LA GERENCIA PÚBLICA EN AMÉRICA DEL NORTE

Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México

María del Carmen Pardo
y Ernesto Velasco Sánchez
Coordinadores

EL COLEGIO DE MÉXICO
INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE NUEVO LEÓN

LA GERENCIA PÚBLICA EN AMÉRICA DEL NORTE. TENDENCIAS ACTUALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN CANADÁ, ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LA GERENCIA PÚBLICA EN AMÉRICA DEL NORTE

TENDENCIAS ACTUALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN CANADÁ, ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO

María del Carmen Pardo
y Ernesto Velasco Sánchez
Coordinadores

EL COLEGIO DE MÉXICO
INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE NUEVO LEÓN

350.972
G367

La gerencia pública en América del Norte : tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México / María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez coordinadores. -- la ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales : Monterrey, Nuevo León, México : Instituto de Administración Pública de Nuevo León, 2009.
583 p. ; 14 cm.

ISBN 978-607-462-010-8.

1. Administración pública -- Canadá. 2. Administración pública -- Estados Unidos. 3. Administración pública -- México I. Pardo, María del Carmen, coord. II. Velasco Sánchez, Ernesto, coord.

Primera edición, 2009

D.R. © El Colegio de México, A. C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D. F.
www.colmex.mx

D.R. © Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A.C.
Av. Alfonso Reyes 1000
Col. Regina
Parque Niños Héroes
64290 Monterrey, Nuevo León
www.iapnl.org.mx

ISBN 978-607-462-010-8

Impreso en México

ÍNDICE

Prólogo
José Natividad González Parás 11

LA GERENCIA PÚBLICA EN AMÉRICA DEL NORTE

La Gerencia Pública en América del Norte
María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco 17

REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA DEL NORTE

La internacionalización de la reforma administrativa:
una perspectiva desde América del Norte
B. Guy Peters 47

Comentario: La internacionalización de la reforma administrativa:
una perspectiva desde América del Norte
María Fernanda Somuano 71

TRES ENFOQUES DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA
EN AMÉRICA DEL NORTE

El enfoque canadiense de la Nueva Gestión Pública
Peter Aucoin 79

La Nueva Gestión Pública llega a Estados Unidos
Laurence E. Lynn, Jr. 103

Los motores del cambio en la administración mexicana:
los límites de la Nueva Gerencia Pública
Guillermo M. Cejudo 131

LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA DEL NORTE

La modernización de la función pública en Canadá
María Barrados 161

La mejora de la gestión estratégica del capital humano
en el gobierno de Estados Unidos
Dan G. Blair 185

El servicio profesional de carrera en México
Y Godot llegó, pero... ¿para quedarse?
José Luis Méndez 195

EL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN AMÉRICA DEL NORTE

Deliberación en línea en el gobierno de Canadá:
organizando la "trastienda"
Elisabeth Richard 213

Gobierno electrónico: ¿Qué promete? ¿Qué ha conseguido?
Darrell M. West 233

Tecnología para acercar el gobierno a los ciudadanos:
la experiencia mexicana
Abraham Sotelo 241

LA TRANSFORMACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES
EN AMÉRICA DEL NORTE

Innovación y gobiernos locales en Canadá
David Siegel 253

Cuatro tendencias transformadoras:
la innovación en los gobiernos locales estadunidenses
Mark A. Abramson y Flora Rodríguez-Mann 281

Instrumentos del *New Public Management* para Construir una *New Public Governance*. El caso de los gobiernos locales en México
Enrique Cabrero Mendoza y José A. Peña Ahumada 303

LA INNOVACIÓN EN LA GERENCIA PÚBLICA

Gerencia de la calidad y la innovación organizativa en Canadá
James Iain Gow 345

Rendición de cuentas del desempeño:
los cinco pilares y las seis prácticas esenciales
Shelley H. Metzenbaum 385

Agenda de Buen Gobierno en México
Jesús Mesta Delgado 429

LA GERENCIA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA DEL NORTE

Reforma a la administración de la política de salud en Canadá.
La Nueva Administración Pública y la reforma a la política de salud en Canadá
Gregory P. Marchildon 459

Política social y gerencia en Estados Unidos:
la política incierta de la reforma
Evelyn Z. Brodkin 477

Gerencia Social para el combate a la pobreza en México.
El caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
Ernesto Velasco Sánchez 505

ESTUDIO DE CASO

Innovación y reforma gubernamental en el ámbito local:
el caso de Nuevo León
Alejandro Treviño Martínez 555

CONCLUSIONES

La Gerencia Pública en América del Norte
María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco 575

PRÓLOGO

545 699043

La publicación del presente volumen, *La Gerencia Pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, edición conjunta de El Colegio de México y el Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A.C., constituye una valiosa aportación al estudio y avance de las ciencias administrativas en los países que integran la región de América del Norte: Canadá, Estados Unidos y México.

Esta edición ha estado coordinada por una prestigiada investigadora, María del Carmen Pardo, doctora en Historia, miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III, ex directora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México 2003-2006 y miembro del Consejo del Instituto Nacional de Administración Pública, con una larga trayectoria de investigación en temas relacionados con el gobierno y la administración pública. Asimismo, por Ernesto Velasco Sánchez, maestro en Gestión del Sector Público, Consultor en Gestión Pública y Social, profesor del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, El Colegio de México y del Instituto Nacional de Administración Pública.

El compendio integra trabajos de investigación y estudios comparativos de los procesos de reforma y modernización gubernamentales llevados a cabo por los respectivos países durante las últimas décadas. Los trabajos han sido desarrollados por reconocidos académicos de los distintos países y por funcionarios de primer nivel directamente vinculados a los procesos de modernización y reforma en cada uno de ellos.

Esta valiosa contribución, de carácter científico, viene a esclarecer muchas de las ideas que han impulsado los programas de reforma administrativa emprendidos por los gobiernos de la región en los últimos años; el trabajo enriquece además en forma fundamental la bibliogra-

fía existente, sobre todo en el idioma español, convirtiéndose en punto de referencia obligado para estudiosos, especialistas, funcionarios públicos, catedráticos y público en general interesado en la organización y el buen funcionamiento de los gobiernos en América del Norte.

La presente publicación viene a colmar, además, la necesidad de contar con un mayor intercambio de información científica y administrativa entre los países de la región, sobre todo a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio y la consolidación de los procesos de integración económica y comercial entre los países que integran la región de Norteamérica.

Las ideas, tesis y principios postulados por la doctrina de la *Nueva Gerencia Pública (New Public Management)* constituyen quizás el conjunto doctrinario integral de conceptos y tesis que más han influido en los procesos de cambio y modernización gubernamental de los países industrializados, en los últimos años. En este sentido, los trabajos de investigación contenidos en este volumen buscan desentrañar el verdadero impacto que estos principios de la nueva gerencia pública han tenido en los respectivos procesos de reforma y modernización. Los trabajos permiten demostrar que la influencia de los principios de la Nueva Gerencia Pública en los programas de reforma de cada uno de los países ha sido desigual, y que éstos han incorporado, además, otras vertientes innovadoras, como son la ampliación de la participación ciudadana en la función pública; la transparencia y rendición de cuentas; el enfoque a resultados en la gestión gubernamental; la evaluación del desempeño con base en indicadores de gestión; los procesos de profesionalización y servicio civil de las administraciones; la incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicación para mejorar la actuación del gobierno, entre otros. Estos frentes de cambio en la gestión pública son impulsores del desarrollo económico y social de los países, y permiten enfrentar con mayor éxito los retos que imponen la apertura económica y la globalización de los procesos productivos.

En este compendio se analizan no sólo las tendencias y procesos de modernización y reforma de los gobiernos a nivel nacional, sino también se estudian experiencias exitosas de innovación, reforma y cambio a nivel local, lo cual resulta congruente con la estructura constitucional de carácter federal de dos de los países de la región:

Estados Unidos y México; con ello se rescata además la importancia de la visión local en todo proceso de reforma gubernamental que se emprenda por los gobiernos.

Finalmente, es de reiterarse la utilidad que revisten estos estudios comparativos en la época actual, ya que los procesos de integración económica y comercial entre los respectivos países se han venido consolidando en los últimos años, y a la par de la integración, debe corresponder una mejor comprensión sobre la forma en que están organizados y funcionan los respectivos gobiernos que integran la región de América del Norte. Felicito por ello a El Colegio de México y al Instituto de Administración Pública por este esfuerzo de colaboración tan importante.

José Natividad González Parás
Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, México

LA GERENCIA PÚBLICA EN AMÉRICA DEL NORTE

SYS 699077

LA GERENCIA PÚBLICA EN AMÉRICA DEL NORTE

María del Carmen Pardo
y Ernesto Velasco Sánchez

En las últimas décadas, el campo de la gerencia pública ha visto un dinamismo poco común. La imagen del gobierno como una serie de estructuras anónimas, inflexibles, dominadas por la rutina y el desánimo con todas sus gamas de grises, se ha transformado en una imagen multicolor, llena de cambios más o menos acelerados, donde la reflexión y el debate sobre las alternativas disponibles para administrar lo público despiertan una inusual pasión. Al mismo tiempo, el conocimiento que tanto los académicos como los profesionales de la Gerencia Pública tenemos sobre lo que pasa en el mundo y en los países de nuestra propia región es muy limitado. A pesar de que hoy los desarrollos tecnológicos, la creación de alianzas y asociaciones comerciales y políticas y la intensa actividad de los organismos internacionales ha facilitado el intercambio de ideas, aún no se han logrado consolidar comunidades de conocimiento y aprendizaje en la región de América del Norte como las que existen en Europa o entre los países del *Commonwealth*. Este libro pretende ser una primera contribución al desarrollo de ese tipo de intercambios regionales que, tenemos la esperanza, permitan fortalecer a los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México, así como asegurar una mejor respuesta a las necesidades de nuestras sociedades.

La Gerencia Pública, disciplina heredera de los desarrollos de la escuela de las políticas públicas y la teoría de la organización, ha estado marcada por tres transiciones conceptuales definitorias: del gobierno a la gobernanza, de la administración pública a la nueva gerencia pública y del recorte o la retracción del sector público a la capacidad de gobierno. Con referencia a la primera, durante gran parte del siglo

pasado se concibió al gobierno como el actor central de las sociedades, con los recursos políticos, económicos, de conocimiento y de legitimidad suficientes para resolver los problemas de la vida colectiva. Los objetivos de convivencia, señaladamente el desarrollo, sólo se harían realidad por medio de un Estado fuerte y autónomo que asegurara la regulación económica y social conducente a la transformación de las estructuras sociales tradicionales. Sin embargo, en los últimos años se ha enraizado la idea de que el gobierno no es el único factor de éxito de las sociedades sino que la sociedad civil y el sector privado tienen responsabilidades y realizan contribuciones que resultan cruciales para lograr, por ejemplo, el desarrollo humano sustentable. No es suficiente la "voluntad política" del gobierno para alcanzar los objetivos comunes, sino el tipo y la calidad de las normas y los mecanismos de decisión y coordinación que vinculan a los actores sociales. Lo público deja de verse como sinónimo de lo gubernamental y se adopta el término "gobernanza" para indicar el proceso complejo de selección de los objetivos sociales y las formas de interacción entre gobierno, sociedad civil y sector privado, necesarias para realizarlos (Aguilar, 2006).

La segunda transición es entre la concepción tradicional de la administración pública, con su fuerte acento en el cumplimiento de normas, la centralización de las decisiones y con sus características formas burocráticas de organización, y la llamada Nueva Gerencia o Gestión Pública (NGP),[1] que busca trascender la visión legalista y estrictamente instrumentalista de las organizaciones de gobierno al darle un giro más dinámico e innovador a la disciplina y al trabajo de los funcionarios públicos. En otras palabras, la Gerencia Pública pretende identificar "buenas prácticas" que puedan cerrar la brecha entre los objetivos de la política pública y los resultados que realmente se alcanzan por medio del uso de formas innovadoras de organización y dirección. Ejemplo de este esfuerzo es la búsqueda de modelos postburocráticos de organización del sector público, de reinvención del

[1] Enrique Cabrero (1998) señala que la diferencia del uso de los términos gestión o gerencia pública es de tipo semántico, donde el segundo término adopta una raíz de origen francés para evitar recurrir al primero que es un anglisismo. En este volumen los términos se utilizarán indistintamente como sinónimos.

gobierno o de NGP, por medio de la introducción de presiones competitivas en la provisión de servicios públicos o la adopción, por parte de las organizaciones públicas, de técnicas o enfoques gerenciales desarrollados en el sector privado (véase C. Hood, 1991; y T. Christensen y P. Laegreid, 2002).

Más que una corriente o paradigma completamente articulado, la NGP[2] es una etiqueta amplia pero cómoda que intenta incorporar una serie de estrategias de mejora o modernización administrativa,[3] cuyo uso y valores subyacentes empezaron a extenderse primero en gobiernos locales de varios continentes, y en los gobiernos nacionales de países como Inglaterra, Nueva Zelanda y Australia a principios de la década de 1980. Como suele ocurrir con la teoría administrativa, la teoría académica quedó rebasada por los hechos, por lo que el concepto de NGP intenta capturar una realidad administrativa que para inicios de la década de 1990 ya era un aspecto recurrente de la reforma de las burocracias públicas en los países de la OCDE y que empezaba a extender su influencia, por medios voluntarios y forzosos (Dolowitz, D.P. y Marsh, D., 2000), a países en vías de desarrollo. De acuerdo con Aguilar (2006), estas reformas se diferenciaban de la administración burocrática tradicional por:

- Su énfasis en los valores de economía, eficiencia, y eficacia. Ejemplo de esto es la introducción de reformas de la gestión financiera, como lo son los presupuestos por resultados y las auditorías del desempeño organizativo.

[2] El origen del nombre Nueva Gerencia Pública en su uso contemporáneo no es del todo claro. Ha sido utilizado al menos desde mediados de los años setenta, como demuestra el libro con ese título de Michael Massenet de 1975. Sin embargo, la popularización del término sucedió en la década de 1990, particularmente tras la publicación del artículo de Christopher Hood "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69 (1991), pp. 3-19.

[3] Si por modernización administrativa se entiende "la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en la sociedad tenga la coherencia y la organización necesaria" (Pardo, 1991), la NGP sería un conjunto de herramientas de modernización sin ser el único. De hecho, en la mayoría de los países, la NGP aparece lado a lado con otras formas de transformación como, en el caso de América Latina, la llamada reforma del Estado.

- El redimensionamiento de la estructura administrativa mediante la desaparición o compactación de niveles jerárquicos y unidades, en busca de una administración ligera, especializada, enfocada a los fines sustantivos y metas precisas.
- La reestructuración administrativa mediante la descentralización de las decisiones hacia los mandos subalternos, facultándolos y responzabilizándolos por su actuación y resultados. Una herramienta característica de este tipo de reformas es la creación de agencias semiautónomas de provisión de servicios públicos.
- La distinción entre el diseño de la política y la gestión de la política, que significa dar énfasis al papel de la conducción estratégica sobre la operación de los servicios, que puede realizarse por medio de contratos con empresas u organizaciones sociales.
- La introducción de mecanismos o incentivos de mercado en la administración pública.
- La orientación hacia los ciudadanos y comunidad política, en particular hacia los usuarios de los servicios, con énfasis en la identificación de sus necesidades y su involucramiento en el proceso de diseño y prestación del servicio.
- El énfasis en la gestión del desempeño del sector público y la creación de sistemas de seguimiento y evaluación del mismo.

En la realidad, las reformas administrativas han incorporado estas características de manera parcial, haciendo hincapié en alguno de estos aspectos y menos en otros. Kettl (2005) señala que, si bien se puede hablar de una "revolución global" de la gestión pública, adopta diferentes formas en el mundo, pudiéndose señalar diversos estilos de adopción de la NGP. En este sentido, Ferlie *et al.* (1996) identifican cuatro modelos de instrumentación de la NGP, a saber: modelo I o de impulso a la eficiencia, fundamentalmente centrado en lograr la eficiencia del gasto público; el modelo II o de descentralización y redimensionamiento, que concentra sus esfuerzos en lograr una administración pública más esbelta, compacta y flexible para la prestación de sus servicios; el modelo III o en busca de la excelencia, que se caracteriza por promover un cambio de la cultura organizativa y el aprendizaje organizativo; y el modelo IV o de orientación al servicio público, que pretende revalorar la misión de la función pública por medio de

una orientación explícita a satisfacer las necesidades de ciudadanos que con frecuencia son vistos como "clientes" de los servicios que ofrece el gobierno. Así, algunos países pusieron énfasis en la gestión financiera (por ejemplo, la iniciativa de Mejora de la Gestión Financiera en Gran Bretaña y el programa de Mejora de la Gestión Financiera de Australia, ambos en la década de 1980), otros en la introducción de presiones competitivas dentro del sector público (los complejos sistemas de "contratos" utilizados en Nueva Zelanda), mientras que en otros casos se ha promovido la adopción de formas de hacer a la función pública más sensible a la participación ciudadana (por ejemplo, la inclusión de miembros del público en los órganos de gobierno de las agencias públicas o la creación de "comunas libres" con autonomía de gestión en Suecia). Finalmente, en países como Francia y Alemania se ha adoptado de manera menos entusiasta el discurso de la NGP y se han realizado pocas reformas en esa dirección, manteniendo sus características tradicionales de un enfoque legalista de administración pública. Lo anterior nos lleva a una conclusión paradójica: si bien las reformas administrativas de las dos últimas décadas alrededor del mundo comparten en un grado apreciable la retórica o argumentación de la NGP, no parece haber una convergencia hacia un único modelo administrativo. Eso nos plantea, en el caso de América del Norte, la interrogante de en qué medida los países de la región han adoptado este enfoque y, dentro del mismo, qué tanto se parecen entre sí a pesar de las enormes diferencias sociales, económicas, políticas y culturales que los separan.

Finalmente, la tercera transición conceptual que en la actualidad caracteriza a la disciplina de la Gerencia Pública se refiere a remontar la discusión referente al "Estado mínimo". La serie de crisis fiscales que aquejaron tanto a países desarrollados como en vías de desarrollo durante las décadas de 1970 y 1980 dieron lugar al llamado Consenso de Washington, que defendía la necesidad de "redimensionar" a los gobiernos y realizar un ajuste estructural de la economía, fundamentalmente por medio de la reducción y el control del gasto público. La gestión pública estuvo entonces definida por las medidas de privatización y retracción gubernamental. Dicho modelo, empero, encontró con rapidez sus límites y crecientemente se consideró que la cuestión del "tamaño" del Estado estaba mal enfocada: el gobierno cumple

funciones cruciales para las naciones, pero para que se convierta en un factor de éxito para su sociedad, la cuestión no es la cantidad de gobierno que se tenga, sino su calidad. De esta forma, el debate se ha redireccionado a establecer las capacidades (recursos, personal, infraestructura, normatividad, sistemas, entre otros) que se requieren para asegurar que los gobiernos cumplan con sus responsabilidades de manera eficiente, eficaz, con calidad y sustentable (véase M.S. Grindle y M.E. Hilderbrand, 1997).

Estas tres transiciones han sido en gran parte el eje de la reflexión de la disciplina de la Gerencia Pública en los últimos años. Como es frecuente, la realidad rebasó a la academia en los tres casos: los cambios relacionados con estos procesos sucedieron primero en la realidad de la reforma administrativa, y posteriormente los estudiosos se han dedicado a tratar de comprender lo ocurrido y ubicarlo dentro de un marco conceptual. Cuestiones tales como el grado de difusión internacional de las nuevas formas de gerencia pública, su adaptabilidad a las realidades de cada país, sus efectos sobre la rendición democrática de cuentas *(accountability)*, su compatibilidad con los valores del servicio público y su efectividad concentran la atención de investigadores de todo el mundo. Todo lo anterior nos ha dejado con más preguntas que respuestas pero, sin duda, el resultado ha sido un aumento exponencial de la riqueza de la disciplina, tanto en términos teóricos como de registro de experiencias empíricas.

La presente publicación se inspira en las tres transiciones conceptuales reseñadas y pretende, por tanto, contribuir a la discusión contemporánea desde un punto de vista original. Publicaciones anteriores han tratado estos temas, pero generalmente se han centrado en un solo país. Aquellos que ofrecen una visión comparada suelen restringirse ya sea sólo a países desarrollados o, por el contrario, limitan su alcance a países en vías de desarrollo (por ejemplo, C. Pollit y G. Bouckaert, 2000, y G. Larbi, 1999). El enfoque de este libro, que se centra en las experiencias de los tres países de la región norteamericana, ofrece una oportunidad singular de analizar las tendencias que afectan a estas naciones que comparten vecindad geográfica y crecientes lazos comerciales y políticos, pero que presentan disparidades profundas en términos demográficos, económicos e, incluso, culturales. Hasta ahora no existían textos que mostraran los desarrollos ad-

ministrativos realizados en Canadá, Estados Unidos y México desde una perspectiva regional. Esta publicación pretende ser el primero de muchos futuros esfuerzos en esta dirección.

Los trabajos que forman parte de esta compilación fueron discutidos en un seminario que organizó el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México en el otoño del año 2005. En este seminario se buscó un intenso intercambio de enfoques y experiencias sobre el tema de la Gerencia Pública, para conocer de qué manera las administraciones públicas de los países integrantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), esto es Canadá, Estados Unidos y México, enfrentan los retos que esa "colaboración" les está planteando, además de tener que responder a las exigencias internas. La conferencia magistral con la que se abrieron los trabajos del seminario estuvo a cargo de B. Guy Peters, quien analizó, desde la perspectiva de la región norteamericana, qué tanto han logrado internacionalizarse las reformas. Peters parte de tres ideas centrales: primero, en los tres países es posible reconocer influencias provenientes de la NGP, pero también de las englobadas en el concepto de gobernanza, en el que la participación ciudadana se convierte en un insumo fundamental. Segundo, la región norteamericana resulta un escenario adecuado para analizar reformas más específicas. Tercero, no es posible encontrar marcos referenciales generales en los que se acomoden las reformas emprendidas en los tres países. Sin embargo, señala que existen algunas similitudes, pero también significativas diferencias sustentadas en economías y desarrollos asimétricos, particularmente por lo que respecta al caso mexicano. Analiza cómo estímulos similares provocan reacciones distintas y éstas van transformándose más que en reformas, en "buenas prácticas". Tanto la interpretación de estas transformaciones como sus alcances están determinados por la forma en la que tradicionalmente se han ejecutado los cambios. Reconoce que temas como la participación y la rendición de cuentas se han incorporado de manera más decidida que en otras regiones donde se consideran resueltos o no tan importantes. Tanto Estados Unidos como Canadá y, en menor medida, México, se han transformado en *rights-oriented societies*, lo que quiere decir que privilegian la participación y la inclusión ciudadana en las tareas del gobierno. Peters advierte que se puede convertir en una nueva forma de clientelismo. La

idea de "empoderamiento" está presente en muchas de las decisiones que se han tomado en los últimos años, sin que esto signifique que se opone a la búsqueda de eficiencia. Sin embargo, ninguno de los tres países ha encontrado solución para esa creciente complejidad, aunque los tres intentan enfrentarla.

B. Guy Peters concluye que existe un enfoque que distingue la manera como Norteamérica ha aceptado la NGP: el rasgo que permite esa identificación es que se ha dado un impulso más democratizador y participativo de lo que se ha aceptado y desarrollado en otros contextos. Esto ha dado como resultado que el énfasis en la eficiencia no aparezca como el más relevante y que, por el contrario, en la reforma administrativa continúan prevaleciendo valores políticos. Respecto a las similitudes que se registran en las tres experiencias, habría que considerar la herencia y la tradición en cada país, para entender la forma diferenciada en que se reacciona a dichas similitudes. Finalmente, habrá que estar conscientes de que las reformas han creado necesidades de nuevas reformas, y muchas de ellas tendrán que encaminarse, quizá con excepción de México, a integrar el gobierno que ha sido difuminado en agencias, y en procesos de devolución y delegación, desarrollando capacidades estratégicas tanto en el ámbito administrativo como en el político. Fernanda Somuano, en su comentario a la presentación de éste, se pregunta si el componente participativo al que Peters otorga tanta importancia se refiere a la participación del ciudadano como consumidor o evaluador de la calidad de los servicios, o a un esquema más comprensivo en el que la participación se da en las distintas fases del proceso de políticas públicas, para añadir que sólo en este segundo caso se justificaría la preocupación del ponente en el sentido de fomentar nuevos clientelismos. También mantiene una posición un tanto escéptica con respecto a la relación causal que supone Peters entre participación y eficiencia, y señala que existen estudios que demuestran que la participación y la democracia internas no sólo no garantizan la eficiencia en las organizaciones sino que la complican de manera sustantiva.

El resto de los trabajos presentados en esta publicación se divide en seis secciones. En la primera se analiza cómo han influido en los procesos modernizadores de las administraciones públicas las ideas de la NGP. Estas ideas forman parte de un desarrollo conceptual marcado

por las controversias que han impedido arribar a una definición única y precisa. En general, se entiende que la NGP gira alrededor de la necesidad de establecer estructuras y procesos administrativos que privilegien la satisfacción del ciudadano, a menudo visto como "usuario" de los servicios públicos. Los valores sobre los que se basa esta "filosofía administrativa" son la eficiencia, la calidad, la orientación a resultados y la rendición de cuentas.

Laurence E. Lynn, jr., sostiene que en Estados Unidos se ha tenido una relación ambigua con las ideas provenientes de la NGP, lo que se traduce en que la mayor parte de los gobiernos contemporáneos no las hayan adoptado con entusiasmo. Señala, empero, que quizá George W. Bush sea la excepción, puesto que las reformas hechas durante su gobierno han estado influidas por el "espíritu" de la NGP en mayor proporción que con sus antecesores. Aunque no se pueda afirmar que han tenido suficiente coherencia interna, las reformas han encaminado sus esfuerzos a centrar la atención en los usuarios, identificados con este paraguas conceptual como clientes, así como a hacer hincapié en los resultados más que en los procesos, y en incorporar, en la medida de lo posible, referentes del mercado para volver más competitiva la administración pública.

Durante dicha administración se estableció la llamada *President's Management Agenda* y se reinstaló el *President's Management Council.* En el *Freedom to Manage Act* de 2001, se propuso eliminar barreras legales para que la administración pudiera ser más eficaz y flexible, incluso con la posibilidad de contratar personal libremente para puestos concretos. Siguiendo las directrices de la NGP, cobra importancia el tema de la evaluación que formaliza el gobierno del presidente George W. Bush por medio del *Program Assessment Rating Tool* (PART), que se centra fundamentalmente en evaluar los programas federales. Otro intento más de simplificación fue acudir a la instalación de sitios *web* que facilitarían el conocimiento y el acceso a reglamentación, beneficios y financiamientos oficiales.

El análisis referente a la influencia de las ideas de la llamada NGP en la administración estadunidense concluye señalando que ha sido ambigua, lo que se traduce en que no se han incorporado de manera general e integral, lo que ha obligado a mantener en buena medida la agenda tradicional de modernización administrativa. Aún en el caso

de la administración de George W. Bush, en la que estas ideas parecen haberse asumido en mayor medida y fueron ejecutadas con mayor éxito, el resultado es que se tiene la percepción de que ha sido un gobierno conservador que ha crecido, aunque calificado por sus propios funcionarios como "un gobierno limitado, pero activo", a lo que Lynn agrega: pero más caro.

Respecto a la experiencia en Canadá, Peter Aucoin analiza la manera en la que la NGP ha influido en materia de servicio público en el gobierno federal. Destaca que los efectos de dicho enfoque están determinados en gran medida por la presencia de un sistema político de tipo *Westminster*. En Canadá la función pública tradicional tenía poco tiempo para dedicarse a mejorar aspectos propiamente de gestión; de ahí que gradualmente se transitara hacia la exigencia de mayor especialización mediante la creación de agencias. Los funcionarios de carrera empezaron a involucrarse en cuestiones de *management* y se comenzó a delegar responsabilidades en grupos de asesores con formación más especializada. Peter Aucoin señala que el modelo de función pública construido sobre los supuestos de la NGP fue rechazado en Canadá, particularmente por su contradicción con los valores sobre los que se cimienta el compromiso de los funcionarios de carrera. Sin embargo, y dado que la influencia de supuestos de gerencia de "excelencia" provenientes de la administración privada llegan al Canadá por medio de las ideas de los gurús estadunidenses, que tienen una resonancia mucho más poderosa que la de las propuestas resultado de estudios comparados más amplios, la administración canadiense empieza a incorporar esquemas de devolución de los órganos centrales a los departamentos, separando responsabilidades de diseño de las políticas y de operación de las mismas. Con esos cambios no se obtuvieron resultados sobresalientes, entre otras razones porque se manifestaron temores respecto a las bondades de la delegación de responsabilidades y a que los ministros quisieron seguir manteniendo el control sobre la operación y el gasto de los programas, por razones de desarrollo regional, pero también político-partidistas. A pesar de todo ello aparecieron factores que encaminaron la administración canadiense hacia cambios importantes.

Peter Aucoin plantea que el efecto de las ideas de la NGP ha sido desigual; en algunas materias como competencia, agenciación o devo-

lución de responsabilidades, los cambios no han sido notables. Mientras que sí han influido en cuestiones relativas en la gestión de recursos humanos y financieros o para mejorar la provisión de servicios. Los retos que tiene hacia el futuro la administración canadiense giran alrededor de la necesidad de encontrar un mejor equilibrio entre la tarea de los ministros y la de los funcionarios de carrera. Recuperar la credibilidad en los funcionarios, concluye Aucoin, requiere algo más que perfeccionar sistemas de control financiero, se necesita un nuevo acuerdo que reestablezca la comunicación y la confianza entre los ministros, los funcionarios públicos y la ciudadanía.

Para el caso mexicano, analizado por Guillermo Cejudo, se destaca que la administración pública ha experimentado en las últimas décadas una radical transformación que se ve reflejada, entre otras cosas, en la apertura y la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas contando, por primera vez, con una efectiva vigilancia legislativa y con control judicial. Cejudo sostiene que estos cambios no han sido resultado de la puesta en marcha premeditada de las ideas provenientes de la NGP, sino que respondieron a procesos de mayor envergadura. El primero, el proceso de liberalización económica, presionó hacia una redefinición del tamaño y las funciones del sector público. Estos cambios, no obstante, no se acompañaron de los necesarios para modificar el aparato del Estado e introducir mecanismos de mercado; el "redimensionamiento", concluye Cejudo, fue una política reactiva frente a la necesidad urgente de reducir costos. El segundo, la democratización política que impulsó nuevas demandas de rendición de cuentas y mejor desempeño del gobierno, acciones ambas que se vieron fortalecidas al contarse a partir de 1997 con un Congreso integrado por mayorías de distinto signo político, lo que le permitió empezar a tener un papel activo en la vigilancia y la supervisión de acciones y decisiones del ámbito ejecutivo de gobierno. Las dos cámaras empiezan a participar activamente en la discusión del presupuesto, proponiendo la creación de la Auditoría Superior de la Federación, para contar con una instancia que evaluara de manera objetiva el desempeño gubernamental y auditara el gasto federal. Se toman decisiones para reforzar la idea de la rendición de cuentas, fortaleciéndose con la llegada del gobierno del cambio al aprobarse tanto una ley para regular esta materia como un instituto encargado de hacerla respetar.

En México no se pusieron en marcha programas comprehensivos de reforma inspirados en la NGP, como sucedió en otros países; sin embargo, los cambios propuestos tampoco han sido ajenos a esa influencia. Las reformas gerenciales propuestas no resolvían problemas más profundos como la necesidad de profesionalizar la administración pública mexicana, dejando atrás esquemas de operación basados en camarillas o lealtades personales. Tampoco favorecían la creación de mecanismos de rendición de cuentas para superar escenarios permeados por la discrecionalidad y la falta de control externo, características que distinguían a la administración mexicana. De ahí que Guillermo Cejudo afirme que la llegada de las ideas de la NGP no fue resultado de un plan deliberado o de una estrategia coordinada desde el gobierno federal. Finalmente el cambio es sobre todo retórico, lo que se traduce en reformas cuyo efecto no ayudará a resolver los problemas de fondo que aquejan a la administración pública mexicana.

En la segunda sección la atención se centra en las acciones que han emprendido los tres países para mejorar las estrategias en la administración de los recursos humanos (particularmente de los mandos administrativos superiores) de cada unos de los gobiernos de la región norteamericana. Tanto en Estados Unidos como en Canadá las decisiones se han tomado para adecuar los servicios de carrera en la función pública a nuevas necesidades de los gobiernos y de la sociedad. En el caso mexicano el análisis gira alrededor de la reciente incorporación del llamado servicio profesional de carrera para la administración pública federal. En el ejemplo estadunidense, Dan G. Blair arranca su argumentación señalando que la historia del país está ligada a la del servicio civil de carrera y que éste normalmente ha contado con buena reputación. Sin embargo, la historia también reporta que en su larga trayectoria se ha visto sometido a importantes cambios que han ido logrando, sobre todo, afinar sus procesos buscando con ello que la administración ofreciera mejores resultados y colocando al ciudadano en el centro de sus preocupaciones. La Oficina de Administración del Personal *(Office of Personnel Management,* OPM) es la encargada de gestionar los cambios, y controla aproximadamente a 1.8 millones de servidores públicos.

Las adecuaciones en los esquemas de carrera se han hecho teniendo que considerar los valores tradicionales como el mérito, al mismo

tiempo que se incorporan nuevas tendencias; como resultado se han desarrollado estrategias más comprehensivas para la administración de los recursos humanos, se introducen esquemas de mayor competencia, se mejora el desempeño financiero, se expanden recursos como el "e-gobierno" y hay mejor vinculación entre presupuesto y desempeño. Respecto a este último punto se señala como importante la alineación que debe existir entre el desempeño individual y el de cada una de las agencias, todo ello encaminado a la obtención de mejores resultados y no sólo al cumplimiento de las tareas asignadas. El logro de estos propósitos ha significado también importantes esfuerzos en materia de incentivos y de un ajuste a las políticas salariales.

Sin duda, uno de los aspectos en los que el cambio ha tenido un significativo efecto es la posibilidad de tener más autonomía para contratar personal; en el caso estadunidense resultan muy reveladoras las reformas que se han hecho después de los ataques terroristas en el Departamento de Defensa y el recién creado Departamento de Seguridad Interior *(Homeland Security Department)*, que han dado amplia libertad a los funcionarios para incorporar y administrar a las personas en estas organizaciones. El reto hacia el futuro es gestionar los recursos humanos del gobierno considerando las nuevas exigencias pero sin renunciar a los ideales y valores que caracterizaron a la función pública, para lograr un equilibrio entre políticas generales y necesidades particulares en cada dependencia.

El caso de Canadá –estudiado por María Barrados– refleja también las decisiones que se han ido tomando en los años recientes para modernizar la función pública y el servicio civil de carrera. El trabajo de Barrados hace un recuento pormenorizado de la historia del servicio civil y de los órganos que han intervenido en las diferentes etapas, así como las acciones para consolidar a la Comisión del Servicio Público *(Public Service Commission)* como el agente impulsor de la modernización del sistema. De cara al nuevo milenio, las presiones sobre la función pública provinieron de distintas fuentes, tales como cambios demográficos, competencia de talentos entre sector público y privado y la necesidad de tener un servicio público capaz de enfrentar retos complejos y reconciliar objetivos diversos en un escenario de cambios acelerados.

La fuerza laboral envejeció, las rutinas se automatizaron y la tecnología revolucionó muchas de las áreas de actividad humana. Todo

eso requería mayor responsabilidad y sistemas con mayor flexibilidad basada en criterios personales y en rendición de cuentas. María Barrados señala que entre 1995 y 1998 ocurrieron los cambios más drásticos que ha enfrentado la administración canadiense, pero que diversas razones, entre otras el mencionado envejecimiento de la fuerza laboral, impidieron contar con los funcionarios capacitados para llevar a buen puerto estas transformaciones.

En el año 2001, el gobierno de Canadá decidió poner en marcha una reforma comprehensiva para lo que se introdujeron importantes leyes. Con la nueva legislación, el mérito tiene dos componentes: primero, que el aspirante posea las calificaciones necesarias para el puesto, así como calificaciones que permitan mejorar el servicio público como una tarea integral. Para ello, se buscaría un mejor equilibrio entre libertad, flexibilidad y rendición de cuentas; habría mejor supervisión respecto a cómo se usaría la autoridad ahora delegada, y el respeto a los valores del servicio público; se previó también todo un sistema de sanciones para quienes no cumplieran cabalmente con lo que se les encomendaba. Uno de los retos que se presentan en la operación del nuevo esquema hacia el futuro es introducir programas de supervisión externa, incluyendo auditorías e investigaciones. Por su parte, la Comisión debe fortalecer sus formas de rendición de cuentas frente al Parlamento.

Para el caso mexicano, José Luis Méndez se refiere a la manera en que se incorpora el servicio civil de carrera en la administración pública federal en abril de 2003, resultado de varios años de complejas negociaciones que concluyeron con la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Méndez caracteriza al servicio profesional puesto en marcha como de "segunda generación", al combinar valores weberianos y los de la NGP. Destaca que en los casi tres años transcurridos desde su puesta en marcha se ha logrado que la mayoría de las vacantes se abra a concursos públicos, se ha desarrollado un sistema electrónico de manejo de recursos humanos que busca operar de manera integral el sistema, se creó el sistema@Campus que desde 2004 está ofreciendo posibilidades de capacitación a miles de funcionarios públicos por medio de la internet, finalmente, se emitieron lineamientos de varios de los subsistemas previstos en la ley, como los de ingreso, capacita-

ción y evaluación del desempeño. Los retos que se presentan para el futuro son, en opinión de Méndez, lograr una verdadera operación descentralizada, al limitar el papel central y hasta sobrerregulador que ha jugado la Secretaría de la Función Pública (SFP). Aunado a este problema, está también el de la selección de instrumentos para la evaluación de candidatos a los puestos del Servicio: se ha recogido buena cantidad de inconformidades debido a que esos instrumentos parecen estar arrojando resultados desviados, al no permitir la incorporación de los candidatos idóneos para los puestos; otro dato que abona en este mismo sentido es el de la cantidad de concursos declarados desiertos. De igual forma inciden de manera negativa en la operación de sistema, los tiempos en los que los procesos se están llevando a cabo, presentándose retrasos que entorpecen su buen funcionamiento. Finalmente, José Luis Méndez se pregunta si el servicio profesional tal como está concebido y operando llegó para quedarse o si se convertirá en un ideal más que no sobrevivirá a las exigencias de una realidad a la que todavía no ha logrado ajustarse.

La tercera sección de esta compilación reúne textos que se refieren al desarrollo del gobierno electrónico en América del Norte. Esta región presenta un desarrollo particularmente avanzado: los tres países que la integran están entre los primeros lugares en temas tales como la calidad y la utilidad de sus sitios de internet. De hecho, la región es la que obtiene una calificación más alta respecto a la disposición y el nivel de preparación de sus gobiernos para sacar ventaja del uso de la tecnología para el desarrollo humano sustentable, por encima de Europa y el Sudeste asiático (United Nations, 2004). Las tecnologías de información y comunicación han sido vistas por el sector público como herramientas que permiten una interacción más oportuna, cercana, incluso cómoda, entre el gobierno y los ciudadanos. Términos como e-gobierno, e-gobernanza y e-democracia son muestra de la diversidad y profundidad de los cambios que el uso de los últimos desarrollos tecnológicos puede traer a la forma en que se concibe y maneja el sector público. La compañía de consultoría Gartner define el e-gobierno como "la optimización continua de la prestación de servicios, la participación ciudadana y de la gobernanza mediante a la transformación de las relaciones internas y externas por medio del uso de la tecnología, la Internet y de los nuevos *media*" (Gartner Group, 2000, la

traducción es nuestra). Una definición tan amplia está en proporción con las promesas que el gobierno electrónico trae consigo. En este sentido, el artículo de Darrell West revela las brechas existentes entre dichas promesas y la realidad del gobierno electrónico. El autor identifica cuatro propósitos que se persiguen al introducir las tecnologías de información en la operación de las instituciones públicas: mejorar los servicios que se ofrecen a los ciudadanos, hacer más eficiente y más económica la operación gubernamental en el largo plazo, mejorar la sensibilidad del gobierno a las necesidades de la población y permitirle dar respuestas más oportunas y, finalmente, aumentar la confianza en el gobierno. Basándose en su propia investigación, que ha revisado 17 000 sitios de internet gubernamentales de Estados Unidos y de otros 198 países (los resultados de esta investigación dan lugar a dos reportes anuales sobre el desarrollo del e-gobierno) y pruebas diversas tales como el envío de correos electrónicos para medir los tiempos de respuesta, West nos ofrece una visión "a vuelo de pájaro" del grado de desarrollo de estos sitios y portales gubernamentales y el grado en que las promesas del gobierno electrónico se han hecho realidad.

Los resultados que West reseña son en general positivos con respecto a la calidad de los servicios que se ofrecen "en línea", área en la que existen interesantes innovaciones alrededor del mundo. Con relación al aumento de la sensibilidad gubernamental, la reducción de costos y el incremento de la confianza, el cuadro es más desalentador. No parece existir una relación clara entre la introducción de tecnologías y la reducción de los costos o la mejora de la imagen del sector público. West nos ofrece, por último, una serie de lecciones para mejorar en el futuro el gobierno electrónico.

Por su parte, el uso de la tecnología para fomentar la participación social en la toma de decisiones ha sido una de las características sobresalientes de la experiencia canadiense. El uso innovador que se ha hecho en ese país de la internet para realizar consultas públicas es de gran interés; por ejemplo, en el año 2002, participaron 28 000 personas en una discusión sobre el futuro de la salud. Al mismo tiempo, el uso de estas herramientas tiene consecuencias en la forma en que las oficinas públicas tienen que organizarse. Elisabeth Richard explora en su capítulo las exigencias que plantea la deliberación "en línea" a los funcionarios públicos. La creación de redes de política para el diseño

de programas y servicios requiere nuevas habilidades y actitudes entre los encargados de fomentar la participación, procesar la información derivada de las consultas y tomar las decisiones. A partir de la experiencia práctica, Richard establece los perfiles necesarios dentro del gobierno para cumplir adecuadamente con tales responsabilidades. Seis son los roles básicos para darle sustento a la deliberación en línea: el animador de la red, el gerente de asuntos, el gerente de contenidos, el experto en el tema, el educador y el moderador. En su descripción de estos papeles, la autora revela las complejidades y paradojas que el uso de la tecnología trae consigo para facilitar la participación ciudadana; por ejemplo, definir la manera en que se presentarán los asuntos y mantener una discusión ordenada y respetuosa son factores cruciales de éxito pero, simultáneamente, abren la posibilidad de manipular el debate, censurar a los participantes o ignorar ciertos aspectos o asuntos que no se apeguen a las definiciones hechas por los funcionarios encargados de conducir la consulta. Por otra parte, la confianza es un factor fundamental para asegurar un nivel adecuado de participación, por lo que los funcionarios deben ser capaces de crearla entre los participantes. Tales retos no opacan las ventajas que ofrece este tipo de deliberaciones, ya que pueden favorecer la aparición de un ambiente de aprendizaje continuo en el sector público. Sin embargo, los riesgos no deben subestimarse. Nuevamente, como en otros tipos de innovaciones, parece que el factor humano es clave para asegurar su buen desarrollo; no es suficiente con instalar las máquinas y diseñar los sitios de internet: el sustrato humano, las habilidades y actitudes de los que trabajan en la trastienda del gobierno, pueden hacer que la interacción en línea resulte productiva o no.

Finalmente, Abraham Sotelo, líder de la estrategia de e-gobierno durante la administración del presidente Vicente Fox en México, hace una descripción detallada de los alcances de la introducción de tecnologías en las tareas del gobierno federal. En primer lugar, este esfuerzo forma parte de una más amplia estrategia de cambio basada en la búsqueda de mayor eficiencia, calidad en los servicios, mejor combate a la corrupción y mayor transparencia gubernamental. De esta forma, durante la administración 2000-2006 la introducción de tecnologías partió de una estrategia que abarcó a toda la administración pública federal, es decir, no fue el resultado de acciones aisladas por parte de

las diferentes dependencias y entidades (como ocurría anteriormente), sino que se basó en un enfoque tendiente a la integración de los esfuerzos para asegurar una prestación menos "departamentalizada" de los servicios.

El gobierno federal mexicano ha utilizado las teconologías para el rediseño de los procesos de servicio de mayor importancia para los ciudadanos, hasta la creación de un portal único de acceso a la información gubernamental a través de la internet. Los resultados han sido muy importantes. Las Naciones Unidas ubican a México en el lugar 30, entre 191 países, dentro de su índice de aptitud para el e-gobierno y el gobierno se ha hecho acreedor a diferentes premios y reconocimientos internacionales en esa área.

La cuarta sección de este libro se dedica a los desarrollos recientes en la gestión de los gobiernos locales en la región norteamericana. La experiencia internacional muestra que estos gobiernos suelen ser más abiertos a la experimentación y la innovación que las organizaciones de los gobiernos nacionales o intermedios. Esto puede deberse a factores tales como su dimensión, el tipo de actividades que los acercan más a las que caracterizan a las empresas privadas, a su cercanía con los ciudadanos, a las crecientes restricciones presupuestales y de otros recursos que han sufrido, entre otros. Por encima de todo esto, sin duda en la actualidad presenciamos una reinterpretación del papel de las autoridades locales en la gobernación democrática, en la ejecución de políticas, programas y en la provisión de servicios públicos. Algunos autores denominan a esto como "Nuevo Localismo", que denota el nuevo protagonismo de los gobiernos subnacionales y un nuevo balance frente a los estratos regionales, nacionales e, incluso, internacionales (Pérez Yruela y Navarro Yánez, 2000).

La región norteamericana no ha sido ajena a estos cambios que son, en gran medida, resultado de tendencias comunes tales como los procesos de integración comercial, el debilitamiento de los estados-nación en las relaciones internacionales, el resurgimiento o reforzamiento de las identidades locales, y el redimensionamiento de las administraciones públicas centrales. La gestión pública en los gobiernos locales está entonces inmersa en un entorno de importantes cambios que en muchas ocasiones dispara la creatividad o la imaginación gerencial (Moore, 1995).

