, B. G. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Peters, B. G. and D. Savoie. 1994. "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient." *Public Administration Review*, 54(5).
- Polidano, C. 1999. "The New Public Management in Developing Countries."

Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester

Pollitt, C. 1993. *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Blackwell.

Pollitt, C., J. Birchall, et al. 1998. *Decentralising Public Service Management*. Hampshire, UK: MacMillan.

Romzek, B. S. 2000. "Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform." *International Review of Administrative Sciences*, 66 (1):21-44.

Schick, A. 1996. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington, New Zealand: State Services Commission.

Schwartz, Herman (1994) *Public Choices Theory and Public Choices. Bureaucrats and State Reorganisation in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s*". En: *Administration and Society*, Newbury Park. Vol 26 No.1.

Scott, Graham and Taylor, Irene. 2000. "Autonomous Public Organisations In Thailand". Victoria Link mimeo. Wellington, New Zealand.

Notas:

- 1 CLAD's DOCUMENT: A New Public Management for Latin America, (1998), Latin American Centre for Development Administration: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000163.pdf>
- 2 Estudios comparativos para la instauración de la Nueva Gestión Pública: Norman Flynn y Franz Strehl (1996), *Public Sector Management in Europe*, Prentice Hall, London; Kettl, Donald (1998), *A revulacao global: reforma da administracao do setor público*", in *Reforma do Estado e Administracao Pública Gerencial*, Fundacao Getúlio Vargas, Rio de Janeiro; Allen R. (1999) "La Nueva Gestión Pública: Pitfalls for Central and Eastern Europe." *Public Management Forum* 1 (4); Batley, R. (1999) "The Role of Government in Adjusting Economies: An Overview of Findings." International Development Department, University of Birmingham, Birmingham, Alabama;
- 3 También vea el párrafo sobre condiciones previas para la implementación de la Nueva Gestión Pública y los requerimientos de la burocracia según Weber.
- 4 Esta tendencia de la concentración sobre las competencias fundamentales también es definida como la creación de *Lean State*.
- 5 *One-Stop-Shop*: Implementación de la administración, para que los ciudadanos, que desean realizar gestiones administrativas sólo permanezcan en contacto con una persona y una ventanillas que los atenderá ampliamente. Ya no es necesario ir a diferentes dependencias para obtener varios servicios como son tarjetas de circulación para automóviles, pago de derechos y solicitud de servicios sociales. Todo se realiza en un sólo lugar y por una sola persona.

+

Fundación para la Libertad

Stiftung

Asrtid Knoop

Tel.: (+5255) 5550-1039 / 5616-3325
 Fax: (+5255) 5550-6223
 astrid.knoop@mexico.fnst.org
 Cerrada de la Cerca No. 82
 Col. San Angel Inn, 01060 México, D.F.
 www.ffn-mexico.org

+

Fundación para la Libertad

Stiftung

Caroline Hüttenhölcher

Cerrada de la Cerca No. 82
 Col. San Angel Inn, 01060 México, D.F.
 Tel.: (+5255) 5550-1039 / 5616-5190
 Fax: (+5255) 5550-6223
 caroline.huettelhoelscher@mexico.fnst.org
 www.ffn-mexico.org

+

+

Fundación para la Libertad

Stiftung

Asrtid Knoop

Tel.: (+5255) 5550-1039 / 5616-3325
 Fax: (+5255) 5550-6223
 astrid.knoop@mexico.fnst.org
 Cerrada de la Cerca No. 82
 Col. San Angel Inn, 01060 México, D.F.
 www.ffn-mexico.org

+

Fundación para la Libertad

Stiftung

Caroline Hüttenhölcher

Cerrada de la Cerca No. 82
 Col. San Angel Inn, 01060 México, D.F.
 Tel.: (+5255) 5550-1039 / 5616-5190
 Fax: (+5255) 5550-6223
 caroline.huettelhoelscher@mexico.fnst.org
 www.ffn-mexico.org

+

+

+

Friedrich Naumann

Administradora

Fundación Friedrich Naumann

México

+

+

Friedrich Naumann

Administradora

Fundación Friedrich Naumann

México

+

+

Friedrich Naumann

Asistente de Proyecto

Fundación Friedrich Naumann

México

+

+

Friedrich Naumann

Asistente de Proyecto

Fundación Friedrich Naumann

México

