

RECUPERÁNDOSE DE UNA OLEADA: NUEVAS DIRECCIONES PARA EL GERENCIAMIENTO DEL DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO DE NUEVA ZELANDA*

Richard Norman**

Contenido

Resumen

DESCENTRALIZACIÓN Y FRAGMENTACIÓN

CAPACIDAD Y CULTURA

DE LOS PRODUCTOS (OUTPUTS) A LOS EFECTOS (OUTCOMES)

UN INTENTO ESTRATÉGICO DE GERENCIA POR EFECTOS

CONCLUSIONES

Bibliografía

* Publicado en la Biblioteca Virtual TOP con autorización del autor.

** Senior Lecturer. School of Management. Victoria University of Wellington. Richard.Norman@vuw.ac.nz

RECUPERÁNDOSE DE UNA OLEADA: NUEVAS DIRECCIONES PARA EL GERENCIAMIENTO DEL DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO DE NUEVA ZELANDA

Richard Norman

Las técnicas de gerenciamiento del desempeño, basadas en analogías de negocios y de mercado, fueron los rasgos prominentes de la oleada de reformas que atravesó al sector público de Nueva Zelanda entre finales de los 1980s y comienzos de los 1990s. Como un ejemplo de manual acerca de la aplicación de las ideas de la Nueva Gerencia Pública (NGP), un servicio público altamente centralizado fue subdividido en un conjunto de agencias de producción en las que se les otorgó a los gerentes considerable autoridad sobre el uso de recursos, al tiempo que se les exigió rendición de cuentas por el logro de resultados.

Estos cambios resultaron en que el sector público neocelandés fuera visto, alternativamente, como ejemplo digno de estudiar (Aucoin, 1995), un radical mentiroso¹. (Ferlie et al, 1996: 250), un experimento no recomendable para la mayoría de los países en desarrollo (Schick, 1998), y el “sistema de desempeño más avanzado del mundo” (Kettl, 2000: 7).

Desde la elección de un gobierno de coalición de centro-izquierda en 1999, el experimento de Nueva Zelanda en gerencia pública ha sido objeto de importantes reevaluaciones. Los elementos primordiales de un “sistema orientado a resultados” permanecen inmodificados, pero ha ocurrido un distanciamiento sustancial desde el concepto inspirado en el mercado, que observaba al sector público como “un universo transparente de subcontratistas organizado en torno a manifestaciones de objetivos y planes estratégicos” (Davis, 1997: 226).

Está emergiendo ahora un modelo de gerenciamiento del desempeño del sector público más complejo, debido en parte a la oposición política hacia la privatización y a una incomodidad con estructuras construidas a semejanza del mercado, pero también debido a la preocupación existente entre los servidores públicos acerca de las limitaciones de un foco unilateral respecto a especificaciones claras de productos, eficiencia y contención de costos.

La naturaleza cíclica de la reforma del sector público está bien capturada en la metáfora de las “mareas”, utilizada por Light (1997) para describir períodos de reforma en el gobierno federal de los Estados Unidos. En Nueva Zelanda, una oleada* de reformas basadas en técnicas de la Nueva Gerencia Pública (NGP) fue seguida por una marea más incremental focalizada en efectos (*outcomes*), efectividad, colaboración y capacidades.

Se advierte la emergencia de una nueva combinación de “doctrinas” acerca del gerenciamiento del sector público. Como señalan Hood y Jackson (1991), las doctrinas son artículos de fé y su aceptación no se funda en pruebas objetivas sino en argumentos exitosos, en los que la debida consideración del *timing*, el envase y la presentación juegan un rol decisivo. Las doctrinas administrativas son a menudo contradictorias e inestables y, como en el terreno de “la vestimenta y los automóviles”, existe una búsqueda constante de “nuevos estilos, modas y ocurrencias” (Hood y Jackson, 1991: 18). Para enfatizar este mensaje, Hood y Jackson reunieron 99 doctrinas, cada una de las cuales abogan por diferentes formas de responder a preguntas fundamentales sobre *qué*, *quién* y *cómo* respecto a la organización de servicios públicos.

En comparación con las rupturas estructurales y rápidos cambios que constituyeron la oleada de las reformas previas, el cambio actual es sutil, de largo plazo y casi invisible al gran público. Para

¹ En inglés outlier (N del T).

* En inglés, *tidal wave*, término que ha sido traducido como “oleada”.

uno de sus iniciadores públicos, la nueva marea de cambio es una búsqueda de un mejoramiento en el desempeño sin pérdida de las fortalezas de períodos anteriores. Antes de 1984, el énfasis estaba puesto en “hacer la tarea correcta y legalmente” y entre 1984 y 2000, el énfasis pasó a “hacer la tarea eficientemente (Wintringham, 2003: 3).

Utilizando el marco de referencia desarrollado por Hood y Jackson (1991), y simplificando enormemente el rango de doctrinas involucradas, el Cuadro 1 proporciona un vistazo sobre las principales tendencias.