El capítulo de David Siegel trata el tema de la innovación en los gobiernos locales en Canadá. Advierte el autor desde el inicio la gran diversidad existente entre las experiencias de las 4 000 unidades de gobierno local de aquella nación, y nos ofrece una visión general de los cambios ocurridos en los últimos años. En primer lugar, Siegel identifica un esfuerzo creciente por dotar a los gobiernos locales de un ámbito propio de acción autónoma frente a las provincias (que constitucionalmente dan origen al gobierno local y, por tanto, tienen plena autoridad sobre él). Estos cambios se han hecho en concordancia con algunos de los postulados de la NGP, que abogan por mayor libertad para los funcionarios de contacto, de manera que les permita desarrollar sus actividades con mayor calidad y eficiencia, pero no necesariamente inspirados de manera integral y expresa en dichas doctrinas. La segunda tendencia general identificada por Siegel es la de la consolidación de los gobiernos locales en unidades más grandes. Esto ha ocurrido principalmente en las zonas urbanas y ha tenido efectos tanto en términos de la planeación regional como en redefinir el balance de poder entre las nuevas unidades creadas que abarcan poblaciones, electorados y economías más grandes, lo que ha incrementado el protagonismo de estas nuevas autoridades en la arena política provincial e incluso en la nacional. Al mismo tiempo, este proceso no ha estado exento de dificultades en algunos casos. Finalmente, otro aspecto que resalta Siegel es el hecho de que existen ciudades como Toronto, Montreal y Vancouver que representan centros de actividad trasnacional e inmigración cuya importancia ha generado cambios en las relaciones entre el gobierno local y los provinciales y federal. Para mantener la competitividad global de estas urbes, se han diseñado, desde el gobierno central, programas de cooperación y financiamiento especiales, lo que ha revertido el tradicional alejamiento de ese nivel de gobierno y las localidades. Nuevas formas de colaboración federal-local han aparecido recientemente y sus efectos se verán en los próximos años. El autor concluye que, como sucede en otros casos, el nuevo protagonismo de los gobiernos locales genera paradojas y problemas que tienen efectos a veces contradictorios en el comportamiento de los actores involucrados. Por ejemplo, mientras que en el pasado las autoridades locales reclamaban mayor capacidad de decisión y acción, ahora tienen la responsabilidad de hacerse

de recursos propios y de hacer elecciones entre una gama amplia de alternativas.

Por su parte, Mark Abramson y Flora Rodríguez-Mann ofrecen en su capítulo una visión amplia sobre la innovación en los gobiernos locales de Estados Unidos. Con base en la vasta colección de experiencias que el Centro para el Negocio del Gobierno de la IBM ha acumulado por años, estos dos autores analizan en qué medida se han vuelto realidad las predicciones sobre las tendencias que afectarían a la gestión local en los albores del siglo XXI. Estas tendencias son: cambios de las reglas que regulan las actividades del gobierno local (especialmente respecto de la gestión de los recursos humanos, la gestión financiera y las adquisiciones), énfasis en el desempeño (particularmente mediante el uso de indicadores de resultados y efectos), mejora de la prestación de los servicios (incluyendo el uso de tecnologías, esquemas de asociación público-privado y uso de mecanismos de mercado), y aumento de la colaboración con otros actores públicos, privados y sin fines de lucro. Los resultados de la investigación muestran desarrollos muy disparejos. Por ejemplo, se ven avances rápidos en términos de la flexibilización de la operación interna, el uso de formas de cooperación con actores externos y en la gestión con base en indicadores de desempeño. La situación no es igual en el caso de la reforma del manejo del personal del gobierno local y el cambio en la gestión financiera. En palabras de los autores, parece que en muchos casos estamos en un periodo de estabilización y consolidación de reformas realizadas en la década pasada, por lo que el nivel de activismo en el ámbito de la gestión local ha disminuido en muchos casos. Sin embargo, esto no quiere decir que no pueda suceder otra cascada de cambios en los próximos años.

Dado que la gestión pública no ocurre en el vacío sino en entornos sociohistóricos particulares, una pregunta importante es en qué medida las tendencias políticas, económicas, sociales y culturales que afectan a los gobiernos locales se relacionan con la reforma administrativa en el nivel local. Enrique Cabrero y José A. Peña ofrecen un análisis del grado en que las iniciativas de reforma municipal han estado inspiradas por los principios y herramientas de la NGP, y en qué medida dichos esfuerzos se contraponen a los cambios que tienen como objetivo fortalecer la gobernación democrática local. Con base

en los 547 programas que han concursado en las diferentes ediciones del Premio Gobierno y Gestión Local, estos autores ofrecen una mirada sumamente interesante de las circunstancias que determinan el tipo de reformas que se emprenden. Similar a lo que ocurre en Estados Unidos y Canadá, gran parte de los casos presentan esfuerzos para mejorar la calidad en la prestación de los servicios. También se tiene un alto porcentaje de experiencias sobre la introducción de las tecnologías de información y comunicación en la operación de los ayuntamientos. Menos casos se encuentran en temas como la administración de los recursos humanos y la gestión del desempeño y la rendición de cuentas, entre otros. Los autores señalan el grado de concentración de estas reformas en un grupo relativamente pequeño de municipios que integran el conjunto de municipios de mayor tamaño.

Una conclusión muy sugerente de estos autores con respecto a la convivencia de las reformas al estilo de la NGP y otras reformas encaminadas a fortalecer la participación y la acción pública local, es que en algunos casos las primeras han desplazado a las segundas lo que, si bien puede ofrecer resultados concretos en un plazo corto, puede significar el debilitamiento de las formas de interacción entre el municipio y los ciudadanos en el futuro.

Como se ha señalado, los desarrollos recientes en la disciplina y la práctica de la gerencia pública han abierto la puerta a la innovación, ante la exigencia de mejoras a las formas tradicionales de organización. La adopción de un enfoque postburocrático (ya sea inspirado en la NGP o en la democratización de la administración pública) ha recuperado la idea de la centralidad del ciudadano: los gobiernos deben justificarse no por la cantidad de insumos que consumen sino por los resultados de valor que ofrecen a sus sociedades. Entendemos entonces innovación como un esfuerzo deliberado por aumentar la eficiencia, la eficacia, la calidad y la imagen de la administración pública por medio de la introducción de soluciones diferentes a las utilizadas tradicionalmente para enfrentar los problemas del gobierno contemporáneo. En la quinta sección del libro se incluyen artículos que se refieren al uso de enfoques innovadores de gestión en los diferentes países de la región de América del Norte.

James Iain Gow explora en su artículo los diferentes enfoques que se han adoptado para mejorar la calidad de los servicios del gobier-

no federal canadiense. La primera paradoja que el autor identifica es que, a pesar de la buena reputación de la administración pública en Canadá, se ha invertido un esfuerzo muy importante en reformarla. Estos esfuerzos se han inspirado en desarrollos provenientes de Gran Bretaña y de Estados Unidos, por lo que en gran medida tienen características vinculadas típicamente con la NGP. Estos cambios han llevado a un alto grado de experimentación e innovación en las formas de organización y control del aparato gubernamental. Este autor detecta dos tendencias importantes a este respecto: la introducción de medios alternativos de prestación de servicios y la gestión por resultados. En el primer caso, la utilización de agencias autónomas y de formas de asociación público-privada ha despertado preocupaciones sobre la pérdida de control y el debilitamiento de los mecanismos de rendición de cuentas. Al mismo tiempo, se han realizado esfuerzos serios por establecer sistemas de gestión del rendimiento organizativo por medio del uso y la publicación de indicadores. A esto se adicionan esfuerzos por medir permanentemente el grado de satisfacción de los usuarios con los servicios públicos. Estos esfuerzos, empero, generan críticas con respecto a la posible politización de la función pública y sobre la capacidad con que cuenta el sector público para hacer frente a las nuevas demandas que se le hacen.

El capítulo de Shelley H. Metzenbaum se centra en detectar las lecciones que se pueden aprender del uso intensivo de herramientas de gestión del desempeño en Estados Unidos. A partir de la revisión de gran cantidad de casos, la autora ofrece argumentos sobre la necesidad de abandonar una definición inquisitorial o punitiva de la rendición de cuentas basada en resultados y aboga por una que haga del aprendizaje permanente su núcleo fundamental. Enseguida, se aboca a identificar insumos de un sistema que cumpla con estos propósitos: establecer objetivos claros y empíricamente registrables, utilizar las mediciones para dar retroalimentación a los encargados de obtener los resultados, brindar retroalimentación verbal para fomentar el análisis y la reflexión, realizar análisis colectivo e interactivo de los resultados, así como utilizar una mezcla de incentivos tangibles e intangibles para motivar al personal. Finalmente, Metzenbaum argumenta que ligar los incentivos (positivos y negativos) directamente a los resultados a menudo lleva a comportamientos inadecuados. Por esta razón, ella

propone adoptar un sistema donde los funcionarios sean responsabilizados por la adopción de una serie de buenas prácticas identificadas a partir de las experiencias exitosas estudiadas.

El caso mexicano de innovación en el gobierno federal se presenta en el capítulo de Jesús Mesta Delgado, quien ocupó el puesto de subsecretario de la Función Pública durante el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006). La innovación formó parte de las tareas de la Agenda de Buen Gobierno; se trató de un enfoque que pretendía ser integral y amplio. En primer lugar, abarcó a toda la administración pública federal. En segundo, se enfocó en diversas variables del desempeño gubernamental tales como la eficiencia, el combate a la corrupción, la profesionalización de la función pública, la introducción de tecnologías de información y comunicación, la simplificación y la mejora de las regulaciones vigentes, la calidad en el servicio y la transparencia. Mesta Delgado hace un recuento pormenorizado de las acciones realizadas y de los resultados obtenidos hasta el año 2005.

La última sección de esta publicación se dedica a la gerencia social en América del Norte. Por gerencia social entendemos la combinación de conocimientos, técnicas y habilidades necesarios para la conducción de programas y la provisión de servicios sociales. Para el Instituto Interamericano de Desarrollo Social, la gerencia social es "un campo de conocimiento y prácticas, acotado por la intersección de los campos del desarrollo social, las políticas públicas y la gerencia pública, que promueve que las políticas y los programas sociales contribuyan significativamente a la reducción de la desigualdad y de la pobreza, y al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía, a través de procesos participativos de formación de políticas que generen valor público" (Marulanda y Molina, citado en Repetto, 2005: 16). El enfoque que representa la gerencia social es una respuesta al argumento de que la organización, la dirección y la coordinación de los programas y servicios sociales tienen características que los distinguen de otras actividades gubernamentales y se desarrollan en entornos particulares (véase Kliksberg, 1997). De allí el interés por estudiar los desarrollos que se han dado en los países de la región que han enfrentado redefiniciones profundas de sus políticas de bienestar.

Greg Marchildon expone los desarrollos recientes en el manejo de los servicios de salud en Canadá. A diferencia de lo que ha ocurrido

en otras áreas del gobierno, en el caso de la salud la influencia de la NGP ha sido limitada e, incluso, se han introducido cambios que van contra los principios de esa doctrina administrativa. Por ejemplo, relata cómo la creación de autoridades de salud tenía como uno de sus objetivos establecer una estructura que permitiera una mejor coordinación de los servicios y evitar la dispersión derivada de la contratación de agentes privados para la provisión del servicio. Al mismo tiempo, empero, también se han dado esfuerzos por introducir esquemas de subcontratación de servicios y de asociaciones público-privadas (estas últimas particularmente en las actividades de construcción de hospitales). Desarrollos recientes han puesto en entredicho el futuro del sistema de salud basado en el financiamiento público como única fuente de recursos. Es quizás aquí donde encontramos uno de los aspectos más interesantes de la gestión social en América del Norte: una combinación de decisiones judiciales y las obligaciones adquiridas a partir del Tratado Norteamericano de Libre Comercio pudieran abrir el sector de la salud a un mercado que no se circunscribiría a la entrada de proveedores del propio país sino que abriría las puertas a un mercado competitivo internacional. Esto redefiniría de manera permanente la forma en que la gerencia de los servicios de salud se realizaría en ese país, lo que nos recuerda cómo las tendencias globales afectan el papel de los funcionarios públicos alrededor del mundo.

Por su parte, Evelyn Z. Brodkin hace un análisis agudo de las relaciones entre las decisiones políticas de alto nivel, las decisiones que toman los funcionarios contratados "por programa" y los efectos que se tienen en términos de eficacia de los programas sociales. En particular, la autora se centra en los efectos del contexto político sobre las decisiones de inclusión/exclusión de los programas destinados a garantizar un nivel de ingresos mínimo a las familias. Ella argumenta que, dada la debilidad de estos programas como consecuencia del rechazo ideológico de importantes sectores de la sociedad y la permanente voluntad de restringir la autonomía de los profesionales del sector, el uso de herramientas gerenciales tales como la utilización de indicadores de resultados no garantiza mayor eficacia en la atención de las necesidades de las poblaciones marginadas. Por el contrario, estas herramientas pueden convertirse en una fuente de incentivos para la exclusión de personas que deberían ser elegibles para recibir

apoyos. Al mismo tiempo, el incremento de los dispositivos de control y el desplazamiento de los trabajadores sociales por gerentes con bajo nivel de preparación ha terminado por debilitar las capacidades del sector social norteamericano. A partir de estas experiencias, Brodkin identifica una serie de lecciones y ofrece propuestas destinadas a fortalecer esta importante función gubernamental.

El texto de Ernesto Velasco Sánchez se centra en estudiar en qué medida los desarrollos de la NGP y los principios de focalización de los programas sociales son contradictorios o complementarios. Para esto utiliza el caso del programa de desarrollo humano Oportunidades, desarrollado por el gobierno federal mexicano entre los años 2000 y 2006. Oportunidades ofrece un subsidio a las familias a cambio de que participen en programas de mejoramiento de la nutrición, manden a sus hijos a la escuela y asistan a consultas médicas regularmente. Dicho programa se ha convertido en un referente internacional por el rigor en la definición de los criterios de elegibilidad y por sus métodos para identificar a sus beneficiarios. Si bien se trató de un programa diseñado en sus componentes centrales durante la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), la siguiente administración decidió adoptarlo, con algunas modificaciones. Las presiones por aumentar la cobertura y un deseo genuino por mejorar la atención a las familias beneficiarias, condujeron a que los funcionarios de Oportunidades adoptaran un enfoque de mejora continua inspirado en la gestión de calidad y basado en el uso de tecnologías en la operación de sus procesos. Los resultados han sido importantes. Sin embargo, Velasco Sánchez concluye que la sensibilidad ante las necesidades de los beneficiarios del programa encuentra límites, pues no se llega a cuestionar los criterios fundamentales de elegibilidad. Al mismo tiempo, se revela una paradoja que puede ser definitoria para la gerencia social: los usuarios de los programas y servicios destinados a combatir la pobreza por lo general se conforman con recibir los apoyos prometidos sin darle demasiado valor a otros aspectos de la calidad. Por tanto, no impulsan demandas intensas por generar mejoras sustanciales. Esto supone que el mejorar la atención a estas poblaciones en situación de pobreza no necesariamente significa que se deba convertir en una demanda proveniente de esos grupos, sino que constituye una responsabilidad ética de los funcionarios.

Finalmente, este libro concluye con la revisión de la experiencia de innovación del gobierno del estado de Nuevo León que en los últimos años ha emprendido un rediseño integral de la administración pública estatal, recuperando postulados de diversos conceptos relacionados con la NGP, entre los que destaca el de "Reinvención del Gobierno", adoptado, junto con otros enfoques, de la experiencia norteamericana. Como se puede apreciar, la colección de textos que aquí se presentan resulta de gran valor para los interesados en la administración y la gerencia públicas, así como en el gobierno en general, porque documenta con amplitud los profundos cambios que se han registrado en dichas materia en Canadá, Estados Unidos y México. De esta revisión se puede extraer una característica común: la gestión pública en América del Norte está marcada por un alto grado de dinamismo. Con mayor o menor intensidad en ciertos aspectos, los esfuerzos de modernización, reforma, mejora de la eficiencia y de la calidad, se suceden uno tras otro rápidamente. Con sus diferentes interpretaciones nacionales, los temas identificados al inicio de este texto (gobernanza, nueva gerencia pública y desarrollo de la capacidad de gobierno) son asuntos que aparecen constantemente en el discurso y la práctica de las administraciones norteamericanas. Esperemos que la presente publicación contribuya al inicio de un diálogo regional que, tanto en la academia como en la práctica de la gerencia pública de los tres países, propicie el mejoramiento de los resultados que nuestros gobiernos ofrecen a sus ciudadanos.

Quisiéramos agradecer al Centro de Estudios Internacionales y a su director, Gustavo Vega, por su apoyo para la realización de este proyecto, a los profesores y alumnos que participaron en la organización de la conferencia que dio origen a la publicación, así como al gobierno y al Instituto de Administración Pública de Nuevo León por su respaldo para la publicación de este libro. Nuestro agradecimiento también para Lorena Murillo por la traducción de los textos al español y para Marcela Vázquez por la revisión de la misma.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cabrero Mendoza, Enrique (1998), "Estudio introductorio" a Barry Bozeman (coord.), *La Gestión Pública. Su situación actual*, México, CNCPAP/Universidad Autónoma de Tlaxcala/Fondo de Cultura Económica.

Christensen, Tom y Per Laegreid (eds.) (2002), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.

Dolowitz, D.P. y D. Marsh (2000), "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13(1), pp. 5-24.

Ferlie, Ewan *et al.* (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.

Gartner Group (2000), "Key Issues in e-Government Strategy and Management, Research Notes", *Key Issues*, 23 de mayo.

Grindle, Merilee S. y M.E. Hilderbrand (1997), "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?", en M.S. Grindle, *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector*, Harvard, Mass., Harvard University Press.

Kliksberg, Bernardo (1997), "Gerencia Social: Dilemas gerenciales y experiencias innovativas", en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza. Un tema impostergable*, FCE/PNUD.

Larbi, George A. (1999), *The New Public Management Approach and Crisis States*, Nueva York, UNRISD (Discussion Paper, 112).

Massenet, Michelle (1975), *La nouvelle gestion publique: pour un état sans bureaucratie*, Hommes et Techniques.

Moore, Mark H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Pérez Yruela, Manuel y Clemente Navarro Yánez (2000), "Política y sociedad en el ámbito local: el nuevo localismo", *Foro Internacional*, vol. 40, núm. 3, pp. 451-466.

Pollit, Christopher y G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press.

Repetto, Fabián (2005), "Introducción: la gerencia social y el complejo escenario de la política social en América Latina", en Fabián Repetto (ed.), *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, Washington D.C., INDES.

United Nations (2004), *Global e-Government Readiness Report 2004. Towards Access For Opportunity*, Nueva York, UNDESA.

REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA DEL NORTE

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA: UNA PERSPECTIVA DESDE AMÉRICA DEL NORTE

545 699079

B. Guy Peters

Los estudios de política comparada a menudo han analizado la conveniencia de hacer generalizaciones sobre los procesos políticos, sin embargo algunos especialistas en lugar de tratar de desarrollar modelos generales para todo el mundo han preferido construir modelos definidos de manera más precisa, por la geografía o por procesos particulares.[1] Esta estrategia más moderada para el desarrollo de teorías permite definir con mayor precisión los parámetros de cualquier "modelo",[2] a diferencia de esos intentos por hacer generalizaciones que lo abarquen todo, que a menudo resultan tan amplias que llegan a perder todo sentido. Por ejemplo, la teoría de sistemas y los modelos estructural-funcionalistas,[3] que alguna vez dominaron el análisis político comparado, eran tan generales que no producían tantas comparaciones útiles como podría haberse pensado dada la inversión de tiempo y energía que les dedicaban los investigadores de aquella época.

El estudio de la reforma administrativa generalmente se ha definido en términos tan amplios como lo fue el estudio de la política comparada. La tendencia ha sido suponer que todas las reformas son iguales y que todos los países responderán de la misma manera ante

[1] LaPalombara, 1968; Heisler, 1974.

[2] Aquí, el uso de modelos no implica necesariamente un análisis cuantitativo, sino simplemente el intento del investigador por extraer una simplificación intelectual de las complejidades del "mundo real".

[3] Almond y Powell, 1966; véase también Lane, 1994.

estímulos similares en favor de la reforma. El estudio y la práctica de las "reformas postburocráticas" se han internacionalizado mucho y a menudo se les ha considerado como una sola modalidad de cambio. La mayoría de los análisis ha mostrado esta propensión a suponer tal uniformidad, pero sin duda ha sido especialmente pronunciada en relación con la Nueva Gestión Pública (NGP).[4] En mayor grado que la mayoría de las iniciativas de reforma, la NGP presenta un conjunto integrado de ideas tendientes a la transformación del sector público y estima que cualquier sector público puede volverse más eficiente y efectivo mediante la adopción de esas ideas. De igual forma, aunque tal vez con menos desarrollo intelectual que el modelo de la NGP, otras versiones de reforma que destacan la importancia de la participación y la "gobernanza" también afirman cierta aplicabilidad general.[5]

Entonces, la pregunta obvia que planteamos en este trabajo es si América del Norte, integrada por México, Canadá y Estados Unidos, constituye un grupo focal adecuado para un análisis más específico de las reformas. Por una parte, podría afirmarse que es casi imposible aplicar un esquema común de reforma a estas tres naciones, dado que poseen niveles distintos de sistemas administrativos, niveles distintos de desarrollo socioeconómico, instituciones políticas diferentes y culturas políticas diferentes. En particular, podría pensarse que México enfrenta un conjunto distinto de retos en materia de reforma administrativa, además de los estímulos que se generan del clima internacional de ideas. Todos estos factores parecen contradecir la idea de que pueda aplicarse un modelo único de reforma, aunque estos países sean vecinos y tengan mucha historia en común.[6] Ahora bien, tal vez se considere que Estados Unidos y Canadá son muy similares: ambos son países grandes, ricos, federales y con sistemas políticos democráticos. Pero, pese a esas semejanzas aparentes, también existen

[4] Hood, 1991; Moctezuma y Roemer, 2002.

[5] Véase Peters, 2004. Debo admitir cierta complicidad de mi parte en esta sobre-generalización. En efecto, *The Future of Governing* (2000) no contribuyó mucho a diferenciar el grado de aplicabilidad de los distintos modelos a los distintos tipos de sistemas administrativos. Por otra parte, Pollit y Bouckaert (2003) son claros en la forma en que analizan la aplicación de las ideas de la NGP en diferentes contextos.

[6] Es posible que se hayan olvidado algunos aspectos de su historia compartida.

grandes diferencias entre ellos. Aunque tienen una tradición estatal común,[7] derivada del pluralismo liberal del Reino Unido y del sistema de derecho anglosajón, sus historias políticas y sus sistemas actuales son considerablemente distintos. Y, quizá lo más importante, existen diferencias fundamentales entre el sistema presidencial y el sistema parlamentario de gobierno. Más aún, el servicio profesional de carrera de Canadá abarca hasta las organizaciones más altas del gobierno, mientras que Estados Unidos emplea a varios miles de funcionarios asignados en los peldaños más altos del gobierno con el fin de otorgar al presidente más control sobre el mismo.[8] Asimismo, Canadá ha desarrollado un estado de bienestar de gran alcance e igualitario, mientras que Estados Unidos posee una gama mucho más estrecha de programas sociales.

Por otra parte, Estados Unidos y México comparten más de lo que podría pensarse a primera vista. Quizá los rasgos institucionales más importantes sean el gobierno presidencial (a diferencia del gobierno parlamentario de Canadá) y la estructura federal; de hecho, los tres países se caracterizan por un alto grado de descentralización en la prestación de los servicios.[9] Además, Estados Unidos y México comparten una historia administrativa y un arreglo administrativo contemporáneo por el que sus presidentes pueden influir en los niveles más altos de la administración pública, en un grado mucho mayor que el sistema Westminster de Canadá. El clientelismo sigue siendo bastante más acusado en México que en Estados Unidos, pero en ambos se da en niveles considerables si se les compara con otros países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).[10] Pero, pese a lo anterior, el gobierno mexicano está tratando de reducir el clientelismo, mientras que el gobierno de Estados Unidos ha perfeccionado la práctica del favoritismo.

[7] Dyson, 1980.

[8] Light, 1995; Maranto, 2005.

[9] Véase, por ejemplo, Cabrero, 1998.

[10] Para ser justos, cabe mencionar que en muchos sistemas Westminster (Skelcher, 1998) y en muchos sistemas de derecho civil (Peters y Pierre, 2003) se dan muchos más nombramientos clientelistas de los que la sabiduría popular podría creer.

Estímulos comunes, respuestas variables

El argumento central de este trabajo es que los gobiernos han recibido una serie de estímulos relativamente similares que debería producir determinado tipo de reacción. Mientras que en las décadas pasadas las reformas se condujeron en relativo aislamiento,[11] la abundante difusión de ideas que tiene lugar en el mundo contemporáneo de la internet, así como las organizaciones internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional y la OCDE, y las empresas privadas de consultoría,[12] hacen poco probable, por no decir imposible, tal aislamiento. En los países democráticos más ricos del mundo, las ideas de la NGP se han diseminado ampliamente y han propiciado cambios muy importantes en la administración pública de esos países. Las reformas que ocurren en un sistema pronto se convierten en "mejor práctica", con las presiones consecuentes para que todos los gobiernos instrumenten las nuevas ideas.

Los países de América del Norte no son distintos de otros en cuanto a lo expuestos que están al entorno internacional de ideas, y se han enfrentado a las nociones de la NGP tanto como lo han hecho los otros sistemas. Pero, aunque poseen muchas de las características económicas y administrativas de los proponentes más vehementes de los conceptos de la NGP, como son las antípodas y el Reino Unido, Estados Unidos y Canadá no han reaccionado con el mismo entusiasmo (véase más adelante), y México, hasta ahora, ha adoptado relativamente poco de la agenda de la NGP (si bien parece estar avanzando en esa dirección). Esta respuesta un tanto retrasada de México era de esperarse, dado que había otros asuntos administrativos que debía atender antes de encaminarse hacia los conceptos de mercado y gerencialistas de la NGP.[13]

[11] Por ejemplo, las reformas presupuestarias que se realizaron durante las décadas de 1960 y 1970 fueron muy diferentes en Estados Unidos y en Canadá (Wildavsky, 1967; Savoie, 1970). Aunque geográficamente contiguos, los métodos interesantes e innovadores utilizados en cada sistema no se difundieron, aunque sí se propagaron a otros sistemas administrativos.

[12] St. Martin, 2000.

[13] Un debate constante en la literatura (y práctica) relativa a la modernización administrativa es si los países en transición deben establecer un sistema administrativo weberiano antes de adoptar las ideas de la NGP, o si pueden avanzar directamente hacia formas más "modernas" de administración pública. Véase Peters, 2000, cap. 6.

Sin embargo, dicha agenda no es el único grupo de ideas que busca dar cauce a la reforma administrativa y los tres países norteamericanos han estado siguiendo también otros dos conceptos relacionados, pero diferentes, para hacer que el gobierno funcione de manera distinta. A estas otras nociones de reforma se les ha agrupado con el término "gobernanza", como un estilo de cambio, pero independientemente del nombre, en lugar de atender sólo a la eficiencia económica –lo que es un rasgo central de las reformas de la NGP– estos otros conceptos de reforma se interesan más por reafirmar la democracia, por establecer la rendición de cuentas y por impulsar la participación. Algunos de los cambios pueden parecer básicos y esenciales para un sistema político en el que ya se aplica la rendición de cuentas, pero otros representan iniciativas más innovadoras que buscan crear formas más democráticas de gobernanza. Aquí, de nuevo, México ha respondido de manera hasta cierto punto diferente ante estos estímulos, pero también existen importantes puntos de coincidencia que representan lo que podría considerarse una concepción norteamericana particular de hacia dónde debe caminar la administración pública en las próximas décadas.

Los tres países enfrentan algunos estímulos comunes tendientes a la reforma, si bien cada uno responde a ellos a su manera. Estas respuestas nacionales parecen depender de la herencia y tradiciones y representan la subsistencia de patrones establecidos de gobierno,[14] así como la persistencia de las ideas dominantes sobre cuáles son las formas más adecuadas de gobernar.[15] Por definición, si se presentan reformas administrativas de gran envergadura, entonces los patrones establecidos no tendrán la fuerza suficiente para evitar el cambio. Yo planteo, no obstante, que tanto las ideas sobre las reformas como la instrumentación de las mismas, una vez adoptadas serán en gran medida influidas por los caminos que se hayan definido en el pasado. En efecto, gran parte del proceso de reforma consiste en dar a conocer el nuevo conjunto de ideas sobre políticas o administración que pueda emplearse para justificar dichas reformas.[16]

[14] Esta idea de la "dependencia" *[path dependence]* y el concepto relacionado de "equilibrio intermitente" son esenciales al "institucionalismo histórico", una de las tendencias más importantes del análisis político contemporáneo.

[15] Pierson, 2000; Thelen, 2004.

[16] Véase Peters, Pierre y King, 2005.

Por tanto, creo que, en términos generales, podemos afirmar con razón que los países de América del Norte, tomados en conjunto, han puesto más énfasis en los objetivos de la participación y la rendición de cuentas que los reformadores de otras partes del mundo. Las naciones norteamericanas, quizá más que otros países similares, han reconocido la necesidad de contar con una ciudadanía más activa como una fuente de presión positiva sobre la administración pública. Si bien esas estrategias no están de ninguna manera ausentes en las iniciativas contemporáneas de reforma de otros escenarios (en particular, los países escandinavos),[17] algunos de los ideales populistas y de participación de los gobiernos de América del Norte han sido muy importantes para motivar las reformas.

Ahora bien, frente a las estrategias más participativas de reforma, así como frente a las ideas de la NGP que son también importantes, los tres países han aplicado sus propios métodos. A continuación presentaré tres ideas que han sido fundamentales para la reforma del gobierno durante las últimas décadas y después examinaré las distintas formas en que estos sistemas han respondido a los cambios. Pero, dado que estas ideas son muy conocidas, bastará con exponer una descripción general. Asimismo, puesto que mis conocimientos y comprensión del tema son limitados, trataré la reforma en México de manera más breve que las otras dos.

La Nueva Gestión Pública

Como ya se dijo antes, la NGP es el conjunto predominante de ideas en el que se ha basado la reforma administrativa de las democracias industriales y, hasta cierto punto, de todos los países que tratan de llevar sus sistemas administrativos más allá del paradigma tradicional weberiano. Esta afirmación supondría que los políticos y administradores han tenido a su disposición un conjunto integrado e inequívoco de ideas, pero éste no es el caso; incluso ha habido variaciones internas entre los proponentes de este enfoque y entre sus ideas.[18] Pero,

[17] Sorenson y Torfing, 2002.

[18] Véase Hood, 1991; Christensen y Laegreid, 2001.

aunque comprendemos que existen tales diferencias dentro del amplio conjunto de ideas que a menudo se analizan como NGP, es posible extraer algunas propuestas fundamentales y comparar cómo han sido interpretadas e instrumentadas en estos países y en muchos otros.

Desconcentración y agencias

Una de las observaciones más constantes que ha hecho la NGP es que los gobiernos pueden funcionar mejor si las grandes organizaciones, con propósitos múltiples, son divididas en "agencias" más independientes, otorgándoles más autonomía administrativa.[19] La hipótesis es que este cambio en el sector público traería consigo más eficiencia y mayor grado de rendición de cuentas. Lo primero se deriva de reducir la participación de los políticos en los asuntos de la organización, lo que se traduce en libertad administrativa, mientras que el mayor grado de rendición de cuentas resulta de que cada una de las organizaciones involucradas es responsable de una función única, o cuando menos, de un número limitado de funciones, por lo que el desempeño de cada una de ellas puede ser evaluado con más precisión.[20]

Los tres países en cuestión no han respondido al concepto de agencias como lo hicieron otros sistemas de derecho anglosajón, tales como el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. Canadá contaba ya con algunas estructuras (las corporaciones de la Corona)[21] que existían desde años atrás, y durante los años noventa experimentó esta idea con la creación de las agencias operadoras especiales,[22] pero el gobierno sigue realizando la mayoría de sus actividades mediante órganos ministeriales.[23] Por su parte, desde hace algún tiempo, el gobierno de

[19] Pollit y Talbot, 2004.

[20] William Niskanen (1971) sostenía que las grandes organizaciones multipropósitos dificultan más la rendición de cuentas financiera, y que al dividir a esas organizaciones en muchas pequeñas, ello se facilita.

[21] Treasury Board Secretariat, 2005.

[22] Wright, 1995.

[23] Una porción muy importante de las políticas federales se instrumenta por medio de los gobiernos provinciales. En cierta forma, estos gobiernos subnacionales funcio-

Estados Unidos ha utilizado organizaciones llamadas "agencias", muchas relativamente autónomas de los departamentos de gabinete en los que están albergadas. Más aún, existen muchas agencias ejecutivas independientes que son responsables ante el presidente, pero que también tienen alto grado de autonomía, así como agencias reguladoras autónomas que fueron diseñadas para ser sumamente independientes tanto del Congreso como del presidente.[24] Durante el gobierno de Clinton hubo algunos intentos por crear "organizaciones basadas en el desempeño",[25] a las que se daría más autonomía en función de las mejoras observadas en su desempeño.

En el caso de México, la tradición ha sido que organizaciones paraestatales brinden una variedad de servicios económicos y sociales en nombre del Estado. Por ejemplo, los principales programas públicos, como la seguridad social, han sido prestados por "institutos" o corporaciones públicos. En todo caso, la tendencia de la reforma en el servicio público mexicano será, al parecer, que se creen menos organizaciones públicas autónomas, con el fin de que los secretarios y otros funcionarios políticos tengan más control del funcionamiento de las mismas. Como ya se dijo, la reforma de la administración pública en México se ha interesado más por crear un servicio público más unificado como prerrequisito para impulsar más el desarrollo de un sistema de servicio civil profesional y autónomo.

En estos tres países, las ideas de la NGP han producido un efecto estructural relativamente débil en sus gobiernos. Los tres ya tenían cierto número de organizaciones autónomas y esa cifra no ha cambiado de manera significativa a raíz de las ideas de reforma. Aunque hubo intentos por aumentar la gama de actividades que manejaban esas organizaciones más autónomas, los cambios no han sido tan importantes como en otros regímenes. Además, la autonomía que se ha generado en estos regímenes está sujeta a un escrutinio cada vez mayor, sobre todo en Canadá, pues se han vuelto muy evidentes algunos de los problemas de rendición de cuentas que aparecen cuando las

---

nan como agencias del gobierno central, como en efecto lo hicieron en los dos casos federales que se describen en este trabajo.

[24] Seidman, 1999.

[25] Roberts, 1997.

organizaciones se sacan de la estructura ministerial,[26] lo mismo que en México, donde sigue siendo prioritario crear un servicio civil de carrera más unificado y profesional.

ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

Otro propósito importante de la NGP es modificar la forma en que se maneja a los empleados del sector público. Tanto Estados Unidos como Canadá siempre han tenido sistemas de remuneración y clasificación del servicio público muy tradicionales, y ninguno de ellos ha alterado su sistema de servicio civil tanto como lo han hecho muchos otros sistemas de derecho anglosajón.[27] En particular, el formato básico del servicio civil estadunidense se ha mantenido prácticamente inalterado desde que el presidente Carter inauguró el Servicio de Altos Funcionarios *(Senior Executive Service)* y algunas versiones limitadas del sistema de remuneración por desempeño, como parte de la Ley de Reforma del Servicio Civil de 1978.[28] Durante el gobierno de Clinton, la Revisión Nacional del Desempeño también empezó a incorporar contratos de desempeño para algunos altos funcionarios y se propuso desregular algunos aspectos de la administración de personal.[29] Sin embargo, el servicio civil de Estados Unidos sigue siendo manejado en su mayoría como se ha hecho desde hace décadas.

Por su parte, el gobierno canadiense ha adoptado parcialmente la agenda de NGP para su sistema de servicio civil, aunque, de nuevo, no con el entusiasmo con el que se ha hecho en muchos otros sistemas Westminster. La reforma se ha centrado básicamente en mejorar el desempeño de los funcionarios en lo individual, más que en imponer necesariamente programas de economía de mercado, que son comunes en muchos otros sistemas. Por tanto, dichos cambios a la administración del personal se han basado primordialmente en el profesionalismo de los propios empleados públicos, y no tanto en "incentivos"

[26] Gormery Commission, 2005.
[27] Véase Halligan, 2003.
[28] Ban e Ingraham, 1984.
[29] DiIulio, 1994.

que podrían utilizarse para impulsar al servicio público a niveles más altos de desempeño.

En el caso de México, los principales problemas que presenta el sistema de personal son más básicos que los planteados por la NGP.[30] No se ha llevado a cabo una campaña sostenida y enérgica para crear un servicio civil más unificado ni, de hecho, un sistema de servicio civil eficiente. Pese a lo anterior, México no puede escapar a las ideas de una "ley blanda" y de la "mejor práctica", que provienen de las organizaciones internacionales de las que es miembro activo, por lo que está avanzando lentamente por algunos de los mismos caminos que ya han andado otros países. Dado el escepticismo que yo mismo siento con respecto a la agenda de la NGP, me pregunto si esto es conveniente, aunque tal vez sea inevitable.

Prestación de servicios

Luego de que la atención se enfocara en la eficiencia del servicio civil y en los cambios que había que hacerle, el pensamiento central con respecto a la reforma de la administración pública se ha desviado y ahora el acento recae cada vez en la prestación de los servicios. Por ejemplo, el gobierno de Blair en el Reino Unido lanzó una iniciativa de gran alcance para reformar la provisión de los servicios,[31] y el foco de atención pasó de los administradores de alto rango en el gobierno a aquellos actores que se encuentran mucho más abajo en el sistema administrativo. En muchos sentidos, este giro no difiere mayomente de los cambios que realizó Estados Unidos con la Revisión Nacional del Desempeño ni de la importancia que ha dado el gobierno de Canadá al servicio.

El gobierno canadiense ha llevado a cabo reformas mayores en la prestación de los servicios, que iniciaron mucho antes que en el Reino Unido. Utilizando una variedad de mecanismos conocidos, como las ventanillas multiservicio, el gobierno electrónico, los quioscos de servicios, entre otros, el gobierno buscó brindar mejores servicios a

[30] Aguilar, 1996.

[31] Véase la Unidad de Prestación del primer ministro.

los canadienses.[32] De fecha más reciente, *Service Canada* representa un intento por integrar aún más los servicios prestados a los canadienses y mejorar la velocidad y la accesibilidad en el suministro de los mismos.[33] De manera similar, la Revisión Nacional del Desempeño en Estados Unidos estaba muy orientada a mejorar los servicios públicos, aunque los mecanismos para ello eran un tanto diferentes. En particular, las ideas relativas a la reinvención permitieron que las propias organizaciones tuvieran gran laxitud en el diseño de los mecanismos para mejorar sus servicios.

México no ha sido inmune a las ideas de la Nueva Gestión Pública, en parte debido a la influencia de la OCDE, que ha difundido esos conceptos entre sus miembros utilizando la influencia de la "mejor práctica" para establecer estándares informales sobre cómo ha de llevarse la administración en todos los países miembros. La instrumentación de estas ideas en México ha sido un tanto más lenta que en el resto de los países miembros de la OCDE, pero una vez que empezaron a difundirse, el gobierno no tuvo tanta fuerza para resistirse a ellas como podrían haberlo hecho Estados Unidos o Canadá. Es decir, siendo un sistema administrativo menos institucionalizado y un nuevo miembro del "club" de la OCDE, el gobierno mexicano quizá se haya sentido más obligado a adoptar la agenda, aunque mucho más tarde que Nueva Zelanda o el Reino Unido.

Resumen

Podría haberse pensado que estos países, en particular Estados Unidos, encontrarían muy atractiva la orientación gerencialista y de mercado de la NGP. También se habría creído que el hincapié hecho en prácticas de mercado y de eficiencia para el gobierno resultaría muy interesante para los reformadores estadunidenses, mientras que Canadá seguiría a sus primos westminsterianos en la búsqueda entusiasta de esta agenda. Pero la falta de entusiasmo, en mi opinión, se debe a inquietudes más urgentes ante otras formas de cambio en el gobierno.

[32] Kernaghan y Berardi, 2001.
[33] Himmelfarb, 2005.

Además, la agenda de reforma que viene de la NGP tiende a fortalecer el peso de la burocracia en el gobierno y a reducir el control político, y al parecer ni en Estados Unidos ni en México, aunque quizá por razones distintas, se considera aceptable que la administración pública desempeñe ese papel.

Una de las razones más importantes que explica la falta de interés en el gerencialismo de la NGP es que este formato para el sector público permite que el servicio de altos funcionarios tenga mucha autonomía frente al control político, y si bien esta autonomía puede ser permisible en sistemas políticos más estatistas, no es así en un sistema político tan escéptico sobre el papel que debe desempeñar el gobierno como lo es Estados Unidos. Algunos especialistas han observado la misma ambivalencia de los canadienses frente a su gobierno,[34] aunque ahí parecen aceptarse más ciertos elementos de interferencia pública en la economía y la sociedad. Aunque este escepticismo hacia el gobierno no parece ser tan pronunciado ni en Canadá ni en México, en el primero se preserva la "primacía de la política" y más autoridad política que en la mayoría de las democracias.[35]

La reforma como democracia, participación y derechos

Aunque la NGP puede ser la principal corriente de pensamiento sobre reforma administrativa en la mayor parte del mundo, también existen muchas otras ideas sobre qué debe hacerse para que el gobierno funcione mejor. Una de esas tendencias de reforma ha consistido en reforzar el componente democrático del gobierno y abrir el sector público y sus organizaciones para que reciban más influencia tanto de los miembros de los escalafones más bajos del gobierno como de la ciudadanía. Históricamente, los gobiernos han sido jerárquicos y, por tanto, suelen gobernar de manera vertical. Sin embargo, en las sociedades contemporáneas hay menos tolerancia hacia esa jerarquía y más demandas de que se permita a los ciudadanos (como individuos y como miembros de grupos de la sociedad civil) influir en la definición de las políticas y

[34] Nevitte, 1996.

[35] Véase Bouckaert, Ormond y Peters, 2001.

la administración. Más aún, tanto Estados Unidos como Canadá (y en menor medida México) se han convertido en "sociedades orientadas a los derechos", en las cuales se alienta la participación e inclusión de la ciudadanía.[36] Estas naciones siempre han tenido un elemento populista en sus culturas políticas y la importancia que ahora se da a los derechos no hace sino reforzar y complementar esa tendencia cultural.

Si las antípodas han sido el corazón de la aplicación del movimiento de la NGP en materia de administración pública, América del Norte, junto con Escandinavia, ha sido central para la corriente de pensamiento que destaca la importancia de la democratización y la participación. Aquí, de nuevo, aparece una discrepancia interesante frente a la influencia que podría haberse esperado del pensamiento gerencialista en Estados Unidos, en particular. Podría afirmarse que la administración pública estadunidense ya había vivido un cambio gerencialista desde las épocas de la Comisión Brownlow, que sin duda fue reforzado por medio de las comisiones Hoover.[37] Sin embargo, Estados Unidos no adoptó las ideas de la NGP con la amplitud que podría haberse pensado y tampoco procuró que el sistema aplicara al gobierno más instrumentos de la administración privada.[38] De igual forma, aunque un poco más tarde, Canadá emprendió algunas reformas aparentemente gerencialistas antes de que se pusieran de moda, como es el caso de la iniciativa Mayor Autoridad y Responsabilidad Gerencial, pero éstas fueron "tímidas" en comparación con las reformas realizadas en otros sistemas.[39]

En Estados Unidos y en Canadá se han hecho considerables esfuerzos para que los organismos públicos se abran y queden más expuestos a la influencia de sus propios miembros. En Canadá esta reforma se manifestó, entre otros, en la iniciativa PS-2000 y en los intentos por "facultar" (*empower*) a los funcionarios para que tuvieran

[36] Cairns, 1992.

[37] Arnold, 1998.

[38] Esta afirmación es válida para el caso del gobierno federal, pero los gobiernos estatales y locales sí adoptaron en mayor medida el esquema de la NGP y han aplicado estrictos criterios de eficiencia con mucha más frecuencia que los reformadores de nivel federal.

[39] Véase Gow, 2004.

más influencia en sus propias vidas laborales.[40] El tema de la facultación (o "empoderamiento") ha sido una constante en el gobierno canadiense y se han diseñado muchos programas para lograr que la administración interna de los organismos públicos sea lo más abierta posible. La idea de facultar a los escalones medio y más bajo de los organismos públicos que se ha instrumentado ahí, y también en otras partes, quizá no sea compatible con las ideas expresadas en la NGP de facultar a los administradores de mayor rango.[41] Sin embargo, es posible que la eficiencia sí haya aumentado con este método de administración y quizá incluso más que mediante el énfasis que usualmente se pone en los escalones superiores.

No debe pensarse que la importancia que se otorga al facultamiento y la participación en Estados Unidos y Canadá es incompatible con el interés por elevar la eficiencia. De hecho, en una teoría gerencialista se considera que la participación de los miembros en la organización es esencial para mejorar el desempeño de la misma. La hipótesis es que los miembros de los niveles inferiores de la organización poseen mucha información sobre el funcionamiento real de sus programas y sobre cómo responden a las necesidades de los clientes, por lo que el hecho de disponer de esa información no puede sino contribuir a que los líderes de la organización trabajen mejor. Más aún, involucrar a los miembros de la organización en la toma de decisiones los motiva, les da un sentido de pertenencia y, por tanto, mejora el desempeño organizacional.[42]

En el caso de México, el concepto de facultamiento y participación de los clientes enfrenta el riesgo de convertirse en otra forma de política clientelista, considerada un problema muy importante que aqueja a éste y otros sistemas políticos iberoamericanos.[43] Sin duda, los intentos de "ciudadanización" de los programas públicos señalan un intento

[40] Tellier, 1990.