Cuadro 1: Un cambio pendular en la elección de doctrinas administrativas (adaptado por Norman, 2003)

	Desde (pre-1984)	Hasta (1986-1999)	Tendencias visibles en 2003
Qué	Grandes burocracias con largas jerarquías	Una variedad de organizaciones más pequeñas con estructuras más aplanadas	Preocupaciones acerca de la fragmentación en la provisión de servicios, que conducen a proponer redes de agencias similares y algunas fusiones.
Qué	Organizaciones consolidadas de asesoramiento y prestación de servicios	Separación de la política y la prestación de servicios	Preocupación por el distanciamiento entre las políticas públicas y la prestación de servicios
Qué	Un sistema autocontenido	Tercearización de servicios de apoyo	Énfasis en el empleo de personal centralizado y reducción en el uso de consultores. La creación de una infraestructura de gobierno digital se convierte en un rol central para la Comisión de Servicios Estatales (SSC)
Quién	Vocación de por vida	Variedad de empleos.	La restauración formal de los valores del servicio público en respuesta a la preocupación por la declinación en la ética pública
Quién	Cabezas permanentes de departamentos	Máximos ejecutivos contratados por períodos fijos	Aún sin modificaciones, pero mayor énfasis en las carreras de servicio público
Quién	Habilidades técnicas para roles <i>senior</i>	Habilidades gerenciales para los roles <i>senior</i>	Un giro hacia volver a favorecer los antecedentes técnico/profesionales, particularmente en el sector salud
Cómo	Gerenciamiento a través de reglas de manual	Dejar a los gerentes que gerencien y hacerlos responsables por los resultados	Dejar a los gerentes que gerencien dentro de un código de conducta, en un marco de expectativas de menor competencia y mayor colaboración
Cómo	Responsabilización por insumos	Responsabilización por productos	Mayor foco en efectos (<i>outcomes</i>) y capacidades
Cómo	Contabilidad según lo percibido	Contabilidad según lo devengado	Preocupación por la disponibilidad de información cualitativa sobre los efectos (<i>outcomes</i>)

Algunas de estas tendencias serán formalizadas a través de legislación a dictarse durante 2004. Esta legislación² y una serie de cambios más informales han surgido de una “Revisión del Centro” completada en 2001, la que aborda cuestiones relacionadas con un modelo de gestión descentralizada. La revisión, llevada a cabo por altos ejecutivos de la Agencia Central y representantes designados políticamente (Advisory Group, 2001) identificó tres áreas prioritarias de cambio:

- Lograr una prestación de servicios mejor integrada, y enfocada en la gente, especialmente allí donde diversas agencias manejan problemas sociales complejos. La prioridad es poner el foco sobre los efectos y servicios que buscan conseguir tanto el gobierno como el público.
- Afrontar la fragmentación y mejorar el alineamiento a través de un fuerte foco sobre efectos, mayor colaboración entre agencias, reducción del número de agencias toda vez que sea posible y disminuir la tendencia a enfatizar la responsabilización vertical y de agencias singulares, en lugar de intereses que conciernen a todo el gobierno.
- Destacar a la gente y la cultura del sector estatal, que cree un fuerte sentimiento unificador de valores compartidos, incluyendo nuevas inversiones en el desarrollo de la dotación y la gestión.

En la introducción de la legislación propuesta, estos objetivos de cambio pueden resumirse de este modo:

- Lograr una prestación de servicios por parte de agencias gubernamentales, que esté mejor integrada y focalizada hacia las necesidades de la gente;
- Enfrentar la fragmentación y mejorar el alineamiento, poniendo el énfasis en asegurar que los distintos segmentos del sector estatal trabaje como conjunto;
- Construir un sector estatal fuerte, incluyendo una mayor capacidad y fuerte liderazgo en materia de valores y estándares.

“Fortaleciendo el Centro”, un programa de trabajo que ha surgido de la Revisión del Centro, resume un conjunto de iniciativas que entrañan un cambio pendular hacia una menor descentralización, como solución preferida para un mejor desempeño del sector público. Si bien la descentralización implicó ganar en claridad, eficiencia y velocidad en la prestación, otras dimensiones del desempeño, tales como coordinación, colaboración y capacidad sistémica, son vistas ahora como aspectos que exigen particular atención.

DESCENTRALIZACIÓN Y FRAGMENTACIÓN

La descentralización, conjuntamente con la responsabilización por resultados, fueron aspectos centrales de las reformas de fines de los ´80s. Antes del Acta del Sector Estatal de 1988, 60.000 servidores públicos estaban empleados por la Comisión de Servicios Estatales y sujetos a las reglas de sistema de personal vigente para todo la administración. Los sectores de salud y educación también fueron sujetos a controles centralizados de personal. La descentralización creó 38 separados de empleo en departamentos o ministerios dentro de la administración central, 217 agencias reales y aproximadamente 2600 escuelas autogestionadas.³ La estructura de la agencia real fue diseñada para funciones operativas y de prestación de servicios, y gobernada por Consejos designados por el Gobierno o parcialmente elegidos por electores locales. Las organizaciones en este

² La Public Finance (State Sector Management) Bill, introducida en el Parlamento en Diciembre, 2003.

³ Fuente: Budget Economic and Fiscal Update. Entidades informantes al 10 de mayo de 2002.

<http://www.treasury.govt.nz/forecasts/befu/2002/befu02-gaap.pdf>. Págs. 142-143. Acceso Setiembre 17, 2002.

sector incluyen consejos de salud, instituciones de educación terciaria, institutos de investigación y empresas de propiedad estatal. Estas organizaciones gastan casi el 50 por ciento de los fondos discrecionales a disposición del sector estatal y emplean dos tercios de la dotación total.⁴

El Comisionado de Servicios Estatales, Michael Wintringham, ha expresado de este modo las consecuencias de más largo plazo de la descentralización:

Encuentro extraordinario que, por tanto tiempo, nos hayamos aferrados a la creencia de que un sistema descentralizado, con amplia autonomía, estándares y abordajes diferentes aplicados a través de 38 departamentos, con mínimas recompensas y sanciones, con un foco puesto en la prestación anual de servicios a expensas de una inversión generalizada de largo plazo, permitirá proporcionar a la gente valores firmes y compartidos, con un agudo sentido de pertenencia al Sector Público y con los conocimientos y atributos necesarios para conducir al Servicio Público a través de otra década. Pienso que no tiene sentido (Wintringham, 2001a).

Una de las causas principales de la proliferación de agencias ha sido la doctrina de la NGP de cubrirse contra la “captura” del asesoramiento en materia de políticas por parte de unidades operativas. Sistemáticamente, durante fines de los ‘80s y ‘90s, la mayoría de las funciones gubernamentales fueron reestructuradas en entidades de política pública separadas, de modo de proveer un reaseguro institucional de que el desempeño sería escudriñado por analistas independientes. Dos de los ejemplos más extremos de descentralización son los sectores de transporte y ciencia. Lo que alguna vez fue un enorme Ministerio de Transportes es ahora un ministerio de políticas, con 70 empleados que financian y monitorean ocho agencias separadas que prestan servicios tales como construcción de carreteras, seguridad territorial, seguridad marítima y aérea, y pronósticos meteorológicos. En el sector de ciencia e investigación, un sólo departamento ha sido reemplazado por 10 organizaciones, incluyendo un ministerio que dicta políticas, una agencia de financiamiento y 8 Institutos de Investigación Reales que compiten con universidades y el sector privado por fondos para investigación.

Hacia 2001, el valor de este desdoblamiento entre política y operaciones también fue cuestionado. Según el punto de vista de Michael Wintringham, los beneficios de una separación sólo pueden ser de corto plazo.

Los asesores de políticas sólo pueden ser efectivos si tienen acceso a la información operativa. Aún si inicialmente conocen lo suficiente sobre asuntos operativos para que el desdoblamiento mejore la calidad del asesoramiento (menos riesgo de captura con ninguna consecuencia adversa derivada de la falta de comprensión de las operaciones), su conocimiento a lo largo del tiempo decaerá, como también lo hará la calidad de su asesoramiento. El resultado neto es que la separación del asesoramiento sobre políticas y la prestación del servicio puede efectivamente tener un impacto inicial beneficioso tanto sobre la función política como sobre la de servicio. Pero a lo largo del tiempo, la separación bien puede crear una situación en la que resulte deseable revertir la separación. La permanencia es, me temo, un cáliz sagrado inalcanzable (Wintringham, 2001b: 15-16).

La fragmentación ha sido una consecuencia predecible del entusiasmo por crear unidades de negocios focalizadas. El sector público de Nueva Zelanda adoptó, efectivamente, una forma de “control financiero” de la gerencia corporativa (Goold y Campbell, 1987), que proporciona

⁴ Una forma alternativa de ver el sector estatal es a través del número de personal en diferentes funciones:

Sector público central:	31,440
Otros del sector estatal (esencialmente Policía y Defensa)	33,600
Empresas estatales (especialmente electricidad, correo y televisión)	23,800
Servicios educativos :	103,700
Servicios de salud	50,900

considerable autonomía a las unidades periféricas, en tanto los resultados financieros (y los indicadores del sector público) sean satisfactorios. Tal descentralización tiene grandes ventajas en términos de autonomía gerencial. No obstante, también significa que el conocimiento del centro corporativo acerca de las unidades periféricas es altamente probable que se limite a la información contable, que es esencialmente histórica y de corto plazo en su naturaleza.

Goold y Campbell contrastan el control financiero con la coordinación requerida en un estilo de “planeamiento estratégico” en el cual la estrategia está orientada desde el centro, los recursos se mueven en torno a la organización global y se da a las unidades de negocios tiempo para mejorar en lugar de ser juzgadas en base a resultados de corto plazo de la línea de base. Las unidades de negocios tienen menor apropiación de la estrategia pero mayor sinergia con las directivas y orientaciones del grupo más amplio. Los cambios actuales en el sector público neocelandés pueden ser interpretados como un movimiento desde un estilo de control financiero de la gerencia corporativa hacia un estilo de planeamiento estratégico.

Si bien la estructura fue el modo dominante de cambio durante los ‘80s y ‘90s, esta vez existe fatiga y precaución respecto a ver la reestructuración como solución. Esto está influenciado por el alcance de la reestructuración pasada, que incluyó un período, en 1997, en que el 60% del personal en el servicio público central trabajaba para organizaciones sometidas a alguna forma de reestructuración mayor. Como observa Wintringham (2002a), la reestructuración es cara, consume mucho tiempo y no garantiza que los “monolitos” reconstruidos resolverán las necesidades. Por lo tanto, en la nueva marea de reforma, la reestructuración ha venido ocurriendo a través de amalgamas caso por caso, con cambios mínimos en los roles laborales. Las funciones de política y operación han sido recombinadas en las áreas de desarrollo social, educación y justicia.