[41] Véase Peters y Pierre, 2000.

[42] Ésta, por supuesto, no es de ninguna manera una idea novedosa, pues desde hace décadas la teoría de la administración para los sectores público y privado ha destacado lo importante que es involucrar a los miembros. Pero, aunque ha sido un tema constante, la administración pública no hizo mucho para instrumentar esas ideas hasta las décadas de 1980 y 1990.

[43] Fox, 1994.

por trascender el estereotipo usual de la relación Estado-sociedad en México, pero aún queda mucho por hacer para crear ese sentido de ciudadanía activa que quizá sea necesario para que la transparencia sea efectiva.

La reforma como rendición de cuentas

El tercer rasgo principal de la reforma administrativa ha sido el intento por aumentar el grado de rendición de cuentas de los gobiernos contemporáneos. Como en lo que se refiere al incremento de la democracia, los reformadores de los países norteamericanos se han esforzado mucho para lograr que en el gobierno haya mayor grado de rendición de cuentas. Como ocurre en la mayoría de los países industrializados, la necesidad de modificar las formas en que se rinden cuentas es reflejo tanto de demandas ciudadanas como de problemas de gobernanza, así como de las crecientes complejidades para la prestación de los servicios.[44] Estos intentos han sido un tanto diferentes en los tres sistemas y se encuentran en distintos niveles de instrumentación, pero los cambios realizados son importantes en sus respectivos sistemas.

Una de las dimensiones más importantes de la reforma en lo relativo a la rendición de cuentas ha sido incluir directamente en el proceso político a una amplia gama de actores para resolver el problema de "muchas manos". Dado que los gobiernos proveen los servicios mediante gran cantidad de instrumentos y de actores (muchos del sector privado),[45] las posibilidades de poder rastrear las causas de los éxitos y los fracasos se reducen. En las formas tradicionales de rendición de cuentas, se suponía que había una relación lineal entre los servidores públicos que prestaban el servicio y la autoridad política.[46] Pero, a medida que esas relaciones se han vuelto más complejas, lo mismo ha ocurrido con los mecanismos requeridos para rendir cuentas. Ninguno de los tres países ha podido solucionar los problemas que plantea

[44] Mulgan, 2000; Savoie, 2004.
[45] Salamon, 2000.
[46] Day y Klein, 1987; Aucoin y Jarvis, 2005.

esta creciente complejidad, pero todos tratan de alguna manera de sobrellevarlos.

Uno de los enfoques recientes más importantes con respecto a la rendición de cuentas consiste en virar del control jerárquico a la administración del desempeño, y con ello, a la rendición de cuentas del desempeño. En cierta forma, este cambio permite que los gobiernos respondan a los retos que les presenta la creciente complejidad de los mecanismos para la prestación de los servicios. El "antiguo" sistema de rendición de cuentas era en gran medida punitivo y dependía de la capacidad de los actores políticos del sector público para imponer cierto control sobre la administración pública y los servidores públicos. Ese tipo de rendición de cuentas era, en muchos sentidos, disfuncional y solía a menudo detenerse en las minucias de la administración, sobre todo cuando con ello era posible importunar al gobierno en turno.

Dado que muchas de las dificultades para instrumentar las formas tradicionales de la rendición de cuentas se han vuelto evidentes, y los funcionarios del gobierno han observado algunas de las disfunciones que presenta esa forma de rendir cuentas, ahora se empieza a optar por tres nuevas direcciones. La más elemental de ellas consiste en hacer al gobierno más transparente y admitir que el problema de la rendición de cuentas puede resolverse en buena medida dejando simplemente que la ciudadanía esté enterada de lo que el gobierno hace.[47] Pero, además de ese cambio elemental, implementando también formas más contractuales y negociadas, mientras que la tercera dirección, relacionada con las anteriores, es hacia la noción de desempeño.

Transparencia. La transparencia es un prerrequisito para la mayoría de los otros mecanismos de rendición de cuentas, aunque puede ejercer algunos efectos por sí misma. Al hacer del conocimiento público lo que está ocurriendo en el gobierno y permitir que los ciudadanos se enteren de las decisiones que están tomándose y que podrían afectarles, la transparencia puede ser crucial para mejorar la rendición de cuentas. Aunque en muchos sistemas democráticos se le sigue negando a la opinión pública la posibilidad de conocer lo que sus gobiernos están haciendo, Estados Unidos y Canadá tienen leyes sobre la libertad de información relativamente enérgicas que han logrado que sus gobiernos se abran. La

[47] Para el caso de México, véase Avritzer, 2002.

transparencia se ha convertido en un rasgo del gobierno importante de las naciones norteamericanas, aunque parecería estar perdiendo importancia en Estados Unidos y cobrando más peso en México. Este último experimentó uno de los cambios positivos más importantes según los datos del Banco Mundial sobre el desempeño de los gobiernos,[48] y actualmente están en curso varios programas de reforma para abrir aún más el sistema administrativo y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Como una forma de rendición de cuentas, la transparencia permite que los ciudadanos evalúen el desempeño de sus gobiernos y, en especial, los centros específicos en donde se proveen los servicios. La transparencia puede hacer que la opinión pública y, sobre todo, los medios puedan "nombrar y acusar" a los administradores de esos lugares. Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas puede dar lugar a la competencia,[49] pues los centros que prestan los servicios públicos entran en una contienda tácita, aunque no genuina, entre ellos. Pero este tipo de rendición de cuentas competitiva depende en gran medida de que la ciudadanía esté dispuesta a ejercer su poder político para presionar a los administradores e incluso a actores políticos del sistema aún más importantes. Por ello, quizá este tipo de rendición de cuentas sea más eficaz en Canadá y Estados Unidos, donde la opinión pública es más activa.

Cabe señalar que el hecho de contar con este mecanismo para asegurar la rendición de cuentas complementa y reafirma el peso que se otorga a la prestación de los servicios en las reformas administrativas contemporáneas. El giro ha consistido hasta cierto punto en pasar de hacer políticamente responsables a los ministros y a los altos funcionarios, a pensar en diversos mecanismos para responsabilizar más directamente a los administradores y a los proveedores de los servicios. Por tanto, al utilizar esta forma de rendición de cuentas es imperativo garantizar niveles más altos de desempeño por parte de cada servidor público, sin permitir, al mismo tiempo, que los líderes políticos y los administradores de alto rango eludan su responsabilidad por los resultados obtenidos.

[48] Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2005.
[49] Hood *et al.*, 2004.

Rendición de cuentas por desempeño. Como se dijo antes, el régimen de rendición de cuentas en la mayoría de los gobiernos hace ahora más hincapié en los criterios de desempeño. Hasta cierto punto, puede considerarse que la administración del desempeño forma parte del paradigma de la NGP para el sector público,[50] pero existen también importantes elementos que trascienden al gerencialismo y dan más peso a aquellos aspectos de las técnicas que se refieren a la rendición de cuentas. Más que tratar de emplear mecanismos políticos para resaltar errores particulares, lo que el desempeño cuestiona es cómo funciona el gobierno en términos generales, en la operación cotidiana.

Este giro hacia el desempeño ha sido muy evidente en Estados Unidos, con la aprobación de la Ley sobre Desempeño y Rendición de Cuentas del Gobierno (GPRA, por su nombre en inglés).[51] Esta ley requirió, en primer lugar, una prolongada negociación entre los actores de los poderes ejecutivo y legislativo en torno a los indicadores adecuados que habrían de utilizar para todos los involucrados, pero una vez en vigor, ha brindado al Congreso y al presidente gran cantidad de información sobre el desempeño e incrementado la capacidad para observar los éxitos y fracasos de las organizaciones. En el gobierno de George W. Bush, este programa ha sido complementado con la Agenda Administrativa del presidente, que ha hecho más hincapié en la eficiencia que en la prestación de los servicios, pero aun así incluye algunas dimensiones del desempeño.[52]

En el caso de Canadá, el auditor general ha desempeñado un papel central en la tendencia a implantar la administración del desempeño como un mecanismo para mejorar la rendición de cuentas. El proceso de evaluación del desempeño que puso en marcha Canadá es quizá más *ad hoc* que el proceso más institucionalizado que aplicó Estados Unidos mediante la GPRA, pero la autoridad del auditor general para dar a conocer los resultados de sus inspecciones, así como su prestigio y su estrecha relación con el Parlamento han hecho que la evaluación

[50] Barzelay, 1997.

[51] Véase Radin, 1998.

[52] Las calificaciones que se utilizan en esta versión de la administración del desempeño son las luces roja, amarilla y verde para cinco dimensiones de desempeño, tales como contratación externa y e-gobierno. Pocas de las agencias del gobierno federal han recibido una luz verde.

del desempeño sea un medio muy poderoso para exigir la rendición de cuentas. Aquí de nuevo, al igual que con muchos otros mecanismos de reforma que se examinaron en esta sección, se observa la necesidad de una ciudadanía activa para garantizar que el mecanismo de rendición de cuentas tenga el efecto deseado como parte de la reforma.

Como se mencionó antes, México está en vías de aplicar algunas iniciativas para que el desempeño sea un mecanismo de rendición de cuentas. En particular, existen varios programas sobre gestión de calidad y para emplear algo análogo a las cartas ciudadanas como medio para incrementar los niveles de desempeño en el sector público.[53] Nuevamente, el hecho de depender de este método de rendición de cuentas requiere una ciudadanía dispuesta y capaz de influir en el gobierno y, de manera recíproca, un gobierno dispuesto a escuchar y responder a las críticas de la opinión pública. La democracia mexicana se ha ido desarrollando en esa dirección, aunque es posible que aquí también haya aún mucho trabajo por hacer para que sea plenamente efectivo.

Conclusión

Las descripciones que hicimos de varios conceptos relativos a la reforma y a su instrumentación en los países de América del Norte han mostrado parte de la complejidad que entraña el poder comprender el efecto que ejercen las tradiciones nacionales y "continentales" de cada nación en la administración pública.[54] Pero, si bien seguimos observando algunas tradiciones e ideas nacionales, así como niveles distintos de desarrollo económico y social, también existen algunas similitudes entre los tres países. Tratar de explicar los orígenes de las diferencias en las reformas nacionales (tanto en el contenido como en los niveles relativos de éxito) sigue siendo algo muy difícil.

Quizá el objetivo primordial de este trabajo ha sido señalar que existe, en efecto, algo que distingue la perspectiva norteamericana sobre la reforma, de otros modelos reformistas que se han instrumenta-

[53] Véase, por ejemplo, las *Cartas Compromiso al Ciudadano.*

[54] Véase Peters, 2003.

do en otras partes del mundo. La tesis que planteamos es que aquello que distingue a la reforma administrativa de Norteamérica de las que se encuentran en otras partes del mundo (sea Europa, las antípodas o Sudamérica) es el populismo de muchas de sus nociones relativas a la administración. Es decir, las reformas que se han adoptado por lo general presentan una naturaleza más participativa que las que se han implantado en otras democracias. Más aún, aunque la rendición de cuentas es fundamental para todos los sistemas políticos, al parecer en estos países (sobre todo en Estados Unidos y Canadá) se le da un peso aún más importante. Es posible que las diferencias entre los casos examinados en este trabajo y otros sean mínimas, y tal vez sea cuestión de interpretación, pero en mi opinión se trata de diferencias reales.

Si esta caracterización de las reformas en los países de América del Norte es correcta, ¿qué implicaciones tiene para la administración pública de cada uno de ellos? En lo que se refiere a los objetivos de los gobiernos, es posible que esta visión de cómo gobernar no haga tanto hincapié en la eficiencia como podría esperarse. De nuevo, dada la tendencia hacia una economía de mercado que prevalece en gran parte de la sociedad estadunidense, sería de esperarse que se otorgara un peso muy importante a la eficiencia, pero en lugar de ello, al parecer, lo que prevalece es un valor de corte político. La orientación hacia la participación y la inclusión debería tener beneficios obvios para una gobernanza democrática, sobre todo cuando las formas tradicionales de rendición de cuentas se tornan menos viables.

La siguiente pregunta que habría que hacerse es sobre el origen u orígenes de las semejanzas entre estos tres países, en virtud de que son reales: ¿existe un proceso por el que se difunden las ideas relativas a la administración, un proceso conducido por uno de los países involucrados, o son ciertos modelos culturales, profundamente arraigados, los que han provocado reacciones particulares ante los estímulos diversos concernientes a la administración y a la reforma administrativa? Tratar de explicar estas alternativas (y otras posibilidades) para intentar comprender la convergencia aparente de los sistemas administrativos resulta difícil, por no decir imposible. Pero, pese a ello, si examináramos algunas explicaciones alternativas para estos hallazgos, tal vez podríamos comprender algunos aspectos de la aparente singularidad de la administración pública norteamericana.

Por último, debemos pensar en la o las reformas por venir. Las tres perspectivas de cambio mencionadas aún no están concluidas, quizá sobre todo la necesidad de redefinir la rendición de cuentas en el cambiante contexto del gobierno contemporáneo. Sin embargo, las reformas realizadas han creado la necesidad de tener un nuevo conjunto de cambios en el sector público. A pesar del poco uso que se hace de las agencias y los órganos similares en estos países (con la posible excepción de México), es necesario volver a juntar a los gobiernos a los que se habían traspasado competencias y delegado funciones. De igual forma (y a partir de ello), existe la necesidad de crear una capacidad estratégica más fuerte en el gobierno, tanto en el ámbito político como en el administrativo, con el fin de utilizar los escasos recursos de manera más efectiva. Es de esperarse que cada uno de los países de América del Norte también responda a su manera ante estas nuevas direcciones de reforma, a partir de sus propias historias políticas y tradiciones administrativas.

Bibliografía

Aguilar, L. F. (1996), "Current Challenges of the Mexican State and of Mexican Public Administration", *International Journal of Public Administration*, 19, pp. 1419-1435.

Almond, G. A. y G. B. Powell (1966), *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston, Little Brown.

Arnold, P. E. (1998), *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning, 1905-1996*, Lawrence, University Press of Kansas.

Aucoin, P. y M. D. Jarvis (2005), *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform*, Ottawa, Canadian School for Public Service.

Avritzer, L. (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.

Ban, C. y P. W. Ingraham (1984), *Legislating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Act of 1978*, Albany, State University of New York Press.

Barzelay, M. (1997), "Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD", *Governance*, 10, pp. 235-260.

Bouckaert, G., D. Ormond y B.G. Peters (2001), *A Possible Governance Agenda for Finland*, Helsinki, Ministry of Finance.

Cabrero, E. (1998), *Las políticas descentralizadoras en México*, México, CIDE.

Christensen, T. y P. Laegreid (2001), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Avebury.

Cairns, A.C. (1992), *Charter Versus Federalism*, Montreal, McGill/Queens University Press.

Day, P. y R. Klein (1987), *Accountabilities*, Londres, Tavistock.

DiIulio, Massimo (1994), *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?*, Washington, DC, Brookings Institution.

Dyson, K. (1980), *State Traditions in Western Europe*, Londres, Allen and Unwin.

Fox, J. (1994), "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", *World Politics*, 46, pp. 151-185.

Gormery Commission (2005), *Who is Responsible? Phase 1 Report*, Ottawa, Ontario, Publishing and Depository Services Public Works and Government Services Canada.

Gow, I. (2004), *A Canadian Model of Public Administration?*, Ottawa, Canadian School of Public Service.

Halligan, J.A. (2003), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Chelthenham, Edward Elgar.

Heisler, M.O. (1974), "The European Polity Model", en Heisler (ed.), *Politics in Europe*, Nueva York, David McKay.

Himmelfarb, A. (2005), *12th Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*, Ottawa, Privy Council Office.

—— (1991), "A Reform for All Seasons?", *Public Administration*, 69, pp. 3-19.

Hood, C., O. James, B.G. Peters y C. Scott (2004), *Controlling Modern Government*, Chelthenham, Edward Elgar.

Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, Washington, DC, World Bank, 9 de mayo.

Kernaghan, K. y J. Berardi (2001), "Bricks, Clicks and Calls: Clustering Services for Citizen-Centered Delivery", *Canadian Public Administration*, 44, pp. 417-441.

Lane, R. (1994), "Structural-Functionalism Reconsidered: A Proposed Research Model", *Comparative Politics*, 26, pp. 461-477.

LaPalombara, J. (1968), "Macro-theories and Micro-applications: A Widening Chasm", *Comparative Politics*, 1, pp. 52-78.

Light, P.C. (1995), *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*, Washington, DC, The Brookings Institution.

Maranto, R. (2005), *Beyond a Government of Strangers*, Lanham, MD, Lexington Books.

Moctezuma, E. y A. Roemer (2002), *A New Public Management in Mexico*, Aldershot, Ashgate.

Mulgan, R. (2000), "Accountability: An Ever Expanding Concept", *Public Administration*, núm. 78, pp. 555-574.

Nevitte, N. (1996), *The Decline of Deference*, Peterborough, Broadview Press.
Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine/Atherton.
Peters, B.G. (2000), *The Future of Governing*, 2 ed., Lawrence, University Press of Kansas.
____ (2003), "The Anglo-American Tradition of Public Administration", en J.A. Halligan (ed.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Chelthenham, Edward Elgar.
____ (2004), "Governance and Public Bureaucracy: New Forms of Democracy or New Forms of Control?", *Asia-Pacific Journal of Public Administration*, 26, pp. 3-16.
____ y J. Pierre (2000), "Citizens versus the New Public Manager: The Problem of Mutual Empowerment", *Administration and Society*, 32, pp. 9-28.
____ (2003), *The Politicization of the Public Service*, Londres, Routledge.
____ y D.S. King (2005), "The Politics of Path Dependency: Conflict in Historical Institutionalism", *Journal of Politics*, 67, pp. 1275-1300.
Pierson, P. (2000), "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94, pp. 251-267.
Pollit, C. y G. Bouckaert (2003), *Public Management Reform: A Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
Pollit, C. y C. Talbot (2004), *Unbundled Government*, Londres, Routledge.
Radin, B. (1998), "The Government Performance and Results Act; Hydra-headed Monster or Flexible Management Tool", *Public Administration Review*, 58, pp. 307-316.
Roberts, A. (1997), "Performance-Based Organizations: Assessing the Gore Plan", *Public Administration Review*, 57, pp. 44-49.
St. Martin, D. (2000), *Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
Salamon, L.M. (2000), *Handbook of Policy Instruments*, Nueva York, Oxford University Press.
Savoie, D.J. (1970), *Public Budgeting in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
____ (2004), "Searching for Accountability in a Government Without Boundaries", *Canadian Public Administration*, 47, pp. 1-25.
Seidman, H. (1999), *Politics, Power and Position,* 4a ed., Nueva York, Oxford University Press.
Skelcher, C. (1998), *The Appointed State: Quasi-Governmental Organizations and Democracy*, Buckingham, Open University Press.
Sorenson, E. y J. Torfing (2002), "Network Politics, Political Capital and Democracy", *International Journal of Public Administration*, 26.

Tellier, P.M. (1990), "Public Service 2000: The Renewal of the Public Service", *Canadian Public Administration*, 33, pp. 123-132.

Thelen, K. (2004), *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.

Treasury Board Secretariat (2005), *Canada's Crown Corporations: Meeting the Expectation of Citizens*, Ottawa, Treasury Board Secretariat.

Wildavsky, A. (ed.) (1967), *American Federalism in Perspective*, Boston, Little Brown and Co.

Wright, J.D. (1995), *Special Operating Agencies: Autonomy, Accountability, and Performance Measurement*, Ottawa, Canadian Centre for Management.

COMENTARIO: LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA: UNA PERSPECTIVA DESDE AMÉRICA DEL NORTE

345 699164

María Fernanda Somuano
(Comentario a la ponencia de Guy Peters)

El trabajo de Peters cuestiona si América del Norte (México, Estados Unidos y Canadá) constituye un escenario propicio para hacer un análisis preciso de las reformas de la Nueva Gerencia Pública (NGP). Su argumento central es que los gobiernos de estos países han recibido una serie de estímulos y presiones similares que ha generado reacciones y resultados diferentes en cada país. Es decir, en oposición a aquellos autores que aseguran que hay una tendencia internacional inexorable de los gobiernos a adoptar estructuras administrativas y mecanismos gerenciales similares (Osborne y Gaebler, 1992; Kettl, 2000; Helligan, 1996),[1] Peters coincide con otros académicos en que las tradiciones y estructuras administrativas afectan y diferencian las respuestas de cada país, dando lugar a modelos administrativos divergentes (Pollit y Bouckaert, 2000; Olsen y Peters, 1996).[2] No obstante

[1] Véase David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How to Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992; David Kettl, *The Global Public Management Revolution a Report on the Transformation of Governance*, Washington, Brookings Institution, 2000; John Helligan, "Australian Balancing Principles and Pragmatism", en Olsen Johan P. y Guy Peters (eds.), *Lessons from Experience. Experiental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian University Press, 1996.

[2] Christopher Pollit y Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000; Johan Olsen y Guy Peters (eds.), *Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian University Press, 1996.

encuentra similitudes importantes en las reformas instrumentradas en los tres países norteamericanos.

En la primera parte de la ponencia, Peters discute tres ideas que forman parte de las reformas de corte gerencial que han experimentado diferentes gobiernos en las últimas décadas y discute las respuestas de los tres países norteamericanos a éstas. La primera es la desconcentración y la formación de agencias. La segunda el manejo de personal y la tercera la provisión de servicios. Respecto a estos temas, me gustaría agregar algunos comentarios sobre el caso mexicano, que obviamente es el que mejor conozco.

Con relación a la desconcentración y la formación de agencias, en efecto, como señala Peters, en México ha habido una larga tradición de agencias paraestatales que se han encargado de proveer una serie de servicios económicos y sociales en nombre del Estado. Sin embargo, la crítica más fuerte que se hizo a estas organizaciones, y que entre otras cosas originó su desincorporación, fue la excesiva intromisión de actores políticos y autoridades federales en sus decisiones, lo que generó altos niveles de ineficiencia. Quizá un mejor ejemplo de agencias, que se ajusta más a las ideas propuestas por la NGP, es el de las llamadas "islas de eficiencia", organizaciones con cadenas de mando mucho más cortas (organizaciones horizontales), altamente tecnificadas, con una orientación muy específica a algún aspecto de la administración y con mayores niveles de autonomía y libertad gerencial (Pollit y Talbot, 2004; Geddes, 1994).[3] Para México se me ocurren los casos del Banco de México y el caso de PMI Comercio Internacional (empresa subsidiaria de Pemex), como ejemplos de agencias.

Respecto al manejo de personal, ya desde el gobierno de Ernesto Zedillo se había intentado instrumentar un Sistema de Evaluación del Desempeño. Sin embargo, éste fue poco exitoso ya que se puso en práctica poco antes de que concluyera su periodo presidencial, además de que terminó por empalmarse con los sistemas de evaluación por procesos, limitando su capacidad de éxito (Arellano, 2004).[4]

[3] Christopher Pollit y Colin Talbot, *Unbundled Government*, Londres, Taylor y Francis, 2004; Barbara Geddes, *Politician's Dilemma*, Los Angeles, University of California Press, 1994.

[4] David Arellano, *Reformas presupuestales dirigidas a resultados, Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México*, Documento de trabajo 88, CIDE, México, 2004.

Asimismo, en los casi cinco años del gobierno de Vicente Fox se ha mantenido el tema de la modernización administrativa como asunto central de la agenda de gobierno. Durante este periodo se han impulsado reformas de corte gerencialista –basadas en el modelo de calidad Intragob– orientadas a alcanzar un servicio público de calidad, transparente y que rinda cuentas a la ciudadanía. Con este objetivo se impulsó la reforma del servicio profesional y a partir de 2003 entró en vigor la Ley del Servicio Profesional de Carrera, por medio de la cual se busca consolidar un servicio civil de carrera basado en el mérito. Desgraciadamente, no existen todavía evaluaciones preliminares sobre los resultados que este sistema ha acarreado a la administración pública en términos de eficiencia, calidad y profesionalización, pero sí han surgido diversos cuestionamientos relacionados, sobre todo, con la instrumentación efectiva de sus elementos de control.

Respecto a la provisión de servicios (y como señala Peters) el gobierno mexicano ha tratado, por lo menos en el discurso, de crear y poner en marcha programas de mejora en la calidad de los servicios públicos. De nuevo, desde la administración de Zedillo el gobierno siguió la línea de la reforma de la gestión pública usando nuevas teorías y modelos administrativos influidos por la NGP, tales como calidad total, planeación estratégica, ISO 9000, evaluación del desempeño, benchmarking, subcontratación de servicios, etc. El gobierno de Vicente Fox ha seguido ese rumbo, por lo que creó una oficina dentro de la presidencia, llamada Oficina para la Innovación Gubernamental, que básicamente retoma muchos de los principios y técnicas administrativas antes mencionadas como parte de lo que han llamado Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental. Pero, de nuevo, los resultados tangibles, por desgracia, son escasos. En general entonces, ¿podemos o no hablar de convergencia administrativa entre los tres países? Aquí retomaría la idea de Pollit sobre la necesidad de diferenciar entre convergencia en el debate, en las acciones y en los resultados. En mi opinión, cuando hablamos de reforma en los tres países norteamericanos, podemos encontrar alta convergencia en el discurso, pero menor en las acciones y muchísimo menor en los resultados de las reformas.

En la segunda parte de su trabajo, Peters elabora lo que para mí es lo más interesante, y al mismo tiempo más discutible de su argumento. Esto es, que los tres países de América del Norte han instrumen-

tado reformas que, aunque de corte gerencial, incorporan objetivos de participación ciudadana y rendición de cuentas en mucho mayor grado que sus contrapartes de otras latitudes. Es decir, de acuerdo con Peters ha habido cierta convergencia en el tipo de reformas que se han implantado en los tres países norteamericanos. Es aquí donde me surge una serie de dudas. Primero, Peters habla de reformas que privilegian el componente democrático y de participación ciudadana en el gobierno, ¿se refiere a la participación del ciudadano sólo como consumidor de servicios y evaluador de la calidad de los mismos?, o ¿más bien se refiere a una idea más comprehensiva de participación que involucra la participación del ciudadano en las distintas fases del proceso de políticas públicas? Sólo en el segundo caso se justifica la preocupación del autor sobre el clientelismo para el caso mexicano. Y de hecho, ésta no es una preocupación injustificada. Varios estudios (Somuano, 2004) muestran que cuando los mecanismos de inclusión no están asegurados y sólo ciertos grupos tienen acceso a la participación, puede generarse un proceso político desigual en donde sólo quienes tienen recursos (capacidad de movilización, organización) son escuchados por el gobierno. Aquí haría otra pregunta a Peters: ¿cómo puede lograrse la participación ciudadana o lo que él llama *empowerment* y asegurarse de que existan estos mecanismos de inclusión?, y ¿en qué fase del proceso de la política pública debe favorecerse esta participación?

Peters subraya que tanto en Estados Unidos como en Canadá ha habido importantes intentos por abrir las organizaciones públicas a la participación de sus miembros y señala que la participación y la democracia internas no tienen por qué estar peleadas con la eficiencia. Sin embargo, existen varios estudios que plantean el hecho de que en muchas ocasiones la participación y la democracia interna no sólo no garantizan la eficiencia organizacional, sino que la complican de manera sustancial (Carroll, 1992).

Además de la participación, Peters destaca la rendición de cuentas y la transparencia, como otros de los elementos que han caracterizado las reformas de los países norteamericanos. En el caso mexicano, el concepto de rendición de cuentas ha sido uno de los preferidos en el discurso de este gobierno. Pero cuando nos movemos al terreno de los resultados una vez más las cosas se dificultan, sobre todo en lo que se refiere a la rendición de cuentas como desempeño, llamada control por resultados, Esta propuesta, común en los modelos gerencialistas,

resulta atractiva dado que supone reducir la carga regulatoria de los burócratas. En los hechos, empero, hacer efectivos ese tipo de controles enfrenta dos problemas centrales. En primer lugar, la consabida dificultad para definir y medir resultados en muchos ámbitos de la actividad gubernamental. En segundo término, la resistencia en contra de medidas que limiten la discrecionalidad de los políticos clientelares en las decisiones relativas al personal. Estos dos obstáculos explican el muy reducido progreso alcanzado por la implantación efectiva de mecanismos de evaluación objetivos y transparentes en México.

Respecto a la transparencia, en efecto, al igual que en Estados Unidos y Canadá, en México también ha habido un claro interés gubernamental en aumentarla en las acciones del gobierno; para ello, el gobierno de Vicente Fox puso en vigor la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Hasta cierto punto, ésta ha sido la estrategia más exitosa en materia administrativa de ese gobierno, y sus efectos debieran tener importantes repercusiones en la ciudadanía, que en principio cuenta con los instrumentos suficientes para conocer el desempeño de los funcionarios públicos. Sin embargo, como bien señala Peters, uno de los elementos más importantes para que las ideas de rendición de cuentas y transparencia gubernamental sean efectivas, es una ciudadanía participativa. Y en ese sentido, México se encuentra muy atrás de sus contrapartes. Por ejemplo, según la Encuesta Mundial de Valores de 2000, mientras en Estados Unidos y Canadá aproximadamente 75% de los ciudadanos contestó que había firmado una petición al gobierno, en México esa cifra fue sólo de 28%. Asimismo, mientras en los dos primeros países casi 70% acudió a una autoridad para plantear una queja, en México esa cifra fue de sólo 25 por ciento.

Para terminar, simplemente reiteraría que veo difícil hablar de convergencia administrativa en general para el caso de Norteamérica. Más bien, insistiría en que existe una alta convergencia en el discurso. En los tres países se habla de agencias, de reingeniería de procesos, planeación estratégica, evaluación del desempeño, rendición de cuentas y transparencia. Todas estas ideas o "etiquetas" son útiles, como señala Pollit (2001), por su poder legitimador, ¿a qué ciudadano no le parece bien saber que puede pedir cuentas a un gobierno ineficiente?

La convergencia en las acciones, es decir, en el contenido de las reformas de los tres países es mucho menor que la del discurso. Aun-

que quizá con los mismos nombres, las reformas que se han llevado a cabo en Estados Unidos, Canadá y México varían considerablemente en sus contenidos. Basta pensar que mientras en Estados Unidos y Canadá se plantean reformas al sistema de servicio civil de carrera, en México apenas se intenta crear uno.

Por último, debido a que muchas de las reformas en los tres países aún no pueden evaluarse, valorar la convergencia que existe en los resultados de éstas, queda como tarea pendiente para futuros estudios.

Bibliografía

Arellano, David, *Reformas presupuestales dirigidas a resultados. Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México,* Documento de trabajo 88, CIDE, México, 2004.

Carroll, Thomas F., *Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development,* West Hartford, CT, Kumarian Pr Inc., 1992.

Geddes, Barbara, *Politician's Dilemma,* Los Angeles, University of California Press, 1994.

Helligan, John, "Australian Balancing Principles and Pragmatism", en Olsen Johan P. y Guy Peters (eds.), *Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies,* Oslo, Scandinavian University Press, 1996.

Kettl, David, *The Global Public Management Revolution a Report on the Transformation of Governance,* Washington, Brookings Institution, 2000.

Olsen, Johan y Guy Peters, eds. *Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies,* Oslo, Scandinavian University Press, 1996.

Osborne, David y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector,* Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992.

Pollit, Christopher y Colin Talbot, *Unbundled Government,* Londres, Taylor y Francis, 2004.

Pollit, Christopher y Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis,* Oxford, Oxford University Press, 2000.

Pollit, Christopher, "The NPM in International Perspective: An Analysis of Impacts and Effects", en K. McLaughlin, S. Osborne y E. Ferlie (eds), *The New Public Management: Current Trends and Future Prospects,* Londres, Routledge, 2001.

Somuano, Ma. Fernanda, "Más allá del voto: Modos de participación política no electoral en México", *Foro Internacional,* vol. XLV (179), 2005.

TRES ENFOQUES DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA EN AMÉRICA DEL NORTE

EL ENFOQUE CANADIENSE DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA*

Peter Aucoin

545 699120

Este trabajo tiene el propósito de presentar y explicar el enfoque canadiense de la Nueva Gestión Pública (NGP), con el fin de ubicar la experiencia de este país en un contexto comparativo en lo que se refiere a la modernización de la administración pública. No examinaremos con detalle los temas que se abordan en otros trabajos, tales como las reformas a los procesos de contratación de servidores públicos y al régimen de administración del personal de la administración pública, la creación de iniciativas de gobierno electrónico [*e-government*] para la provisión de servicios electrónicos, la gestión de calidad/desempeño/innovación, la administración de gobiernos locales, o la administración de políticas en ciertas áreas del sector público. El tema que se abordará aquí será la experiencia del gobierno federal y de la función pública en Canadá.

La experiencia canadiense es especialmente importante en el contexto de América del Norte porque Canadá tiene un sistema de gobierno Westminster. La NGP no sólo surgió del universo westminsteriano de Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia, sino que fue, en cierto sentido, un fenómeno específicamente westminsteriano. El presente trabajo examinará, entonces, la experiencia canadiense en este contexto comparativo westminsteriano.

Aquí analizo lo que puede aprenderse del surgimiento de la NGP en las décadas de 1970 y 1980, las causas por las que arraigó y cómo

* Ponencia presentada en la conferencia internacional La Administración Pública en América del Norte, El Colegio de México, México, D.F., 27 de octubre de 2005.

ha evolucionado, aunque es claro que la idea de la NGP como algo "nuevo" ha ido desapareciendo. Concluyo que mucho se ha aprendido sobre la importancia de que los gobiernos y los servicios públicos profesionales presten especial atención al aprendizaje, al análisis y la toma de decisiones basados en evidencia, y a la capacidad profesional e integridad de los funcionarios públicos.

NGP: HACER FRENTE AL DÉFICIT ADMINISTRATIVO

La NGP surgió en las décadas de 1970 y 1980 en los sistemas Westminster, debido a que después de la segunda guerra mundial el Estado moderno experimentó, por una parte, una fuerte expansión en términos de sus políticas públicas, la cantidad de servicios públicos, impuestos y gasto, así como el continuo incremento de su arquitectura organizacional, el aumento de su equipo de servidores públicos y la complejidad creciente de sus estructuras y sistemas administrativos. No había prácticamente nadie que no resultara afectado por esa situación, derivada de esos hechos relacionados y a la vez independientes. No es éste el lugar para examinar cómo los analistas y políticos provenientes de las diversas corrientes del neoliberalismo y del neoconservadurismo respondieron a todos estos acontecimientos; baste decir que Margaret Thatcher no estaba sola cuando demandaba un repliegue del Estado, en términos de privatizar las empresas del gobierno/Estado, eliminar servicios, desregular la economía, reducir el tamaño de la administración pública, recortar los presupuestos o, cuando menos, su incremento, y en términos generales, modernizar al gobierno. Ya fuera que los gobiernos estuvieran o no sobrecargados, no había duda de que el continuo financiamiento del déficit había contribuido a aumentar las deudas del gobierno, que no daban muestra alguna de que fueran a disminuir.

Dejando a un lado la ideología política, había un acuerdo casi universal en que la "gestión" del sector público era menos que satisfactoria, al menos en lo concerniente al manejo de los recursos financieros, los servidores públicos y la prestación u operación de los servicios.[1]

[1] Peters y Savoie, 1995.

Sin embargo, la "administración" comprendía más que la gestión. Sin entrar en cuestiones semánticas, se consideraba que la administración constituía el orden más general y elevado de las funciones ejecutivas.[2] La administración comprendía la gestión, pero también, y más importante aún, la asesoría brindada a los ministros, tanto para la formulación de las políticas públicas, como sobre la totalidad de las funciones políticas ejecutivas asignadas a ellos –de manera colectiva e individual– para la administración de los asuntos públicos.

En el contexto de los sistemas Westminster, la asesoría a los ministros en materia de administración se consideraba una actividad profesional, es decir, apartidista y neutral, basada en la experiencia práctica y, siempre que fuera posible, en evidencias empíricas. Estos sistemas presuponían que para el "gobierno en turno" trabajaba un equipo de servidores públicos profesionales a los que se seleccionaba de manera independiente, con base en sus méritos, y permanentes en el sentido de que no cambiaban junto con el partido político en el gobierno. Sin embargo, esta tradición no suponía que los ministros fueran incompetentes o que fueran rehenes de sus burócratas, como los retrata la comedia televisiva (pretendidamente documental) de la BBC llamada *Yes, Minister*.[3] Más bien, se esperaba que los funcionarios profesionales de mayor rango aplicaran todo su tiempo y toda su energía en apoyar a sus ministros en aquellos asuntos que fueran del más alto interés y preocupación para estos últimos. Esto significaba invariablemente que dichos funcionarios debían hacerse cargo, principal o exclusivamente, de los asuntos relativos a las políticas públicas y la gobernanza, incluida la política de la formulación e instrumentación de las políticas públicas, según se desarrollaba en el Parlamento, en los medios de comunicación, y en relación con los ciudadanos, los actores interesados y otros posibles afectados.

En este ambiente organizacional, los altos funcionarios por lo general tenían muy poco tiempo para ocuparse de los asuntos relativos

[2] Debemos ser precavidos en este punto, pues en el contexto británico, "ejecutivo" no significa los niveles más altos de la gestión, como ocurre en América del Norte. Por ende, cuando Canadá quiso emular la forma de organización británica de las "entidades ejecutivas", tuvo que llamarlas "entidades operativas".

[3] Borins, 1988.

a la gestión, es decir, el manejo de los recursos, las operaciones y la prestación de servicios. La excepción a esta regla eran aquellos casos contados en los que los asuntos gerenciales se politizaban y por ende los ministros debían ser asesorados para que pudieran actuar de forma adecuada. Como es obvio, el grado de distanciamiento entre las tareas políticas y político-administrativas de estos servidores públicos y sus funciones gerenciales, más delimitadas, era distinto en cada departamento y ministerio. Sin embargo, salvo por algunos contados y valiosos casos, los altos funcionarios atendían primordialmente las primeras y muy poco las segundas. En efecto, en la mayoría de los casos tenían poca disposición a prestar atención a las segundas, en parte porque la mayoría de ellos tenía muy pocos conocimientos o experiencia con este tipo de asuntos de gestión.

Alrededor de los años setenta, con el crecimiento y la complejidad creciente del gobierno, se suscitó un proceso continuo por el que:

- La autoridad sobre las "funciones" relativas a la gestión financiera, la contratación de servidores públicos, el manejo de los recursos de personal y humanos, la gestión de los servicios comunes y algunos aspectos estandarizados de la prestación de servicios, se había diferenciado como áreas distintas de autoridad administrativa especializada.
- La autoridad "funcional" de gestión se había asignado a varias dependencias del gobierno central.
- Estas dependencias centrales y centralizadas definieron políticas de gestión estandarizadas y reglas y reglamentos para todo el gobierno.
- Los departamentos centrales del gobierno asignan responsabilidades para instrumentar esas políticas, reglas y los reglamentos de gestión a unidades especializadas y funcionales de gestión, que asesoran a los altos funcionarios de los departamentos sobre asuntos administrativos y les asisten ejerciendo "autoridad funcional" (aunque no "autoridad central") sobre los supervisores centrales de rango inferior en la jerarquía departamental.

En esta estructura, los altos funcionarios ejecutivos están apartados de los aspectos gerenciales de la administración pública, salvo una pe-

queña minoría que tiene experiencia en los aspectos técnicos de la autoridad funcional en materia administrativa. Ellos pasan toda su vida profesional muy lejos de las dimensiones mundanas del manejo de los dineros y las operaciones relacionadas con el personal o la prestación de servicios. Los asuntos gerenciales son delegados a los especialistas del área funcional y sus principales labores consisten en establecer y aplicar un régimen estandarizado de gestión para los supervisores centrales de todo el gobierno. Los ideales tradicionales de la función pública (uniformidad y estandarización) promueven este modelo de "gestión funcional", diferenciándola de la "gestión central" dentro de la administración pública.

La consecuencia de esta situación era que los altos funcionarios que dirigían los departamentos de gobierno no tenían mucha ingerencia sobre la autoridad de gestión. Ésta se confería a dependencias centrales de gestión, principalmente la Comisión del Servicio Público y la Junta del Tesoro y su secretariado (la primera, una entidad ejecutiva independiente, con autoridad para seleccionar y designar a los servidores públicos; la segunda, un comité del gabinete y su secretariado de servidores públicos, con autoridad estatutaria sobre la mayoría de los asuntos relativos a la gestión en la función pública). El resultado de esto era una gestión deficiente en los más altos niveles de la función pública.[4]

Una importante comisión real sobre administración pública que se creó en 1960 (la Comisión Real para la Organización del Gobierno),[5] conocida como la Comisión Glassco, en honor de su presidente, Grant Glassco (personaje destacado de la recientemente célebre profesión de consultoría gerencial), hacía feroces críticas a la gestión que se realizaba en el gobierno federal. La Comisión recomendaba que el régimen de gestión basado en "orden y control" fuera reformado "para permitir que los administradores administren". A este respecto, sus recomendaciones prefiguraron un principio central de la NGP lográndose, en efecto, un grado considerable de descentralización con la desaparición de muchos métodos centralizados de control.

Sin embargo, la Comisión también promovió otro aspecto de la gestión que habría de ponerse de moda, a saber, la idea de que las fun-

[4] Hodgetts, 1971.

[5] Canadá, 1963.

ciones de gestión que se realizaban "en el centro directivo de cada departamento", tales como la planeación, la organización, la selección de personal, la presupuestación y la evaluación, no sólo eran diferentes de las capacidades técnicas de gestión que se requerían en los niveles operativos o de prestación de servicios, sino que también eran "comunes a todos los departamentos". En resumen, la gestión genérica debía desarrollarse como una actividad aparte, dentro de la función pública, tal como había sucedido en el mundo empresarial moderno. Más aún, se afirmaba que ese interés general por las "funciones [gerenciales] de dirección central" debía localizarse en el corazón mismo del gobierno para que éstas orientaran a la totalidad del mismo, dado que, a pesar de contar con muchos departamentos, el gobierno era "una entidad única". Según la Comisión, en lo que a dirección central se refería, únicamente la elaboración del presupuesto no estaba en un "estado de subdesarrollo".[6]

Así, las conclusiones de la Comisión Glassco eran paradójicas: recomendaban, por una parte, la reducción de los controles centrales y, por la otra, optimizar la dirección central. De esta forma, el resultado fue que los controles existentes se redujeron, pero se añadieron otros nuevos conforme se incrementó el número de especializaciones funcionales de gestión, tanto en la entidad central como en las organizaciones departamentales. Las nuevas iniciativas que surgieron de la "dirección central" consistieron en políticas, reglas y reglamentos modernizados, pero seguían estando caracterizados por una estandarización impuesta desde el centro. A la mayoría de los altos funcionarios esto no les preocupó demasiado. Se sentían molestos, en ocasiones, por el complejo régimen gerencial que restringía su autoridad de gestión. Sin embargo, la mayoría de ellos sentía alivio de ser relevados de esas obligaciones por los especialistas en gestión funcional, quienes entonces asumían la responsabilidad primaria del manejo de los recursos financieros y humanos y de las operaciones administrativas internas de sus departamentos. De esta manera, los altos funcionarios quedaban libres para actuar básicamente en el ámbito de la administración de las políticas (asesorar a ministros, interactuar interdepartamentalmente con sus pares del gobierno en áreas de interés mutuo, y atender,

[6] *Ibid.*, pp. 49-53.

según fuera necesario, las cuestiones de política pública y de política de la prestación de servicios públicos de su departamento). Dado que la gran mayoría de los servicios públicos se prestaba fuera de la capital nacional, Ottawa, los altos funcionarios, concentrados en las oficinas centrales de esta capital, no estaban íntimamente relacionados con la prestación de servicios "en el campo" (lo cual, en Canadá, significa a través de un continente).[7] En todo caso, entre los funcionarios de alto rango empezaron a ser cada vez más numerosos los "conocedores de políticas", que cambiaban de un departamento a otro y a menudo pasaban por una o más dependencias centrales en su ascenso por el escalafón de la función pública, sin prestar mucha atención a la gestión central de los programas o servicios, por no hablar de las diversas especialidades de la gestión funcional. Había una "tricotomía" de funcionarios: los gerentes de políticas, los gerentes funcionales y los gerentes operativos.[8]

El nuevo *ethos* de la función pública en Ottawa reflejaba el estilo de gobernanza y administración que surgió en los años sesenta en Canadá; el estilo de la planeación y el análisis "racionales" aplicados a la formulación de políticas, la presupuestación y la evaluación de programas.[9] En los decenios de 1960 y 1970, Canadá se convirtió en líder de la administración pública, y los funcionarios políticos y administrativos de otros importantes sistemas westminsterianos empezaron a interesarse por lo que ahí se estaba haciendo.[10] La estructura y los procesos de toma de decisiones en materia de políticas públicas, la arquitectura del comité del gabinete y el aparato de la entidad central eran observados con especial atención. A mediados de la década de los años ochenta, un reconocido experto estadunidense, Alan Schick, calificó el sistema para la administración de políticas de gasto (PEMS, por su nombre en inglés), creado en 1979, como la innovación internacional más importante en materia de presupuestos.[11] Sin embargo, en esa misma época llegó a su fin el periodo de veinte años de innovación

[7] Carroll, y Siegel 1999.
[8] Carroll, 1990.
[9] French, 1980; Doern y Aucoin, 1971.
[10] Campbell, 1983.
[11] Alan Schick, 1988.

que iniciara a mediados de los años sesenta; gran parte de lo que se había puesto en marcha fue desmantelado oficialmente, o se le dejó morir de manera informal. En 1984, el recién nombrado primer ministro liberal, John Turner, desarticuló las innovaciones organizacionales que se habían introducido en la dependencia central, con el argumento de que el sistema era "demasiado elaborado, demasiado complejo, demasiado lento y demasiado caro".[12] Por su parte, el primer ministro conservador, Brian Mulroney, recién elegido a finales de ese año, dejó que el resto de ello muriera por desuso.