Una alternativa a la reestructuración, propuesta por la Revisión del Centro, es el uso de “equipos de personas que quiebran los circuitos inter-agencia” diseñados para “resolver problemas de prestación de servicios previamente insolubles, apelando al conocimiento y creatividad de la línea frontal junto al apoyo técnico central”.

Tales equipos se han convertido en una opción importante, porque la descentralización ha ensanchado, casi con certeza, quiebre entre las oficinas cabeceras de la ciudad capital y la prestación de servicios a los ciudadanos. Tal como comenta Wintringham (2001b: 20), el servicio público se ha visto afectado por “un grado de esnobismo intelectual según el cual la política pública es considerada más valiosa que las operaciones”. Un indicador de esto es que el 85% de los gerentes que reciben los ingresos más elevados en el sector público trabajan en Wellington, la ciudad capital.

Recompensas desproporcionadas de tal magnitud, para los roles de los puestos cabeza de unidades, sugieren que la descentralización pudo haber sido en gran medida una transferencia de poder de las agencias centrales a las oficinas corporativas de otras organizaciones públicas, más que una descentralización hacia otras partes del país.

Las iniciativas para enfrentar la fragmentación fuera de la ciudad capital han incluido proyectos piloto para reducir el ausentismo escolar, disminuir la violencia doméstica y establecer a los inmigrantes instruidos. En particular, el proyecto sobre violencia doméstica llevado a cabo en el Waikato,⁵ identificó el efecto del gerenciamiento estilo *silos* creado los servicios públicos basados en la ciudad capital. Pudo comprobarse que un número significativo de organizaciones del sector público estaban financiando iniciativas comunitarias similares, pero de manera aislada unas de otras. Como resultado, las agencias no compartían sus lecciones acerca de mejores prácticas a fin de obtener el mejor valor por el dinero invertido (SSC, 2002). Un valor inmediato creado por el equipo de trabajo fue destruir los silos y producir una iniciativa para desarrollar un enfoque común al financiamiento comunitario.

Un impedimento para el trabajo transorganizacional será removido por la propuesta legislativa de 2003/2004 para financiar agencias múltiples para proyectos.

⁵ Una región básicamente rural, situada al sur de Auckland, la ciudad más grande de Nueva Zelanda.

CAPACIDAD Y CULTURA

Es inherente al estilo de control financiero del gerenciamiento corporativo, reducir el énfasis en la cultura organizacional como forma de crear cohesión a todo lo largo de la organización. Las doctrinas de los '80s y '90s proponían gerentes mentalmente independientes, para crear culturas distintivas orientadas a la acción, contratando personal con antecedentes en la gestión privada donde fuera necesario para curar los males percibidos en la burocracia.

Las burocracias centralizadas del servicio público pre-1984 tenían fuertes culturas creadas por políticas de personal que habían sido diseñadas para proteger los derechos de aquellos que probablemente serían empleados para una carrera de 40 años. Entre 1912 y 1988, las políticas diseñadas para despolitizar los servicios públicos, crearon una carrera aparte, en la que los derechos a la promoción para el personal existente estaba asegurado y el ingreso a los roles superiores desde otros niveles de trabajo eran extremadamente raros. Un definido rasgo del sistema era el contrato psicológico de lealtad al servicio público como entidad. La seguridad en el empleo y un generoso esquema de jubilación ajustada por inflación, basado principalmente en la antigüedad en el servicio, eran vistos como una compensación por salarios moderados. El aspecto negativo de esta cultura fue su conservadorismo, aversión al riesgo e inhabilidad para responder rápidamente al cambio buscado por una nueva generación de reformadores que enfrentaba difíciles condiciones económicas hacia mediados de los '80s.

El servicio civil pre-reforma, con su organización unitaria y procesos de carrera de por vida, era fuerte en cuanto a las tradiciones y valores compartidos de los "clanes" controladores y las reglas burocráticas (Ouchi, 1979: 838). Las prescripciones de la NGP buscaron simplificar las relaciones y utilizaron mecanismos similares a los del mercado como principal método de control. Se apeló a unidades focales que entregaban productos bajo contrato, como alternativa de negocio privado a los controles culturales y burocráticos lentos, basados en personas.

Esta fórmula fue exitosa para que los gerentes valoraran la importancia de la prestación eficiente de productos y la estricta operación dentro del presupuesto asignado. El sistema que se caracterizaba por sus demoras y falta de transparencia fue reemplazado por un férreo ciclo de planificación y rendición de cuentas. La utilización de información exhaustiva sobre costos, utilizando métodos contables del sector privado, hace posible la realización de comparaciones constantes con la prestación de servicios en el sector privado.