A finales de este periodo, que coincidió con el surgimiento de la NGP como un claro movimiento de reforma en la administración pública, el sistema canadiense se caracterizaba por contar con un cuerpo de servidores públicos profesionales que, como los describió en su momento un viceministro, se habían vuelto "versados en la teoría, pero escépticos sobre la aplicabilidad de muchas ideas gerencialistas". Esto era cierto, al menos en lo que se refería a las reformas gerenciales prevalecientes durante los últimos veinte años; pero era mucho menos cierto respecto de las ideas "gerencialistas" más innovadoras de la NGP, como las que fueron surgiendo en Gran Bretaña y Nueva Zelanda, que empezaron a adquirir una tonalidad distinta a las anteriores ideas sobre gestión racional, principalmente las de América del Norte. El "nuevo" matiz de la NGP no consistía en delegar la autoridad gerencial y "permitir que los administradores administren"; eso formaba parte del estilo antiguo. Más bien, lo nuevo consistía en "hacer que los administradores administren", al establecer un vínculo directo entre la autoridad de gestión y la rendición de cuentas individual. Este aspecto de la NGP no era un elemento central de la teoría gerencial norteamericana, a pesar de que las teorías de la elección pública y de la agencia, a partir de las cuales se desarrolló la NGP en Gran Bretaña y Nueva Zelanda, fueron formuladas por académicos estadunidenses.[13]

Los altos funcionarios de Canadá no se sumaron de inmediato al movimiento de la NGP porque, en su opinión, ya habían intentado el gerencialismo y lo habían desechado. Ellos asociaban la NGP con la descentralización de la autoridad gerencial, como ocurrió después de

[12] Canadá, Oficina del Primer Ministro, "Release", 17 de septiembre de 1984.

[13] Boston, Martin, Pallot y Walsh, 1991 y 1996.

Glassco, y la separación de las responsabilidades políticas y administrativas, como sucediera con la introducción de técnicas racionales para el análisis, la presupuestación y la evaluación de las políticas. Pero, por supuesto, la NGP era otra cosa, a pesar de ciertas semejanzas en la terminología y los objetivos.

Además, los altos funcionarios canadienses no se adhirieron totalmente a la NGP porque no existía un interés, compromiso o demanda serios o sostenidos por parte de los políticos, como ocurriera en los otros sistemas westminsterianos. El gobierno conservador elegido en 1984 miraba básicamente hacia el método estadunidense para el repliegue del Estado, más que al británico, y no logró involucrar a su función pública en dicho proceso.[14] Tampoco supo aplicar recortes sustanciales al presupuesto, como lo hizo el gobierno de Estados Unidos durante el mandato del presidente Ronald Reagan. Lo que sí hubo fue cierto grado de desregulación económica (entre otras cosas, por medio de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos) y de privatización de las empresas estatales. Sin embargo, en lo tocante a una reforma de la administración pública, en realidad no había un interés real, más allá de la extraña lucha para liquidar a la burocracia.

NGP: MEJORAR LA GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La NGP principió con iniciativas destinadas a resolver los problemas derivados de un gobierno sobrecargado, déficits y deudas presupuestarios, y burocracias gubernamentales indiferentes e incluso intransigentes. Margaret Thatcher abrió el camino y pronto otros la siguieron. Replegar al Estado significaba privatizar las empresas estatales, eliminar servicios públicos, subcontratar para prestar los servicios públicos que no hubiesen sido privatizados o eliminados, y reducir el gasto gubernamental al optimizar la eficiencia. Pero, una vez que las principales acciones de los tres primeros métodos estaban ya bastante avanzadas, si no es que agotadas, se hizo evidente que había otros sectores importantes de la función pública que tendrían que seguir siendo manejados.

[14] Savoie, 1994.

En cierto sentido, la NGP consistía simplemente en este cuarto método (lograr mayor eficiencia por medio de una mejor gestión de los recursos), cuando menos en sus primeras versiones. Para muchos reformadores, los programas que no eran privatizados o eliminados, simplemente debían ser mejor gestionados, y a lo que se referían con esto era básicamente a más eficiencia en el uso del gasto. En general, no estimaban que lo más urgente fuera que los programas estuvieran mejor diseñados para que alcanzaran sus objetivos; esto estaba implícito en la idea de que la mejoría en la eficiencia resultaría de someter los servicios públicos a la competencia (o a la prueba del mercado, como lo llamaron los británicos cuando permitieron que los proveedores del sector público compitieran contra posibles proveedores del sector privado). En estos casos, se presumía que la eficiencia se lograría por medio de una mejor gestión de los recursos y no por medio de cambios en el diseño del programa. Y, por supuesto, era bien sabido que en la mayoría de los casos en los que se logra aumentar la eficiencia cuando se subcontratan los servicios públicos, se debe a una gestión más eficiente, aunque ésta se deba básicamente a que los gerentes comprometen menos recursos en el personal que provee esos servicios públicos. Costos más bajos de mano de obra producen mayor eficiencia, aunque ningún otro factor cambie.

Además de la subcontratación, que es impuesta por decreto político, algunas de las iniciativas para lograr que los "administradores administren", es decir, que usen eficientemente sus recursos, han sido:

- El esquema británico según el cual se exige que cierta parte de los servicios públicos de la organización sea sometida anualmente a una prueba de mercado obligatoria.
- El método neozelandés que permite que los propios gerentes decidan si subcontratan la prestación de los servicios por los que ellos son responsables.
- La separación organizacional de la autoridad sobre las políticas y la gestión, la responsabilidad y la rendición de cuentas, de suerte que los gerentes se vuelven directamente responsables de su desempeño gerencial.
- La utilización de convenios contractuales entre ministros y jefes ejecutivos de los departamentos de la función pública, en lugar

de las estructuras jerárquicas, con el fin de vincular a los ministros, como formuladores de políticas, y aquellos que manejan los servicios públicos que los ministros quieren que sean prestados con el fin de cumplir con sus responsabilidades, mandatos y objetivos en materia de políticas públicas.

- El uso de contratos personales para los ejecutivos de los organismos de la función pública, a diferencia del modelo de servicio profesional de carrera del sector público.

Al aplicar estos métodos, los reformadores supusieron que los gerentes responderían ante incentivos que tenían consecuencias personales sobre el desempeño gerencial (para su organización, su puesto o su sueldo). En segundo lugar, creyeron que los ministros estarían de acuerdo en mantener relaciones contractuales, y no jerárquicas, con los gerentes. En tercer lugar, infirieron que a los gerentes lo que más les interesaba era administrar su organización para obtener cierta cantidad y calidad en los "resultados", con base en un contrato acordado con un ministro (o, en el caso de Nueva Zelanda, con dos o más ministros).

Ahora bien, en el primer caso, se concibe a los gerentes como racionalistas económicos interesados sólo en sí mismos, más que como servidores públicos profesionales que son motivados por valores profesionales y por una ética de servicio público. En el segundo caso se ve a los ministros como "principales" y a los gerentes como "agentes", en una relación agente-principal, más que en una relación de superior-subordinado entre un dirigente político y un servidor público profesional, basada en la confianza y el respeto mutuos, así como en la obligación común de servir a los intereses de los ciudadanos. En el tercer caso se concibe a los altos funcionarios, principalmente interesados en administrar organizaciones cuyos productos esperados están claramente detallados, más que como ejecutivos a los que les interesa más asistir a los ministros para que establezcan las metas y objetivos de sus organizaciones y diseñen los programas y servicios que lleven a alcanzar esas metas y esos objetivos.

Los altos funcionarios públicos canadienses rechazaron tomar tales casos como modelo para fundamentar la reforma de la administración pública. Al mismo tiempo, se dieron cuenta de que tendrían que mostrar que estaban respondiendo a lo que sucedía en otras partes y,

en especial, a lo que se estaba promoviendo como la nueva "excelencia" en la gestión del sector privado, sobre todo como lo promulgaban los grandes expertos de la administración norteamericana, quienes tenían mucha más influencia sobre el ámbito de la función pública canadiense que cualquier otra reforma relativa a la administración pública. De esta forma, a finales del decenio de 1980 hubo ciertas iniciativas tendientes a la llamada "reforma", entre ellas, ciertos esquemas que buscaban, por una parte, delegar la autoridad gerencial a los departamentos desde las entidades centrales y, de ahí, descendiendo por la línea de las jerarquías departamentales, hasta la línea frontal de la prestación de los servicios públicos, y por la otra, separar las responsabilidades relativas a las políticas y a las operaciones.[15] Esto, al menos, era la teoría. En la práctica no se logró mucho, pues persistía el temor de que al delegar la autoridad para la selección de personal los ministros eventualmente quisieran intervenir; y por otra parte, porque los ministros querían retener el control de las decisiones en materia de gasto e instrumentación de los programas, por razones partidistas o de desarrollo regional. En otras palabras, los criterios de eficiencia y eficacia pasaban a segundo plano, por detrás de los criterios políticos, de gobernanza o incluso de alta administración pública. No obstante, había cuatro factores que podrían empujar a la reforma de la administración pública, y que en efecto lo hicieron.

Presupuestación del gasto

En primer lugar estaba la situación fiscal de Canadá, a saber, déficits anuales continuos y una deuda creciente desde la década de 1970 hasta los años noventa. El cambio de gobierno en 1993, aunado a varios acontecimientos internacionales, entre ellos la crisis en México, pusieron un alto a dicha crisis fiscal canadiense. En un lapso muy corto, el nuevo gobierno liberal instituyó un ejercicio de reducción del gasto muy importante, llamado Revisión de Programas,[16] que logró terminar con los déficits anuales, creó superavits presupuestales muy

[15] Aucoin, 1995.

[16] Aucoin y Savoie 1998.

importantes y dio pasos muy grandes para reducir la deuda del gobierno federal.

Este ejercicio se basó en la tesis realista de que no bastaba con las eficiencias administrativas u operativas; esa estrategia se había intentado ya en los años setenta y no había funcionado. Los programas mismos debían ser recortados, y muy drásticamente, e incluso, en muchos casos, debían ser eliminados. Asimismo, los recortes de programas tenían que realizarse prácticamente en todos los niveles del gobierno. Para lograr este objetivo era preciso establecer e imponer ciertas metas desde el centro, mismas que habrían de mantenerse. Por otra parte, para poder llevar a cabo los recortes, los departamentos debían hacer las reducciones, de tal suerte que cierta apariencia de estrategia pública fuera la que determinara cuáles serían las prioridades relativas de la reducción presupuestal. Esto significaba que los funcionarios públicos debían participar estrechamente, junto con los ministros, en decidir qué habría de recortarse y en qué cantidad, en sus departamentos respectivos. Debía existir un proceso de "evaluación por los pares", centralmente estructurado, mediante el cual un comité de viceministros del más alto rango, encabezado por el viceministro del primer ministro (el oficial del Consejo Privado), realizaría la difícil tarea de garantizar que los recortes que propusieran los departamentos fueran reales, que apoyaran las prioridades del gobierno y que pasaran la prueba de la viabilidad política.

Como resultado de esto, en 2005 el gobierno de Canadá seguía registrando elevados superávits anuales, del orden de varios miles de millones de dólares. Sus estadísticas de ese periodo no son igualadas por ningún otro país del G-8, aunque Australia y Nueva Zelanda (que no son miembros del Grupo) han registrado también superávits muy saludables.

Prestación de servicios para los ciudadanos

En segundo lugar, los funcionarios públicos canadienses encabezaron las iniciativas para mejorar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos y, también, a las empresas. Con esto, los dirigentes de la función pública intentaban captar la atención de los ministros para llevar a cabo la reforma del servicio público. La satisfacción de

los ciudadanos y las empresas para con la prestación de los servicios posee una dimensión política que los ministros, como políticos electos, son susceptibles de comprender y apreciar. Según se vio después, los funcionarios públicos tuvieron mucho éxito.

Lo que llegó a conocerse como "prestación de servicios centrada en los ciudadanos" *(citizen-centred service delivery)* fue un método que tuvo varios aciertos.[17] En primer lugar, se dedicó a elaborar diseños organizacionales que crearan centros de prestación de servicios de "una sola parada" o de "ventanilla única" o "paquetes de servicios", que culminaron con la reciente creación de *Service Canada*, un nuevo departamento para la prestación de servicios que suministrará, integradamente, los servicios de varios departamentos y entidades del gobierno federal. Quienes dirigieron esta iniciativa también se dieron a la tarea de establecer asociaciones entre los departamentos del gobierno federal con el fin de que tuvieran más disposición de colaborar para la prestación integrada de servicios interrelacionados, y entre los departamentos del gobierno federal y los departamentos de los gobiernos provinciales y municipales, con ese mismo fin, conscientes de que a los ciudadanos suele no interesarles qué nivel de gobierno proporciona cuáles servicios, siempre que se presten los servicios que ellos requieren. La función pública ha utilizado las nuevas tecnologías de información y comunicación muy eficazmente, como un medio para la prestación de los servicios. En efecto, en este rubro los asesores internacionales han calificado a Canadá en los primeros lugares, e incluso en el primero.

Lo que ha sido más importante en estos procesos es que la totalidad de esta empresa se ha sustentado en el compromiso de aplicar análisis y toma de decisiones basados en evidencia. Desde el inicio, los servidores públicos diseñaron una herramienta estandarizada de medición para evaluar periódicamente la satisfacción de la ciudadanía. Esto significa que los funcionarios públicos pudieron conocer las necesidades y prioridades por propia voz de los ciudadanos, pues son ellos quienes las expresan y jerarquizan. Esto repercute en cómo se organiza, se provee y se dota de recursos a la prestación de servicios. Las encuestas demuestran lo importante que es una investigación empírica sólida para la administración pública. Asimismo, esta iniciativa constituye un ejemplo

[17] Kernaghan, Marson y Borins, 2000.

excelente de la importancia y la efectividad del prendizaje en la administración pública.

Manejo de asuntos gubernamentales horizontales y de carácter integral

En tercer lugar, la función pública se ha esforzado mucho con el fin de generar la capacidad necesaria para manejar los retos transversales o comunes a todo el gobierno *(whole-of-government issues)* que, por su naturaleza misma, involucran a varios departamentos o entidades del gobierno, e incluso, en ocasiones, a todo el gobierno. La función pública canadiense opera bastante bien en este frente.

Existen varios mecanismos que garantizan la atención a este tipo de asuntos, entre ellos el manejo corporativo por parte de los altos funcionarios públicos, empezando con el cuerpo de expertos del viceministro, en lo más alto de la jerarquía, con la dirección del oficial del Consejo Privado (el superior de los funcionarios públicos y asesor del primer ministro en materia de nombramientos y misión de los viceministros); la realización de reuniones periódicas de los viceministros y comités para atender los asuntos transversales; además, en cada provincia, reuniones periódicas de los servidores públicos federales de más alto rango de los departamentos y entidades del gobierno federal que operan en ese campo. En resumen, las dimensiones comunes a toda la función pública federal se encuentran institucionalizadas tanto en el nivel nacional como en el regional (es decir, provincial).

Aunque no había una presión política abierta para que se realizaran acciones en relación con esos asuntos, en un sistema de gobierno donde el primer ministro tiene poderes constitucionales y políticos muy importantes frente al gabinete y sus ministros, al jefe del Servicio Público canadiense (designado por el primer ministro) le resulta sumamente conveniente tener una perspectiva y un método de carácter general aplicables a todos los funcionarios públicos y su trabajo. La dimensión de la administración pública constituye un reto constante, pero el sistema canadiense posee algunas obvias ventajas intrínsecas.[18]

[18] Gow, 2004.

Informes de responsabilidad basados en resultados

En cuarto lugar, había demandas muy explícitas en el sentido de que debía haber una mayor rendición de cuentas en el sistema canadiense a la que el gobierno y los servidores públicos se sujetaran. Estas demandas emanaban en parte de una preocupación general por que hubiera mayor transparencia en el gobierno, a lo que la ley de acceso a la información del gobierno de Canadá, a pesar de las señaladas deficiencias en sus diseño y práctica, ha contribuido. El vasto mandato que posee el auditor general de realizar auditorías sobre desempeño de un carácter muy general, aunado a una organización bien estructurada y a una estrategia de comunicación agresiva por parte de los sucesivos auditores generales, también ha servido para estimular la exigencia de los medios de comunicación y la opinión pública por un mayor grado de rendición de cuentas. Además, el gobierno y la función pública se han mostrado dispuestos a tratar de satisfacer las demandas de los miembros del Parlamento (como se ha expresado por medio de varios comités de la Cámara de los Comunes) de que mejoren los informes sobre los planes de trabajo y el desempeño.

El resultado ha sido la asignación de una cantidad muy fuerte de recursos para la elaboración de informes anuales sobre los planes de trabajo y desempeño de cada departamento. El esquema de elaboración de informes basados en resultados también contempla medir, conforme una perspectiva transversal, los resultados de cada departamento que se alinean con los objetivos de las áreas prioritarias de política pública. Por desgracia, la presencia de un Parlamento débil, con poca capacidad para escrutar al gobierno de manera ilustrada y rigurosa,[19] y de unos medios de comunicación también débiles, que no están preparados para realizar evaluaciones detalladas y continuas del des-

[19] La debilidad del Parlamento canadiense se debe a varios factores, entre ellos, un senado no electo que no tiene legitimidad democrática; una rotación de miembros del Parlamento (MP) muy elevada, en términos comparativos y absolutos, luego de las elecciones generales, debido a la fuerte competencia partidista; una tradición débil de inquirir al gobierno por parte de los MP, debido al alto grado de disciplina partidista que se impone a los MP que no son ministros y, más recientemente, una oposición fragmentada entre varios partidos, aunado a una oposición oficial que prácticamente no cuenta con ningún MP que haya tenido experiencia como ministro del gobierno.

empeño del gobierno en varias áreas prioritarias de política pública, han socavado considerablemente la posibilidad de utilizar este nuevo sistema de presentación de informes. Al mismo tiempo, la insistencia continua del gobierno en que los funcionarios públicos, incluidos los viceministros, no tienen una postura independiente en el Parlamento y que los ministros son, por tanto, responsables de todo en el Parlamento, incluidos los asuntos de la administración, ha contribuido a hacer difusa y confusa la rendición de cuentas en general.[20]

NGP: RETOS ACTUALES

El enfoque canadiense de la NGP se ha apartado de lo que la mayoría de los analistas considerarían que es el guión de la misma, especialmente en lo que se refiere al hincapie hecho en la competencia de mercado, la subcontratación, la contractualización de las relaciones político-operativas (o comprador-proveedor), la desagregación de las entidades, la delegación de la autoridad gerencial y la rendición de cuentas basada en metas.[21] Por el contrario, el enfoque canadiense ha preferido no delegar en alto grado la autoridad gerencial para el manejo de los recursos financieros y humanos o las operaciones administrativas. Solamente ha delegado moderadamente la autoridad de selección del personal a todos los niveles, ha creado apenas un puñado de "entidades" con mucha mayor autonomía que los departamentos ministeriales (aunque una de ellas es la entidad canadiense de recaudación de impuestos, que constituye una operación muy grande en términos de la cantidad del personal de servidores públicos), y ha dado muy poca importancia a técnicas que podrían promover la introducción de mecanismos de mercado o la competencia.

Por otra parte, mientras que Gran Bretaña y Nueva Zelanda, los dos principales líderes de la NGP en la década de 1980, tuvieron que dar marcha atrás para remediar la fragmentación derivada de la excesiva creación de agencias y de la contractualización, con la pérdida consecuente de una perspectiva integral y capacidad, el sistema cana-

[20] Aucoin y Jarvis, 2005.

[21] Pollit y Bouckaert, 2004; Pollit, Talbot, Caulfield, Smullen, 2004.

diense conservó e incluso mejoró su perspectiva y sus capacidades al respecto. Su sistema de prestación de servicios centrado en los ciudadanos ha sido tan bueno, si no es que mejor, que el australiano, en parte porque sus capacidades de coordinación transversal le permitieron convertirse rápidamente en líder en el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación para la prestación integrada de los servicios.

Las prácticas canadienses de presupuestación y gestión financiera quizá no estén tan bien desarrolladas, aunque la disciplina presupuestal impuesta desde el centro le ha permitido obtener resultados financieros muy exitosos. Esto ha contribuido a que se den enormes inversiones en investigación e infraestructura tecnológica, así como en investigación y desarrollo para posicionar mejor la economía canadiense. Una parte considerable de esas inversiones se ha dirigido a fundaciones creadas por el gobierno pero "independientes". Lo irónico es que, mientras que el enfoque canadiense hacia la NGP ha optado básicamente por no crear entidades autónomas, es decir, entidades separadas de los departamentos ministeriales y con alto grado de autonomía gerencial para que provean los servicios públicos mediante contratos con los ministros, como ocurre especialmente en Gran Bretaña y Nueva Zelanda, sí ha creado fundaciones independientes de las que los ministros no son responsables, y a las que se les dan miles de millones de dólares de dinero público para que las administren, sin tener siquiera que rendir cuentas formalmente ante el Parlamento.[22]

Al mismo tiempo, algunos casos recientes de mala administración, uno de los cuales casi hizo que se viniera abajo el gobierno en más de una ocasión (y aún podría hacerlo), han socavado la confianza de la ciudadanía en la integridad de la función pública. En este caso, se creó una comisión judicial especial de investigación que ha estado realizando audiencias públicas y cuyos abogados interrogaron a ministros, personal político, servidores públicos y otras personas durante más de un año, seguidos muy de cerca por los medios de comunicación. A raíz de una auditoría conducida por la auditora general, que fue muy difundida por los medios, la funcionaria declaró que "las reglas fueron rotas o ignoradas en cada paso del proceso durante más de

[22] Aucoin, 2003.

cuatro años".[23] Fue muy comentada su expresión, no registrada, de que los servidores públicos involucrados habían "roto todas y cada una de las reglas".

Este escándalo hizo que se prestara mucha atención a los sistemas de control y competencias de la administración financiera, la contraloría general, la supervisión y la auditoría interna. Una porción considerable de la capacidad de la función pública federal en estas áreas funcionales fue extirpada con la Revisión de Programas (como "gastos generales administrativos" que no contribuían a la prestación de los servicios públicos para la ciudadanía). Se trata de especialidades funcionales que tienen alta demanda en el sector privado y son difíciles de contratar y retener en el servicio público. Aunque hay consenso en cuanto a que el sistema no debería reaccionar (o sobre reaccionar) creando más reglas, ya existe una nueva prioridad financiera de contraloría financiera y auditoría interna que van a reforzar (y ya lo han hecho) los controles de la gestión financiera. La evidencia sugeriría que el problema no tenía tanto que ver con la ausencia de controles, como con la voluntad de los servidores públicos (quienes no ignoraban las reglas ni eran incompetentes en términos gerenciales) de desatender o ignorar las reglas con el fin de responder cabalmente a los deseos del gobierno y sus ministros, a menudo transmitidos por medio del equipo político ministerial, incluso desde la oficina del primer ministro.[24]

El aspecto más crítico fue la ruptura de la relación fundamental entre la función pública y los ministros, que tuviera tradicionalmente la misión de garantizar el necesario equilibrio entre la independencia requerida por una función pública profesional, apartidista y neutral, y su capacidad de responder a la dirección política requerida por un gobierno de ministros partidistas que no eligen a los funcionarios públicos.[25] En mi opinión, esta "ruptura del acuerdo", como lo expresa Savoie, ocurrió como resultado de las presiones de lo que yo llamaría la Nueva Gobernanza Pública. En los sistemas westminsterianos, este proceso consiste en:

[23] Auditor General, 2004.
[24] Greenway, 2004.
[25] Savoie, 2003.

- Una importante concentración del poder en la corte del primer ministro.
- El incremento de la cantidad, las funciones y la influencia del personal político nombrado por los ministros.
- La politización de las comunicaciones y la publicidad del gobierno.
- La personalización en la selección de los servidores públicos de más alto rango en la medida en que sea prerrogativa del primer ministro y de los ministros.
- La expectativa de que los servidores públicos estén totalmente abiertos a la dirección política y sean entusiastas en la instrumentación de las políticas gubernamentales.

Algunas de las presiones que dieron lugar a la Nueva Gobernanza Pública *(New Public Governance)* son:

- Medios de comunicación más entrometidos que obligan a los líderes políticos a atender la política de la función pública casi sin tener tiempo para reflexionar antes de responder a las noticias de último momento.
- Una revolución en las comunicaciones que hace sumamente accesible la información gubernamental.
- Leyes para la libertad de información que otorgan a los ciudadanos, incluida la prensa, el derecho de tener acceso a la información gubernamental.
- Un nuevo círculo selecto de entidades externas de auditoría y revisión que someten al gobierno a un escrutinio constante.
- Un conjunto cada vez más agresivo de comités parlamentarios que realizan exámenes continuos a los ministros y funcionarios.
- Un flujo periódico de encuestas de opinión pública que ponen a prueba las reacciones de la ciudadanía ante las políticas y los líderes del gobierno.
- Ciudadanos menos deferentes que demandan una rendición de cuentas pública por parte de los funcionarios (elegidos y designados).

Los sistemas políticos difieren en cuanto al grado en el que la estructura de poder ha sido alterada, cosa que se debe en parte a las diferencias en la eficacia de los pesos y contrapesos en cada sistema. Sin embargo, ahora es ya muy claro que este fenómeno no se limita a ciertos individuos o incluso a sistemas políticos particulares; las presiones son universales y trascienden las fronteras de los sistemas westminsterianos.[26] La experiencia de Canadá coloca a este país al frente de la concentración de poder y de lo que se deriva de esa concentración,[27] dada la debilidad relativa del sistema de pesos y contrapesos al poder del primer ministro en el régimen canadiense.[28]

El reto que enfrenta el sistema de este país para tratar de restaurar la confianza pública en la integridad de la función pública profesional, apartidista y neutral, es que deberá hacer algo más que reforzar los controles de la administración financiera. Se requiere un nuevo acuerdo que garantice mayor grado de independencia de la función pública con respecto a las instituciones partidistas-políticas del gobierno. La mejora continua de la administración pública que puso en marcha la Nueva Gestión Pública depende de un nuevo trato, así sea tan sólo porque para progresar en el uso de análisis y decisiones basados en evidencia para mejorar la prestación de los servicios y para coordinar una perspectiva integral para la atención de los asuntos transversales, es preciso contar con una función pública que pueda operar con alto grado de confianza entre los ministros, los servidores públicos y los ciudadanos.

[26] Campbell, 2001; Norman, 2003; Wilson y Barker, 2003; Weller, 2001; Halligan, 2004.

[27] Savoie, 1999.

[28] Aucoin, Smith y Dinsdale, 2004.

BIBLIOGRAFÍA

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

____ (2003), "Independent Foundations, Public Money and Public Accountability: Whither Ministerial Responsibility as Democratic Governance", *Canadian Public Administration*, vol. 46, núm. 1, primavera, pp. 1-26.

____, Jennifer Smith y Geoff Dinsdale (2004), *Responsible Government*, Ottawa, Canadian Centre for Management Development.

Aucoin, Peter y Mark Jarvis (2005), *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform,* Ottawa, Canada School of Public Service.

Aucoin, Peter y Donald Savoie (eds.) (1998), *Managing Strategic Changes: Lessons from Program Review*, Ottawa, Canadian Centre for Management Development.

Auditor General of Canada, *News Release*, 10 de febrero (2004).

Borins, Sandford (1988), "Public Choice: 'Yes, Minister' Made It Popular, but does Winning the Nobel Prize Make It True?", *Canadian Public Administration*, 31, pp. 12-26.

Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot y Pat Walsh (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press.

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

Campbell, Colin (1983), *Governments Under Stress*, Toronto, University of Toronto Press.

____ (2001), "Judging Inputs, Outputs, and Outcomes in the Search for Policy Competence: Recent Experience in Australia", *Governance*, vol. 14, núm. 2, pp. 253-282.

Canadá (1963), Royal Commission on Government Organization, *Report*, vol. 1, Management of the Public Service, Abr. Ed., Ottawa, The Queen's Printer.

Carroll, Barbara Wake (1990), "Politics and Administration: A Trichotomy?", *Governance*, vol. 3, núm. 4, octubre, pp. 345-366.

____ y David Siegel (1999), *Service in the Field*, Montreal, McGill-Queen's University Press.

Clark, Ian (2001), "Review: Denis Saint-Martin, *Building the New Managerialist State*", *Isuma: Canadian Journal of Policy Research*, vol. 2, verano.

Doern, G. Bruce y Peter Aucoin (eds.) (1971), *The Structures of Policy-Making in Canada*, Toronto, Macmillan.

French, Richard (1980), *How Ottawa Decides*, Toronto, Canadian Institute for Economic Policy/Lormier.

Gow, Iain (2004), *A Canadian Model of Public Administration?*, Ottawa, Canada School of Public Service.

Greenway, Norma (2004), "They Got Their Marching Orders and They Marched", *Ottawa Citizen*, 12 de febrero.

Helligan, John (2004), "The Australian Public Service: Redefining Boundaries", en John Helligan (ed.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Chelthenham, Edward Elgar, pp. 70-111.

Hodgetts, J.E. (1973), *The Canadian Public Service*, Toronto, University of Toronto Press.

Kernaghan, Kenneth, Brian Marson y Sandford Borins (2000), *The New Public Organization*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada.

Kettl, Donald (2005), *The Global Public Management Revolution*, 2ª ed., Washington, The Brookings Institute.

Lindquist, Evert (ed.) (2000), *Government Restructuring and Career Public Services*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada.

Norman, Richard (2003), *Obedient Servants? Management Freedoms and Accountabilities in the New Zealand Public Sector*, Wellington, Victory University Press.

Peters, B. Guy y Donald Savoie (eds.) (1995), *Governance in a Changing Environment*, Montreal, McGill-Queen's University Press y Canadian Centre for Management Development.

Pollit, Christopher y Geert Bouchaert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2ª ed., Oxford, Oxford University Press.

Pollit, Christopher, Colin Talbot, Janice Caufield y Amanda Smullen (2004), *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, Houndsmills, Palgrave Macmillan.

Savoie, Donald (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney*, Toronto, University of Toronto Press.

—— (1999), *Governing from the Centre*, Toronto, University of Toronto Press.

—— (2003), *Breaking the Bargain*, Toronto, University of Toronto Press.

Schick, Alan (1988), "Micro-budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrial Democracies", *Public Administrative Review*, vol. 48, núm. 1, enero-febrero.

Weller, Patrick (2001), *Australia's Mandarins: The Frank and the Fearless?*, Crows Nest, NSW, Allen and Unwin.

Wilson, Graham y Anthony Barker (2003), "Bureaucrats and Politicians in Britain", *Governance*, vol. 16, núm. 3, pp. 349-372.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA LLEGA A ESTADOS UNIDOS

S45 69912.1

Laurence E. Lynn, Jr.

Estados Unidos ha mantenido una relación ambigua con la Nueva Gestión Pública (NGP) como movimiento de reforma global del sector público. Muchos de los temas, conceptos y herramientas de gobernanza asociados con la ideología administrativa de la NGP ("administración tipo empresarial", licitación por competencia, incentivos, agenciación, traspaso de competencias, evaluación y administración del desempeño, subsidiaridad) son, desde hace mucho, elementos básicos de la administración pública federal, estatal y local de Estados Unidos. Sin embargo, la reforma a la administración pública en este país, en la era de la NGP, que se desarrolló en la década de 1980, ha sido decididamente heterodoxa, una manifestación de lo que Paul Light denominó las "oleadas de reforma" de temática variada, que suben y bajan por la administración pública estadounidense.[1]

Al inicio de 2001, con el gobierno de George W. Bush, una nueva oleada de reforma se levantó, desplazando el interes que pusiera el gobierno de Clinton en la "reinvención del gobierno".[2] Extrañamente, las reformas de Bush han atraído muy poca atención, en comparación con las multitudes de expertos en administración pública que exa-

[1] Light, 1997.

[2] El 19 de enero de 2001, el día antes de que George W. Bush tomara el poder, el sitio *web* oficial de la reinvención del gobierno de Clinton fue suspendido. No obstante, el movimiento de la reinvención subsiste en la serie de foros mundiales sobre reinvención del gobierno, patrocinados por la ONU y los países huéspedes, el más reciente de los cuales tuvo lugar en Corea del Sur, en mayo de 2005.

minaron las iniciativas de Clinton desde el principio.[3] Mientras que Lyndon Johnson pretendió utilizar el análisis sistemático para fortalecer el control ejecutivo sobre las políticas y las prioridades presupuestarias, Richard Nixon quiso crear una "presidencia administrativa" centralizada, Jimmy Carter intentó incrementar el control ejecutivo sobre la asignación y la remuneración de los servidores públicos de alto rango, Ronald Reagan proclamó una "guerra al desperdicio" y la ineficiencia, y Bill Clinton prometió "dejar que los administradores administren" con el fin de tener un gobierno que "funcione mejor y cueste menos", George W. Bush ha emprendido casi todas estas cosas, al menos hasta cierto grado, y más. Empero, pese a su aparente magnitud, las reformas de Bush han mostrado más aspectos del espíritu esencial de la Nueva Administración Pública que las de cualquier otro presidente estadunidense de los últimos tiempos.[4]

La Nueva Gestión Pública en Estados Unidos

La NGP (mejor conocida como "gerencialismo") ha sido definida con tanta frecuencia y por tantos observadores que se ha vuelto conceptualmente incoherente. Bien entendido, el principal interés de la NGP está en reducir o eliminar las diferencias entre los sectores público y privado, de tal suerte que los comportamientos de los administradores públicos emulen los de los gerentes de organismos empresariales que buscan obtener ganancias y son propiedad de inversionistas. En Estados Unidos no es posible llevar muy lejos esa agenda debido a la separación de poderes que marca la Constitución, lo que garantiza la intervención legislativa y judicial en cualquier acción ejecutiva que pretenda alejar a la administración pública de la política madisonia-

[3] Un antiguo funcionario de la Oficina de Administración y Presupuesto de Estados Unidos explicó (en una conversación privada) que los creadores de la Agenda Administrativa del presidente Bush (que examinaremos más adelante) se propusieron deliberadamente manejar con discreción las reformas administrativas de su gobierno con el fin de evitar las distracciones generadas por las críticas de los partidos.

[4] Tendríamos que remontarnos a los primeros gobiernos del siglo XX, de Theodore Roosevelt y William Howard, para encontrar un espíritu similar de reforma tipo empresarial.

na.[5] Sin embargo, los estadunidenses abrazan la ideología (si no es que la realidad) de lo que Woodrow Wilson en una ocasión expresó: "el campo de la administración [pública] es el campo de los negocios [...] [L]a administración se halla fuera del ámbito propio de la política".[6]

Por tanto, el gerencialismo, como una ideología de reforma, es mucho más antiguo en Estados Unidos que en casi cualquier otra parte del mundo, sobre todo en las naciones con fuertes tradiciones socialistas, estatistas o de derecho civil. Las iniciativas para mejorar el desempeño y la productividad de los empleados, por ejemplo, se originaron en el siglo XIX y se consolidaron con el movimiento de administración científica de principios del siglo XX.[7] El tema del gobierno como un ámbito de negocios prevaleció de forma coherente desde finales del siglo XIX hasta que la Gran Depresión auguró nuevas funciones y poderes para el gobierno ejecutivo. Pero el péndulo regresó a su lugar después de la segunda guerra mundial, cuando el Congreso reafirmó sus prerrogativas, de acuerdo con el Artículo I de la Constitución.[8] Harry Truman dio su aval presidencial a la privatización en 1950,[9] y en los años cincuenta se llevaron a cabo la presupuestación del desempeño y mejoras a la productividad.[10] Incluso los fiscal y políticamente liberales años sesenta y principios de los setenta vieron surgir otras reformas de tipo NGP: desinstitucionalización, análisis costo-beneficio y presupuestación de programas, Nuevo Federalismo y traspaso de competencias, integración de servicios y la creación de un Servicio

[5] Un análisis agudo de la forma en que los principios constitucionales obstaculizaron la iniciativa del gobierno de Clinton para crear Organizaciones Basadas en el Desempeño se encuentra en Graham y Roberts, 2004.

[6] Wilson, 1997[1887], p. 20.

[7] Heinrich, 2003.

[8] Rosenbloom, 2000.

[9] Segal, 2004. El 15 de enero de 1955, el presidente Dwight Eisenhower emitió el Boletín 55-4 del Despacho del Presupuesto (ahora Oficina de Administración y Presupuesto, OAP) para declarar que el gobierno federal debería recurrir al sector privado para el suministro de bienes y servicios. "La política del Gobierno de Estados Unidos es recurrir a fuentes comerciales para abastecerse de los productos y servicios que el gobierno requiere. El gobierno no deberá iniciar o realizar ninguna actividad para proveer un producto o servicio comercial si dicho producto o servicio puede ser provisto de manera más económica por una fuente comercial."

[10] Downs y Larkey, 1986.

de Ejecutivos de Alto Nivel dentro del sistema de servicio civil federal de Estados Unidos. Como presidente, en la década de los ochenta, Ronald Reagan movilizó a la comunidad empresarial para que le ayudara a montar su guerra al desperdicio y al gran gobierno.[11]

No obstante, la reforma a la administración pública nunca ha sido un fenómeno coherente, porque no puede serlo. Mientras que la NGP ha sido básicamente competencia de las elites ejecutivas, las tres ramas del gobierno estadunidense contienden por el control de la discrecionalidad que ejercen los burócratas no elegidos. El valor que para los actores de las ramas políticas tenga el hecho de emprender reformas administrativas está determinado básicamente por sus beneficios políticos e ideológicos.[12] La política electoral, las ambiciones ejecutivas y la revisión judicial garantizan que haya cambios continuos, aunque por lo general inconexos, en las estructuras, prácticas y valores administrativos. Las iniciativas para llevar a cabo reformas más extensas o más focalizadas, sobre todo las que proponen los ejecutivos electos, son desfiguradas por el partidismo político.[13] Como resultado de esto, las instituciones de la administración pública suelen estar muy mal diseñadas debido a las conveniencias políticas.[14]

A principios de la década de los noventa, el Congreso de Estados Unidos llevó a cabo más reformas a la administración pública, según el espíritu de la NGP, que el poder Ejecutivo. Así, por ejemplo, la Ley sobre Altos Funcionarios Financieros de 1990 y la Ley sobre Desempeño y Resultados del Gobierno (GPRA, por su nombre en inglés) de 1993 instruían a las agencias para que contaran con un sistema general de administración financiera y un sistema de planeación estratégica, así como con planes e informes anuales de desempeño.[15] Sin embargo,

[11] En efecto, se dice que el "reaganismo", preocupado por el desperdicio, el fraude y el abuso, tuvo más influencia en Europa que la que tuvo el "thatcherismo", interesado por las reformas estructurales, en Estados Unidos.

[12] Robinson, 2004.

[13] James March y Johan Olsen (1983) identificaron 12 iniciativas de reforma de este tipo durante el siglo XX y hasta 1983. A su vez, Light (1997) examina las "oleadas de reforma" en los años posteriores a la segunda guerra mundial, entre ellas promulgaciones de reformas tanto graduales como de mayor extensión.

[14] Moe, 1990.

[15] Para más información sobre la GPRA véase McNab y Melese, 2003.

en la mayoría de las agencias no se ha establecido un vínculo claro entre estos procesos ni con el proceso presupuestario ni con el trabajo cotidiano.[16] El gobierno de Clinton procuró integrar el presupuesto y el desempeño, sobre todo después de noviembre de 1997, cuando el vicepresidente Gore presentó las "instrucciones para la reinvención" al gabinete del segundo mandato, con los temas: "mejor prestación de servicios", "creación de asociaciones y estrategias que involucren a la comunidad en lugar de un gobierno sobredimensionado para la resolución de problemas" y técnicas para "mejorar el desempeño en tiempos de disminución de recursos", incluido el uso de organizaciones basadas en el desempeño.[17] Sin embargo, la visión de la reinvención en la era Clinton era sumamente difusa; por ejemplo, el enfoque de ese gobierno para la administración del desempeño señalaba tres temas muy vagos: "espera la excelencia", "implanta la rendición de cuentas" y "toma acciones oportunas",[18] y su principal iniciativa de NGP (las organizaciones basadas en el desempeño) fue bloqueada por sus oponentes políticos,[19] invocando objeciones constitucionales.

La agenda administrativa de George W. Bush

Como candidato presidencial, George W. Bush declaró que "[e]l gobierno debería estar centrado en el ciudadano, orientado a los resultados y, de ser posible, basado en el mercado".[20] Una vez en el poder, el gobierno de Bush promulgó, en agosto de 2001, la Agenda Administrativa del Presidente (AAP), que presentaba cinco iniciativas específicas, de corte empresarial: administración estratégica del capital humano, licitación por concurso,[21] mejor desempeño financiero, ampliación del gobierno electrónico y, el santo grial, vinculación del presupuesto con el desempeño. A partir de entonces, el proceso de presupuestación

[16] IBM, 2002.

[17] Aberbach, 2005.

[18] IWGPM, 2000.

[19] Graham y Roberts, 2004.

[20] Gruber, 2004.

[21] En 2001, Bush señaló que había más de 850 mil cargos federales que podrían ser realizados por el sector privado. Segal, 2005.

federal habría de enfocarse en lo que el gobierno intentaría *lograr* y no en lo que intentaría *gastar*.[22]

Como lo hizo su predecesor, Bush instruyó a todas las agencias para que nombraran a un director general operativo, con nivel de subsecretario, quien sería responsable de instrumentar los objetivos administrativos, desarrollar planes estratégicos y mejorar el desempeño general de la agencia.[23] Asimismo, cada uno de los cinco objetivos de la AAP tiene un "propietario", es decir, un funcionario designado de la Oficina de Administración y Presupuesto o de la Oficina de Administración de Personal que supervisa su instrumentación. Los avances en el logro de los cinco objetivos se informan trimestralmente en el así llamado "semáforo de puntuación".[24]

Para ayudar a las agencias en el desarrollo de su agenda administrativa, Bush reinstaló el Consejo de Administración del Presidente (CAP), conformado por los directores generales operativos de los departamentos y agencias (por lo general, el subsecretario o administrador adjunto), que poseen autoridad plena sobre la agencia en nombre del secretario o superior de la agencia.[25] Los miembros del CAP se organizaron en tres comités para conducir a las agencias en la instrumentación de la AAP. El primer comité estaba encargado de las dos primeras iniciativas: administración estratégica del capital humano y contratación externa por concurso. El segundo comité se concentraría

[22] McNab y Melese, 2003.

[23] Peckenpaugh, 2001. Pero, según Paul Light, estos oficiales deben tener voz y voto en cuanto a la elaboración de la agenda administrativa. "¿Se otorgará a estos directores autoridad para, por ejemplo, rechazar o rebatir las metas arbitrarias de contratación externa a las que obliga la Oficina de Administración y Presupuesto?", se preguntaba Light.

[24] El URL es: *http://www.whitehouse.gov/results/agenda/scorecard.html*

[25] Para más información sobre el CAP véase *http://www.whitehouse.gov/results/agenda/presmgmtcouncil.html*. El gobierno de Clinton creó un CAP el 1 de octubre de 1993 y ha existido, en diversas formas, desde el gobierno de Reagan (Peckenpaugh, 2001). Según señaló Light: "[h]emos tenido varias modalidades de Consejo de Administración del Presidente desde el primer gobierno de Reagan, ninguno de los cuales ha significado el menor cambio en cuanto a mejorar el desempeño real" (citado en Peckenpaugh, 2001). Véase, por ejemplo, Work Group on Performance Management, "Report to the President's Management Council on Management Performance in the Government, February 2000," en: *http://www.opm.gov/perform/wppdf/pmcrpt.pdf*

en expandir el gobierno electrónico y el tercero vería las iniciativas de mejorar el desempeño y la presupuestación financieros y la integración del desempeño.

Sin embargo, el gobierno tenía ambiciones más grandes. En octubre de 2001, Bush transmitió al Congreso la Ley para la Libertad de Administración 2001; de haberse aprobado (en realidad, nunca se hizo una acción en ese sentido) habría instituido procedimientos expeditos mediante los cuales el Congreso, a instancias del gobierno, podría haber actuado con rapidez y decisión para eliminar todo obstáculo que impidiera la administración eficiente mandada por la ley. Esa iniciativa también incluía la Ley sobre Flexibilidad Administrativa de 2001, que habría permitido al gobierno contratar y retener personas con las aptitudes requeridas y hacer más flexible la administración de las propiedades federales, permitiendo también a las agencias hacer presupuestos por resultados. Con respecto al personal, habría creado una autoridad permanente con injerencia en todo el gobierno, mediante la cual se ofrecieran incentivos por renuncia voluntaria, se ampliaran los criterios para autorizar la jubilación temprana voluntaria, se dieran más estímulos para la contratación y retención, se fortaleciera el desempeño basado en resultados y las prestaciones para los altos ejecutivos, se facilitara la elaboración y la ampliación a otras organizaciones federales de proyectos piloto de administración de personal y se flexibilizara la contratación.

Otras iniciativas de corte NGP no han requerido la autorización del Congreso y, por tanto, han avanzado más. En febrero de 2003, el gobierno de Bush anunció en su proyecto de presupuesto para el año fiscal de 2004 un nuevo método para evaluar el desempeño de los programas federales, llamado Herramienta de Calificación para la Evaluación de Programas (PART, por su nombre en inglés).[26] La PART se concibe como un esfuerzo por lograr que las agencias informen de manera constante sobre sus objetivos y resultados programáticos con el fin de facilitar la toma de decisiones en materia de financiamiento y la integración de la información sobre programas y desempeño, una

[26] Una descripción y mayor información sobre la PART se encuentra en *http://www.omb.gov/part*

de las cinco iniciativas de la AAP.[27] Como veremos más adelante, la PART ha captado más atención de los especialistas que cualquier otro aspecto de la AAP.