Newberry (2002) argumenta que, como consecuencia intencional del foco puesto en el control financiero de las reformas, se ha producido una erosión subrepticia de los recursos de las organizaciones públicas, en la medida en que las valuaciones y el cargo de capital de los activos públicos han inflado los costos aparentes de las prestaciones del sector público en comparación con otras alternativas. Un resultado distintivo de ello ha sido un control fiscal robusto, resultante de nueve años de excedentes presupuestarios, que han permitido reducir a la mitad la deuda pública.⁶

Lo opuesto del control fiscal es el potencial de reducción de la capacidad. La principal técnica utilizada para llevar las riendas sobre el gasto del sector público, ha sido el uso de una "línea de base" de financiamiento, ya desde mediados de los '90s. Esto le da a las organizaciones públicas un presupuesto anual que sólo puede incrementarse por inflación, si se lo plantea como caso especial. Los presupuestos restrictivos han puesto el esfuerzo en la entrega de productos y limitado las inversiones de largo plazo en capacidad de los empleados e iniciativas transorganizacionales.

Las políticas descentralizadas en el área de gestión de recursos humanos, creó una variedad de culturas organizacionales. A nivel individual, los máximos ejecutivos han tenido amplias responsabilidades y oportunidades para crear diferentes enfoques en materia de remuneración, diseño de trabajo, reclutamiento, retención y desarrollo de personal, salvo para negociaciones

⁶ Una reducción de la deuda de Nueva Zelanda de US\$ 21,61 billones en 1992 a US\$ 11 billones en 2002. Fuente: <http://www.nzdmo.govt.nz/govtdebt/historytable.asp> website de la Oficina del Tesoro de Gerenciamiento de la Deuda. Accedido el 9 de Junio, 2003.

fundamentales de acuerdos correspondientes a relaciones industriales. En contraste, las prácticas de gerencia financiera han sido estandarizadas, como resultado de estándares contables profesionales y procedimientos también estándar en materia de solicitudes presupuestarias y reporte financiero.

La Revisión del Centro (Advisory Group, 2001: 85) observó que muchos aspectos de la gestión de recursos humanos son comunes a todas las organizaciones sectoriales del Estado, que se beneficiarían de la adopción de estándares comunes, compartiendo buenas prácticas y desarrollando sistemas y programas conjuntos. La revisión avizoró una recreación de estándares de amplia aplicación en el sector público, en áreas tales como sueldo anual complementario (o aguinaldo), provisiones de retiro, seguridad y salud ocupacional, reclutamiento, competencias, reconocimiento de servicios y sistemas de gestión del desempeño. De ser implementados a fondo, ello constituiría un cambio fundamental respecto a la doctrina previa de que para cada Jefe Ejecutivo, una efectiva gestión del recurso humano es parte de una esencial *accountability* individual y personal.

La reintroducción, a fines de 2003, de un subsidio por aguinaldo pagado por el empleador para el conjunto del servicio público, es un indicador temprano de una nueva intencionalidad para desarrollar estrategias colectivas de recursos humanos.

En el modelo NGP, se estableció una distinción básica entre el sector público central (*core public service*), enfocado hacia el servicio a los líderes políticos, y el sector estatal más amplio, en el cual las Agencias Reales prestan servicios al público. La entidad real (o de la Corona) ha provocado una especial preocupación a los ministros del Partido Laborista, en el poder desde 1999. Los dorados apretones de manos con miembros de las agencias reales fue una cuestión significativa durante las elecciones de 1999. En las internas previas a las elecciones, los ejecutivos *senior* y el Presidente de la Comisión del Servicio de Bomberos recibieron colectivamente más de US\$ 400.000 en concepto de pagos por renuncia, suma establecida por el Consejo Directivo de la Comisión sin referencia alguna a comparaciones en el sector estatal. Una paga similar por parte de la Comisión de Loterías también creó controversia acerca de la generosidad de las entidades reales en el establecimiento de condiciones para los gerentes senior. Tal como comentara el Ministro de Servicios Estatales, señor Mallard, a mediados de 2003, los miembros del público no distinguen entre el servicio público central y el sector más amplio, pero lo ven como un 'Wellington waffle'⁷: los ciudadanos no distinguen entre pedazos de gobierno; su expectativa es que los servidores públicos se desempeñen con los mismos estándares (Mallard, 2003).⁸

Como resultado de esta preocupación acerca de los diferentes enfoques organizacionales, el nuevo proyecto de Ley de las Finanzas Públicas (en lo relativo a la gerencia del sector estatal), pretende crear estándares comunes sobre integridad y comportamiento para todos los empleados del sector estatal, sobre temas tales como presentaciones ante Comités Parlamentarios Selectos y durante períodos electorales. La Comisión de Servicios Estatales realiza el seguimiento de la implantación de estos estándares a todo lo largo del sector estatal, no sólo en el servicio público central. Los valores y estándares son vistos como el 'pegamento' que ayuda al personal a operar con integridad y consistencia en complejas circunstancias (SSC, 2002).