Como parte de la iniciativa del gobierno electrónico *(e-government)*, conocida como *eRulemaking*, en enero de 2003 el gobierno lanzó el portal *www.regulations.gov*, con el fin de hacer más accesible el proceso federal de formulación de leyes y permitir que los ciudadanos y pequeñas empresas estén al tanto y hagan comentarios sobre los cientos de reglas pendientes propuestas por todas las agencias federales. "Este portal es el primer paso de una iniciativa que construirá un expediente y sistema de administración de normatividad pendiente, rentable y que garantice la eficiencia, las economías de escala y una mayor rendición de cuentas a la ciudadanía durante el proceso federal de formulación de leyes y normas."[28] Otras iniciativas con formatos y objetivos similares se encuentran en los sitios: *GovBenefits.gov* y *Grants.gov*.

Reforma del servicio civil

Entre las reformas administrativas más trascendentes que ha propuesto el gobierno de Bush están aquellas tendientes a transformar al servicio civil federal en una fuerza laboral orientada al desempeño y de corte empresarial, que emule el funcionamiento de los mercados laborales privados, asignando salarios determinados por el mercado. El gobierno de Bush está haciendo un gran esfuerzo para redefinir lo que Christopher Hood llamó "la negociación de la función pública" entre el gobierno federal y sus empleados, al tratar de reemplazar puestos seguros y adecuadamente remunerados, que ofrecen estabilidad para la vida profesional y personal de los empleados, por trabajos cuya seguridad y remuneración de corto plazo dependen del desempeño evaluado.[29] El gobierno observó en su presupuesto de 2004 que 40%

[27] Norcross, 2005a.

[28] Véase U S Office of Management and Budget, "Memorandum for the President's Management Council, March 1, 2004, Subject: Regulations.Gov" *(http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/memo_pmc_egov.pdf)*.

[29] Hood, 2002.

de sus empleados federales y 71% de sus altos funcionarios serían elegibles para el retiro en el año 2006, lo que crearía tanto la necesidad como la oportunidad de reestructurar la fuerza laboral federal. La idea general es crear una cultura del desempeño, reconocer antes que reprimir las diferencias individuales en competencia y capacidad, instaurar la rendición de cuentas, eliminar la "mentalidad Washington" y, lo que no es casual, reducir de manera drástica el poder de los sindicatos de empleados públicos. Las nuevas regulaciones de personal de los departamentos de Seguridad de la Nación y de Defensa son las precursoras de las intenciones del gobierno.

En la Ley de Autorización de la Defensa Nacional de 2004 (PL 108-136), el Congreso autorizó al Departamento de Defensa a desarrollar un nuevo sistema de personal, con lo que aprobaba la tesis del secretario de la Defensa, Donald Rumsfeld, de que los administradores de la seguridad nacional necesitaban tener más control sobre la forma en que los empleados son remunerados, promovidos, utilizados y disciplinados con el fin de atacar con mayor eficacia al terrorismo. El resultado fue el Sistema Nacional de Seguridad del Personal (SNSP), que cubre a más de 700 mil empleados civiles del Departamento de Defensa. Las normas finales que rigen la administración del SNSP se publicaron el 1 de noviembre de 2005.[30]

El SNSP consta de un sistema de administración del desempeño, que incluye remuneración por desempeño, cambios en los procedimientos de contratación, redimensionamiento de la planta laboral, tasas y sistemas de nómina, clasificación de empleos, relaciones empleados-gerencia, disciplina, acciones adversas y apelaciones de empleados, aunque los principios del sistema de méritos y otros rasgos del sistema existente del servicio civil continuarán de alguna manera en vigor.[31] De acuerdo con una opinión: "[e]l eje del nuevo sistema lo constituyen una evaluación más rigurosa de los empleados por sus gerentes, darles retroalimentación sobre cómo mejorar su desempeño y utilizar las

[30] Estas normas se encuentran en *http://www.cpms.osd.mil/nsps/pdf/FinalNSPSFederalRegisterNotice.pdf.* Para un análisis del proceso de diseño del SNSP véase US Governmental Accountability Office (USGAO), *DOD's National Security Personnel System Faces Implementation Challenges*, GAO-05-730, julio de 2005.

[31] La información oficial sobre el SNSP se encuentra en *http://www.cpms.osd.mil/nsps*

calificaciones de puestos para determinar los ascensos salariales. Los funcionarios afirman que el SNSP tendría que incrementar su rendición de cuentas y hacer más difícil que los altos directivos alejen la mirada cuando vean supervisores y empleados que no están cumpliendo con su trabajo".[32]

En enero de 2005, el gobierno de Bush dio a conocer un nuevo sistema de personal para el Departamento de Seguridad Nacional, luego de haber obtenido la autoridad para ello con la ley de 2002 por la que se creó dicho Departamento.[33] Se pretende que el sistema sea un modelo para el resto del gobierno federal. Estas modificaciones a la gestión de personal de los departamentos de Defensa y de Seguridad Nacional tienen el propósito de abandonar el régimen salarial del Sistema de Programación General (General Schedule System o GS), instaurar la retribución por desempeño, limitar el poder de negociación de los sindicatos y racionalizar el proceso de apelaciones.

Una vez que las reformas al personal de esos dos departamentos estuvieron ya bien avanzadas, los funcionarios de la Oficina de Administración de Personal elaboraron la Ley Trabajamos para Estados Unidos,[34] que habría de contener cambios similares al resto de la planta laboral federal. De acuerdo con la ley, en 2010 se extendería la reforma al servicio civil a todos los empleados federales, sin por ello alterar las cláusulas concernientes al debido proceso, la protección contra el favoritismo en la contratación y el pago de compensaciones, la protección para los denunciantes, las leyes contra la discriminación, la preferencia de contratación para los veteranos y la negociación colectiva.[35] Se dará

[32] Barr, 2005.

[33] El gobierno de Bush se había mostrado reacio a crear una nueva burocracia, que tendería a aumentar. El costo de superar esa reticencia fue la anuencia del Congreso para autorizar un sistema de personal para el Departamento, que en términos generales se hallaba fuera del marco tradicional del servicio civil. El texto de la Ley sobre Seguridad de la Nación de 2002 se encuentra en *http://news.findlaw.com/hdocs/docs/terrorism/hsa2002.pdf*

[34] Véase el borrador de esa ley en *http://www.fsa.usda.gov/dam/bud/WFAA%202005/Working%20for%20America%20Act%202005-draft.pdf*

[35] Véase el cuadro comparativo del gobierno de Bush entre la Ley Trabajamos para Estados Unidos, la ley del Departamento de Seguridad de la Nación y la ley actual en *http://www.whitehouse.gov/results/agenda/comparison-of-draft-bill.pdf*

prioridad a la administración del desempeño y a la compensación por resultados y con base en el mercado. El gobierno propone sustituir los 15 niveles del GS con "bandas salariales" anchas, en donde los salarios se definan de acuerdo con la ocupación y las tasas del mercado laboral local y nacional, y se tomen en cuenta las calificaciones del desempeño en el empleo para determinar los ascensos salariales, con lo que se eliminarían los incrementos generalizados e independientes de la calidad del desempeño.

Entre tanto, el gobierno de Bush ha reformado los salarios e incentivos del Servicio Civil de Altos Funcionarios (SCAF), que comprende alrededor de 6300 de los 1.8 millones de servidores públicos. El sistema caracterizado por seis niveles salariales, bonos infrecuentes, calificaciones de desempeño presuntamente infladas, topes salariales para las remuneraciones y bonos, fue remplazado en 2003 por una ley que eliminó los niveles, elevó los topes salariales e hizo que los incrementos salariales estuvieran condicionados a que las agencias establecieran "diferencias significativas de desempeño" entre sus ejecutivos.[36] El proceso de certificación de los sistemas de administración del desempeño del SCAF por parte de la Oficina de Administración y Presupuesto (OAP) estaba ya bastante avanzado en el otoño de 2005.

El gobierno de Bush también está presionando para que se adopte una "clasificación de categorías" para llenar las vacantes en el servicio civil. En lugar de basarse en el CV tradicional, la clasificación de categorías agrupa a individuos que poseen niveles similares de aptitudes relacionadas con el puesto y está diseñado para diferenciar la calidad de los candidatos en función de niveles crecientes de dificultad o complejidad.

Oposición

Muchas agencias federales y sus actores han aplaudido las iniciativas del gobierno de Bush, sobre todo las relacionadas con el sistema de personal, mientras que la oposición absoluta de los sindicatos de empleados federales ha suscitado reticencia y aprensión. Los principales sindicatos, entre ellos

[36] Kamensky, 2005, p. 7.

la Federación Estadunidense de Empleados del Gobierno y el Sindicato Nacional de Empleados del Tesoro, han lanzado en todo momento fuertes campañas para oponerse e impugnar las iniciativas.[37] El 15 de agosto de 2005, fecha en que entrarían en vigor las nuevas reglas sobre prácticas de trabajo del Departamento de Seguridad de la Nación, un juez federal de distrito emitió su fallo en una demanda interpuesta por los sindicatos de empleados en el sentido de que el plan del Departamento "no conduce a contratos que sean ejecutables y, por tanto, no cumple con la instrucción del Congreso de garantizar los derechos de negociación colectiva de los empleados", con lo que impidió que se instrumentaran las nuevas reglas sobre negociación colectiva y apelaciones de los empleados.[38]

El Departamento de Defensa, cuyo SNSP claramente había tomado como modelo el sistema de personal del Departamento de Seguridad Nacional, declaró que tenía la intención de proceder con la instrumentación de sus reformas, de una forma u otra. Diez sindicatos de empleados federales han interpuesto demandas argumentando que el Departamento no acató la regla estatutaria de incluir representantes de los empleados en la elaboración de su nuevo sistema de relaciones laborales, autorizado como parte del SNSP. Si al final los empleados no aceptan como justas las nuevas evaluaciones y estándares de desempeño, el Departamento de Defensa será objeto de quejas y demandas por parte de los trabajadores que rechazan las clasificaciones de puestos, que ellos consideran que han deprimido de manera injusta sus salarios. La presidenta del Sindicato Nacional de Empleados del Tesoro, Colleen Kelley, declaró que "el sistema no garantiza un sistema de compensaciones justo y objetivo, y va mucho más allá de establecer el llamado sistema de remuneración por desempeño, hasta liquidar los derechos de negociación colectiva y los derechos de apelación de los empleados".[39]

[37] Segal, 2004. Otros sindicatos que representan a los empleados federales son, por ejemplo, la Asociación Internacional de Maquinistas y Trabajadores Aeroespaciales de la AFL-CIO y la Federación Internacional de Ingenieros Profesionales y Técnicos. Las reformas del gobierno de Bush también son rechazadas por la Federación de Empleados Estatales, de Condados y Municipales de Estados Unidos, el sindicato de empleados públicos y trabajadores del sector salud más grande del país.

[38] El fallo de la demanda se encuentra en *http://cbpunion.org/DHSRegulations/courts.decision.pdf*

[39] Citado en Rutzick, 2005.

Algunos grupos de interés conservadores, como la Fundación de la Razón (*Reason Foundation*), consideran que el gobierno de Bush no ha llegado muy lejos en su agenda de NGP; ésta cita como ejemplo el proceso empresarial de la contratación externa, arguyendo, entre otras cosas, que los servicios de recursos humanos que se proveen en el ámabito federal deberían contratarse a externos, como se ha hecho con los sitios *web*, la facturación y la cobranza, los fondos de inversión y la contabilidad administrativa. Además, la mayoría de las empresas privadas contrata a externos para dichos servicios. Los conservadores fiscales se quejan de la falta de disciplina presupuestaria y de la proliferación de gastos "anticipados" que no han sido sometidos a los procesos normales de revisión.

Como ya se mencionó, sólo unas cuantas de las medidas del gobierno de Bush que requieren autorización legislativa ya la recibieron y es poco probable que algunas de las propuestas legislativas más amplias sean pasadas a comisiones debido a la preocupación tanto del Congreso como del gobierno, en su segundo mandato, por otras prioridades. Al igual que con las reformas de Clinton, la agenda administrativa del gobierno de Bush tendrá éxito en la medida en que las iniciativas ejecutivas que requieren autorización del Congreso y que sobrevivan a las impugnaciones legales se institucionalicen. Y, como se verá mas adelante, es posible que dicha institucionalización ya esté en curso.

LOGROS

Así como el gobierno de Clinton, el gobierno de Bush ha emitido un flujo constante de declaraciones fatuas sobre el éxito de la AAP:[40]

- En el informe de abril de 2005 (EOP 2005) afirmó que:

> [e]l gobierno está eliminando los $50 mil millones de dólares que cada año se iban en pagos excesivos; reduciendo en $6 mil millones anuales lo que pagamos por servicios comerciales; obteniendo $15 mil millones

[40] Para conocer los informes oficiales y otras noticias sobre la AAP véase *http://www.whitehouse.gov/results* y *http://www.whitehouse.gov/omb/*

por la venta de bienes raíces innecesarios del gobierno y reorientando esos fondos a usos de mayor prioridad en la administración de bienes; empleando tecnología para recortar gastos; haciendo responsables a las agencias por el desempeño de los programas para obtener más de cada dólar que gastamos; y reforzando las disciplinas financieras a fin de proporcionar a los administradores la información financiera oportuna que necesitan para tomar decisiones más inteligentes en materia de costos.

- Con un entusiasmo similar, el CAP emitió un informe en julio de 2005 que llevaba un título al estilo Gore: "Dando al pueblo estadunidense más por su dinero" (PMC 2005). "Estamos logrando una diferencia, una gran diferencia", proclama el CAP. Según el informe, se proyecta que la AAP ahorre a los contribuyentes entre $50 y $100 mil millones cada año, al mejorar el desempeño y la eficiencia del gobierno. Estadísticas del semáforo de puntuación muestran que el número de resultados de "luz roja" disminuyó drásticamente entre 2001 y 2005, mientras que el número de resultados de "luz verde" creció de manera impresionante. Sin embargo, el valor del informe no radica en afirmaciones tan fácilmente manipuladas, sino en las docenas de ejemplos de las formas específicas en las que las agencias han cambiado sus prácticas administrativas.
- El director de la OAP emitió un informe sobre la "Administración Estratégica del Capital Humano", a partir del tercer trimestre del año fiscal 2005 (USOPM 2005). De las 22 agencias que tuvieron una puntuación "roja" en el año fiscal 2001, sólo una seguía teniendo esa puntuación en el tercer trimestre del año fiscal 2005. El número de agencias "verdes" aumentó de cero a 11. Este informe también está plagado de anécdotas de sus éxitos.

Esas declaraciones triunfalistas tendrían que ser evaluadas contra el número cada vez mayor de evaluaciones independientes de la AAP. Un resultado de particular interés, del interior del propio gobierno de Bush, es que el porcentaje de empleados que aceptan firmemente que se les responsabiliza por su desempeño en realidad disminuyó de 2002 a 2004 (resultado, empero, que podría estar muy influido por el muy bajo

nivel de aceptación por parte de los empleados del Departamento de Seguridad Nacional).[41] Además del gobierno federal, el Instituto para la Gestión del Desempeño Gubernamental, el Centro Mercatus de la Universidad George Mason, la Fundación de la Razón, la GAO, Ciudadanos contra el Desperdicio en el Gobierno, y el Centro IBM para la Excelencia en el Gobierno, entre otros, supervisan y evalúan de manera constante las reformas a la administración pública, y el interés académico en las reformas del gobierno de Bush está aumentando lentamente.

La PART ha captado considerable atención. Un alto funcionario de la OAP anunció a principios del primer mandato del gobierno de Bush que la primera prioridad administrativa era vincular los objetivos de desempeño de los programas federales con los presupuestos de las agencias.[42] Dicho funcionario comentó que, al vincular los esfuerzos del gobierno con la bien establecida GPRA, "creo que estamos [el gobierno de Bush] haciendo lo que nos toca para lograr que la instrumentación de la GPRA sea un éxito", y proseguía: "Lo primero y más importante es la señal muy clara de que el Presidente quiere que su administración y nuestro gobierno estén orientados hacia los resultados". Sin embargo, la GAO más tarde concluyó que el efecto del proceso de la PART consistía más en la administración que en la presupuestación (*i.e.*, en la integración del presupuesto y el desempeño); en el diseño, la evaluación y la administración de programas, no en el financiamiento. El informe de enero de 2004 de la GAO señalaba:[43]

> La PART no está bien integrada con la GPRA, que es el marco estatutario vigente para la elaboración de planes y reportes estratégicos. Al utilizar el proceso de la PART para revisar y a veces incluso reemplazar las metas y medidas de la GPRA, la OAP está sustituyendo su juicio por los intereses de los diversos actores involucrados. La tensión entre la PART y la GPRA se agudizó aún más por las dificultades para definir una unidad de análisis que sirva tanto para la evaluación de presupuestos de programas, como a los propósitos de planeación de las agencias. Aunque la PART puede estimular la discusión con respecto a asuntos

[41] USOPM, 2005b.
[42] Lunnie, 2001.
[43] USGAO, 2004, p. 1.

> relativos a la evaluación de programas específicos, no puedo sustituir la atención que presta la GPRA a los objetivos temáticos y a las comparaciones transversales que abarcan los departamentos y gobiernos en su totalidad. Más aún, a la fecha, la PART no evalúa programas similares juntos, con el fin de facilitar las compensaciones o hacer comparaciones relativas.[44]

Un estudio realizado en el Centro Mercatus señalaba que el presupuesto que propuso el presidente para el año fiscal 2006 contenía un informe sobre "Principales ahorros y reformas",[45] que se basó en los puntajes de la PART para tomar decisiones con respecto a la cancelación y el financiamiento. Este documento se citó como fuente de evidencia concerniente a la forma en que el gobierno había utilizado la PART para preparar su presupuesto para el año fiscal 2006. El gobierno recomendaba cancelar o reducir 154 programas, con base en tres principios: *1)* ¿el programa responde a las prioridades de la nación?, *2)* ¿el programa cumple con los principios del presidente sobre el uso adecuado de los recursos de los contribuyentes?, *3)* ¿el programa produce los resultados planeados?

De acuerdo con el estudio, se recomendó que 99 de esos 154 programas fueran cancelados para obtener una reducción en el gasto de $8.8 mil millones de dólares. De esas recomendaciones, 32 programas fueron revisados al menos una vez por la PART, lo que representó cerca de seis mil millones de dólares de los ahorros; 16 se calificaron como "resultados no demostrados", seis como "adecuados" y 10 como "ineficientes". Asimismo, de los 55 programas recomendados para reducciones en el gasto, 22 fueron sometidos a cuando menos una revisión de la PART; ocho se consideraron "adecuados", cuatro como "moderadamente efectivos", nueve como "resultados no demostrados" y uno como "ineficiente". Un poco más de un tercio (cuatro) de los programas que se recomendó reducir o cancelar ha sido sometido a una revisión de la PART, lo que representa cerca de $10 mil millones en

[44] "La GPRA es única entre todas las acciones de presupuestación del desempeño en cuanto que es una iniciativa legislativa, no ejecutiva. Sin embargo, el Congreso no ha prestado mucha atención a la información que se presenta en los informes de las agencias, aunque les exige elaborarlos." Norcross, 2005b, p. 9.

[45] Norcross, 2005a.

ahorros o 0.4% del presupuesto propuesto de 2.57 trillones de dólares. En el caso de estos 55 programas, además de la PART, se utilizaron otros criterios administrativos, tales como determinar si respondían a las prioridades de la nación y si representaban un uso adecuado del dinero de los contribuyentes. Es decir, la PART no es el único medio que emplea el gobierno de Bush para tomar decisiones relativas a los financiamientos, aunque ha promovido el uso de la información sobre desempeño, al vincular el desempeño de los programas con las propuestas presupuestarias del presidente. Eileen Norcross, la autora del estudio, concluyó lo siguiente:

> Estos resultados muestran que si bien sólo una pequeña parte del desembolso total, es decir, 6% o $154 mil millones, está calificada como resultados no demostrados, esa cifra representa, en algunos casos, un porcentaje elevado de la asignación de cada agencia. Esto indica que gran parte de las actividades y presupuestos de ciertas agencias es incapaz de presentar resultados evaluables de acuerdo con el proceso de calificación de la OAP. Sin embargo, durante los tres años que la PART ha estado funcionando, las agencias han tenido un avance considerable en lo relativo a la calificación de resultados no demostrados. Esto puede indicar que las agencias están respondiendo a sus evaluaciones, mejorando sus mediciones y datos, que los examinadores de los presupuestos están más experimentados, o que cada año se evalúa un conjunto de programas mejor.[46]

Muchos investigadores han llevado a cabo análisis estadísticos de los efectos de la PART sobre las decisiones en materia de presupuestos:

[46] *Ibid.*, p. 3. De acuerdo con otro estudio del Centro Mercatus (en *http://www.mercatus.org/article.php/1130.html*), las agencias federales no están produciendo los informes de desempeño transparentes que manda la ley y que tienen el propósito de describir los beneficios públicos que éstos brindan a los estadunidenses. "Sólo 11% del presupuesto federal está contenido en informes adecuados, pero dos terceras partes se encuentran asignadas a agencias cuyos informes son insatisfactorios", declaró Jerry Ellig, un reconocido investigador del Centro Mercatus. "Es decepcionante que algunas de las agencias que tienen los presupuestos más grandes no hayan presentado informes transparentes que evalúen los beneficios públicos que producen y que muestren que sus dirigentes están utilizando esa información para mejorar su desempeño futuro", añadió.

- En 2004, la GAO realizó un análisis de regresión utilizando los datos del primer año que presenta la PART, con el fin de descubrir hasta qué punto esta información había influido en la propuesta del presidente para el presupuesto para el año fiscal 2004.[47] Separando los programas obligatorios de los discrecionales, la GAO quería determinar si los puntajes de la PART habían influido en los cambios propuestos a los financiamientos entre los años fiscales 2003 y 2004. El estudio encontró que los puntajes de la PART tuvieron un efecto positivo y estadísticamente significativo en los niveles de financiamiento de programas discrecionales del presidente.[48]
- Un análisis de regresión sobre la PART que realizaron John Gilmour y David Lewis y que se publicara en la *Public Administration Review*,[49] halló que los puntajes de la PART (para los años fiscales 2004 y 2005) están positivamente correlacionados con las recomendaciones del presidente.[50]
- De acuerdo con el estudio de Robert Olsen y Dan Levy,

> los efectos de la PART sobre la asignación de los recursos federales son positivos y con un peso no trivial. El efecto estimado del incremento de una desviación estándar en el puntaje de la PART sobre el financiamiento propuesto por el presidente es de nueve puntos porcentuales. El efecto para los programas pequeños (que tienen niveles relativamente bajos de financiamiento) es particularmente grande, con cerca de 20 puntos porcentuales. Sin embargo, la mayoría de los fondos federales se gasta en los programas grandes, sobre los que los efectos estimados de la PART son menores. Si evaluamos los programas por su tamaño, el efecto promedio cae a aproximadamente tres puntos porcentuales.[51]

- Un estudio interesante de David Lewis, basado en los puntajes de la PART, encontró que "los programas administrados por

[47] USGAO, 2004.
[48] Norcross, 2005, p. 3; USGAO, 2004, p. 42.
[49] Gilmour y Lewis, 2006.
[50] Norcross, 2005, p. 3.
[51] Olsen y Levy, 2004, resumen.

> funcionarios asignados [sobre todo los ratificados por el senado] obtienen sistemáticamente calificaciones de administración más bajas que los funcionarios de carrera, incluso cuando se verificaron las diferencias entre los programas, una variación sustancial en el ambiente de administración y las políticas que contienen los programas mismos", confirmándose así la lógica subyacente para la creación de los sistemas de méritos que el gobierno de Bush está tratando de desmantelar.[52]

El contralor general de Estados Unidos, David Walter, ha advertido que "en un proceso político, la información del desempeño puede ser un factor, pero no el único, que se tome en cuenta para las decisiones en materia presupuestaria.[53] En otras palabras, es posible que la información del desempeño modifique los términos del debate, pero no determinará necesariamente la decisión última".[54] Por ello, exhortaba a que:

- Se siguiera construyendo sobre el legado de la GPRA, mejorando la confiabilidad y credibilidad de la información sobre desempeño e incrementando la capacidad de evaluación de programas.
- Se fomentara la demanda de esa información, consiguiendo la aprobación de los actores (sobre todo del Congreso) sobre qué evaluar y cómo presentar esa información, pues sólo así estará ligada a la autorización, asignaciones y proceso de supervisión del Congreso.
- Se desarrollara un método comprehensivo, transversal, para evaluar el desempeño de todos los programas (incluidos los gastos fiscales) importantes para las metas comunes.

[52] Lewis, 2005, p. 19. Otros hallazgos de este estudio sugieren que aislar los programas del control político presidencial puede incrementar su desempeño, que los conflictos políticos pueden minar la racionalidad técnica del diseño de los programas y que es posible que las preferencias políticas contaminen las evaluaciones de desempeño de los programas.

[53] En octubre de 2005, la GAO publicó otros dos informes sobre la PART: *Performance Budgeting: PART Focuses Attention on Program Performance, but More Can Be Done to Engage Congress* GAO-06-28; y *Program Evaluation: OMB's PART Reviews Increased Agencies' Attention to Improving Evidence of Program Results* GAO-06-67.

[54] Walker, 2005, p. 1.

Conservadurismo del gran gobierno

Aunque la agenda administrativa de Bush ha sido instrumentada con constancia y evidente determinación, la actitud general del gobierno hacia la NGP como una ideología de la administración, es ambigua. Estas iniciativas deben considerarse en el marco de los objetivos de mayor envergadura del gobierno de Bush. Teniendo el Partido Republicano el control de ambas cámaras del Congreso y de la Casa Blanca, el gobierno de Bush ha estado haciendo un gran esfuerzo para extender su dominio a las dos ramas del gobierno con el fin de apoyar la agenda política conservadora.

La lista de estas acciones es larga: acotar las acciones obstructoras de algunos legisladores para el nombramiento de jueces; abandonar el sistema de antigüedad y restringir la independencia y las prerrogativas de las presidencias de los comités del Congreso; reafirmar las prerrogativas del "comandante en jefe" para detener a los "combatientes enemigos" y conseguir información de inteligencia sobre la "guerra contra el terrorismo"; intensificar la retención de información sobre el ramo ejecutivo al Congreso, los medios de comunicación y otros grupos; impedir la participación de los demócratas en la redacción legislativa y en las deliberaciones de reconciliación entre la cámara de diputados y el senado; castigar a los disidentes y a los delatores; ejercer mayor control sobre los cerca de tres mil funcionarios asignados a las agencias ejecutivas y reguladoras; intensificar la revisión de la normatividad, incluida la correspondiente a las agencias reguladoras, y lanzar de manera agresiva nuevas iniciativas sobre normas, en lugar de hacer legislación.[55] Todas estas medidas están orientadas primariamente a los intereses industriales de las corporaciones y empresas.

Mientras que Richard Nixon fracasó en sus intentos de crear una presidencia centralizada y administrativa (esos intentos fallidos, al

[55] Richard Nathan plantea el interesante argumento de que "enfriando el tipo de nuevo federalismo de traspaso de comptencias y desregulación del gobierno de Reagan, que se llevó adelante a mediados de la década de los noventa con la iniciativa *Devolution Revolution* [La revolución del traspaso de competencias] del presidente de la Cámara de Representantes, New Gingrich, el gobierno de Bush ha querido limitar el poder de, por ejemplo el fiscal general de los estados, quien podría frustrar las iniciativas del gobierno en el nivel estatal". Nathan, 2005.

igual que toda su presidencia, fueron consecuencia del escándalo de Watergate), el gobierno de Bush ha empleado todas las palancas posibles de la autoridad ejecutiva para consolidar su dominio sobre la elaboración y la realización de las políticas tanto en el ramo ejecutivo como en el legislativo. Y dado que está obteniendo la ratificación de sus funcionarios asignados a la Suprema Corte de Estados Unidos y a los tribunales de apelación y de distrito, Bush está logrando tener también considerable control ideológico sobre el ramo ejecutivo.

La imagen más clara que se desprende del gobierno de Bush ha sido llamada "el conservadurismo del gran gobierno", con lo que se quiere destacar su alejamiento del conservadurismo fiscal del gobierno del ex presidente Reagan y del contrato con Estados Unidos, de Gringrich en 1994. Reagan vetó en una ocasión una iniciativa de ley sobre autopistas y tránsito masivo que le indignó debido a los 152 fondos que se comprometían y que los legisladores utilizarían para beneficiar a su electorado; los legisladores habían obviado el escrutinio usual del proceso presupuestario, lo que violaba los principios conservadores del presidente. En agosto de 2005, Bush firmó sin aparente reparo una iniciativa sobre transporte que contenía 6371 de aquellos fondos, con un costo acumulado de $24 mil millones de dólares, ignorando así su propio llamado a evitar toda iniciativa que significara un desperdicio del gasto.[56] El director del consejo sobre políticas internas del primer mandato de Bush declaró que "[h]abíamos regresado del traspaso de competencias, que pasaba a los estados la mayor cantidad posible de poder, al punto donde el gobierno es limitado pero activo".[57] Podría haber añadido: y más costoso.

Mientras que el gobierno centrista de Clinton se enorgullecía de haber hecho recortes sustanciales a la planta de empleados civiles federales,[58] el tamaño del gobierno ha vuelto a crecer. Se esperaba, por ejemplo, que la contratación en las agencias reguladoras federales alcanzara una cifra récord en 2006. El número de empleados federales

[56] Véase "Big Government Conservatives", *Washington Post*, 15 de agosto de 2005, p. A14.

[57] VandeHei, 2005.

[58] La OAP informó sobre la reducción de 427 mil personas en la planta de empleados civiles federales (excluyendo al Servicio Postal de Estados Unidos), entre 1993 y 2000. Véase *http//www.opm/feddata/html/dec00fac.asp*

encargados de regular las actividades del sector privado es casi cuatro veces superior a lo que era en 1960,[59] y el presupuesto para las actividades reguladoras aumentó 46% desde 2000. El gobierno de Bush está promoviendo la solución de casos en las agencias reguladoras federales, en lugar de resolverse en los tribunales estatales para la banca, las aseguradoras y las telecomunicaciones, con el fin de satisfacer a una clientela empresarial a la que le preocupan los fallos de las cortes estatales, que están a favor de los intereses de los consumidores. Su solicitud de que se revisaran las leyes sobre acciones colectivas tuvo éxito, siendo trasladadas al ámbito federal, y busca soluciones similares para las negligencias médicas y las leyes sobre seguros médicos. Irónicamente, los demócratas están contra el gobierno, pues ahora están a favor del dictamen y la regulación estatal, de las que antes desconfiaban por completo.

Además del incremento en el tamaño y el alcance del gobierno, otro aspecto notable de la administración pública durante el gobierno de Bush es la magnitud de la aparente mala gestión de políticas, departamentos y agencias. La evidencia de esa mala gestión la ofrecen numerosas instituciones dedicadas a garantizar la transparencia de las operaciones de la administración pública, entre las que destacan la GAO, las facultades de supervisión e investigación de los comités del Congreso, la Agencia para la Auditoría de Contratos del Departamento de Defensa, y los inspectores generales departamentales.[60] La atención se ha centrado particularmente en los problemas administrativos dentro de la comunidad de inteligencia y la Agencia Central de Inteligencia (CIA), la administración de las actividades de reconstrucción en Irak, los problemas de administración dentro del Buró Federal de Investigación (FBI), la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA), y el Departamento de Seguridad Nacional, así como, en fecha más reciente, la administración de las acciones de auxilio ante situaciones de emergencia por parte de la Agencia Federal de Gestión de Emergencias (FEMA).

[59] Véase *http://www.mercatus.org/regulatorystudies/article.php/1246.html*

[60] Entre estos inspectores se encuentran el Consejo sobre Integridad y Eficiencia del Presidente (y su asociado, el Consejo Ejecutivo sobre Integridad y Eficiencia). Véase *http://www.ignet.gov/*. Ambos publican el *Journal of Public Inquiry*.

La discrepancia entre la búsqueda ordenada de mejoras administrativas de acuerdo con la AAP y la actitud apática con respecto a la administración estratégica, es evidente en el caso de la FEMA. En su evaluación más reciente, la PART calificó la "capacidad de respuesta de la FEMA" como "adecuada", aunque había indicios de problemas en el tiempo de respuesta, la jurisdicción y otros.[61] En particular, la evaluación señalaba que:

> [l]a capacidad de respuesta sigue un enfoque contra todo tipo de riesgos en su preparación para las acciones de auxilio. Este enfoque permite que los administradores de los programas puedan prever y prepararse para diversos tipos de riesgos y necesidades de respuesta. Dado que cada acción de auxilio es particular a la situación, la geografía y la población afectada, esta flexibilidad hace posible contar con una capacidad más sólida y un enfoque más eficiente para la planeación de las acciones de auxilio. En lugar de inventar un plan de respuesta para cada evento, el programa puede utilizar esquemas estándar prediseñados, como el Plan Nacional de Acciones en Caso de Desastres y el Plan Federal de Acciones en Caso de Desastres. La flexibilidad y la estandarización que presentan estos regímenes establecidos previene que se cometan errores importantes en las acciones de socorro. En algunos casos, el programa de respuestas suele verse ante el problema legal de no poder utilizar la totalidad de sus recursos, debido a la falta de una Declaración de Desastres de acuerdo con la Ley Stafford.

Pero cuando el huracán Katrina puso a prueba la capacidad de respuesta de la FEMA, ésta quedó muy lejos de ser adecuada. (El Programa del Trasbordador Espacial de la NASA también había recibido una evaluación satisfactoria antes del desastre del trasbordador.)

En general, a pesar de sus contradicciones internas, el gobierno de Bush parece determinado a controlar desde el centro las estructuras y los procesos de gobierno con el fin de garantizar que se cuente con agentes confiables para sus políticas conservadoras.[62] El funcionario a cargo de la administración pública declaró que la agenda administrati-

[61] Véase *http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2006/pma/homeland.pdf*

[62] Moe, 1985; Aberbach, 2005.

va de Bush "será la más perdurable de las iniciativas de administración en la que haya invertido un gobierno".[63] Mientras que Clinton creó una nueva entidad (la Sociedad Nacional para Reinventar el Gobierno) para llevar adelante su agenda administrativa, el gobierno de Bush ha cooptado organizaciones, principalmente la Oficina de Administración y Presupuesto y la Oficina de Administración de Personal, y ha puesto especial interés en la administración, más que en los programas o las políticas. Este método parece haber impregnado a las agencias federales y haber tenido éxito en la creación de nuevos hábitos de administración operativa.[64]

Mientras que la mayoría de las propuestas que requieren autorización legislativa o aprobación judicial no han avanzando considerablemente, el enfoque del gobierno de Bush hacia la reforma de la administración pública es el principal dolor de cabeza para el ala reformista de Estados Unidos en este momento y, de cualquier manera, la autoridad de la presidencia está siendo ejercida de manera agresiva con el fin de penetrar hasta los poros del gobierno. Enfoque que coincide con el temperamento conservador de estos tiempos.

Ahí radica la importancia de la versión del gobierno de Bush de la NGP. Sin importar los grandes errores administrativos, en la medida en que los funcionarios del gobierno consigan alterar las prácticas fundamentales de las agencias públicas en materia de personal, presupuestación y evaluación de programas, habrán dejado su huella en la administración pública estadunidense hasta un punto que no consiguieron los presidentes anteriores, incluido Reagan. Como se dijo antes, la adopción al por mayor de la AAP, con todas sus partes movibles, es imposible por la separación de poderes que existe en Estados Unidos. Sin embargo, los cambios graduales pueden conjuntarse has-

[63] Barr, 2004, p. B2.

[64] El jefe del Estado Mayor del gobierno de Bush, Andrew Card, por ejemplo, emitió una declaración al inicio del segundo mandato de aquél en el sentido de que los secretarios del Gabinete dedican hasta cuatro horas por semana a trabajar en el edificio de la Oficina Ejecutiva Eisenhower, contiguo a la Casa Blanca, como un medio para tener un control más estricto y mejor comunicación con los departamentos del Gabinete con respecto a la ejecución de las prioridades presidenciales y reforzar la lealtad. En el segundo mandato, él también designó a un mayor número de sus ayudantes de confianza para cargos en el Gabinete.

ta formar un legado muy importante; por ello, es posible que George W. Bush merezca ser conocido como "el Margaret Thatcher" de la administración pública estadunidense.

BIBLIOGRAFÍA

Aberbach, Joel D. (2005), "The Political Significance of the George W. Bush Administration", *Social Policy & Administration*, 39, pp. 130-149.

Barr, Stephen (2004), "On third Anniversary of Bush Management Agenda, Agencies Showcase Results", *The Washington Post*, 10 de agosto.

——(2005), "Concerns and Questions Increase as National Security Personnel System Nears", *The Washington Post*, 26 de julio.

Downs, George W. y Patrick D. Larkey (1986), *The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness*, Nueva York, Random House.

Executive Office of the President (EOP) (2005), *Reducing Costs and Gaining Efficiencies in the Federal Government (http://whitehouse.gov/results/agenda2005-cost-mgt-report.pdf)*.

Gilmour, John y David E. Lewis (2006), "Does Performance Budgeting Work? An Examination of OMB's PART Scores", *Public Administration Review*.

Graham, Andrew y Alasdair Roberts (2004), "The Agency Concept in North America: Failure, Adaptation and Incremental Change", en Christopher Pollit y Colin Talbot (eds.), *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 140-163.

Gruber, Amelia (2004), "President & CEO", *Government Executive*, vol. 36, núm. 12, pp. 36 y 37.

Heinrich, Carolyn J. (2003), "Measuring Public Sector Performance and Effectiveness", en Jon Pierre y B. Guy Peters (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, pp. 25-37.

Hood, Christopher (2002), "Control, Bargains, and Cheating: The Politics of Public-Service Reform", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12, pp. 309-332.

IBM Business Consulting Services (2002), "Addressing the President's Management Agenda Through Budget and Performance" (*http://www-03.ibm.com/industries/government/doc/content/bin/GW510-9131-00f.pdf*).

Interagency Work Group on Public Management (IWGPM) (2000), "Report to the President's Management Council on Managing Performance in the Government" (*http://www.opm/gov/perform/articles/2000/pmcrpt.htm*).

Kamensky, John (2005), "Making Meaningful Distinctions: A New Performance-Based Pay System for Federal Executives", PA *Times*, 28, pp. 2-7.

Lewis, David E. (2005), "Political Appointments, Bureau Chiefs, and Federal Management Performance", documento no publicado (*http://www.wws.princeton.edu/research/papers/09_05_dl.pdf*).

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

Lunnie, Kellie (2001), "OMB Deputy Says Performance-Based Budgeting is Top Priority", *http://www.govexec.com/dailyfed/0601/062001m2.htm*.

March, James G. y Johann P. Olsen (1983), "Organizing Political Life: What Administrative Reform Tells Us About Government", *American Political Science Review*, 77, pp. 281-296.

McNab, Robert M. y Francolis Melese (2003), "Implementing the GPRA: Examining the Prospects for Performance Budgeting in the Federal Government", *Public Budgeting & Finance*, 23, pp. 73-95.

Moe, Terry M. (1985), "The Politicized Presidency", en John E. Chubb y Paul E. Peterson (eds.), *The New Direction in American Politics*, Washington, DC, The Brookings Institution, pp. 235-271.

—— (1990), "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy", en Oliver E. Williamson (ed.), *Organizational Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, Nueva York, Oxford, pp. 116-153.

Nathan, Richard, (2005), "There will always be a New Federalism", ponencia presentada para el Federalism Workshop, American Enterprise Institute, Washington, DC *(http://www.rockinst.org/publications/federalism/aei_Nathan_Nov_14.pdf)*.

Norcross, Eileen C. (2005a), "An Analysis of the Office of Management and Budget's Program Assessment Rating Tool (part)", Washington, DC, The Mercatus Center *(http://www.mercatus.org/governmentaccountability/subcategory.php/290.html)*.

—— (2005b), "Testimony", Before the Subcommittee on Federal Financial Management, Government Information and International Security of the Senate, Subcommittee on Homeland Security and Government Affairs, 14 de junio *(http://www.mercatus.org/pdf/materials/1245.pdf)*.

Olsen, Robert y Dan Levy (2004), "Program Performance and the President's Budget: Do OMB's part Scores Really Matter?" *(http://www.appam.org/conferences/fall/atlanta2004/sessions/downloads/4301.pdf)*.

Peckenpaugh, Jason (2001), "Bush Unveils Plan for Federal Management Reform", 12 de julio *(http://www.govexec.com/dailyfed/070001/071201p1.htm)*.

President's Management Council (PMC) (2005), "Giving the American People More for their Money" *(http://www.whitehouse.gov/results/agenda/2005_results_report.pdf)*.

Robinson, Scott E. (2004), "The President as Reformer: When Do Presidents Initiate Administrative Reform Through Legislation?", *Political Studies Quarterly*, 34, pp. 793-803.

Rosenbloom, David H. (2000), *Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State*, 1946-1999, Tuscaloosa, University of Alabama Press.

Rutzick, Karen (2005), "OMB Not Deterred by DHS Personnel Reform Setback" (*http://www.govexec.com/daily/fed/0805/081705r1.htm*).

Segal, Geoffrey F. (2004), "Realizing the President's Management Agenda", The Reason Foundation (*http://www.reason.org/commentaries/segal_020040724.shtml*).

US Government Accountability Office (USGAO) (2004), *Observations on OMB's Use of the Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 budget*, GAO-04-174.

US Office of Personnel Management (USOPM) (2005a), "A Message from the Director: Strategic Management of Human Capital, Third quarter FY2005 Update", 7 de julio (*http://www.whitehouse.gov/results/agenda/fy05q3-hc.pdf*).

—— (2005b), "What Do Federal Employees Say? Results from the 2004 Federal Human Capital Survey", Washington, DC, USOPM, mayo (*http://www.fhcs2004.opm.gov/FHCS_2004_Report.pdf*).

VandeHei, Jim (2005), "Blueprint Calls for Bigger, More Powerful Government; Some Conservatives Express Concern at Agenda", *The Washington Post*, 9 de febrero, p. A1.

Walker, David M. (2005), "Testimony: 21st Century Challenges: Performance Budgeting Could Help Promote Necessary Reexamination", GAO-05-709T, Washington, DC, USGAO.

Wilson, Woodrow (1997)[1887], "The Study of Administration", en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (eds.), *Classics of Public Administration*, 4a ed., Thomson Wadsworth, pp. 14-26.

LOS MOTORES DEL CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN MEXICANA: LOS LÍMITES DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

351.6 G912c

Guillermo M. Cejudo

En las últimas dos décadas, la administración pública mexicana ha experimentado una transformación radical. A pesar de que muchos rezagos e insuficiencias afectan aún la operación cotidiana del gobierno, es innegable que el sector público actual es muy distinto al de mediados de la década de los años ochenta. Hace veinte años la estructura del gobierno federal era resultado de una larga tendencia de centralización de poder y recursos en el Ejecutivo; el Estado mexicano había expandido drásticamente su papel en la economía y era una de las fuentes principales de inestabilidad económica, debido al endeudamiento público y el gasto excesivo.[1] Era también una administración que no rendía cuentas, en la que la vigilancia legislativa y el control judicial eran prácticamente inexistentes, y en la que la carrera de los funcionarios públicos estaba determinada por redes clientelares y lealtades personales.[2] En

[1] Por ejemplo, en 1982 el gasto público abarcaba más de 40% del Producto Interno Bruto (PIB) y el gobierno era dueño de más de 1 100 empresas públicas (incluyendo los bancos apenas nacionalizados). Ese año la concentración de recursos públicos en la federación alcanzó su máximo histórico: 90.7% del gasto público, lo que dejaba menos de 10% a estados y municipios; y el déficit fiscal fue de 15.9% del PIB. Para un análisis de la evolución de esos indicadores, véase Marcelo Giugale, O. Lafourcade y Vinh H. Nguyen, *Mexico, a Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, D C, World Bank, 2001; Secogef, *La administración pública contemporánea en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1993.

[2] Merilee Grindle, "Patrons and Clients in the Bureaucracy: Career Networks in Mexico", *Latin American Research Review*, 12, 1977, pp. 37-66; Peter H. Smith, *Labyrin-*

ese entonces se consideraba un gran triunfo en la lucha contra la corrupción, la obligación legal de que cada funcionario presentara una declaración anual de su patrimonio, pero la prevención y la sanción de actividades corruptas eran actividades en gran medida simbólicas, con poco efecto.

Veinte años después, las condiciones de la administración pública han cambiado. Cuantitativamente, el gobierno gasta un porcentaje menor del PIB e interviene menos en la economía, y las finanzas públicas han dejado de ser la principal fuente de inestabilidad económica. Cualitativamente el cambio es aún más marcado: después de varios intentos frustrados, México cuenta ahora con un servicio profesional de carrera en la administración federal, existen leyes que garantizan el acceso a la información gubernamental, y la corrupción –si bien sigue siendo el lastre más grave en el gobierno– parece haber disminuido recientemente, por lo menos en el ámbito federal.

La transformación es evidente. La administración pública de hoy es más pequeña, más vigilada, más transparente, y parece estar en camino de volverse más profesional y menos corrupta. ¿Cómo podemos explicar estos cambios?, ¿esta transformación significa que la Nueva Gerencia Pública (NGP) en México ha sido exitosa?, ¿podemos atribuir estos cambios a reformas deliberadas inspiradas en este supuesto nuevo paradigma? El argumento de este trabajo es precisamente el opuesto: si bien la administración pública ha experimentado una transformación notable, detrás de dichos cambios no ha habido una estrategia premeditada de reforma que se pueda enmarcar como parte de la NGP. El gobierno mexicano ha experimentado desde mediados de los noventa con algunas de las herramientas de la NGP, pero los componentes esenciales de este enfoque –otorgar más autonomía a agencias y funcionarios públicos y usar instrumentos de mercado para fomentar la competencia en el sector público– han estado ausentes de la agenda. En pocas palabras, la NGP se ha aplicado de manera limita-

---

ths of Power: Political Recruitment in Twentieth-century Mexico, Princeton, N J, Princeton University Press, 1979. No obstante, siempre hubo excepciones en áreas en las que la competencia técnica garantizaba estabilidad en el empleo a pesar de vaivenes políticos (Rogelio Hernández, "Les cadres supérieurs de l'administration publique mexicaine", *Revue Française d'Administration Publique*, 70, 1994, pp. 263-270).

da, y no es suficiente como explicación de los cambios radicales que han tenido lugar en la administración pública mexicana.