Junto con los estándares formales se advierte un esfuerzo determinado para recrear un extendido sistema de carrera para potenciales cabezas de organizaciones. El destino del *Senior Executive Service (SES)*, durante los '90s demostró el poder de las fuerzas centrifugas de la descentralización y el énfasis puesto sobre la *accountability* vertical. En 1988, el SES había sido imaginado como un cuadro de alrededor de 500 servidores públicos *senior*, que tendría una identidad colectiva y proporcionaría un contrapeso a la tendencia de las organizaciones a que pertenecían, a independizarse. En la práctica, los servidores públicos *senior* recibieron escasos beneficios por pertenecer a este grupo y en 2002, sólo tenía 10 miembros. El SES será abolido y reemplazado por un enfoque más activo para promover a los líderes potenciales. La experiencia de Michael Wintringham en el reclutamiento para cubrir los principales roles ejecutivos, se cuenta entre las

⁷ No se tiene por seguro el origen del término. Parece tratarse de una danza, así denominada, que consiste en algo así: inclinarse a la izquierda, luego a la derecha; y cuando la música para, acabar con ambos pies en el medio. Por extensión, se ha aplicado el término al terreno político, particularmente con referencia al Alcalde de Denver, Wellington Web, a raíz de sus continuos cambios de posición política.

iniciativas para avanzar en esta aproximación más activa: “En lugar de tener tres o cuatro candidatos excelentes para cada vacante de un jefe ejecutivo que debo llenar, mis opciones se han reducido a una o dos”.⁹

Además, se ha instruido a un renovado Centro de Desarrollo del Liderazgo,¹⁰ para que proporcione oportunidades de desarrollo a potenciales altos ejecutivos, ofreciéndoles programas de entrenamiento personal y oportunidades para cubrir asignaciones de tareas de “estiramiento”.

La cultura ha reaparecido como un tópico de la gerencia pública sujeto a discusión, luego de un período en el cual el desempeño era visto, casi exclusivamente, en términos de productos, contratos y contestabilidad por parte de alternativas provistas por el sector privado. Muy tempranamente durante el período de reforma, existían altas expectativas de que los gerentes con experiencia en la gestión privada serían capaces y estarían muy dispuestos a asumir roles en el sector público, y así modificar las antiguas pautas del *management*, dentro de un sistema cerrado. Sin embargo, la transferibilidad de competencias personales ha resultado ser mucho más difícil que lo que previeron los reformadores de los '80s, excepto en áreas especializadas tales como contabilidad o tecnología de la información. Los Altos Ejecutivos de los ministerios y departamentos centrales de servicio público, continuaron siendo reclutados por sus antecedentes, particularmente del Tesoro, salvo escasas excepciones a este patrón proveniente de otras partes del sector estatal, como las universidades. La nueva apreciación sobre la construcción de capacidades de largo plazo requerida para los roles superiores del servicio público, es una reacción a las políticas de *laissez faire* pro-mercado de los '90s, que a su vez fueron una reacción a las culturas burocráticas y cerradas vigentes antes de 1988.

DE LOS PRODUCTOS (OUTPUTS) A LOS EFECTOS (OUTCOMES)

Para definir desempeño, el sector público neocelandés ha puesto especial énfasis en el concepto de “outputs”. Estos productos son bienes y servicios provistos por ministerios, departamentos y agencias, en un rango que va desde el asesoramiento sobre políticas públicas, la administración de regulaciones y pago de transferencias, hasta servicios específicos tales como educación o gestión carcelaria. Como vehículo principal para responsabilizar a los altos ejecutivos por el desempeño organizacional y la base para la asignación presupuestaria, los productos son un rasgo central del sistema neocelandés.

El papel de forzamiento de la claridad que cumplen los “outputs”, se refleja en una técnica utilizada en el Tesoro por los implementadores de la reforma durante fines de los '80s (Norman, 1997). En esa etapa, la mayoría quiso describir sus productos en términos de “outputs” de las estructuras organizativas existentes. Para desafiar el pensamiento vigente, el equipo de cambio del Tesoro empleó una analogía tomada del mundo de las relaciones en los negocios:

Imagine que su departamento gubernamental ya no existe. Desapareció. El gobierno desea adquirir esos servicios en el sector privado. ¿Qué es lo que usted contrataría? ¿Cómo escribiría los términos del contrato? (Norman, 1997).

Una razón para la introducción de productos fue permitir a las agencias centrales que dejen de ocuparse de los controles detallados sobre insumos y obtengan medios para responsabilizar a las organizaciones por su desempeño. Según la visión de Graham Scott, uno de los líderes de la reforma, los productos propician el cuestionamiento acerca de “qué se está produciendo y cuánto cuesta. En lugar de que los ministerios o las agencias centrales deban discutir sobre si un servicio agrega o no valor, desde una posición de menor información que el que puede tener la agencia, la carga de la prueba se traslada hacia el departamento” (Scott, 2001: 171).

⁹ *National Business Review*, 26 Febrero 1999: 8.

¹⁰ Denominado previamente Centro de Desarrollo Gerencial, esta entidad es propiedad colectiva de los altos ejecutivos del servicio público, y está financiada por departamentos y ministerios, así como a través de una asignación de la SSC.

Además de estar eslabonado al proceso presupuestario, los productos son definidos por indicadores de calidad, cantidad y oportunidad que son auditados para su control parlamentario a través de la Oficina del Auditor General.

Como técnicas para la rendición de cuentas y la medición, los “outputs” están sujetos al riesgo de “desplazamiento de objetivos”, proceso según el cual los objetivos que se habían planteado como medio para un fin, pueden convertirse en fines en si mismos (Merton, 1957; Blau, 1963). Según el punto de vista del Ministro de Servicios Estatales, Trevor Mallard, el impacto de los productos ha sido “una visión más bien hacia dentro por parte del personal y los departamentos, al tiempo que se ignoraba a menudo el panorama general y una aproximación holística a las cuestiones y posibles soluciones” (Mallard, 2003).

La preocupación por los efectos del desplazamiento de objetivos sobre los productos, ha creado una significativa reconsideración sobre el papel de los efectos (“outcomes”), es decir, manifestaciones de propósitos políticos y sociales más amplios. El modelo de los ‘80s veía a los efectos como aspiraciones de largo plazo, expresadas por los líderes políticos, a la vez que los servidores públicos ponían el acento en la provisión de productos que contribuyeran a esos efectos. En la práctica, los políticos raramente han querido indicar definiciones de efectos y, dado el énfasis sobre la rendición de cuentas, dichos servidores han tenido un fuerte interés en estrechar su enfoque hacia aquellos productos que pueden ser provistos por una organización aislada. El gerenciamiento de procesos de desempeño, supuestamente orientados a poner el énfasis en resultados, estrecharon en realidad la definición de servicio público limitándola a actividades que pueden ser desempeñadas por una única organización, que fueran relativamente fáciles de medir y auditar.

UN INTENTO ESTRATÉGICO DE GERENCIA POR EFECTOS

Un nuevo lenguaje está señalando un cambio intencional de énfasis. El corazón del nuevo proceso de planificación es una “manifestación de intención” que, se espera que describa efectos que beneficiarán a los ciudadanos y a la sociedad (Steering Group, 2003).

Los Altos Ejecutivos Chief no serán responsabilizados por el logro de efectos, en vista de la “inherente dificultad en determinar y atribuir causalidad respecto del logro de resultados y de los potenciales de largo plazo entre intervenciones y efectos deseados” (Steering Group, 2003). Los productos se mantienen como foco de la rendición de cuentas.

Las preguntas centrales del proceso de planificación del desempeño se listan en el Cuadro 2. La expectativa es que las manifestaciones de intención sean documentos de “alto nivel”, que dan adecuado soporte a los requerimientos de partidas y explican al Parlamento y al público de qué manera el departamento intentará una gerencia por efectos en el mediano plazo.

Cuadro 2: Preguntas centrales para manifestaciones de intención (Steering Group, 2003)

¿Qué intentamos lograr durante los próximos 3-5 años y por qué?

a. ¿En qué áreas de efectos del Gobierno tenemos la responsabilidad de realizar una contribución significativa? ¿Quién más contribuye a estos efectos, directa o indirectamente?

b. ¿Cuál es la situación actual de estas áreas y qué factores podrían causar que este estado de cosas cambie en el futuro? ¿Qué cambios creemos que se producirán y cuáles podemos influir?

* ¿Qué indicadores u otra información podemos utilizar para monitorear esto a través del tiempo? ¿De qué manera ocurrirá el monitoreo?

c. ¿Cuáles efectos son prioritarios para nosotros en los próximos 3-5 años, y de qué modo concuerdan con los puntos de vista de nuestros Ministros y destinatarios?

* ¿Qué estrategias de gobierno necesitamos para ser consistentes con esto?

d. ¿Qué contribución específica a estos efectos que procura el Gobierno hará nuestro departamento durante los próximos 3-5 años?

* ¿Cómo sabremos qué impacto hemos producido? ¿Qué medidas podemos utilizar para monitorear estos impactos?

e. ¿Hemos tomado en cuenta las obligaciones del Tratado y las aspiraciones de desarrollo maorí al establecer nuestro rumbo?

En el nuevo sistema, se busca una definición más amplia del desempeño, que vaya más allá de la estrecha visión de una mera contratación de servicios. Se exhorta a las organizaciones a escribir sus Manifestaciones de Intención “en un lenguaje llano, que contenga una historia convincente en la que se vaya vislumbrando qué es lo que el departamento está tratando de lograr, cómo encarará esta tarea y de qué manera medirá los avances”:

Los departamentos deberán presentar un cuadro de situación realista y honesto de su estado actual e intenciones. Ello debe ser presentado de modo tal que asegure no ser mal interpretados por la audiencia. Por ejemplo, los riesgos identificados pueden estar sujetos a niveles de incertidumbre significativos, pero ello no debería ser razón suficiente para la exclusión. Por el contrario, el departamento debe presentar esta información de una manera que se reconozca el carácter sensitivo de la cuestión” (Steering Group, 2003: 4-5).

La Autoridad de la Seguridad en el Transporte Terrestre (LTSA) y el Departamento Correccional son citados en informes oficiales como proveedores de efectivas definiciones de efectos (“outcomes”). La LTSA tiene un efecto –reducir el costo social de los accidentes en los caminos- y mide todos los costos que tiene un accidente sobre la comunidad. El Departamento Correccional pone el acento en la “la protección del público” y la “reducción de la reincidencia”. Para determinar el segundo efecto, el departamento mide la reincidencia a los 12 y 24 meses después de la liberación de un prisionero.

La dificultad para establecer el grado de éxito en el logro de efectos se manifiesta en una revisión del avance inicial (Economics and Strategy Group, 2003: 22). Por ejemplo, la falla en lograr un cambio significativo en términos de un indicador de efecto ¿muestra algún problema relativo al diseño de la intervención o en su prestación? Largas demoras, el potencial existente para producir cambios legislativos y de políticas, nuevas iniciativas ministeriales y una fatiga con el cambio, pueden todos, potencialmente, convertirse en factores que afecten el logro de efectos.