Si la NGP –como parte de la revolución global que algunos presumen está ocurriendo en el sector público–[3] no ha sido el motor principal detrás del cambio administrativo, entonces ¿qué es lo que explica la transformación mencionada? Este texto propone que los cambios en el sector público mexicano han respondido a dos procesos más amplios: la liberalización económica –que llevó a una redefinición del tamaño y las funciones del sector público– y la democratización política –que impuso nuevas demandas de rendición de cuentas y mejor desempeño del gobierno–. Es decir, los cambios no han sido por simple emulación de lo que otros países hacían con sus aparatos burocráticos, o por imposición de organismos internacionales con una agenda homogeneizadora, sino que han sido consecuencia de la adecuación de la administración pública a los cambios en su entorno político y económico.

En las siguientes páginas se hace un recuento de cómo la NGP entró en la proyecto de modernización del gobierno mexicano y en la agenda de investigación de los expertos en administración pública. Se explica también cómo la NGP es insuficiente como factor explicativo de los cambios en la gestión pública mexicana, y, por tanto, en secciones subsecuentes se analizan los verdaderos motores del cambio administrativo: la liberalización económica y la democratización política. Se concluye con una revisión de los debates pendientes en materia de gestión pública, y de la posible relevancia de la NGP como fuente de soluciones para la administración contemporánea.

Las doctrinas básicas de la NGP

La NGP es un término común en el debate contemporáneo sobre reformas administrativas, pero que carece de fronteras conceptuales claras. Originalmente identificaba tendencias de cambio en el sector

[3] Donald Kettl, *The Global Public Management Revolution*, Washington, Brookings, 2000; David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992.

público en Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido,[4] países que habían instrumentado reformas comprehensivas en la maquinaria del gobierno, en respuesta a lo que se percibía como exceso de rigidez en los procesos y dispendio de recursos. Las soluciones intentadas se basaban en lo que Christopher Hood ha identificado como un cambio drástico de doctrinas administrativas: "de la hechura de las políticas a las habilidades gerenciales; del énfasis en los procesos al énfasis en los productos; de las jerarquías ordenadas a un esquema de mayor competencia en la provisión de servicios públicos; de sistemas homogéneos de pago a sistemas con variación; y de un servicio público uniforme e incluyente a una estructura diversa, con más énfasis en contratos de prestación de servicios".[5] Si bien los mecanismos e instrumentos concretos variaban, el objetivo era claro: mayor competencia en el sector público y estructuras menos jerárquicas y rígidas.

La NGP tiene su fundamento en dos escuelas: la teoría de la elección pública (*public choice*) y el gerencialismo (*managerialism*).[6] Esta combinación no está libre de contradicciones, pues mientras que la teoría de elección pública pone el acento en los mecanismos de mercado y la rendición de cuentas para inducir la competencia entre agencias públicas y reducir las tendencias expansivas de la burocracia, el gerencialismo aboga por otorgar mayor autonomía a los *managers,* reducir las regulaciones y enfocarse en los resultados. La combinación es un equilibrio frágil: mayor autonomía para agencias y gerentes públicos, a cambio de mayores controles en los resultados.

Además de este núcleo de doctrinas sobre autonomía, control y competencia de mercado, la NGP también ha estado asociada con otros elementos originados en la administración del sector privado, como el acento en la calidad, la innovación como fuente de valor, y la medición de resultados como mecanismo de control. Estos componentes son

[4] Michael Barzelay, "Origins of the NPM. An International View from Public Administration/political Science", en Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne y Ewan Ferlie (eds.), *New Public Management, Current Trends and Future Prospects*, Londres, Routledge, 2002, pp. 15-33.

[5] Christopher Hood, "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme", *Accounting, Organizations, and Society,* 20 (2/3), 1995, p. 95.

[6] Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons", *Public Administration,* 69, 1991, pp. 93-109; Peter Aucoin, "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance,* 3, 1990, pp. 115-137.

menos demandantes que las doctrinas señaladas en el párrafo anterior, puesto que no requieren cambios estructurales (como la creación de agencias autónomas o la introducción de contratos de desempeño para los servicios públicos), sino sólo adecuaciones organizacionales, por lo que son relativamente más fáciles de instrumentar. Por tal motivo, han sido estos componentes los que han experimentado mayor difusión.

Si bien el estudio de la NGP estuvo inicialmente circunscrito a los países anglosajones, el análisis pronto se extendió hacia otros casos nacionales, ya fuera para explorar experiencias similares,[7] o contrastantes,[8] y para identificar patrones generales aplicables a países desarrollados,[9] o en vías de desarrollo.[10] Desde la perspectiva de las organizaciones internacionales y los encargados de las reformas, la NGP parecía haberse impuesto en los años noventa como el paradigma dominante. En el debate académico, en cambio, pronto se llegó a tres conclusiones: la NGP no era tan nueva como se suponía;[11] las reformas no respondían a revoluciones globales, sino que el entorno nacional

[7] Peter Aucoin, *The New Public Management. Canada in Comparative Perspective*, Montreal, IRPP, 1995.

[8] B. Guy Peters y Donald J. Savoie (eds.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1998; Alain Guyomarch, "'Public Service', 'Public Management' and the 'Modernization' of French Public Administration", *Public Administration*, 77, 1999, pp. 171-193; Tom Christensen y Per Laegreid (eds.), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, 2001.

[9] Michael Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press-Russell Sage Foundation, 2001, cap. 2. C. Pollit y G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

[10] Luiz Carlos Bresser-Pereira, "New Public Management Reform: Now in the Latin America Agenda, and Yet...", *Revista Internacional de Estudos Políticos*, 9, 2001, pp. 117-140; Donald E. Klingner, "'South of the Border': Progress and Problems in Implementing New Public Management Reforms in Mexico Today", *The American Review of Public Administration*, 30, 2000, pp. 365-373; Andrew Nickson, "Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management", *Reforma y democracia*, 24, 2002, pp. 113-140.

[11] Christopher Hood y Michael W. Jackson, *Administrative Argument*, Aldershot, Dartmouth, 1991; Laurence Lynn, "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood for", *Public Administration Review*, 61, 2001, pp. 144-160.

afectaba las trayectorias de reforma;[12] y, finalmente, las reformas inspiradas por la NGP no garantizaban cambios sustanciales en la gestión del sector público.[13]

La visión mexicana de la NGP

En el caso mexicano, aunque no ha habido programas comprehensivos de reforma de estilo gerencial como la impulsada en otros países (Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido como casos paradigmáticos; y Brasil y Chile como ejemplos en América Latina), el discurso y el análisis administrativo de los últimos años no han sido ajenos a la NGP. Al igual que lo ocurrido en otros casos, las doctrinas asociadas con la NGP fueron recibidas -salvo algunas excepciones- con gran escepticismo por los académicos y con mucho entusiasmo por los encargados de diseñar e instrumentar reformas. Para los primeros, la NGP padecía de un problema básico: si bien se aceptaba el diagnóstico sobre la necesidad de cambio en el sector público, no era claro que el conjunto de "soluciones" estilo NGP correspondiera con los problemas concretos de la administración mexicana:

> [...] ninguna reforma administrativa que se conciba a sí misma como una transformación exclusivamente técnica, basada en palabras como "calidad", "innovación", "cliente", "evaluación por resultados", tendrá posibilidades de éxito en el corto plazo en "hábitats" administrativos altamente clientelares [...] poco responsables (al ser la vigilancia tanto del Congreso como dentro del ejecutivo, poco integradas y capaces), basados en la lealtad pero poco profesionales (al ser el servicio civil inexistente o dé-

[12] Norman Flynn, "Explaining the New Public Management. The Importance of Context", en Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne y Ewan Ferlie (eds.), *New Public Management, Current Trends and Future Prospects*, Londres, Routledge, 2002, pp. 57-76.

[13] Christopher Pollit, "Is the Emperor in his Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform", *Public Management,* 2, 2000, pp. 181-199. Desde luego, no es sencillo identificar cuándo una reforma se traduce en mejoras en la administración (Jonathan Boston, "The Challenge of Evaluating Systematic Change: The Case of Public Management Reform in New Zealand", *International Public Management Journal,* 3, 2001, pp. 309-325; George Boyne, "What is public sector improvement?", *Public Administration,* 81, 2003, pp. 211-227).

> bil), acostumbrados a la opacidad informativa y la sobre normativización (como mecanismos para diluir responsabilidades, tomando decisiones de manera autoritaria y poco dados a la negociación y la cooperación).[14]

En palabras de María del Carmen Pardo, las reformas gerenciales intentadas en México representan

> una propuesta conceptual pobre que "importa" por no decir que copia términos y hasta frases que aparecen en documentos de organismos internacionales como la OCDE o el Banco Mundial [y que] no toca los elementos estructurales y valorativos de la administración pública tradicional y apuesta a un tipo de funcionario que existe en la imaginación de los promotores.[15]

En suma, se argüía con razón que las reformas gerenciales, enfocadas a aspectos organizacionales del sector público, eran un mal sustituto para las reformas más profundas que se requerían, y que tenían que ver con: *a)* la profesionalización de los servidores públicos, para

[14] Juan Pablo Guerrero, "La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Cuadernos de Trabajo* AP, 2001.

[15] María del Carmen Pardo, "Propuesta del gobierno Fox para reformar la administración pública", ponencia presentada en el *IX* Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2004, p. 7. Se decía también que la NGP inevitablemente chocaría con la cultura organizacional mexicana, influida por una larga tradición de patrimonialismo, y con "usos y costumbres" ajenos a los requerimientos de ese estilo de gestión. Sobre patrimonialismo, véase David Arellano Gault, *Mexican Public Sector Reform: Patrimonialist Values and Governmental Organisation Culture in Mexico*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de trabajo, División de Administración Pública 82, 2000. Sobre usos y costumbres, consúltese Enrique Cabrero, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública*, IX, 2000, p. 191, donde se explica cómo los supuestos sobre los que descansan muchas doctrinas administrativas y de políticas pública no siempre siguen siendo válidas en entornos con distintos regímenes políticos, modelos de gestión, referentes institucionales, y tradiciones culturales y simbólicas, que él llama las "dimensiones olvidadas" en los estudios de políticas públicas (*cf.*, del mismo autor, *Del Administrador al Gerente Público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997).

dejar atrás los patrones basados en camarillas y lealtades personales, y *b)* la creación de mecanismos de rendición de cuentas que permitieran vigilar a una administración que estaba acostumbrada a trabajar con discrecionalidad y sin control externo.[16]

Para los encargados de las reformas, en cambio, la NGP prometía resultados relativamente fáciles sin costos excesivos; ofrecía también el argumento de la revolución global como justificación para iniciar reformas.[17] Por ello, no es extraño que, desde mediados de los noventa, ideas sobre la calidad total, la reinvención del gobierno, la reingeniería de procesos, la innovación en el sector público y el acento en los resultados hayan entrado en el vocabulario cotidiano de la administración pública. Sin embargo, el arribo de las doctrinas de la NGP a México no se debió a un plan deliberado o a una estrategia coordinada desde el gobierno federal. Por el contrario, la retórica gerencial empezó a permear las decisiones en materia de gestión pública en algunos casos aislados. Como ejemplo están los gobiernos municipales que experimentaron con algunas de estas técnicas desde principios de los años noventa –analizados en diversas publicaciones de Enrique Cabrero–,[18] o los programas de modernización intentados –con distintos grados de éxito– por los gobiernos de Nuevo León, Guanajuato o el Distrito Federal.[19] En el ámbito de la administración federal, el primer intento

[16] David Arellano Gault, "Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México", *Reforma y democracia,* 23, 2002, pp. 8-40; José Luis Méndez, "¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa", *Reforma y democracia,* 17, 1999, pp. 219-246.

[17] Veánse Christopher Pollit, "Convergence: The Useful Myth?", *Public Administration,* 79, 2001, pp. 935-938; Carles Ramió, "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", *Reforma y democracia,* 21, 2001, pp. 75-116.

[18] Por ejemplo, Enrique Cabrero, *Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México,* México, CIDE-Fundación Ford, 2001.

[19] Ramón Muñoz, *Pasión por un buen gobierno: administración por calidad en el gobierno de Vicente Fox,* México, Disem, 1999; Santiago Roel, *Estrategias para un gobierno competitivo: cómo lograr administración pública de calidad. Un nuevo paradigma,* Monterrey, Ediciones Castillo, 1996; David Arellano Gault, "Challenges for the New Public Management: Organizational Culture and the Administrative Modernization Program in Mexico City (1995-1997)", *The American Review of Public Administration,* 30, 2000, pp. 400-413.

fue en la ahora desaparecida Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; un pequeño grupo de funcionarios aprovechó la reorganización que se llevó a cabo en la dependencia para las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, para impulsar un programa de modernización que introdujo varios elementos de la NGP, pero que no se extendió hacia el resto de la burocracia federal.[20]

La primera ronda: el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal

El primer intento por una reforma comprehensiva de la administración federal ocurrió a finales de 1994. El gobierno de Ernesto Zedillo anunció la transformación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (fundada en 1982 como instancia de combate a la corrupción y control interno de la administración), en una nueva Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), a cargo de la modernización administrativa del gobierno mexicano; la agencia específica a cargo del proyecto modernizador fue la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA), una oficina en la Secodam cuya primera tarea fue preparar el plan de modernización para la administración pública federal. Los objetivos se habían estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual buscaba flexibilidad, eficiencia y rendición de cuentas en el sector público y la creación de un servicio civil de carrera profesional. Para diseñar el plan, la UDA se basó en las experiencias de reforma en países de la OCDE, particularmente el Reino Unido -se contó incluso con la asesoría de Kate Jenkins, quien había colaborado en los proyectos de reforma del gobierno de Margaret Thatcher-.[21] También influyeron las experiencias de algunos gobiernos estatales de México (especialmente en lo referente a técnicas de gestión de calidad total en el sector público en Nuevo León).

[20] Dicha experiencia está descrita en Antonio Argüelles y José Antonio Gómez Mandujano, *La desconcentración en el proceso de modernización económica de México: el caso de Secofi*, México, Porrúa, 1992.

[21] George Philip, "Ideas and Policy Transfer. Mexican Civil Service Reform", *Future Governance Paper*, 13, 2003, Londres.

Pero el proyecto no tuvo buen inicio. En primer lugar, la crisis económica que se desató en diciembre de 1994 desvió la atención del gobierno a temas más urgentes y redujo los recursos disponibles para la modernización administrativa. Además, a principios de 1996, mientras el plan de modernización se formulaba, Norma Samaniego renunció a su puesto como secretaria de la Contraloría y fue reemplazada por Arsenio Farell, un político de línea dura y poco familiarizado con las prácticas contemporáneas de gestión. El cambio modificó el estilo de trabajo de la Secodam, ya que Farell estaba más interesado en las actividades de control que en el tema de la modernización.[22] Sin embargo, la UDA siguió adelante con la preparación del proyecto, que el presidente presentó formalmente en mayo de 1996.

El resultado fue el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (Promap), que pretendía servir como guía para la introducción de prácticas de nueva gerencia en el gobierno federal y la reorganización del régimen de relaciones laborales.[23] A pesar de las condiciones adversas, la UDA llevó a cabo algunas actividades para introducir las prácticas de gestión en la administración pública. Como resultado, hubo algunos cambios cualitativos en el trabajo de las agencias operativas; específicamente, se pidió a cada oficina que realizara una planeación estratégica básica (misión, objetivos, visión, etc.) y fijara estándares de calidad, plazos y otros factores relativos al desempeño de sus tareas. A finales de 1997, cerca de 65% de las agencias de gobierno ya había desarrollado sus indicadores y estándares de desempeño.[24] La UDA también brindó apoyo a algunas oficinas públicas en el desarrollo de técnicas y actividades típicas de NGP como procesos de reingeniería, gestión de calidad total y contratación de proveedores de servicios.[25]

[22] Comunicación personal con Santiago Roel, ex titular de la UDA.

[23] El Promap incluía cuatro subprogramas: participación y atención ciudadana; descentralización y/o desconcentración administrativa; medición y evaluación de la gestión pública, y dignificación, profesionalización y ética del servidor público. Secodam, *Programa de Modernización de la Administración Pública*, México, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1996.

[24] Méndez, art. cit., pp. 219-246.

[25] Asimismo, como parte de la puesta en práctica del Promap, se firmaron Bases de Coordinación entre la Secodam y las demás secretarías, que incluían, entre otros

Al mismo tiempo, otra reforma inspirada en la NGP tuvo lugar en la Secretaría de Hacienda. La Unidad de Política y Control Presupuestal diseñó una reforma al sistema presupuestario con la intención explícita de diseñar un sistema que ligara presupuestos con objetivos, y que permitiera un control más estricto por parte de Hacienda en el manejo de los recursos públicos.[26] Esta reforma no era parte del Promap, y la Secodam no intervino en su diseño, lo que, paradójicamente, facilitó su instrumentación, pues Hacienda gozó de autonomía para impulsar esta reforma.[27] Aunque no se cumplió con el propósito de crear un sistema presupuestario realmente basado en resultados, ni de otorgar mayor autonomía a las agencias públicas en su manejo financiero, la reforma fue al menos exitosa en su intento de mejorar el control de Hacienda sobre los gastos de las dependencias federales.

En contraste, el trabajo de la UDA no llegó muy lejos. Los recursos humanos y financieros disponibles eran insuficientes para instrumentar la política plenamente, y no tenía el respaldo político necesario. En 1998, Santiago Roel renunció a la UDA debido a los desacuerdos que tuvo con Farell; la instrumentación del Promap continuó, pero perdió *momentum*. Los recortes presupuestales de 1998 (por la reducción de los precios del petróleo, que tuvo un fuerte efecto en las finanzas públicas) limitaron severamente los recursos disponibles para actividades de capacitación, además, la cercanía de la elección presidencial de 2000 distrajo la atención de la mayoría de los políticos y funcionarios de alto nivel. Así la primera ronda de la NGP en México terminaba con escasos resultados.

---

aspectos, la creación de indicadores de desempeño y estándares de calidad, al tiempo que la Secodam se comprometía a elaborar guías técnicas para facilitarlo.

[26] Jorge A. Chávez Presa, *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

[27] Guillermo M. Cejudo, "Public Management Policy Change in Mexico, 1982-2000", *International Public Management Journal*, 6, 2003, *passim*.

La segunda ronda: La estrategia de innovación del gobierno de Fox

A pesar de los pocos resultados que se obtuvieron en los primeros intentos de reformas gerenciales, después del triunfo de Vicente Fox en su campaña por la presidencia de la república, el tema entró de nuevo a la agenda del gobierno.[28] Durante el periodo de transición entre la elección del 2 de julio de 2000 y la toma de posesión, se empezó a revelar el estilo de la nueva administración. Se resaltaron las virtudes de la gestión privada (lo que era entendible dado el origen laboral de buena parte de los integrantes del nuevo gobierno, incluido el presidente), y se introdujeron, con insistencia, conceptos provenientes del movimiento de reinvención de gobierno en Estados Unidos desde principios de la década de los noventa. En particular, fue notoria la inclinación por los temas de cambio en la cultura organizacional, motivación, planeación estratégica, excelencia, calidad total y reingeniería, pero sin referencia a cambios sustanciales en la estructura y política de personal en el sector público.

En un intento por dar coherencia a la labor gubernamental y facilitar la colaboración entre distintas agencias, durante la presentación de los miembros de su gabinete, Fox anunció la creación de tres coordinaciones (orden y respeto, desarrollo humano y crecimiento con calidad) que funcionarían como instancias con capacidad de supervisión sobre las secretarías de Estado. Se crearon también oficinas especializadas encargadas de asuntos prioritarios en la agenda presidencial, como los mexi-

[28] Durante la competida campaña electoral de 1999-2000, la atención se centró en la posibilidad de alternancia en la presidencia de la república, por lo que las menciones a temas de gestión pública fueron pocas [a pesar de que colaboradores cercanos a los dos principales candidatos –Esteban Moctezuma en el equipo de Francisco Labastida, candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y Ramón Muñoz en el equipo de Vicente Fox, candidato de la coalición Alianza por el Cambio– habían publicado recientemente libros sobre materias relacionadas]. Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer, *A New Public Management in Mexico: Towards a Government that Produces Results*, Aldershot, Ashgate, 2001; Muñoz, *op. cit.* Al respecto, es notable que, a pesar de los acalorados ataques al gobierno y al partido en el poder por parte de Fox, no se hubiera desarrollado una retórica antiburocrática, aunque sí se señalaban supuestos deficiencias y problemas de la administración federal.

canos en el extranjero, los indígenas, la lucha contra la discriminación, y el desarrollo regional, entre otras. Sin embargo, el fundamento legal de estas coordinaciones era un decreto presidencial, mientras que las funciones de las secretarías están determinadas por la ley. Además no había claridad sobre la distribución de responsabilidades entre las partes de gobierno, y las contradicciones entre distintos miembros del gabinete se volvieron comunes. Pocos meses después de creadas, dichas oficinas fueron cuestionadas incluso por los propios colaboradores de Fox. En lugar de servir como mecanismos de coordinación del quehacer gubernamental, estas agencias agravaron el problema de falta de coherencia en la distribución de funciones entre diversas instancias del gobierno. En consecuencia, muchas de estas oficinas y coordinaciones han desaparecido o mantienen un bajo perfil. La única excepción a este patrón fue la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, creada con el propósito de fomentar cambios administrativos en el gobierno federal. Los objetivos del gobierno de Vicente Fox en términos de reforma administrativa se plasmaron en un documento llamado *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental* escrito por Ramón Muñoz,[29] encargado de la Oficina de Innovación y quien ha sido uno de los colaboradores más influyentes y cercanos al presidente. El *Modelo Estratégico* no especificaba las políticas que el gobierno trataría de impulsar, sino que se limitaba a expresar la intención de promover prácticas administrativas del sector privado en la administración pública y manifestaba el carácter gerencial de la estrategia de reforma del sector público.

Dos años después, la Oficina de Innovación emitió una *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*, que incluía seis objetivos: un gobierno que cueste menos, un gobierno de calidad, un gobierno profesional, un gobierno digital, un gobierno de mejora regulatoria y un gobierno honesto y transparente.[30] La responsabilidad sobre cada uno de estos

[29] Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental*, México, Gobierno de la República, 2001.

[30] La *Agenda* está disponible en *ttp://www.innova.gob.mx/archivos/9/files/archivos/sip-5049.pd*. Véase también Ramón Muñoz, *Innovación gubernamental: el paradigma de buen gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004. La crónica oficial del cambio administrativo durante el gobierno de Fox se encuentra en Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

objetivos fue asignada a funcionarios de distintas dependencias, en algunos casos a oficinas específicas (como la Comisión de Mejora Regulatoria), pero en realidad la *Agenda* fue un intento por dar coherencia a diversas iniciativas desligadas que ya estaban en marcha, más que un esfuerzo consciente por iniciar reformas. En efecto, el programa de mejora regulatoria se había iniciado en el gobierno de Zedillo; la estrategia de combate a la corrupción existía desde que inició el gobierno de Fox, y los programas de reducción de costos eran continuación de programas rutinarios (como el programa de retiro voluntario) o respuesta a restricciones presupuestales impuestas por el Congreso (como la orden de reducir el número de mandos medios y superiores establecida en el presupuesto de egresos de 2004).

Los resultados de esta segunda ronda de reformas gerenciales han sido variados. El gobierno ha introducido tecnologías de información en múltiples áreas de la administración, y se han promovido varias iniciativas similares a las de países de la OCDE, como premios a la innovación, cartas ciudadanas y simplificación de trámites, así como un enfoque hacia el usuario en los servicios públicos (por ejemplo en el IMSS y el Infonavit). Sin embargo, ninguno de los cambios iniciados por Fox en materia de gestión pública ha asumido los componentes centrales de la Nueva Gestión Pública: la introducción de competencia y los mecanismos de mercado en el sector público, la sustitución de jerarquías verticales por estructuras basadas en contratos y la creación de agencias autónomas para implementar políticas y prestar servicios. En pocas palabras, los encargados de impulsar las dos rondas de reformas gerencialistas en México han optado por el camino fácil: se adopta la retórica en torno a la calidad, los usuarios, la innovación y los resultados, pero las políticas iniciadas son sólo superficiales. Es, desde luego, más sencillo otorgar premios a la innovación que crear competencia entre agencias públicas; es más sencillo crear cartas ciudadanas que otorgar autonomía a las organizaciones públicas en el manejo de su personal y de su presupuesto. Los procesos de planeación estratégica que se llevan a cabo en las oficinas gubernamentales han sido incorporados a la rutina de trámites y procedimientos que cumplir, y tienen poco que ver con un verdadero enfoque en los resultados. Los indicadores de desempeño y los resultados anuales no son un insumo en la toma de decisiones sobre el presupuesto. Es cierto que la administración pública mexicana

usa más tecnología, pero sigue siendo excesivamente jerárquica, centralizada y con normas presupuestas que no permiten planeación a largo plazo. Los funcionarios públicos siguen concentrados en cumplir con la normatividad legal y las regulaciones sobre el uso de recursos, más que en alcanzar los resultados de su organización. El propio gobierno federal, en un diagnóstico realizado por las secretarías de la Función Pública y de Hacienda, reconoce los limitados alcances de las reformas gerenciales:

> La definición de objetivos no es siempre adecuada y en ocasiones no se cuenta con planes de acción claros y detallados, por lo que no es fácil definir cómo alcanzar los objetivos. Tampoco se da seguimiento completo a los planes ni a los proyectos iniciados [...] En algunas ocasiones, las responsabilidades de cada puesto no están alineadas con la estrategia [...] El estudio mostró que en algunos casos, el control presupuestal no considera la funcionalidad de las estructuras, sus estrategias y objetivos [...] Aunque hay avances apreciables, la cultura gerencial todavía está orientada a cumplir con los requerimientos del cargo y las instrucciones de los niveles superiores, sin tener en cuenta los resultados. Esta actitud impide conocer cómo incide cada puesto y cada unidad en el cumplimiento de la estrategia y en el logro de los objetivos organizacionales.[31]

Es posible concluir entonces que la experiencia de la NGP en México muestra, en acuerdo con Pollit, que puede haber convergencia en el debate retórico sobre las reformas y en algunas decisiones sobre políticas de gestión pública,[32] pero que eso no garantiza que los resultados sean similares en todos los casos, sobre todo si la convergencia es sólo en el vocabulario y no se extiende a los componentes centrales de la NGP.

[31] "Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera", México, Secretaría de la Función Pública/Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2004, pp. 17-19.

[32] Pollit, "Convergence...", art. cit., pp. 939 y ss.

Los motores del cambio administrativo

Después de una década de intentos por aplicar reformas estilo NGP en México, es claro que los logros han sido limitados. Si la NGP no es el principal factor detrás de los cambios sustanciales en la administración pública mexicana, entonces ¿dónde debemos buscar las explicaciones? Como sugerí en la introducción, la mayor parte de los cambios que ha experimentado la administración pública mexicana no ha sido producto de una reforma comprehensiva que haya sido diseñada de acuerdo con una lógica uniforme. Por el contrario, dichos cambios, sin duda drásticos, responden a dos procesos más amplios en la política y la economía, que han tenido un efecto significativo, así sea indirecto, en la gestión pública.

La liberalización económica

El primer proceso fue la liberalización económica, y, en concreto, la respuesta gubernamental a la crisis económica de los años ochenta. La solución inicial, intentada por el gobierno de Miguel de la Madrid en 1982, fue simplemente reorganizar la administración y reducir costos. Sin embargo, cuando las medidas iniciales no surtieron efecto,[33] fue claro que lo necesario era una redefinición del modelo económico. En 1985, en contraste con declaraciones previas que defendían el papel activo del gobierno en la economía, De la Madrid describió al Estado

[33] Al principio de su gobierno, De la Madrid pensó que la economía se recuperaría en dos años, por lo que las medidas se diseñaron con ese cálculo. El primer programa de ajuste, el Programa Inmediato de Recuperación Económica *PIRE*, se diseñó con una perspectiva de tres años y su objetivo principal era mejorar el desempeño económico de las empresas paraestatales para, de esta manera, aumentar el ingreso gubernamental y combatir los efectos de la crisis. Sin embargo, esto no ocurrió así y las condiciones económicas empeoraron después de 1985. Simultáneamente, el costo político de la crisis se reflejó en la derrota electoral en algunas alcaldías y el surgimiento de un activismo político sin precedentes en algunos estados del norte del país contra del gobierno central (especialmente en Chihuahua). Además, factores coyunturales, como el terremoto de septiembre de 1985 en la Ciudad de México y otra reducción en los precios de exportación del petróleo en el primer trimestre de 1986, agudizaron los problemas del país.

mexicano como un "Estado obeso".[34] Propuso "adelgazarlo" mediante la privatización de paraestatales, la desregulación de la economía, la apertura a la competencia externa y la reducción del presupuesto.[35]

En 1982, las medidas de austeridad adoptadas consistían sólo en reducir la inversión pública en proyectos nuevos e infraestructura. En cambio, en 1985, 70% de los recortes se aplicó al gasto corriente. Las decisiones sobre gestión pública se orientaron en una nueva dirección: reducción del aparato gubernamental (con el eufemismo de "redimensionamiento del Estado"). Por primera vez, el gobierno efectuó recortes de funcionarios públicos hasta el nivel de subsecretarías. Debido a la alianza entre burocracia, partido y gobierno, el efecto más importante no fue el recorte en sí mismo, sino sus implicaciones, sobre todo el hecho de que significaba una marcha atrás en las tendencias de expansión del rol del Estado en la economía.[36] Este cambio de estrategia se profundizaría aún más durante los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, cuando se consolidó el modelo de economía abierta, con un Estado menos interventor.

A pesar del enorme efecto de la crisis económica y de la respuesta liberalizadora del gobierno en la administración pública, es necesario señalar que los efectos fueron indirectos. La crisis económica no llevó, como en otros países (Nueva Zelanda o el Reino Unido), a una estrategia comprehensiva para modificar el aparato público e introducir mecanismos de mercado en el gobierno. El "redimensionamiento del Estado" era sólo

[34] Luis F. Aguilar, "La Reforma del Estado Mexicano", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas,* 47, 1994, pp. 121-144.

[35] Este cambio se vio favorecido por el poder creciente de la facción tecnócrata dentro de la elite política, que dominarían el escenario político en la siguiente década. El líder de este nuevo equipo era Carlos Salinas de Gortari, el secretario de Programación y Presupuesto, quien había impulsado una estrategia más agresiva de liberalización (Miguel Ángel Centeno, *Democracy Within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1994).

[36] El recorte fue resultado no sólo de las medidas iniciales de 1985, sino también de otras medidas adoptadas como respuesta al incremento en las tasas de inflación en 1987 y a los problemas del mercado accionario. Además, como parte del Pacto de Solidaridad Económica, en enero de 1988 el gobierno se comprometió a una política de austeridad que llevó a la eliminación de más de 13 mil puestos de personal público de confianza, al inicio de un programa de retiro voluntario para los empleados del sector público. Aguilar, art. cit., pp. 156-157.

una política reactiva ante la urgencia de reducir costos: no hubo cambios significativos en la estructura institucional del gobierno ni se instrumentó un plan dedicado a reformar la administración en su conjunto. Fue, simplemente, una reacción a condiciones económicas adversas y podría ser considerada un efecto secundario de la política económica.

La democratización política

Pero la transformación económica no era el único proceso de gran alcance en México. Al tiempo que la economía se liberalizaba, en el ámbito político había también cambios drásticos. Lenta pero continuamente ocurría la transición de un sistema autoritario dominado por un solo partido político, a un régimen de democracia electoral con múltiples partidos en competencia. Desde mediados de los años ochenta, la hegemonía del PRI se enfrentaba a retos significativos en los espacios municipal y estatal. Pero el momento crucial en términos de los efectos del proceso democratizador en la gestión pública fue la elección de 1997, que resultó en un Congreso en el que por primera vez la mayoría no estaba en manos del PRI. Esto significó dos cosas: en primer lugar el gobierno no contaba ya con la libertad de tomar decisiones sobre el sector público sin tener que llegar a acuerdos con la oposición, y en segundo, por primera vez el legislativo cumpliría con su papel de vigilante del Ejecutivo federal.

Las primeras implicaciones del papel más activo del Congreso en términos de la gestión pública fueron cambios destinados a disminuir la discrecionalidad del gasto público y a fortalecer la capacidad del Congreso para vigilar al Ejecutivo. El Congreso comenzó a participar más activamente en la discusión del presupuesto, y tomó decisiones de gran alcance, como la eliminación de la llamada "partida secreta" y, sobre todo, la creación de la Auditoría Superior de la Federación (a partir de una iniciativa presidencial que tardó varios años en discutirse) cuyo propósito era tener una instancia más objetiva y profesional para auditar el gasto federal.[37]

[37] Manuel Solares Mendiola, *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, 2004.

El Ejecutivo también estaba interesado en fomentar una imagen de transparencia y rendición de cuentas. La reforma presupuestal ya mencionada era parte de este intento por hacer más eficiente el gasto gubernamental y más transparente su ejercicio. De la misma forma, el gobierno intentó algunas medidas para reducir la corrupción, consciente de que era uno de los temas que más insatisfacción generaban en la ciudadanía. Desde 1995, la Secretaría de Hacienda trató de imponer algo de orden en los pagos de sueldos y prestaciones a funcionarios públicos,[38] y la Contraloría inició un programa de procesamiento electrónico de las compras gubernamentales *(Compranet)*, que no sólo redujo la discrecionalidad en la contratación de servicios y la adquisición de bienes, sino que redujo costos y aumentó el número de proveedores del gobierno.

Esta tendencia por crear mecanismos que reforzaran la rendición de cuentas del gobierno se consolidó con el triunfo de la oposición en las elecciones presidenciales de 2000. Con la alternancia en la presidencia de la república no sólo cambió la elite política que tomaba las principales decisiones del gobierno sino que, en el ámbito de la gestión pública, se rompieron los patrones de lealtades personales y redes clientelares que dominaron a la burocracia en el régimen priísta.[39] El proceso de democratización desató presiones para que la administración pública fuera más transparente y eficaz en atender las demandas ciudadanas. Así, al mismo tiempo que el presidente Fox creaba la Oficina de Innovación Gubernamental para iniciar reformas de estilo gerencial, también daba inicio la llamada Cruzada contra la Corrupción,[40] que si bien no estuvo a la altura de las altas expectativas generadas al inicio de la administración –sobre todo al fallar en perseguir y castigar a políticos corruptos del régimen anterior–, sí ha logrado instaurar nuevas prácticas de prevención. Tanto la Comisión Intersecretarial de Combate a la Corrupción, como la Unidad de Vinculación para la

[38] Luis Guillermo Ibarra, "The Civil Service in Mexico", París, OECD HRM Working Party Meeting, 2000.

[39] Roderic Ai Camp, *Mexico's Mandarins. Crafting a Power Elite for the Twenty-first Century*, Berkeley, University of California Press, 2002.

[40] Stephen D. Morris, "Fox's Anti-Corruption Campaign in Mexico: A Preliminary Look at Approaches and Strategy", Washington DC, trabajo presentado en la reunión de la Latin American Studies Association, septiembre 6-8, 2001.

Transparencia han logrado cambiar el interés en los crímenes pasados hacia uno en oportunidades de prevención.[41]

Pero quizá los cambios más significativos en materia de gestión pública del gobierno de Fox han provenido de dos reformas que, de nuevo, poco tienen que ver con la NGP, y que son producto de presiones derivadas de la competencia democrática y la creciente importancia del Legislativo en la vigilancia de la burocracia. La primera reforma se refiere a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, que se originó a partir de una intensa movilización por parte de organizaciones civiles y medios de comunicación (reunidos en el llamado Grupo Oaxaca) y a la creciente participación del Legislativo en el diseño de políticas públicas. A pesar de la resistencia inicial del gobierno de Fox, en julio de 2002 el Congreso aprobó la ley de transparencia, que ha servido como un mecanismo para inducir un mejor desempeño en el gobierno y garantizar una rendición de cuentas efectiva.[42] De manera paralela, el Congreso no sólo ha fortalecido sus mecanismos de vigilancia, sino que también ha aumentado su participación en el diseño de los presupuestos anuales.[43]

El otro cambio, también originado en el Congreso, fue la creación de un servicio civil de carrera en la administración federal, a partir de iniciativas de ley propuestas por dos senadores, uno del PRI y otro del PAN. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal también transformó a la Secodam en una Secretaría de la Función Pública, encargada de instrumentar el nuevo sistema. Es claro que el efecto de esta reforma es de largo plazo –y que el cambio de gobierno en 2006 será una prueba para el nuevo sistema–, pero

[41] Secretaría de la Función Pública, *Tercer Informe de Labores 2002-2003*, México, Secretaría de la Función Pública, 2003.

[42] Desde luego, hay algunas dudas sobre el efecto en el largo plazo de estas reformas, ya que las dependencias del gobierno no recibieron presupuesto adicional para cumplir con las peticiones de información, además de que muchas inercias burocráticas van en contra de los objetivos de transparencia. Véase Law Juliet Gill y Sallie Hughes, "Bureaucratic Compliance with Mexico's New Access to Information Law", *Critical Studies in Media Communication*, 22, 2005, *passim*.

[43] Laura Sour, Irma Ortega y Sergio San Sebastián, *Política Presupuestaria durante la Transición a la Democracia en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de trabajo 142, 2003.

el que se haya creado un sistema basado en el mérito y que, a pesar de algunas resistencias iniciales,[44] se haya emitido la regulación necesaria y los procedimientos iniciales estén ya en operación, refleja un cambio sustancial que será, potencialmente, uno de los legados más importante del gobierno de Fox.[45]

Así, queda claro que, más que reformas inspiradas por la NGP, los cambios más importantes en la administración pública en los últimos años han sido producto indirecto del proceso de democratización, sobre todo a partir de 1997 y con mayor fuerza desde 2000. La competencia electoral y la mayor diversidad partidista en el Congreso han transformado los patrones de comportamiento en la burocracia mexicana. Para los funcionarios públicos ha quedado claro que, para impulsar su carrera en este nuevo entorno, la lealtad al presidente ya no es suficiente, y que los partidos políticos y los legisladores tienen cada vez mayor interés y capacidad en vigilar el desempeño gubernamental.[46] Estos cambios tienen efectos más poderosos que cualquier iniciativa por fomentar la innovación, el acento en la calidad, o cualquier otra adecuación menor, como las intentadas hasta ahora en el marco de la NGP.

[44] David Arellano Gault y Donald E. Klinger, "Mexico's Career Service Law and NPM Implementation: Governance, Political Culture and Public Administrative Reform", manuscrito, 2004.

[45] Sobre los efectos de estas reformas legales en la operación de la rendición de cuentas, véase Guillermo M. Cejudo, "Todas las piezas en su lugar. La arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México", en *Quinto Certamen Nacional de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2006.

[46] Eduardo Guerrero, "La reinvención del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la administración pública de México", Lisboa, trabajo presentado en el VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, octubre 8-11, 2002. Sobre cómo la competencia electoral también ha tenido efectos en el ámbito estatal, véase Caroline C. Beer, *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Notre Dame, Ind., University of Notre Dame Press, 2003.

Conclusión: Más allá de la NGP como explicación de los cambios en el sector público

El debate sobre la NGP se ha basado en dos supuestos erróneos: *a)* que existe una ola mundial de reformas similares que están llevando el gobierno de un pasado burocrático a un futuro gerencial, y *b)* que todos los cambios en el sector público están enmarcados en este nuevo paradigma. El análisis del caso mexicano aporta evidencia para rechazar ambas conjeturas. Como se explicó en este trabajo, la administración pública mexicana ha experimentado cambios sustanciales, pero éstos no han sido resultado de los intentos de reforma inspirados por la NGP, sino de los efectos de los procesos de liberalización económica y democratización política. La experiencia mexicana con la NGP (en la forma de los proyectos de Modernización Administrativa del gobierno de Ernesto Zedillo y de Innovación Gubernamental del gobierno de Vicente Fox) se ha basado en reformas organizacionales tímidas, que modifican el vocabulario y algunas prácticas gerenciales, pero que no afectan la estructura centralizada y jerárquica del sector público, y que no otorgan más autonomía a las agencias públicas, no basan las decisiones presupuestales en las evaluaciones de resultados, y no introducen incentivos de mercado en el sector público.

La administración pública mexicana es más pequeña debido al programa de redimensionamiento iniciado en los ochenta en respuesta a la crisis económica; es más transparente por la presión de organizaciones civiles y medios de comunicación; está en vías de volverse más profesional por reformas estilo weberiano que han creado un servicio profesional basado en el mérito, y tiene que adecuarse a nuevos mecanismos de rendición de cuentas generados por la creciente vigilancia del Congreso y de los partidos políticos. Los efectos de la NGP –magnificados por la retórica gubernamental– palidecen frente a las consecuencias de estos cambios generados por otras vías.

Este análisis también arroja luz sobre otros debates más amplios respecto a la NGP. En primer lugar, en contra de quienes ven la NGP como una revolución global, inevitable y homogeneizante, la experiencia mexicana contribuye a la ya larga lista de casos que demuestran que, en realidad, dicha revolución global es más una estrategia

retórica para justificar reformas o vender libros, que una realidad. El estudio de las reformas al sector público, sobre todo en el caso de países en desarrollo, se ha enfocado, erróneamente, en la transferencia de políticas y en la difusión de mejores prácticas,[47] lo que sólo muestra una parte de la realidad. El caso de México, como el de la mayor parte de los países de ingreso medio, muestra que, en gran medida, las reformas al sector público son una respuesta a agendas nacionales, no a presiones externas ni a dictados de organismos internacionales.

También se puede concluir, en segundo término, que no todos los cambios en la administración provienen de reformas deliberadas y congruentes. La experiencia de Nueva Zelanda, referente obligado en los estudios sobre NGP, hizo que los análisis se enfocaran a buscar estrategias comprehensivas de reforma, como la del Tesoro neocelandés, pero en otros casos, como el mexicano, el cambio proviene más de la acumulación de reformas aisladas y procesos graduales, que de transformaciones rápidas y radicales. Como corolario, también puede señalarse que no todos los cambios tienen que originarse en la NGP, pues, como muestra el caso mexicano, los cambios también provienen de reformas más "tradicionales" que buscan mejorar la rendición de cuentas o fomentar la profesionalización.[48]

Por último, hacer hincapié en los límites de la NGP en su versión mexicana no quiere decir que las reformas de este tipo hayan dejado de ser relevantes. Como se demostró en este trabajo, los cambios en el sector público no han sido consecuencia de la NGP pues ésta se ha aplicado sólo en su versión *light*, sin atacar los problemas de sobre-centralización y jerarquización de la administración pública. Conforme

[47] Algunos ejemplos de esta visión pueden encontrarse en McCourt y Minogue (eds.), *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*, Chelthenham, Edward Elgar, 2001; Ann Marie Bissesar (ed.), *Policy Transfer, New Public Management and Globalization. Mexico and the Caribbean*, Lanhan, University Press of America, 2002; y Nickson, art. cit., pp. 113-140.

[48] Sobre distintos tipos de reforma, véase Koldo Echebarría, "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales", *Reforma y democracia*, 18, 2000, pp. 79-98, y Blanca Heredia y Ben Ross Schneider, "The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries", en Blanca Heredia y Ben Ross Schneider (eds.), *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Boulder, North-South Center Press, 2003, pp. 1-29.

la administración se vuelva más profesional y haya mejores mecanismos de rendición de cuentas, se hará necesario reabrir el debate sobre cuáles opciones de reforma -gerenciales o no- son las mejores para atacar la rigidez y la burocratización excesiva del aparato administrativo mexicano. Dicho debate deberá estar basado en un diagnóstico exhaustivo de las características y deficiencias de la administración mexicana, no en soluciones prefabricadas, que resultan en cambios superficiales pero sin atender los problemas estructurales en la operación cotidiana del gobierno.

Bibliografía

Aguilar, Luis F. (1994), "La Reforma del Estado Mexicano", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas,* 47, pp. 121-144.

Arellano Gault, David (2000), *Mexican Public Sector Reform: Patrimonialist Values and Governmental Organisation Culture in Mexico,* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de trabajo 82, División de Administración Pública.

____ (2002), "Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México", *Reforma y democracia,* 23, pp. 8-40.

____ (2000), "Challenges for the New Public Management: Organizational Culture and the Administrative Modernization Program in Mexico City (1995-1997)", *The American Review of Public Administration,* 30, pp. 400-413.

Arellano Gault, David y Donald E. Klinger (2004), "Mexico's Career Service Law and NPM Implementation: Governance, Political Culture and Public Administrative Reform", manuscrito.

Argüelles, Antonio y José Antonio Gómez Mandujano (1992), *La desconcentración en el proceso de modernización económica de México: el caso de Secofi,* México, Porrúa.

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

____ (1995), *The New Public Management. Canada in Comparative Perspective,* Montreal, IRPP.

Barzelay, Michael (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue,* Berkeley, University of California Press/Russell Sage Foundation.

——— (2002), "Origins of the NPM. An International View from Public Administration/Political Science", en K. McLaughlin, S.P. Osborne y E. Ferlie (eds.), *New Public Management, Current Trends and Future Prospects*, Londres, Routledge, pp. 15-33.

Beer, Caroline C. (2003), *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Notre Dame, Ind., University of Notre Dame Press.

Bissesar, Ann Marie (ed.) (2002), *Policy Transfer, New Public Management and Globalization. Mexico and the Caribbean*, Lanhan, University Press of America.

Boston, Jonathan (2001), "The Challenge of Evaluating Systematic Change: The Case of Public Management Reform in New Zealand", *International Public Management Journal*, 3, pp. 309-325.

Boyne, George (2003), "What is Public Sector Improvement?", *Public Administration*, 81, pp. 211-227.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001), "New Public Management Reform: Now in the Latin America Agenda, and Yet...", *Revista Internacional de Estudios Políticos*, 9, pp. 117-140.