Después de tres años de iniciativas piloto, a todos los departamentos centrales del servicio se les requirió la elaboración de Manifestaciones de Intención para 2003-2004. Las organizaciones del sector estatal más amplio serán también pasibles de seguir este formato, con motivo de una legislación introducida a fines de 2003. La gerencia del desempeño orientada a resultados exige ahora formalmente un enfoque sobre efectos, al igual que sobre productos.

CONCLUSIONES

La retórica detrás de una nueva marea de pensamiento sobre gerencia del desempeño está actualmente instalada y dispone de nueva legislación para otorgar poder estatutario a las nuevas rutinas durante 2004.

El pensamiento sobre el gerenciamiento del desempeño en el sector público de Nueva Zelanda, ha seguido lo que Eccles and Nohria (1992: 126–7) describen como un “ciclo honrado por el tiempo”, en el cual la centralización es utilizada para resolver los problemas de coordinación que surgen en las organizaciones de modo natural. Después de un tiempo, la centralización puede afectar la iniciativa, crear deseconomías de escala e inhibir la innovación. De modo que se introduce la descentralización, hasta que los viejos problemas retornen y el ciclo comience nuevamente.

Sin duda, el atributo más útil de las técnicas y lenguaje de planificación de esta nueva ola de reformas, es la oportunidad de observar desafíos familiares del desempeño de manera fresca. En los sistemas gerenciales, “la familiaridad cría rebeldía” (Baron and Kreps, 1999). Puede esperarse que las mejoras surjan “no tanto de los cambios mismos sino de los *procesos de cambio*”, que sirven para reenfocar la atención sobre el desempeño, lo que este significa, lo que la organización valora y cómo lograrlo” (ibid, 111).

La reformas en una era de cambio rápido han creado una nueva agenda de prioridades. Se han alcanzado logros significativos en las áreas de focalización, eficiencia y control de costos. El desafío para esta nueva agenda de integración, colaboración y fijación de estándares será evitar el sofocamiento de la centralización, que creará la necesidad de una nueva ola de reformas.

Bibliografía

Advisory Group. (2001). Report of the Advisory Group on the Review of the Centre. Wellington, State Services Commission: 70.

Aucoin, P. (1995). The New Public Management: Canada in Comparative Perspective. Montreal, Canada: Institute for Research on Public Policy.

Baron, J. N., and Kreps, D. (1999). Strategic Human Resources. Frameworks for General Managers. New York, John Wiley and Sons.

Blau, P. (1963). The dynamics of bureaucracy; a study of interpersonal relations in two Government agencies. Chicago, University of Chicago Press.

Davis, G. (1997). Implications, Consequences and Futures. Chapter 16. The New Contractualism? Davis, G., Sullivan, B., and Yeatman, A (eds). Melbourne, Macmillan.

Eccles, R. G., and Nohria, N., (1992). Beyond the Hype - Rediscovering the Essence of Management. Boston, Mass., Harvard Business School Press.

Economics and Strategy Group (2003) Departmental Uptake of the Managing for Outcomes Initiative. Wellington, State Services Commission. <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?docid=3364> Visited December 11, 2003.

Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). The New Public Management in Action. Oxford, Oxford University Press.

Goold, M., and Campbell, A. (1987). Strategies and Styles The Role of the Centre in Managing Diversified Corporations. Oxford, Basil Blackwell Ltd.

Kettl, D. F. (2000). Performance Management: The State of the Field. Association for Public Policy and Management, 22nd annual research conference, Seattle, Washington.

Light, P. C. (1997). The Tides of Reform: Making Government Work, 1945-1995. New Haven, Conn., Yale University Press.

Mallard, T. (2003). Progress on public management initiatives. Speech by the Minister of State Services, Trevor Mallard, to the annual meeting of the Institute of Public Administration, 30 June 2003. <http://www.beehive.govt.nz/ViewDocument.cfm?DocumentID=17194>. Accessed December 9, 2003.

Merton, R. K. (1957). Social Theory and Social Structure (Revised and enlarged edn.). Glencoe, Ill., Free Press.

Newberry, S. (2002). "Intended or Unintended Consequences? Resource Erosion in New Zealand's Government Departments." Financial Accountability and Management 18(4): 309-330.

Norman, R. (2003). Obedient Servants? Management freedoms and accountabilities in the New Zealand public sector. Wellington, Victoria University Press.

Norman, R. (1997). Accounting for Government. How New Zealand built an accounting system that tells the full story about a government's financial performance. Wellington, Victoria Link Ltd.

Scott, G. (2001). Public Management in New Zealand. Lessons and Challenges. Wellington, New Zealand Business Roundtable.

State Services Commission (SSC) (2002). The Review of the Centre - One Year On: Getting Better Results - for citizens, Ministers and staff. State Services Commission, Wellington.

Steering Group (2003) 2004/05 Statements of Intent: Guidance and Requirements. , Wellington. State Services Commission.

<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=208&DocID=3527>. Visited December 11, 2003.

Wintringham, M. (2001a). 'Opening Address'. Public Service in a Crowded Age. Te Papa, Wellington, October 18, SSC. <http://pssm.ssc.govt.nz/papers/mwintrin.asp>

Wintringham, M. (2001b). State Services Commissioner's Annual Report on the State Services, 2000 - 2001. Wellington, State Services Commission.