Cabrero, Enrique (1997), *Del Administrador al Gerente Público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

——— (2001), *Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México*, México, CIDE-Fundación Ford.

——— (2000), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública*, 9, pp. 180-229.

Camp, Roderic Ai (2002), *Mexico's Mandarins. Crafting a Power Elite for the Twenty-first Century*, Berkeley, University of California Press.

Cejudo, Guillermo M. (2003), "Public Management Policy Change in Mexico, 1982-2000", *International Public Management Journal*, 6, pp. 309-325.

——— (2006), "Todas las piezas en su lugar. La arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México", en *Quinto Certamen Nacional de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación.

Centeno, Miguel Ángel (1994), *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press.

Chávez Presa, Jorge A. (2000), *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica.

Christensen, Tom y Per Laegreid (2001), *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.

Echebarría, Koldo (2000), "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales", *Reforma y democracia*, 18, pp. 79-98.

Flynn, Norman (2000), "Explaining the New Public Management. The Importance of Context", en K. McLaughlin, S. P. Osborne y E. Ferlie (eds.), *New Public Management, Current Trends and Future Prospects*, Londres, Routledge, pp. 57-76.

Gill, Juliet y Sallie Hughes (2005), "Bureaucratic Compliance with Mexico's New Access to Information Law", *Critical Studies in Media Communication*, 22, pp. 121-137.

Giugale, Marcelo, O. Lafourcade y Vinh H. Nguyen (2001), *Mexico, a Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, DC, World Bank.

Grindle, Merilee (1997), "Patrons and Clients in the Bureaucracy: Career Networks in Mexico", *Latin American Research Review*, 12, pp. 37-66.

Guerrero, Eduardo (2000), "La reinvención del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la administración pública de México", Lisboa, documento presentado en el VII International Congress on State Reform and Public Administration, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, octubre, 8-11.

Guerrero, Juan Pablo (2001), *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Cuadernos de Trabajo AP, 2001.

Guyomarch, Alain (1999), "'Public Service', 'Public Management' and the 'Modernization' of French Public Administration", *Public Administration*, 77, pp. 171-193.

Heredia, Blanca y Ben Ross Schneider (2003), "The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries", en B. Heredia y B. R. Schneider (eds.), *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Boulder, North-South Center Press, pp. 1-29.

Hernández, Rogelio (1994), "Les cadres supérieurs de l'administration publique mexicaine", *Revue Française d'Administration Publique*, 70, pp. 263-270.

Hood, Christopher (1995), "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme", *Accounting, Organizations, and Society*, 20 (2/3), pp. 93-109.

____ (1991), "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, 69, pp. 3-19.

Hood, Christopher, y Michael W. Jackson (1991), *Administrative Argument*, Aldershot, Dartmouth.

Ibarra, Luis Guillermo (2000), "The Civil Service in Mexico", París, OECD HRM Working Party Meeting.

Kettl, Donald (2000), *The Global Public Management Revolution*, Washington, Brookings.

Klingner, Donald E. (2000), "'South of the Border': Progress and Problems in Implementing New Public Management Reforms in Mexico Today", *The American Review of Public Administration,* 30, pp. 365-373.

Lynn, Laurence (2001), "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For", *Public Administration Review,* 61, pp. 144-160.

McCourt, Willy y Minogue Martín (eds.) (2001), *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State,* Chelthenham, Edward Elgar.

Méndez, José Luis (1991), "¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa", *Reforma y democracia,* 27, pp. 219-246.

Mendiola Solares, Manuel (2004), *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica,* México, UNAM.

Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer (2001), *A New Public Management in Mexico: Towards a Government that Produces Results,* Aldershot, Ashgate.

Morris, Stephen D. (2001), "Fox's Anti-Corruption Campaign in Mexico: A Preliminary Look at Approaches and Strategy", Washington DC, documento presentado en la reunión de la Latin American Studies Association, septiembre, 6-8.

Muñoz, Ramón (2004), *Innovación gubernamental: el paradigma de buen gobierno en la administracion del Presidente Vicente Fox,* México, Fondo de Cultura Económica.

—— (1999), *Pasión por un buen gobierno: administración por calidad en el gobierno de Vicente Fox,* México, Disem.

Nickson, Andrew (2000), "Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management", *Reforma y democracia,* 24, pp. 113-140.

Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (2001), *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental,* México, Gobierno de la República.

Osborne, David y Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: how the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector,* Reading, Mass., Addison-Wesley.

Pardo, María del Carmen (2004), "Propuesta del gobierno Fox para reformar la administración pública", ponencia presentada en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.

Peters, B. Guy y Donald J. Savoie (1998), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms,* Montreal, McGill-Queen's University Press.

Philip, George (2003), "Ideas and Policy Transfer. Mexican Civil Service Reform", Londres, Future governance paper, 13.

Pollit, C. y G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis,* Oxford, Oxford University Press.

Pollit, Christopher (2001), "Convergence: The Useful Myth?", *Public Administration,* 79, pp. 933-947.

____ (2000), "Is the Emperor in his Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform", *Public Management,* 2, pp. 181-199.

Ramió, Carles (2001), "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", *Reforma y democracia,* 21, pp. 75-116.

Roel, Santiago (1996), *Estrategias para un gobierno competitivo: cómo lograr administración pública de calidad. Un nuevo paradigma,* Monterrey, Castillo.

Secretaría de la Función Pública (2005), *Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública,* México, Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de la Función Pública (2004), "Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera", México, Secretaría de la Función Pública/Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de la Función, Pública (2003), *Tercer Informe de Labores 2002-2003,* México, Secretaría de la Función Pública.

Secodam (1996), *Programa de Modernización de la Administración Pública,* México, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Secogef (1993), *La administración pública contemporánea en México,* México, Fondo de Cultura Económica/Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Smith, Peter H. (1979), *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-century Mexico,* Princeton, N.J., Princeton University Press.

Sour, Laura, Irma Ortega y Sergio San Sebastián (2003), *Política Presupuestaria durante la Transición a la Democracia en México,* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de trabajo 142.

LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA DEL NORTE

LA MODERNIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN CANADÁ*

SYS G112

María Barrados

En noviembre de 2003, el Parlamento de Canadá aprobó una nueva legislación tendiente a modernizar el sistema para la administración de los recursos humanos del servicio público federal. La Comisión del Servicio Público de Canadá, una entidad autónoma que reporta al Parlamento, es parte fundamental de ese proceso de modernización. El presente trabajo describe el contexto histórico en el que se desarrolló la nueva legislación y la filosofía que la subyace. También describe a los actores clave en la modernización de los recursos humanos y los pasos que se siguieron para intrumentar ese nuevo sistema.

El gobierno de Canadá posee una ambiciosa agenda para modernizar la administración de los recursos humanos en el servicio público federal. Un elemento clave de dicha reforma es la descentralización del proceso de selección de personal, al trasladar la responsabilidad de la toma de decisiones en esta materia de la Comisión del Servicio Público Canadiense a los directores de los departamentos y, de ahí, al nivel más bajo posible de la organización, a saber, los gerentes de personal. Este modelo de "delegación" entraña un cambio muy importante en el papel que desempeña la Comisión del Servicio Público.

Considerada tradicionalmente como la entidad responsable de operar el sistema de selección de personal para el gobierno de Canadá y, en particular, la contratación de personas ajenas al gobierno, la selección dentro del mismo y la atención de quejas respecto a la selec-

* Ponencia presentada en la conferencia internacional, La Gerencia Pública en América del Norte, El Colegio de México, México, D. F., 27 de octubre de 2005.

ción, la Comisión experimenta actualmente un cambio profundo de la función que desempeña. En lugar de encargarse de ciertas partes del sistema de selección de personal, ahora la Comisión supervisará ese proceso para garantizar, por una parte, que los servidores públicos sean competentes, apartidistas y representativos de la población a la que sirven, y por la otra, que las prácticas de selección sean justas, transparentes y brinden igualdad de oportunidades a todos los canadienses.

En noviembre de 2003, el Parlamento de Canadá aprobó la legislación que autoriza esta innovación, como parte de la modernización del régimen de administración de los recursos humanos en el servicio público federal. La legislación, llamada Ley para la Modernización del Servicio Público (LMSP), es la reforma más amplia que haya llevado a cabo la administración pública federal en casi cuarenta años. Varios puntos de la ley se pondrán en marcha en forma gradual, mientras que algunos ya fueron instrumentados, y se espera que los restantes entren en vigor en un futuro próximo.

El propósito de la legislación es elevar la capacidad del gobierno para atraer y contratar a la gente que necesita, propiciar relaciones de mayor colaboración entre empleados y gerencia, y promover una capacitación permanente y desarrollo profesional para los servidores públicos. Dicha ley otorga a los directores de los departamentos más flexibilidad y atribuciones, lo que se equilibra exigiéndoles una rendición de cuentas más estricta en lo que respecta a sus decisiones. En las siguientes secciones de este trabajo explicaré el proceso de modernización que tiene lugar en la actualidad en el entorno canadiense, empezando con una descripción de los principales actores del sistema, para seguir después con un análisis de las circunstancias históricas en las que se desarrolló la legislación vigente. Más adelante se analizan los elementos clave de la legislación y las acciones que se están realizando para instrumentar la nueva Ley.

El contexto canadiense

Canadá es un país geográficamente extenso, con una población muy diversa y una larga historia: 400 años de tradiciones de las *First Nations* (grupos aborígenes), a los que se suma la experiencia de los primeros

colonizadores y, desde su Confederación, casi 140 años de un exitoso gobierno democrático. Desde 1867, el año de la Confederación original del gobierno federal y cuatro provincias, esos gobiernos, junto con los de las otras seis provincias y tres territorios que ahora integran Canadá, adoptaron sistemas de gobierno fundados en el modelo parlamentario británico. Pero, aunque su gobierno está parcialmente basado en ese modelo, Canadá también adoptó un sistema de control federal sumamente descentralizado. De acuerdo con su Constitución, la autoridad sobre diversos asuntos es compartida con las provincias. El gobierno federal tiene jurisdicción exclusiva sobre temas tales como la defensa, pero en la mayoría de los restantes, como son la política social, el medio ambiente y el desarrollo de recursos, las facultades se comparten con las provincias.

Este sistema descentralizado ha dado muy buenos resultados en Canadá a lo largo de los años. Si ya los *padres* de la Confederación lo consideraron el mejor medio para reunir a cinco entidades políticas diferentes (un gobierno nacional y cuatro provincias), de tal suerte que el conjunto fuera más fuerte que las partes, el sistema federal ha demostrado ser muy eficaz en el largo plazo. En efecto, este sistema permite que Canadá garantice las diferencias y aspiraciones regionales que existen en un país tan vasto y diverso, pero al mismo tiempo brinda a los canadienses un vínculo común y estándares compartidos, así como una voz unificada en el entorno internacional.

Este método federal de autoridad también se refleja en la administración del servicio público del país. El gobierno federal y cada una de las provincias y territorios tienen sus propios sistemas de administración de los recursos humanos. Los dirigentes de numerosas organizaciones federales, provinciales y territoriales se reúnen regularmente para compartir sus experiencias sobre asuntos relacionados con la administración de los recursos humanos, pero cada jurisdicción funciona de manera autónoma.

La Comisión del Servicio Público Canadiense

Dentro del régimen federal de administración de los recursos humanos, la Comisión del Servicio Público Canadiense es una entidad independiente, que reporta directamente al Parlamento; es responsable

de salvaguardar la integridad del sistema de selección de personal en el servicio público federal y la imparcialidad política de los servidores públicos, así como de reclutar canadienses talentosos provenientes de todo el país.

Canadá goza de una excelente reputación por su servicio público altamente calificado y profesional, conformado aproximadamente por 170 mil personas, y la Comisión del Servicio Público (CSP) juega un papel central para mantener esa reputación, en tanto salvaguarda del sistema de méritos y del apartidismo, y responsable de que las prácticas de selección de personal en el servicio público sean justas, transparentes y ofrezcan igualdad de oportunidades a todos los canadienses.[1]

Responsabilidad compartida en la administración de los recursos humanos del gobierno de Canadá

Si bien la modernización del servicio público es un proceso que abarca a todo el gobierno e involucra a servidores públicos de todos los niveles de autoridad, en el nuevo régimen de administración de los recursos humanos del gobierno, cinco asociaciones comparten las responsabilidades primarias. Además de la Comisión del Servicio Público, éstas son: la Oficina del Consejo Privado, el Secretariado de la Junta del Tesoro de Canadá, la Agencia de Administración de los Recursos Humanos del Servicio Público Canadiense, y la Escuela del Servicio Público Canadiense.

La Oficina del Consejo Privado brinda asesoría y apoyo apartidista al primer ministro y al Gabinete sobre los asuntos de política pública y dificultades operativas que enfrenta el gobierno de Canadá. El oficial del Consejo Privado es la cabeza del Servicio Público Canadiense y, como tal, garantiza la gestión estratégica de los servidores públicos de alto rango, funge como portavoz del servicio público y rinde un informe anual al primer ministro sobre el estado que aquél guarda. En la Oficina del Consejo Privado, el secretario asistente del Gabinete es responsable de la administración del personal de alto rango.[2]

[1] Para mayor información sobre la CSP véase el sitio *www.psc-cfp.gc.ca*

[2] Para mayor información sobre esta organización véase *www.pco-bcp.gc.ca.*

El Secretariado de la Junta del Tesoro de Canadá apoya a la Junta del Tesoro, que es un comité del Gabinete. Su función es la de una junta de administración del gobierno, encargada de supervisar las operaciones del gobierno federal en su conjunto; opera como administrador general y empleador del servicio público y es responsable de las negociaciones colectivas, las indemnizaciones y pensiones, y las prestaciones. Asimismo, asesora a los ministros de la Junta en lo relativo al manejo y la administración del gobierno, supervisa el desempeño de la administración y gasto del gobierno, y cumple con las responsabilidades estatutarias de una dependencia central. También es responsable de la función de contraloría del gobierno, supervisando las actividades de administración financiera de los departamentos y agencias.[3]

La Agencia de Administración de los Recursos Humanos del Servicio Público Canadiense se creó en diciembre de 2003 con el fin de que verificara la instrumentación de la nueva Ley para la Modernización del Servicio Público y la renovación de la gestión de los recursos humanos en todo el servicio público federal. Esta Agencia asumió la mayoría de las funciones de gestión de los recursos humanos que tenía el Secretariado de la Junta del Tesoro. Es responsable de facilitar que los departamentos y agencias cumplan con los nuevos estándares de gestión de los recursos humanos. Asimismo, se hace cargo de vigilar el desempeño general y de la rendición de cuentas con base en los resultados obtenidos. La Agencia atiende asuntos administrativos tales como la formación de directivos, idiomas oficiales, equidad en el empleo, planeación de los recursos humanos, tabulación, valores y ética. Reporta al presidente de la Junta del Tesoro.[4]

La Escuela del Servicio Público Canadiense es el proveedor común de servicios de capacitación para los servidores públicos. Fue creada en abril de 2004 con el fin de reunir en un solo sitio los programas de formación de directivos del antiguo Centro Canadiense para el Desarrollo de la Administración y los programas de formación profesional y enseñanza de idiomas de la Comisión del Servicio Público. La Escuela ofrece una visión más unificada para responder a las necesida-

[3] Para mayor información sobre esta organización véase *www.tbs-sct.gc.ca.*

[4] Para mayor información sobre esta organización véase *www.hrma-agrh.gc.ca*

des de capacitación y desarrollo de los servidores públicos; mediante su oferta de programas y cursos contribuye a crear y mantener un servicio público moderno, profesional y de alta calidad. Reporta al presidente de la Junta del Tesoro.[5]

Antecedentes históricos: la creación de un servicio público profesional y meritocrático

Fundamentos del servicio público profesional en Canadá

Cuando Canadá fue fundado, en 1867, el favoritismo era una práctica muy generalizada en la función pública. A pesar de la existencia de la Junta de Administración Pública, con autoridad nominal sobre los exámenes, la certificación y las investigaciones, la realidad era que el partido gobernante solía utilizar los puestos burocráticos como una forma de retribuir a sus adeptos. Con el fin de combatir esta práctica, el Parlamento creó en 1908 la Comisión de Administración Pública, que estableció exámenes por concurso para ingresar al servicio y obtener ascensos. Pero, dado que persistía la preocupación con respecto al favoritismo en el servicio civil, que crecía aceleradamente, el Parlamento decidió reforzar aún más las facultades de la Comisión. Por ello, en 1918 se emitió la nueva Ley del Servicio Civil, que ampliaba las competencias de la de 1908. La ley de 1918 creó una nueva Comisión del Servicio Civil, conformada por tres personas, además de un equipo de apoyo de 20 personas con autoridad sobre la totalidad de los servidores públicos (cerca de 40 mil empleados en aquel entonces), incluida la facultad para hacer nombramientos. Para salvaguardar su independencia de toda interferencia política, se estipularon cláusulas sobre las condiciones de permanencia y remoción de los comisionados. Sir Wilfrid Laurier, quien fuera entonces primer ministro, lo describió de esta manera: "El Comisionado del Servicio Civil no es un funcionario del Gobierno. El Gobierno no puede removerlo

[5] Para mayor información sobre esta organización véase *www.myschool-monecole.gc.ca*

ni darle órdenes. El único organismo que tiene autoridad sobre él es el Parlamento de Canadá".[6]

Desde aquellos primeros días, la Comisión incorporó una mezcla única de funciones y responsabilidades ejecutivas, reguladoras y cuasi-judiciales. La Comisión ha sido la única organización independiente del gobierno de Canadá que posee la atribución necesaria para facilitar el funcionamiento del Ejecutivo (la selección de personal para el gobierno es un factor esencial para que éste pueda cumplir con sus obligaciones); al mismo tiempo, debe garantizar su correcta realización e informar al Parlamento sobre el ejecución de sus responsabilidades.

Durante la primera mitad del siglo XX, casi todas las facultades relativas a la administración de personal recaían en la Comisión. Se admitía que la contratación de servidores públicos involucraba algo más que el hecho de "conseguir un trabajo": entrañaba el ingreso a una institución que exigía estándares muy altos de profesionalismo y apartidismo; por ello el mandato de la nueva Comisión implicaba más que eliminar el favoritismo. La legislación de 1918 amplió sus funciones con el fin de que abarcaran prácticamente todos los aspectos de la administración de personal y sumó a su ámbito de competencias una serie de facultades ejecutivas y administrativas, entre las que estaba garantizar un sistema justo y ordenado para clasificar los puestos, fijar tasas salariales competitivas, planear la organización general del gobierno y administrar un plan de pensiones para los empleados jubilados. Asimismo, la Comisión intentó resolver el problema del desperdicio en el gobierno, conduciendo una revisión de eficiencia en todo el servicio público. En los años subsecuentes, la práctica del favoritismo se erradicó en gran medida de los departamentos y agencias que estaban dentro de la jurisdicción de la Comisión del Servicio Civil y empezó a plasmarse el servicio civil de carrera "meritocrático". Sin embargo, a mediados de la década de los años veinte surgieron nuevas inquietudes; el Parlamento consideraba que el proceso de selección que aplicaba la Comisión, basado en el mérito, era lento e ineficiente, y que, de hecho, en vez de favorecer el buen gobierno, lo obstaculizaba.

En respuesta a ello, se restituyó gradualmente a la rama ejecutiva parte de la autoridad para la administración del personal. En 1932

[6] *House of Commons Debates*, 4 de marzo de 1915.

se otorgó a la Junta del Tesoro el poder para controlar el número de miembros del servicio civil, al conferírsele autoridad para aprobar nuevos cargos. Más adelante, en 1939, se otorgaron otras facultades a la Junta del Tesoro, dejando así que la Comisión del Servicio Civil se encargara básicamente de la selección del personal, lo que en aquel momento comprendía la contratación, la tabulación, los nombramientos y las destituciones.

Nacimiento del gobierno moderno después de la segunda guerra mundial

Aunque sus funciones en materia de administración de personal fueron reducidas, la Comisión conservó otras muchas actividades relacionadas. En los años inmediatos posteriores a la guerra, como parte de las iniciativas que buscaban garantizar un empleo para los militares que regresaban del combate, la Comisión inició varias acciones en materia de contratación y asumió la función de capacitadora. Asimismo, adoptó una función *cuasi*-judicial que incluía conocer las apelaciones a los nombramientos, lo que reflejaba la relevancia que empezaba a darse al derecho de los individuos a gozar de un proceso justo.

Con la expansión del servicio civil después de la guerra, se hizo evidente la necesidad de revisar la ley de 1918 y reexaminar el papel de la Comisión dentro de la maquinaria del gobierno. El Informe Heeney de 1958 recomendó que la Comisión conservara su posición independiente y exclusiva en las funciones directamente relacionadas con el mérito (por ejemplo, en la contratación y los nombramientos), pero que dejara de conducir aquellas actividades no necesarias para garantizarlo (tabulación, remuneración, capacitación, por ejemplo). Los asuntos tratados en dicho Informe contribuyeron a que se llevara a cabo un examen aún más profundo de los aspectos organizativos y administrativos básicos del servicio civil federal, que realizó la Comisión Glassco en 1962. El propósito principal del Informe Glassco era contribuir a mejorar la eficiencia en el gobierno. Así, determinó que el hecho de dividir las responsabilidades relativas a la administración del personal no sólo provocaba confusión, sino que limitaba la capacidad de los administradores para trabajar de manera eficaz. El informe señalaba con claridad algunos de los valores e intereses que se

oponían entre proteger el sistema de méritos y favorecer la eficiencia administrativa de un gobierno de la posguerra cuyo tamaño aumentaba día con día. Con el mensaje de "dejen que los administradores administren", la recomendación del informe era que se redujeran las funciones de la Comisión y se fortalecieran a la vez las facultades de la Junta del Tesoro para la administración de personal, que ya habían sido ampliadas.

Uno de los resultados de este informe fue la aprobación de la Ley de Empleo en el Servicio Público de 1967, en la que claramente se identificaba a la Junta del Tesoro como el "Empleador" y le transfería una serie de funciones administrativas que antes tenía la Comisión. Esta última (cuyo nombre cambió a Comisión del Servicio Público, de acuerdo con la nueva Ley) perdió sus atribuciones relativas a los pagos, la tabulación y las condiciones de trabajo, pero conservó sus facultades de contratación, selección, nombramiento, promoción y apelaciones. Asimismo, esta ley invitaba a la Comisión a que "delegara", y ampliaba su capacidad para hacerlo. Es decir, si bien la Comisión conservaba la autoridad (y responsabilidad) de garantizar un servicio público "meritocrático" mediante las adecuadas selección y contratación, en la práctica podía "delegar" dicha facultad a los departamentos del gobierno, por medio de convenios específicos. Así, ya a principios de la década de los años ochenta, la mayor parte de la selección interna era realizada por cada departamento y agencia, con autoridad delegada, aplicando las políticas y los procedimientos estandarizados que les indicaba la Comisión.

Existen varios factores que explican esta evolución en la segunda mitad del siglo XX hacia una mayor desconcentración de la administración de los recursos humanos. El surgimiento de un gobierno descentralizado y más orientado a los servicios en las décadas posteriores a la segunda guerra mundial acentuó la necesidad de que la administración tuviera más flexibilidad, capacidad de respuesta y reglas racionalizadas. Poner las operaciones de selección de personal directamente en las manos de los departamentos era una respuesta a sus necesidades y a los imperativos de la gestión moderna. Al mismo tiempo, la Ley sobre Relaciones del Personal del Servicio Público, adoptada en 1967, instituyó la negociación colectiva y creó nuevos derechos y atribuciones para casi 85% de los empleados. Como resultado de eso, la

jurisprudencia empezó a intervenir en el funcionamiento del sistema de selección de personal y ello llevó a que se introdujeran reglas más rígidas en el sistema de administración de los recursos humanos.

Otros temas del momento también influyeron en el sistema de selección del personal, por ejemplo, el bilingüismo y el biculturalismo se habían vuelto asuntos clave de la política canandiense y el gobierno hizo un esfuerzo decidido por garantizar que el servicio público federal mostrara la dualidad lingüística del país. Asimismo, se quería elevar en el servicio público la representatividad de las mujeres, los canadienses aborígenes, los discapacitados y las minorías. En respuesta a esas necesidades, la Comisión del Servicio Público elaboró programas de enseñanza de idiomas y desarrollo administrativo, así como de formación para ejecutivos y herramientas de asesoría psicológica. También se aplicaron otras medidas para lograr mayor equidad en el empleo. Iniciativas todas ellas que aumentaron el número de temas relativos a la selección de personal con el fin de que las oportunidades de empleo y las promociones en el servicio público se hicieran más equitativas para todos los individuos. Estas nuevas acciones se vieron reflejadas en legislaciones tales como la Ley de Idiomas Oficiales, la Ley de Derechos Humanos de Canadá, la Carta de Derechos y Libertades de Canadá y la Ley sobre Equidad en el Empleo. También se añadieron al marco legal la Ley sobre Acceso a la Información y la Ley sobre Privacidad.

Al empezarse a delegar la facultad de selección de personal a los departamentos en los años sesenta y reducir la participación directa de la Comisión en dicho proceso, esta última empezó a dedicarse cada vez más a promover la rendición de cuentas para la obtención de méritos, de manera sistemática. Para tal efecto adoptó una variedad de herramientas y mecanismos, entre ellos, un marco legal para la delegación y rendición de cuentas basado en las "autoevaluaciones" de los departamentos. El apoyo brindado por la Comisión para que los departamentos seleccionaran a su personal evolucionó a lo largo del siglo pasado, desde "hacer las cosas" hasta sólo asesorar y facilitar; pasó de ofrecer una dirección prescriptiva específica a los departamentos, en las primeras etapas de la delegación de facultades, a desarrollar un marco amplio de políticas, a medida que más atribuciones se iban descentralizando. La custodia de los valores se ha convertido en el tema predominante de la Comisión, al tiempo que su foco de atención

ha pasado del cumplimiento de las reglas a los resultados generales. Sin embargo, sí conservó una función en la selección de los nuevos ingresos al servicio público y los nombramientos en el grupo ejecutivo.

En las décadas posteriores a la segunda guerra mundial, Canadá consiguió crear un servicio público profesional basado en méritos y más representativo, que hoy goza de renombre internacional por su excelencia y dedicación. Pero el mundo ha seguido cambiando y, con esto, el sistema de recursos humanos del gobierno de Canadá se ha visto presionado para evolucionar al mismo ritmo.

Presiones para la reforma y primeros intentos de modernización

En los últimos veinte años y, en particular, ya cerca del nuevo milenio, empezaron a surgir presiones para que el sistema de recursos humanos del gobierno de Canadá fuera renovado. Dichas presiones tenían distintas causas, tales como los cambios demográficos, la competencia por los talentos con el sector privado y la necesidad de contar con servidores públicos capaces de manejar asuntos muy complejos y de conciliar múltiples objetivos, en un entorno cada vez más acelerado.

En términos demográficos, la fuerza laboral canadiense, como en muchas otras naciones desarrolladas, está envejeciendo. Hoy en día, la edad promedio de los empleados del servicio público federal es aún mayor que la del resto de los trabajadores canadienses. Muchos de ellos son personas nacidas en los años sesenta, los llamados *baby boomers*, y están empezando a retirarse, teniendo que ser reemplazados. Para llenar las plazas vacías, el Secretariado de la Junta del Tesoro de Canadá ha estimado que el gobierno tendrá que atraer y contratar a cerca de siete mil nuevos empleados cada año.[7]

Por lo que respecta a las labores del servicio público, éstas han cambiado conforme las tareas rutinarias se han automatizado. El trabajo se ha vuelto más complejo y acelerado, lo que requiere nuevas habilidades,

[7] "President of the Treasury Board Introduces Legislation to Modernize the Public Service of Canada", Ottawa, Treasury Board of Canada Secretariat, 6 de febrero de 2003.

mayor uso de la innovación y más colaboración entre los departamentos y con los socios externos a la estructura del gobierno federal. Los avances tecnológicos están acelerando el ritmo del cambio en toda la sociedad. Para tener éxito en este entorno, el gobierno de Canadá debe tener flexibilidad para ser innovador y poder reaccionar con rapidez a los cambios y retos acelerados. Esto es especialmente cierto en el caso de los recursos humanos, en donde la carencia de gente debidamente capacitada en el mercado laboral canadiense significa que la competencia con el sector privado por nuevos empleados puede volverse muy intensa. Ante estas circunstancias, los estudios sobre el sistema de selección de personal del gobierno federal concluyeron que éste se había vuelto en extremo complejo, costoso, lento e inflexible. Muchos consideraron que el sistema dependía demasiado de un proceso centralizado y basado en reglas, y que en lugar de ello se necesitaba un sistema más flexible y con mayor capacidad de respuesta, basado en el juicio personal y la rendición de cuentas.

Estas inquietudes relativas al proceso de selección y contratación se sumaron a otras similares sobre la complejidad, el costo y la inflexibilidad del proceso para la toma de decisiones en el gobierno en general. De ahí que, en los años noventa, se empezaron a generar presiones por una reforma en el sector público, pero no sólo en el sistema de recursos humanos sino en todo el gobierno.

SP 2000: una visión para un servicio público moderno y descentralizado

En 1990 se inició una transformación hacia un servicio público más moderno cuando el gobierno federal canadiense publicó un documento de trabajo intitulado "Servicio Público 2000: la renovación del servicio público de Canadá". Este documento planteaba una nueva filosofía para la administración del sector público, al proponer que el servicio público debía dejar de preocuparse por los procesos y por evitar los riesgos, y en lugar de ello dedicarse a buscar la innovación, la calidad del servicio y los resultados. El documento concebía un sistema descentralizado, en el que la autoridad fuera en paralelo con la responsabilidad, y la flexibilidad con la rendición de cuentas. "El Gobierno considera que es posible estar orientado al servicio y a la vez tener imparcialidad,

prudencia y probidad, si se depende menos de las reglas y reglamentos y se atiende más a los valores y a la renovada responsabilidad y rendición de cuentas individual de los Servidores Públicos, trabajando en forma colegiada."[8] Este tipo de ideas empezó a propagarse por todo el sector público. Pero los cambios fundamentales toman tiempo. El documento en realidad fue publicado en 1990, pero en su título mismo (SP 2000) se revelaba el entendido de que la reforma del sector público requeriría un compromiso de largo plazo, y así ha sido. En muchos sentidos, el SP 2000 significaba más un cambio de actitud que el logro de un cambio estructural. Los conceptos que presentaba y el tipo de ideas que fomentaba iniciaron el rompimiento con una cultura del servicio público basada en reglas y procesos para avanzar hacia otra que sería más creativa, innovadora y menos adversa a tomar riesgos.[9]

Corrigiendo al gobierno

En 1993, unos años después de la publicación del documento de trabajo SP 2000, se eligió un nuevo gobierno federal. Éste enfrentaba presiones fiscales muy severas debido a un enorme déficit operativo y a una considerable carga de deuda acumulada. Para encarar la situación fiscal creó un programa agresivo de moderación y recortes en el gasto de los programas llamado Corrigiendo al Gobierno *(Getting Government Right)*, que incluía una revisión a fondo de todos los programas y operaciones del gobierno. Dicha revisión planteaba una serie de preguntas: en primer lugar, ¿este programa o servicio es necesario?; segunda, ¿debe ser financiado por el gobierno de Canadá?; tercera, ¿el gobierno federal es el más apto para proporcionar este programa o servicio?

Un resultado de esta minuciosa revisión fue la eliminación o modificación sustancial de muchos programas y servicios federales, y otro fue el recorte considerable del servicio público federal. Los cambios

[8] *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada,* Ottawa, Ministry of Supply and Services, diciembre de 1990.

[9] John Edwards, *Looking Back from 2000 at Public Service 2000,* documento elaborado para la Oficina del auditor general de Canadá, Ottawa, septiembre de 2000; y John Holmes, *Public Service Management Reform: Progress, Setbacks and Challenges,* Oficina del auditor general de Canadá, febrero de 2001.

que tuvieron lugar en el servicio público canadiense entre 1995 y 1998 sobrepasan por mucho todos los que se dieron en el pasado. Las consecuencias sumadas de la revisión de los programas y el recorte produjeron mucha tensión entre los servidores públicos federales de todos los niveles. La respuesta de los altos mandos del servicio público fue reacomodar su agenda operativa de tal suerte que cumpliera con los objetivos del gobierno, y entre sus nuevas prioridades se encontraban fortalecer la capacidad de las políticas del gobierno y mejorar la prestación de servicios.

Se admitía de manera general que el éxito en la instrumentación de esta nueva agenda dependería en gran medida de contar con una fuerza laboral altamente capacitada, productiva y motivada. Sin embargo, como resultado de las iniciativas de restricción y recorte, el servicio público estaba frente a la posibilidad de que se suscitara una crisis entre los dirigentes, así como un malestar creciente en el personal. Las proyecciones demográficas indicaban que cerca de 70% del grupo ejecutivo estaría en condiciones de retirarse en el año 2008. Por otra parte, como resultado tanto de los prolongados recortes de personal como de la falta de movilidad ascendente y de mejores oportunidades en el sector privado, empezaban a surgir problemas de contratación y retención en todos los niveles. Las restricciones en el gasto significaban que el personal existente no estaba recibiendo suficiente capacitación y oportunidades de desarrollo. Esta combinación de circunstancias no presagiaba un buen futuro para contar con la planta laboral altamente calificada, productiva y motivada que se estaba requiriendo.[10]

La Relève: una iniciativa para la administración de los recursos humanos

Con el fin de responder a esos retos que planteaba el asunto de los recursos humanos, el entonces dirigente del servicio público federal (el Oficial del Consejo Privado) propuso la iniciativa de *La Relève* en 1996.

La Relève exhortaba a cada departamento a que elaborara e instrumentara un plan de reforma interna, de acuerdo con la situación

[10] Treasury Board of Canada, *Getting Government Right-Governing for Canadians*, Ottawa, Treasury Board of Canada, febrero de 1997; y Holmes, *op. cit.*

particular que presentaran sus recursos humanos. Se pidió a los departamentos que pusieran en marcha un proceso de reforma tendiente a alcanzar una serie de "objetivos comprehensivos", que incluían modernizar la administración de los recursos humanos, atendiendo en particular al reto de "modificar nuestra cultura de liderazgo de tal suerte que los dirigentes del sector público interioricen la administración de los recursos humanos como una función administrativa".[11]

La Relève no buscaba un cambio legislativo o estructural ni trazaba tampoco un plan maestro para la reforma, pero sí planteaba explícitamente la idea de que se introdujera el tema de los recursos humanos en el proceso administrativo general. Ésta fue una contribución muy importante en la evolución de un servicio público federal más moderno en Canadá.[12]

El Grupo de Trabajo sobre Valores y Ética del Servicio Público

Al tiempo que se daban esas iniciativas de reforma para todo el gobierno, otros atendían el tema de los valores en el proceso de toma de decisiones del sector público. Por ello, en 1997 se comisionó al Grupo de Trabajo sobre Valores y Ética del Servicio Público, para que redescubriera y explicara los valores básicos del servicio público y asistiera a este último para que readoptara esos valores y los aplicara en todas sus actividades. El Grupo de Trabajo imprimió más energía a un enfoque administrativo que habría de combinar una fuerte orientación hacia estándares, valores y el logro de resultados planeados, junto con más flexibilidad en los procesos utilizados para alcanzar dichos resultados. En lugar de recurrir a procesos hostiles a los riesgos y demasiado formalizados, se esperaba que una gestión sustentada en valores motivara la toma de riesgos, se compartiera información estratégica y se estableciera una evaluación confiable de la productividad. Al volver la atención hacia los valores, tendría que haber mayor capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos, más adaptabilidad y más rendimiento. Se hicieron recomendaciones en el sentido de que el

[11] *La Relève: A Commitment to Action*, 1997.

[12] Holmes, *op. cit.*

sistema debía transformarse de tal suerte que se diera a los administradores más flexibilidad y responsabilidad para que usaran su propio juicio, dentro de un marco de políticas y lineamientos generales, aunado a una mayor rendición de cuentas por parte de los directivos sobre los procesos y decisiones tomadas en materia de selección de personal.

Los sistemas basados en valores empezaron a incorporarse en los principales marcos de trabajo y políticas administrativas de todo el servicio público, como fue por ejemplo la iniciativa llamada Modernización de la Contraloría, del Secretariado de la Junta de Gobierno, así como sus Lineamientos para una Buena Administración de los Recursos Humanos del Servicio Público, emitidos en 1998. Tales lineamientos presentaron cinco aspectos clave para una administración efectiva de los recursos humanos, uno de los cuales es una fuerza laboral creada sobre la base de los valores de competencia, representatividad y apartidismo.

Ya la propia Comisión del Servicio Público examinaba también el tema de los valores en el sistema de selección de personal. Acorde con el proceso de reforma general que estaba teniendo lugar en el sector público, se planteaban cuestionamientos dentro de la Comisión y otros lugares en torno a la efectividad del régimen de contratación de personal. Aun cuando la legislación permitía bastante flexibilidad, se consideraba que el proceso de selección era en exceso rígido, compuesto por una serie de pasos predeterminados que debían seguirse con precisión para conseguir resultados aceptables. Muchas de esas reglas no las imponía realmente la ley sino que eran respuestas sistémicas y cautelosas a las dificultades que surgieran en ciertos casos en los que el propósito real de la ley no había sido plenamente comprendido. Con el fin de redescubrir los valores que estaban detrás de las reglas, la Comisión adoptó en 1999 los Lineamientos para establecer un sistema meritocrático basado en valores, que facultaba a los administradores para que pudiesen responsabilizarse de sus propias decisiones en materia de contratación de personal, mediante un equilibrio informado y ético de valores para la selección y siguiendo ciertos principios administrativos.

Optimización del régimen de administración de los recursos humanos

Pero, pese a las reformas que pusieron a la administración de los recursos humanos en el cauce correcto, aún había grandes obstáculos legislativos e institucionales para realizar el cambio de fondo que se requería. Éste fue el principal resultado que presentó el auditor general de Canadá en su informe "Optimización del régimen de administración de los recursos humanos: un estudio del cambio en las funciones y responsabilidades", aparecido en abril de 2000. El documento planteaba la necesidad de contar con un nuevo marco legislativo y administrativo para la gerencia de los recursos humanos, que optimizara los procesos de selección y contratación en el servicio público.

El informe señalaba que en el curso de los últimos cuarenta años, el concepto de mérito había llegado a significar básicamente "respetar el proceso", y con base en ello se designaba a la persona considerada idónea para un cargo. Esto, a su vez, había dado lugar a procesos muy complejos de selección de los candidatos, es decir, procedimientos completos con un sistema de apelación cuasi-judicial. Los administradores difícilmente podían cumplir con ese requisito, pues la legislación y la jurisprudencia correspondiente eran complejas, dando lugar a que su interpretación a menudo se volviera prescriptiva e inflexible. En efecto, las limitaciones que marcaba la jurisprudencia eran interpretadas de tal suerte que obstaculizaban el proceso de contratación. De ahí que el régimen fuera considerado engorroso, complejo, inflexible y obsoleto. El hecho de apelar a los valores y a sistemas basados en valores no bastaba para superar esos obstáculos.

La reforma amplia: la nueva Ley para la Modernización del Servicio Público

En 2001, tras muchos años de estudio, el gobierno de Canadá decidió tomar algunas medidas, una de las cuales fue crear el Grupo de Trabajo para la Modernización de la Administración de los Recursos Humanos del Servicio Público Canadiense, cuyo mandato específico era elaborar una propuesta para la reforma legislativa. Fue así como, en 2003, se concibió y adoptó la Ley para la Modernización del Servicio

Público (LMSP), entre cuyos ambiciosos objetivos estaban: "mejorar los procesos de contratación para los administradores, fomentar relaciones de mayor colaboración entre el personal y la gerencia, promover la integración de los miembros del servicio público para un aprendizaje compartido, definir claramente las funciones y responsabilidades de los diversos actores que participan en el sistema de administración de los recursos humanos, así como requerir mayor grado de rendición de cuentas, en general".

A lo largo del proceso que llevó a la elaboración de la nueva Ley de Empleo en el Servicio Público (LESP), incorporada en la LMSP, y durante la aprobación parlamentaria de la legislación, se discutió en profundidad el mandato de la Comisión del Servicio Público. El consenso fue que debía contarse con un organismo que:

- conservase e incluso reafirmase su postura autónoma, no teniendo ministro alguno que determine la dirección en la realización de sus tareas
- siga reportando al Parlamento
- mantenga la autoridad para hacer nombramientos para y dentro del servicio público, pero delegue dicha autoridad a viceministros y, por medio de ellos, a los directivos de los departamentos
- lleve a cabo auditorías e investigaciones para garantizar que la autoridad sea debidamente ejercida y
- permita que el presidente de la Comisión del Servicio Público sea nombrado por las dos cámaras del Parlamento.

Nueva estructura para los nombramientos

La Comisión ha desarrollado una nueva estructura para hacer nombramientos con el fin de orientar a los departamentos en la elaboración de sistemas de selección que cumplan con sus necesidades a la vez que respeten los requisitos legislativos de la nueva LESP. Acorde con el espíritu de la ley, las políticas contenidas en esta estructura son prescriptivas en un grado mínimo, y se mantiene el enfoque en los valores, por el que se requiere a los departamentos que adopten sistemas en los que aquéllos sean respetados. La legislación señala ciertos valores que

son fundamentales para el gobierno de Canadá que, estipulados en el preámbulo de la nueva LESP, incluyen la imparcialidad, la transparencia y la accesibilidad.

La parte medular de la reforma está expresada en tres conceptos interrelacionados. *Primero*: La tarea de garantizar un servicio público apartidista, meritocrático, representativo y bilingüe se fundamenta en la adhesión a valores compartidos, y no en el seguimiento de reglas detalladas. Con el fin de dejar en claro lo que significan los valores en términos de comportamientos esperados, aquéllos fueron incorporados en todos los elementos de la estructura de nombramientos. *Segundo*: La responsabilidad de desarrollar sistemas de selección que reflejen esos valores dentro de la estructura establecida por la Comisión se delegará básicamente a los subdirectores de los departamentos y agencias del gobierno, quienes tendrán la libertad de diseñar e instrumentar las políticas y los procedimientos específicos que consideren convenientes, dentro del marco de valores. *Tercero:* La Comisión del Servicio Público garantizará que a los subdirectores se les haga responsables de asegurar que las políticas que hayan promovido y las prácticas que adopten efectivamente reflejen los valores compartidos del Servicio Público de Canadá.

En resumen, la nueva LESP se sustenta en los conceptos interrelacionados de "valores compartidos", "delegación a administradores" y "rendición de cuentas" como elementos clave para dirimir el dilema entre crear un "servicio público basado en méritos" y dar margen de acción para una "apropiada flexibilidad administrativa". Un cambio significativo que se produce con la nueva LESP es que por vez primera la legislación ofrece una definición de "mérito". En la LESP anterior, para determinar los méritos era preciso hacer una serie de comparaciones y clasificaciones de individuos y con base en ello decidir quién era el candidato "mejor calificado". De acuerdo con la nueva legislación, en cambio, el mérito presenta dos componentes: todo aquel que sea designado para ocupar un cargo en el servicio público tiene, en primer lugar, que poseer los conocimientos esenciales para realizar el trabajo. Sin embargo, en la evaluación de los candidatos, el administrador puede también tomar en cuenta otros conocimientos que considere ventajosos para desempeñar el trabajo en cuestión, así como cualquier requerimiento operativo presente o futuro y las necesidades organizacionales, incluidas aquellas del servicio público en su conjunto. La

nueva definición de "mérito" destaca la importancia de la planeación de los recursos humanos en el proceso de selección. En el futuro, los gerentes de los departamentos tendrán que elaborar perspectivas de más largo plazo para la selección de personal, y éstas deberán apegarse más a las necesidades específicas de cada organización.

Dado el mayor grado de delegación y de discrecionalidad administrativa, la nueva LESP equilibra libertad y flexibilidad con un régimen de rendición de cuentas mucho más riguroso que en el método de contratación previo. Hace hincapié en la función de supervisión y en la responsabilidad que tiene la Comisión ante el Parlamento para garantizar la integridad de los nombramientos de servidores públicos. La necesidad de apegarse a ciertos valores para la selección también estará articulada en todos los mecanismos de rendición de cuentas, los instrumentos de supervisión, y los sistemas y prácticas de apoyo que la Comisión establezca.

Los subdirectores y los administradores deberán responder por el uso que hagan de las facultades que les fueron delegadas y por su respeto de los valores. La nueva LESP otorgará un grado máximo de delegación, incluidas la facultad para seleccionar ejecutivos y para hacer contrataciones externas. Se firmarán convenios sobre 'Delegación y Rendición de Cuentas en Materia de Selección de Personal' con los subdirectores, quienes estipularán las expectativas y los requisitos de rendición de cuentas de la Comisión. Los subdirectores serán responsables de implantar las políticas y los controles administrativos adecuados, así como de informar a la Comisión de los resultados alcanzados en el ejercicio de las facultades que les fueron delegadas.

Una variedad de mecanismos para la rendición de cuentas y de instrumentos de supervisión, así como los nuevos Lineamientos para la Rendición de Cuentas en la Administración de la Selección de Personal, ayudarán a determinar si los subdirectores están ejerciendo sus facultades en forma adecuada. La Comisión supervisará y evaluará el desempeño de los departamentos y también hará observaciones a los subdirectores, de tal suerte que puedan tomar medidas para mejorar sus procesos de nombramientos; está recurriendo cada vez más a las auditorías, que examinan ciertos asuntos y temas, así como a ciertos departamentos. También tendrá capacidad para investigar casos que involucren procesos de selección externa, nombramientos exter-

nos no delegados, y cualquier designación que dé lugar a quejas por prácticas de influyentismo político o fraude. Cuando encuentre que la integridad del sistema de nombramientos está en riesgo, la Comisión recomendará que se hagan algunos cambios. De ser necesario, impondrá sanciones a los departamentos, tales como condicionamientos al ejercicio de la autoridad delegada o, en casos excepcionales, el retiro parcial o total de las facultades delegadas. La Comisión continuará presentando informes anuales al Parlamento sobre la integridad del sistema de nombramientos y rendirá informes especiales sobre asuntos urgentes o importantes.

Cambios en la estructura de gestión de los recursos humanos

Uno de los objetivos de la LMSP es lograr que el régimen para la administración de los recursos humanos sea más claro y eficiente. El propósito general es crear un sistema integrado que defina las responsabilidades y la rendición de cuentas para las funciones clave. De acuerdo con la nueva estructura, la Junta del Tesoro reafirma su función como empleadora y administradora general del servicio público y, según la Ley, sigue siendo responsable de la administración de los recursos humanos. Sin embargo, muchas de sus funciones en esta área ahora las maneja la Agencia de Administración de los Recursos Humanos del Servicio Público Canadiense, que antes describimos. La Escuela del Servicio Público Canadiense brinda un punto focal único para la capacitación y el desarrollo profesional del servicio público. Además, de acuerdo con la nueva ley, los recursos internos serán responsabilidad de los subdirectores y el Tribunal para la Contratación de Servidores Públicos reemplazará la añeja función de la Comisión de la apelación cuasi-judicial. Según la LMSP, el oficial del Consejo Privado conserva el papel de director del Servicio Público, y la Oficina del Consejo Privado sigue siendo responsable de los nombramientos de los altos ejecutivos.

Acorde con el principio de incrementar el grado de delegación, la LMSP también estipula responsabilidades más directas para los subdirectores en lo relativo a la administración de los recursos humanos. Además de otorgarles más poder para la contratación del personal, las

nuevas funciones les permiten responder con más prontitud los asuntos relacionados con el lugar de trabajo, entablar relaciones más fuertes con los sindicatos y los empleados, y resolver los conflictos con mayor agilidad. La participación general en el nuevo régimen está garantizada por un complejo sistema de comités de nivel de subdirectores. Integrados por subdirectores y altos funcionarios de las agencias centrales, la Comisión, los departamentos y agencias, estos comités recién creados brindan asesoría en varias áreas, tales como contabilidad e informes, relaciones laborales y resolución de disputas, y selección de personal y recursos para la selección.

Observadores han señalado que la LMSP no contribuye mucho a disminuir la particularmente compleja red de autoridades y facultades que prevalece en el servicio público. En una auditoría inicial del nuevo régimen, la Oficina del Auditor General también expresó su inquietud con respecto a la complejidad de las funciones y responsabilidades,[13] y recomendó a las agencias centrales y a la Comisión que desarrollaran mecanismos integrados para coordinar sus requisitos de rendición de informes con el fin de no generar cargas excesivas a los departamentos.

UNA MIRADA AL FUTURO

A medida que los departamentos y agencias asuman más control de las funciones de administración de sus recursos humanos, la Comisión se abocará cada vez más a la responsabilidad que tiene ante el Parlamento de garantizar que las designaciones hechas para y dentro del servicio público se realicen con justicia e imparcialidad. Por tanto, uno de los principales retos de la Comisión es instrumentar un programa de supervisión sólido y eficaz, congruente con la nueva legislación, que comprenda el fortalecimiento de sus funciones de auditoría e investigación.

Ya se han dado varios pasos para definir con más claridad las funciones de la Comisión como supervisora de la selección de servidores públicos y como proveedora de servicios de contratación y asesoría para los departamentos y agencias. Además de transferir

[13] Auditor General of Canada, Chapter 3. *Modernization of Human Resource Management, Managing the Reforms*, Report to Parliament, Ottawa, febrero de 2005.

sus funciones de capacitación y desarrollo, la Comisión está creando una agencia de servicios internos, independiente, que será responsable de los servicios de contratación y asesoría que aún sigue proveyendo a los departamentos y agencias. La nueva LESP ha reafirmado la posición de la Comisión del Servicio Público como una entidad independiente. La Comisión ahora se ocupa más de la rendición de cuentas e informes ante el Parlamento, dedicando menos tiempo a la función operativa del sistema de selección y contratación de personal. Supervisar que la selección basada en valores se aplique efectivamente en todos los departamentos y agencias del gobierno canadiense constituye una parte medular de su mandato.

Asimismo, la nueva ley reafirma la independencia de la Comisión al otorgar más peso al Parlamento en la designación del presidente de la Comisión del Servicio Público y mediante la nueva atribución de la Comisión para rendir informes especiales al Parlamento. De esta manera, la aprobación de la Ley para la Modernización del Servicio Público, con los cambios consecuentes a la Ley de Empleo en el Servicio Público, colocaron a la Comisión en un nuevo cauce, que requiere de mayor grado de supervisión y rendición de informes sobre la forma en que los administradores llevan a cabo la función de selección.

Bibliografía

Auditor General of Canada (2000), *Chapter 9. Streamlining the Human Resource Management Regime: A Study of Changing Roles and Responsibilities*, Report to Parliament, Ottawa, abril.

—— (2005), *Chapter 3. Modernization of Human Resource Management, Managing the Reforms*, Report to Parliament, Ottawa, febrero.

Edwards, John (2000), *Looking Back from 2000 at Public Service 2000*, documento elaborado para la Oficina del auditor general de Canadá (Office of the Auditor General of Canada), Ottawa, septiembre.

Franks, C.E.S. y J.E. Hodgetts (2004), *Parliament and Human Resources Management: The Role of the Public Service Commission as an Agent of Parliament*, estudio elaborado para el Centro de Desarrollo Administrativo de Canadá (Canadian Centre for Management Development), Ottawa, diciembre.

—— (1997), *A Changing Institution in a Changing Environment: The Public Service Commission Then and Now*, estudio elaborado para la Comisión del Servicio Público (Public Service Commission), agosto.

Hodgetts, J.E., William McCloskey, Reginald Whitaker y V. Seymour Wilson (1972), *Biography of an Institution: The Civil Service Commission of Canada, 1908-1967*, Montreal y Kingston, McGill-Queen's University Press.

Holmes, John (2001), *Public Service Management Reform: Progress, Setbacks and Challenges*, Office of the Auditor General of Canada, febrero.

La Relève: A Commitment to Action (1997), Ottawa, octubre.

Lindquist, Evert, Ian Clark y James Mitchell (2005), "Reshaping Ottawa's Centre of Government: Martin's Reforms in Historical Perspective", en G. Bruce Doern, *How Ottawa Spends*, Montreal y Kingston, McGill-Queen's University Press.

Lindquist, Evert (2004), *A Critical Moment, Monitoring (and Conveying) The Institutional Evolution of the Canadian Public Service*, estudio en prensa elaborado para el Programa de Investigación sobre Gobernanza, Canada School of Public Service, Ottawa.

Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada (1990), Ottawa, Ministry of Supply and Services, diciembre.

Public Service Commission of Canada (2004), *2003-2004 Annual Report*, Ottawa.

——, *Public Service Employment Act* (estructura de nombramientos en www.psc-cfp.gc.ca/psea-lefp/framework/index_e.htm).

Public Service Human Resources Management Agency of Canada, *Public Service Modernization Act* (*www.psmod-modfp.gc.ca*).

Ringham, Frederick L. (2002), *Values-Based Staffing in Canada's Public Service*, Public Service Commission of Canada, julio.

Task Force on Public Service Values and Ethic (1996), *A Strong Foundation*, Ottawa, Canadian Centre for Management Development, diciembre.

Treasury Board of Canada (1997), *Getting Government Right - Governing for Canadians*, Ottawa, febrero.

LA MEJORA DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL CAPITAL HUMANO EN EL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS*

Dan G. Blair

La historia de la administración pública de Estados Unidos está inextricablemente unida a la historia del país. En efecto, el primer debate que tuvo lugar en el senado estadunidense versó sobre asuntos relacionados con la función pública. Nuestro primer presidente, George Washington, fijó estándares muy altos al seleccionar a sus funcionarios con mucho cuidado y no sin antes informarse sobre sus aptitudes y reputación. La honestidad y la eficiencia eran sus prioridades más importantes.

La administración pública ha experimentado muchos cambios durante sus doscientos años de historia en Estados Unidos, dado que, como cualquier otro sistema, siempre es posible mejorarla. El presidente Bush ha insistido reiteradamente en que todas las iniciativas siempre deben tener en mente el rendimiento y los resultados. Lo expresó muy claramente cuando dijo: "No estamos aquí para pasar el rato, sino para obtener progresos, lograr resultados y dejar un récord de excelencia". Para alcanzar ese objetivo, el gobierno debe adoptar un enfoque estratégico; ya pasaron los tiempos en los que podíamos invertir nuestros recursos en tratar de perfeccionar los procesos.

Hoy en día debemos garantizar que todo proceso produzca ciertos resultados, que nunca deben perderse de vista. Tenemos que considerar esto como una obligación hacia nuestros ciudadanos. Por ende, realizar la misión y producir los resultados esperados debe ser lo que

* Ponencia presentada en la conferencia internacional La Gerencia Pública en América del Norte, El Colegio de México, México, D.F., 27 de octubre de 2005.

determine nuestras decisiones administrativas, más que una rígida observancia de procedimientos obsoletos. Con respecto a la administración de los recursos humanos, ello exige poder recurrir a autoridades administrativas flexibles que permitan obtener los resultados esperados, al tiempo que se opera dentro de un marco de valores del servicio público claramente estipulado. Como mostraré más adelante, esos valores son fundamentales dentro del sistema que el gobierno estadunidense estableció para sus servidores públicos.

Quisiera presentar los antecedentes generales de los sistemas del gobierno de Estados Unidos para la gestión de los recursos humanos y describir algunos cambios importantes que han ocurrido en los últimos meses. Empezaré por esbozar el telón de fondo en el que pueden comprenderse dichos cambios.

La Oficina de Administración de Personal (OAP) de Estados Unidos funge como el agente del presidente para el manejo de los recursos humanos del gobierno federal. Establecemos reglas que atañen a los empleados del servicio civil federal, con base en las leyes promulgadas por el Congreso. Dichas reglas comprenden el empleo, los salarios y las prestaciones, incluidas las pensiones y el seguro de gastos médicos para los empleados activos y jubilados. Asimismo, las reglas se refieren a la capacitación, la protección del empleo y las relaciones laborales para los empleados federales. Con muy pocas excepciones, el salario y las prestaciones no están sujetos a la negociación colectiva; sin embargo, otras condiciones generales de trabajo sí pueden ser negociadas por las diversas dependencias y unidades de negociación.

Nuestro gobierno federal tiene una planta de alrededor de 1.8 millones de servidores públicos, sin incluir a los del servicio postal. Sí comprende algunos hospitales, escuelas y fuerzas policíacas federales, aunque la gran mayoría de los profesionales de la salud, profesores y oficiales de seguridad pública en Estados Unidos es empleada por el sector privado o por unidades locales del gobierno. La administración pública federal da a conocer las calificaciones de los programas y servicios públicos; algunos operan directamente en el ámbito federal, pero en el caso de otros programas, los servicios se prestan en el local, de acuerdo con las normas generales federales.

Los cambios que experimentó la burocracia federal hacia finales del siglo XX fueron similares a los que experimentaron todas las

economías occidentales. Se dio una transformación drástica en los servidores públicos federales, quienes pasaron de ser mayoritariamente empleados administrativos a integrar un grupo de profesionales altamente especializados. Sus ocupaciones son muy variadas y comprenden la gestión financiera, la tecnología de la información y las ciencias administrativas, como es el área de adquisiciones. Además, empleamos científicos e ingenieros en ciencias físicas y naturales avanzadas, entre ellas aeronáutica y bioquímica. Y al igual que todo el mundo, somos testigos de los cambios acelerados que trae consigo la tecnología de la información tanto en el trabajo como entre la planta laboral.

Sistemas de gestión de recursos humanos basados en valores

Los sistemas para administrar esa fuerza laboral siguen enraizados en valores básicos, tanto en aquellos de la función pública como en otros más generales que nuestra nación considera sagrados. Nuestro servicio público opera de acuerdo con los principios del sistema meritocrático, uno de los cuales es garantizar una competencia abierta por las vacantes en el gobierno, protección a los empleados, lo que incluye procesos justos y la no intrusión de influencias políticas o el favoritismo. Asimismo, los valores de la administración pública reflejan la obligación de nuestra nación hacia sus veteranos militares, a quienes se les da preferencia en el empleo; así como se promete protección contra toda represalia a quienes denuncien casos de desperdicio, fraude y abuso.

Los sistemas federales para la administración de los recursos humanos también están sujetos a las leyes laborales que rigen nuestra economía nacional, lo que incluye el derecho a no ser discriminado por razón de género o edad, por formar parte de un grupo minoritario o por tener alguna discapacidad. De igual forma, los empleados están protegidos por la legislación laboral nacional que determina las condiciones y horas de trabajo. La ley prevé que exista un equilibro entre la necesidad del empleador de que se cumpla con el trabajo y la necesidad de garantizar que los empleados reciban un trato justo.

El gobierno de Bush

Durante la última década del siglo XX, el gobierno de Estados Unidos, al igual que muchos otros, inició un cambio muy importante en sus enfoques de trabajo. Dejamos atrás muchas décadas de "hacer las cosas como siempre", mediante procesos ya muy conocidos para financiar y proveer los programas públicos. En cambio, el nuevo orden atendía los resultados de dichos procesos y los productos y valores que entregaban.

A partir de la elección de George W. Bush se inició un escrutinio aún más puntilloso de los programas federales y los sistemas con los que éstos eran manejados. La Agenda para la Administración del presidente Bush contiene cinco iniciativas cuyo propósito es optimizar la administración en áreas clave: gestión estratégica del capital humano, licitaciones competitivas, mejoramiento del desempeño financiero, expansión del gobierno electrónico ("e-gob") y vinculación del presupuesto con el desempeño.

Esta agenda utiliza un mecanismo de "calificación", de tal suerte que las dependencias federales rindan cuentas de sus resultados. Este mecanismo está diseñado para que muestre las señales de "alto-preventiva-siga" de nuestras acciones. Se ha hecho un gran esfuerzo para lograr que el trabajo avance de las calificaciones "rojas" a las "amarillas" y de éstas a las "verdes". Hemos conseguido mejoras muy importantes en esa agenda y resultados muy positivos para los estadunidenses. Con la conducción de la Oficina de Administración de Personal (OAPE), se han obtenido éxitos particulares en lo que concierne a optimizar la gestión estratégica del capital humano. Por ejemplo, si bien en 2002, 95% de los empleados federales trabajaba en dependencias que tenían una calificación "roja" en la administración de sus recursos humanos, ese porcentaje se ha reducido ahora a menos de 10% de personas que aún laboran en entidades con puntajes "rojos".

Así, los directivos de las dependencias deben comprender que la única forma de producir resultados para los ciudadanos estadunidenses es mediante la gestión estratégica de sus empleados. Ese notable incremento es reflejo del esfuerzo realizado por los recursos humanos profesionales de las dependencias, para centrarse en aquellas actividades cruciales para el logro de la misión y para garantizar que estén

siguiéndose planes eficaces de sucesión del liderazgo. En particular, estas acciones subrayan la importancia de que los sistemas para la administración de la productividad de los empleados se hagan coincidir con la misión y los objetivos de la entidad. Los empleados de todos los niveles deben ser juzgados por los resultados que obtienen y no sólo por las tareas que desarrollan. El desempeño y los resultados como foco de atención es una tendencia que ha venido imponiéndose y que permanecerá. No habrá marcha atrás.

Cambios desde 2002

El gobierno de Bush ha conseguido algunos cambios extraordinarios desde 2002, motivados por ciertos eventos mundiales excepcionales y por el imperativo de buscar alternativas estratégicas. Esto brindó la valiosa oportunidad de mejorar los sistemas de gestión de los recursos humanos, lo que a su vez coadyuva a que el gobierno se enfoque en mejorar el desempeño. Los desarrollos comprenden dos áreas: en primer lugar, cambios en los sistemas básicos para la administración de los recursos humanos y, en segundo, el sistema de remuneración con base en el desempeño que se aplica a los altos funcionarios. Como verán, el vínculo que une a estas dos áreas radica básicamente en el desempeño y los resultados como puntos focales.

Cambios fundamentales a los sistemas

El 11 de septiembre de 2001 Estados Unidos cambió junto con el mundo. Con el fin de proteger al país, el presidente Bush anunció en 2002 su propuesta para crear una nueva dependencia: el Departamento de Seguridad Nacional *(Department of Homeland Security)*. Esto significó la reorganización más radical que hayan tenido las entidades de la rama ejecutiva del gobierno federal en casi cincuenta años. La creación de dicho Departamento unificó 22 agencias independientes con sus respectivos funcionarios. Desde el principio se hizo evidente que para que esta iniciativa tuviera éxito sería crucial modernizar los sistemas para la gestión de los recursos humanos. Muchos de esos sistemas, si

no es que casi todos, habían sido diseñados en una época en que la mayoría de los empleados era del área administrativas que tramitaba papeles y le sobraba tiempo para pensar y repensar las decisiones, muy pocas de las cuales implicaban asuntos de vida o muerte.

El presidente Bush convenció al Congreso de que ese nuevo Departamento requería un sistema flexible para la administración de los recursos humanos. Sin embargo, aun cuando pretendía obtener las virtudes de dicha flexibilidad y las proclamaba, nunca dejó de insistir en que los valores de la administración pública seguirían siendo honrados y respetados. En consecuencia, el Congreso otorgó al Departamento de Seguridad Nacional y al director de la Oficina de Administración de Personal (OAPE) las facultades para establecer nuevas reglas en materia de recursos humanos. Una iniciativa similar surgió al año siguiente, cuando el Departamento de la Defensa obtuvo una autoridad similar para modificar las reglas que prevalecían en esa materia, mediante una reglamentación conjunta con la OAPE.

Quiero destacar la relevancia de estos cambios. En primer lugar, el Congreso reconoció la importancia y el valor de responsabilizar a la OAPE por la consistencia y la destreza para modificar las reglas. Segundo, las leyes que autorizaban dichos cambios eran explícitas e inequívocas sobre aquellas reglas que no podrían ser modificadas; así, la OAPE y los departamentos no fueron autorizados para derogar los principios del sistema meritocrático y la obligación de dar preferencia de empleo a los veteranos, ni para reducir la protección otorgada a los denunciantes de fraudes o para evitar la discriminación ilegal. También se les prohibió modificar los candados contra el nepotismo y la influencia política, así como afectar los derechos fundamentales a la representación sindical y la negociación colectiva.

En cambio, la ley sí permitió y, de hecho, instruyó que se hicieran cambios a las formas en que se pagaba y se disciplinaba a los empleados. El objetivo era elevar el reconocimiento al buen desempeño y resolver los casos de quienes mostraban baja productividad. Tanto Seguridad Nacional como Defensa están ya muy avanzados en la instrumentación de sus sistemas. En ciertas áreas, los cambios se harán de manera gradual en el transcurso de un par de años. La OAPE seguirá desempeñando un papel importante para apoyar a estas dos depen-

dencias, a las que consideramos responsables de preservar aquellos valores y elementos a los que no podemos renunciar.

Ambos departamentos, por sí solos, emplean a más de 800 mil servidores públicos; esto significa que, una vez que los nuevos sistemas de administración de los recursos humanos estén plenamente instrumentados, casi la mitad del sector público estará utilizando políticas y programas modernos, del siglo XXI. Por esa razón, el presidente Bush ha expresado su intención de proponer cambios similares para el resto del servicio civil. La OAPE está diseñando actualmente la legislación que permita lograrlo.

Remuneración basada en el desempeño

El año pasado se dio un cambio radical en la forma en que se determina y ajusta el salario de los altos funcionarios del gobierno federal de Estados Unidos. Esos siete mil funcionarios que ocupan los cargos más altos, sólo por debajo de los secretarios y subsecretarios, ahora están sujetos a un sistema salarial que efectivamente les retribuye en función de su desempeño. Toda modificación salarial debe estar basada en su productividad, mientras que antes se hacía de manera automática y como resultado del ajuste anual.

Sin embargo, algo aún más importante es un nuevo rasgo que incentiva la instrumentación de sistemas efectivos para la gestión del desempeño. La OAPE está autorizada para certificar que el sistema de una dependencia para la gestión del personal está siendo utilizado para identificar diferencias significativas en los niveles relativos de productividad de los funcionarios. Si una entidad obtiene dicha certificación, puede establecer las tasas salariales de sus funcionarios en niveles más altos. Tal como se esperaba, esta posibilidad de ofrecer salarios más altos a los funcionarios con mejor desempeño, con base en la calidad de la gestión del desempeño del personal, ha tenido efectos notables. En el pasado, las dependencias utilizaban un sistema de evaluación del desempeño que consistía simplemente en ser "aprobado o reprobado"; se les exhortó a que no evaluaran a sus funcionarios de esa manera, pues dicho método no permitía identificar diferencias importantes en el desempeño de sus empleados.

La buena noticia es que las dependencias han dejado de usar el sistema de "aprobado o reprobado". Trabajando de manera conjunta con la OAPE, éstas se han dado a la tarea de aplicar evaluaciones confiables y transparentes que tomen en cuenta el desempeño integral de la organización. Esta iniciativa ha sido muy importante, pues realmente muestra cómo puede y debe funcionar el método de remuneración por desempeño para los directivos y los empleados en general. Al insistir en que este método debe aplicarse también a los niveles superiores, el presidente Bush ha dejado en claro su convicción de que ésta y otras transformaciones al servicio público deben operar en todos los niveles de la jerarquía laboral.

PRINCIPIOS PARA UNA MAYOR TRANSFORMACIÓN DEL SERVICIO CIVIL

Quiero concluir explicando los cuatro principios rectores que utiliza la OAPE para conducir dicha transformación al servicio civil estadunidense.

1. *Preservar los ideales centrales.* En primer lugar, consideramos que un sistema de servicio civil del siglo XXI debe resguardar ciertos principios centrales. La Ley para la Seguridad Nacional los preserva en las leyes aplicables a los funcioanarios del Departamento de Seguridad Nacional y existen prescripciones similares para el nuevo Sistema Nacional de Seguridad del Personal, del Departamento de Defensa. En ambas iniciativas de ley, el Congreso reconoció el papel fundamental que debe desempeñar la OAPE para coordinar y supervisar de manera general los sistemas descentralizados de administración de los recursos humanos con el fin de que cumplan con los principios del sistema meritocrático y preserven los valores fundamentales que se hallan tejidos en la trama de la función pública.

El gobierno de Bush ha propuesto una nueva legislación para mejorar los sistemas de personal en el resto del gobierno federal. Nuestra nueva iniciativa se llama Ley para los que Trabajan por Estados Unidos *(Working for America Act)* y exigirá que las dependencias manejen, desarrollen y retribuyan mejor a sus empleados para que sirvan con más eficacia a los estadunidenses. Esta ley refleja un compromiso muy fuerte con los valores e ideales históricos del servicio civil. La

legislación presenta una definición detallada del proceso de coordinación, que está expresamente diseñada para lograr el equilibrio entre las políticas de gestión de recursos humanos adaptadas a la misión específica de cada agencia, por una parte, y los principios y estructura superiores del sistema del servicio civil, por la otra.

2. *Sistema salarial basado en resultados y en el mercado.* Establecer un gobierno basado en los resultados y en el mercado es una de las piezas clave de la Agenda Administrativa del presidente. Para obtener los mayores dividendos de la nómina federal, necesitamos un sistema salarial que identifique con mucha más eficacia las diferencias en las funciones, las ubicaciones y los requerimientos particulares de cada dependencia. Por tanto, estamos proponiendo una arquitectura salarial y de tabulación que ofrezca mayores precisión y flexibilidad que las que brinda el sistema actual. De acuerdo con la Ley para los que Trabajan por Estados Unidos, la OAPE diseñará un sistema central de compensaciones para el gobierno federal, que definirá los grandes grupos de funciones similares, tales como seguridad pública o ciencia e ingeniería, así como los rangos salariales en cada grupo, que representen niveles de trabajo claramente distintos.

Es importante señalar que otros tipos de sistemas salariales federales (aquellos que son diferentes del sistema que utiliza la mayor parte del gobierno) no son nuevos en absoluto. Dichos sistemas utilizan el método de remuneración basada en el desempeño y han existido en el gobierno federal desde hace 25 años, incluyendo actualmente a cerca de 90 mil empleados federales. Tomados en conjunto, esos sistemas (que fueron implantados mediante proyectos piloto y con autoridades independientes) representan un avance con respecto a los sistemas actuales de tabulación y salarios, hacia métodos alternativos en los que las tasas del mercado y el desempeño constituyen elementos centrales para determinar las retribuciones.

Las lecciones aprendidas a partir de su instrumentación y sus experiencias fueron tomadas en consideración para elaborar las disposiciones de la Ley para los que Trabajan por Estados Unidos. Los resultados y tendencias positivos que han mostrado esos sistemas son muy claros.

3. *Selección y empleo: contratación de los mejores y los más brillantes.* Una de las prioridades de la OAPE ha sido trabajar en conjunto con el Con-

greso con el fin de corregir las debilidades de la contratación federal, que durante mucho tiempo ha sido en extremo compleja y laboriosa. En años recientes tales esfuerzos han dado buenos frutos. El Congreso ha introducido mejoras muy significativas y mucha más flexibilidad en el proceso de contratación, sin poner en riesgo los principios del sistema de méritos ni la preferencia para los veteranos. Estas mejoras han brindado a las dependencias federales una variedad más amplia de herramientas para perfeccionar sus propios procedimientos de contratación. Hoy en día, las entidades disponen de autoridad limitada directa para contratar, así como de mayor flexibilidad para otorgar bonos por reclutamiento, reubicación y retención. La Ley para los que Trabajan por Estados Unidos toma como punto de partida esa flexibilización modernizando las prácticas de selección y contratación para ayudar a las dependencias a que encuentren con mayor rapidez a la persona idónea para el puesto indicado.

4. *Relaciones empleados-gerencia, acciones adversas y apelaciones.* Nada es más trascendental que lograr la misión de cada dependencia. La Ley para los que Trabajan por Estados Unidos ha hecho algunos cambios sencillos y de sentido común a los estatutos de las relaciones laborales para esclarecer algunas prerrogativas esenciales de la gerencia, a la vez que se preservan la importante función y los derechos de los sindicatos en el sistema federal de relaciones laborales.

Los empleados federales son responsables ante el pueblo estadunidense, no sólo por hacer su trabajo sino también por comportarse de acuerdo con altos estándares de conducta y desempeño. Si los empleados no cumplen con las expectativas de desempeño, la Ley para los que Trabajan por Estados Unidos dispone de un proceso simplificado y moderno para que rindan cuentas, sin poner en riesgo el derecho fundamental a un proceso justo de que gozan los empleados federales.

Cada uno de estos cuatro principios rectores contribuye a que los otros se apliquen con éxito, propiciando una transformación efectiva. El gobierno de Bush está decidido a proseguir con la transformación del servicio civil a todo lo largo del gobierno federal. Podremos poner en marcha un sistema de personal moderno y flexible que facilite las labores del gobierno y mejore la administración estratégica de su activo más valioso: el capital humano.

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO Y GODOT LLEGÓ, PERO... ¿PARA QUEDARSE?

595 691130

José Luis Méndez

En octubre de 1995, justo hace diez años, publiqué un artículo que titulé "La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?",[1] en referencia a la famosa obra teatral de Samuel Beckett. Acababa entonces de terminar el sexenio de Carlos Salinas, quien había personalizado el aparato del Estado a tal grado que ya no reclamaba tanto que el Godot de la profesionalización continuara desesperándonos con sus siempre infructuosos llamados, sino más bien que el gobierno aparentemente ya no deseaba que llamara más. Hoy, en octubre de 2005, puedo decir que Godot finalmente llegó, al menos en el sentido de que se aprobó una ley que introduce el servicio profesional en la administración pública federal centralizada. La pregunta que surge ahora es: ¿llegó para quedarse?

El pasado reciente: economía política de una reforma

El servicio profesional es una idea presente en nuestro país desde hace mucho tiempo. Si bien fue propuesta o discutida en varias ocasiones desde principios del siglo pasado, y se implantó en menor o mayor medida en algunas organizaciones del Estado mexicano,[2] no sería sino hasta el último cuarto del siglo XX cuando comenzó a ser considerada seriamente.

[1] José Luis Méndez, "La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?", *El Cotidiano*, número 72, octubre, 1995, pp. 13-25.

[2] Ricardo Uvalle, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*, México D.F., Plaza y Valdés, 2000.

Después de los escándalos de corrupción del sexenio de José López Portillo, Miguel de la Madrid la retoma, aunque sólo hasta que vio que abría la caja de Pandora del sindicalismo oficial. Como ya dije, a Carlos Salinas el servicio profesional ni siquiera le pasó por la mente; su proyecto era otro. Zedillo lo contempló pero al final también lo rechazó; en realidad el proyecto había salido muerto de las puertas de la Secretaría de Hacienda, vestido a la vieja usanza decimonónica, es decir, en una versión altamente centralizadora y rígida, que la entonces Secodam hizo bien en resistir.[3] Con todo, la semilla se había ya dispersado y en la campaña presidencial del año 2000 la propuesta reapareció en las ofertas políticas de los tres principales candidatos.

Vicente Fox ganó las elecciones, pero, al principio, para un gobierno con antecedentes empresariales –y no lo digo peyorativamente–, el tema tenía sus bemoles. Además, en esos primeros momentos la agenda pública estaba bastante sobrecargada. Tendría que pasar todavía año y medio para que la propuesta se acercara al centro del radar. Y lo haría gracias a que varios factores coincidieron –o se hicieron coincidir–, al menos hasta cierto punto. Por un lado, un senador del PRI, Carlos Rojas, presentó en octubre de 2000 una iniciativa de ley de servicio profesional, seguido en abril de 2002 por otro senador, Cesar Jáuregui, del PAN y, en octubre de ese mismo año, por la diputada Magdalena Núñez del PRD.

Por otro lado, la coyuntura era favorable, pues el Congreso tenía cierta presión para aprobar reformas estructurales, pero casi todas eran muy polémicas o habían adquirido un alto perfil político. Así, sobre todo a partir del segundo semestre del año 2002, se dio un proceso de retroalimentación positiva entre Ejecutivo y Legislativo, que fue impulsando esta reforma a tal grado que surgieron esperanzas de que el Congreso la pudiera aprobar ese diciembre. Sin embargo, ello no se logró, en parte por la clásica sobrecargada agenda legislativa de fin de

[3] David Arellano, "Retos y posibilidades del servicio civil en México. Dudas del discurso gerencialista", *Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia. Memorias*, Red Mexicana de Servicio Profesional, México D. F., Gárgola Ediciones, 2003, p. 191; Blanca Heredia, "La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: la experiencia de México en los años noventa", Documento preparado para la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002 (mimeo).

año y en parte porque todavía existían diferencias entre algunos de los actores involucrados. Se consideró entonces importante mostrar el grado de aceptación social e internacional que un servicio profesional moderno tenía. Para lograrlo, un grupo de funcionarios y académicos organizamos a principios de 2003 una asociación civil, denominada Red Mexicana de Servicio Profesional, que organizó, junto con diversas organizaciones nacionales e internacionales, un foro internacional en la Universidad Iberoamericana. Éste contó con la participación de muchos funcionarios, ex funcionarios y académicos de alrededor del mundo, y con la nutrida asistencia de alrededor de 700 personas. Más importante aún, el seminario fue clausurado por congresistas de diversas fracciones partidistas, quienes pudieron entonces observar el gran consenso y el apoyo para el establecimiento en México de un servicio profesional moderno.[4]

Sin embargo, antes de que la reforma se aprobara, todavía era necesario superar dos retos. En primer lugar, más que una iniciativa "del presidente", la reforma debía "ser y parecer" una iniciativa del Congreso, especialmente una iniciativa multipartidista; si se quiere apoyada por el Ejecutivo pero, al fin y al cabo, una iniciativa parlamentaria. A ello contribuyó el que hubiera iniciativas por parte de tres legisladores, el que el presidente no presentara una suya, y también el que los mensajes presidenciales dosificaran y enviaran las señales correctas en el momento correcto: había que mantener a toda costa el bajo perfil de la reforma y asegurarse de que el Congreso supiera que el presidente estaba de acuerdo con ella pero también que no la utilizaría políticamente.

El segundo reto era hacer una ley a partir de tres iniciativas, que tenían semejanzas pero también diferencias. Por fortuna fue posible realizar un fino trabajo político y técnico para unificar las iniciativas, dejando en buena medida lo mejor de cada una y asegurándose de que el servicio no resultara, como se dice coloquialmente, "un caballo con cabeza de camello".

Ello se logró en lo fundamental, aun cuando ciertamente quedaron como producto de estas discusiones algunos cabos sueltos de im-

[4] *Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia. Memorias*, Red Mexicana de Servicio Profesional, México, D. F., Gárgola Ediciones, 2003.

portancia menor (sobre todo de tipo laboral). Tampoco fue posible abrir el servicio profesional a un escrutinio ciudadano efectivo, ya que, aunque se estableció un Consejo Consultivo, no se le dio a éste capacidad de presión real y además quedó compuesto principalmente por los propios oficiales mayores de las dependencias, por lo que entonces este consejo es en buena medida juez y parte. Sólo se previó la participación en él de una pequeña minoría de participantes sociales provenientes del sector privado, académico y social, lo que –como veremos más adelante– ha incidido negativamente en la instrumentación del mismo.

No obstante estos problemas, puede decirse que en este caso se lograron juntar positivamente aquellos flujos que Kingdon[5] nos ha enseñado que están detrás de la calendarización exitosa de las políticas públicas –el flujo de las coyunturas, el flujo de las soluciones y el flujo de las coaliciones–, por lo que la reforma se aprobó en abril de 2003 con 374 votos en favor y ninguno en contra en la Cámara de Diputados y 93 votos en favor y ninguno en contra en la de Senadores. El presidente Vicente Fox, en parte porque también había estado manifestando su acuerdo con esta reforma, firmó inmediatamente el decreto por el que se publicó está ley.

No es éste el lugar para hacer una exposición detallada del servicio profesional mexicano. Sin embargo, vale la pena señalar algunos de sus rasgos básicos. En términos generales, la ley establece un servicio con siete subsistemas: el de planeación, el de ingreso, el de desarrollo profesional, el de capacitación y certificación de capacidades, el de evaluación de desempeño, el de separación, y el de control y evaluación del servicio.

Algunos rasgos que destacan en cuanto a la planeación son el establecimiento de un registro único de servidores públicos, que es importante para conocer con precisión el número y los datos básicos de los funcionarios (algo que se ignoraba hasta la entrada en vigor de esta ley); en cuanto al ingreso, los concursos públicos (aunque no por fuerza "abiertos" a personas que no sean funcionarios) para la ocupación de las vacantes de puestos gubernamentales; en cuanto al desarrollo, la posibilidad de desarrollar "planes de carrera" individuales,

[5] *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown, 1984.

así como una carrera horizontal en el mismo puesto; en cuanto a la capacitación y certificación, el que éstas se basen en lo que la ley llama "capacidades" y no sólo en los conocimientos, y que sólo existan dos oportunidades para aprobar los cursos; y en cuanto a la evaluación, que se haga depender de ésta la permanencia y los estímulos.

Establece también el universo de funcionarios de carrera (de enlace a director general en, con algunas excepciones, las secretarías y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada), los distintos tipos de funcionarios (titulares, eventuales, temporales, de libre designación), los derechos y responsabilidades de los funcionarios de carrera (entre los que destaca la posibilidad de que éstos sean despedidos sin justificación pero con una indemnización), los órganos para la operación del servicio (la Secretaría de la Función Pública, los comités de las dependencias, el Consejo Consultivo, principalmente), entre otros aspectos. La ley estableció que los funcionarios de libre designación –que se pueden nombrar sin concurso– se limitarían a lo que denominó los "gabinetes de apoyo", esto es, puestos como los secretarios particulares, directores de comunicación social, coordinadores de asesores y asesores de los secretarios y subsecretarios. Además estableció que dichos funcionarios deberían sujetarse a la evaluación del desempeño.

Aprobada la ley, el siguiente paso era asegurarse de que se cumplieran las tareas subsecuentes en los plazos legales que el propio Congreso había señalado. Éstas consistían principalmente en la emisión del reglamento de la ley, el establecimiento del Consejo Consultivo y de los comités técnicos de las dependencias, así como de la unidad que dentro de la recién rebautizada Secretaría de la Función Pública se encargaría de estas tareas. Este último objetivo era particularmente complejo, por al menos dos razones: primero, representaba la creación de toda una nueva oficina y, segundo y más complicado, involucraba la transferencia parcial a la Función Pública de personal y recursos de la Unidad de Servicio Civil, que habría de desaparecer y estaba localizada nada menos que en la Secretaría de Hacienda.

En este contexto, en el segundo semestre de 2003 se constituyó la Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos del Gobierno Federal, el Consejo Consultivo del Servicio y los comités técnicos de las dependencias. Después de un estudio profundo de varios servicios

profesionales del mundo y un complejo proceso de concertación con todas las dependencias involucradas, la Unidad del Servicio Profesional elaboró la propuesta de reglamento, y el 31 de marzo de 2004 el presidente firmó el decreto por el que expidió el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. A partir de ese momento la ley comenzó a operar, al empezar a cumplirse uno de los principios fundamentales de todo servicio, que ha sido también una larga demanda ciudadana: la ocupación de plazas gubernamentales por medio de concursos públicos y abiertos, esto es, con base en el mérito y la igualdad de oportunidades.

Presente y futuro del Servicio Profesional de Carrera en México

Desde hace varios años he señalado que un servicio profesional *moderno* es una institución eficaz, ya que, instrumentado correctamente, funciona como una pinza que, con un brazo de incentivos positivos y otro de incentivos negativos, presiona hacia la cooperación, la honestidad, la gobernabilidad y la efectividad organizacionales. Constituye también la base de la memoria institucional, así como un factor clave para la igualdad de oportunidades, ambos elementos fundamentales de una democracia sustentable.

Hay en nuestro país ejemplos que así lo muestran. Las evaluaciones positivas del servicio profesional electoral del IFE –por parte de académicos[6] y la propia Auditoría Superior de la Federación– permiten ver que es posible instrumentar un servicio profesional moderno, que realiza concursos de ingreso ágiles que derivan oportunamente en candidatos idóneos, y produce una "estructura de incentivos" y un *ethos* profesional que permiten enfrentar los retos organizacionales más difíciles, como lo fue la organización de las competidas elecciones presidenciales del año 2000. Con este ejemplo presente, y después de la crítica que la Nueva Gerencia Pública (NGP) había dirigido contra los sistemas clásicos de servicio profesional en diversos países del mundo, ya nadie podía estar pensando en el servicio civil rígido de los

[6] R. Uvalle, *op. cit.*; B. Heredia, *op. cit.*, pp. 26-35.

siglos anteriores. Esos servicios habían involucrado en su tiempo algunas ventajas, principalmente la igualdad de oportunidades, mayor eficacia que el sistema de botín anterior, cierta despolitización de los programas gubernamentales y mayor memoria institucional.

Sin embargo, con el tiempo fueron involucrando también algunos problemas importantes; por ejemplo, si bien el ingreso por mérito pudo haber implicado al principio un aumento en la efectividad comparado con el ingreso basado en el sistema de botín, dado que en este tipo de servicio el ingreso meritocrático se vinculó a la permanencia definitiva, con el tiempo afectaría negativamente dicha efectividad y llevaría a una excesiva autonomía de la burocracia respecto a sus jefes políticos. Por ello, quienes participamos en la elaboración de la ley y su reglamento promovimos un servicio profesional de "segunda generación" que, al menos en su marco legal, buscó promover la gobernabilidad democrática, por medio del equilibrio entre los valores weberianos del servicio profesional y los de la NGP, a saber:[7]

a) La regulación y la supervisión de una entidad normativa, por un lado, con la descentralización de la operación hacia las secretarías, por el otro;
b) la planeación en el mediano y el largo plazos por un lado, con las revisiones periódicas de la misma y la programación anual;
c) el ingreso a los puestos con base en la competencia y (en principio) la apertura a candidatos externos, por un lado, con la carrera interna (el historial y el desempeño de los funcionarios de carrera son tomados en cuenta hasta cierto punto para sus calificaciones en los concursos) y con una ponderación especial de la participación del superior jerárquico de la vacante (que tiene un poder relativo de veto), por el otro;
d) los perfiles de puestos incluyen capacidades técnicas específicas por un lado, pero también capacidades gerenciales comunes y capacidades técnicas transversales;
e) se establecen los planes de carrera y la capacitación en verti-

[7] José Luis Méndez, "Presentación del proyecto de Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera ante el Consejo Consultivo del Servicio Profesional", 2003 (mimeo).

cal (hacia puestos superiores) pero también la horizontal (hacia puestos laterales o en el mismo puesto);

f) la evaluación estricta y efectiva por un lado (con sólo dos oportunidades de aprobación, metas e indicadores colectivos e individuales que sean medibles, realistas y objetivos, la evaluación tiene varios evaluadores, un ejercicio anual y otro semestral y candados contra la manipulación del sistema por funcionarios conformistas), con la operatividad y la justicia por el otro (la evaluación semestral sólo tiene dos valores; la evaluación se orienta a la mejora continúa; los evaluados deben conocer anticipadamente las metas; se aclaran los derechos y las responsabilidades; se incluye la posibilidad de inconformarse contra actos u omisiones de los comités y contra los resultados de los concursos).

g) La sanción estricta y oportuna, por un lado, pero justa, por el otro (para lo que se buscó cierta separación entre las autoridades "instructoras" y las "decisoras" de los procedimientos legales).

Sin embargo, lo sucedido en el año y medio que ha transcurrido entre la aprobación del reglamento de la ley a principios de abril de 2004 y el momento actual, confirmaría al menos dos puntos presentes en la literatura sobre la etapa de instrumentación de las políticas públicas: uno, la tendencia que se ha dado en América Latina a reformular las políticas en esta etapa,[8] y dos, las importantes dificultades que existen en general para instrumentar exitosamente una política.

No cabe duda de que la instrumentación de la ley del servicio profesional en México presenta rasgos positivos. En la exposición presentada por la Secretaría de la Función Pública en el seminario que dio origen a este libro, se hizo alusión a ellos. Por mencionar sólo algunos, las vacantes en puestos públicos generadas desde el primero de abril de 2003 se han cubierto en su mayoría por medio de concursos públicos. Se ha desarrollado un sistema electrónico de manejo de recursos humanos –el RHnet– que busca operar integralmente el servicio, así

[8] Merilee Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1980. Me parece que esta autora no presenta esta tendencia precisamente como una virtud.

como el *a-Campus*, un sistema que desde octubre de 2004 está ofreciendo posibilidades de capacitación a miles de funcionarios. Se han también emitido ya los lineamientos de varios de los sistemas del servicio profesional, por ejemplo el de ingreso, el de capacitación y el de evaluación del desempeño.

Lo anterior no puede, empero, llevarnos –aun a aquellos que hemos promovido esta reforma– a ignorar los errores que se han cometido. La verdadera defensa de esta idea implica, incluso quizá podría decir que éticamente nos obliga a, adoptar una posición objetiva, alerta y de largo plazo, que no debe dudar en, de resultar necesario, ser crítica, aunque por supuesto de manera constructiva y siempre basada en hechos, no en meras opiniones. Varios de estos errores y problemas ya habían sido anticipados y han sido recientemente repetidos en las ponencias de varios académicos en el congreso del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) de 2005 en Santiago de Chile (para no hablar de las inconformidades presentadas por cientos de participantes de los concursos o de algunos reportajes periodísticos críticos).

David Arellano ha sido uno de los académicos que, desde tiempo atrás, ha puesto más atención a los riesgos de un servicio civil, sobre todo a los referentes a su instrumentación. Desde su ponencia en la conferencia en la Universidad Iberoamericana arriba mencionada, repetidamente ha hecho hincapié en varios de ellos, especialmente en el riesgo de que la Secretaría de la Función Pública se convirtiera en la práctica en una entidad centralizadora, sobrerreguladora y, peor aún, operadora, cuando la ley establece claramente un marco descentralizado de operación, donde las dependencias seleccionan y operan los instrumentos específicos del servicio y la Secretaría de la Función Pública establece la normatividad general, promueve el servicio mediante estrategias de cambio cultural –más que mediante un usualmente poco eficiente centralismo–, además de por supuesto supervisar y, en caso de detectar desviaciones significativas, corregir la operación.

En el texto que presentó en dicho seminario Arellano señaló, por ejemplo, que había que[9]

[9] Art. cit, pp. 78-79.

> tener la capacidad de imaginar esquemas que combinen la posibilidad de tener un sistema claro y transparente de manejo de los recursos públicos, con la necesidad de evitar que al centralizar tal sistema éste termine protegiendo los intereses de grupos o camarillas... lo inteligente parecería ser comprender los límites y las desventajas por enfrentar en la implementación de un sistema de este tipo... los servicios civiles meritocráticos seguirán adoleciendo de círculos viciosos de control y sobre-reglamentación...

En otro texto de antes de la entrada en vigor de la ley, Arellano[10] vuelve a advertir sobre este riesgo, que confirma en otro de más reciente aparición, donde señala que "sería pensable que... la carga de trabajo para cumplir con la primera parte (la normativa, la controladora) sea tan grande que... termine aplastando a la otra dinámica que aquí llamamos de construcción".[11]

Si bien buscó evitarse en el diseño, creo que este riesgo inminente se ha actualizado en buena medida en la instrumentación, y que el servicio está adquiriendo en la práctica el centralismo y la consecuente rigidez que los sistemas de los países más desarrollados han venido abandonando (como bien lo indicaron varios participantes de otros países en el seminario sobre Gerencia Pública en América del Norte). Esto lo podemos ver en hechos concretos que a continuación presentaré basándome en las propias fuentes gubernamentales. Aunque creo que esto se puede observar en varios de los sistemas del servicio, me concentraré, a manera de muestra, en uno de ellos: el sistema de ingreso.

En este aspecto, la Función Pública determinó, en el artículo tercero y doceavo del lineamiento de ingreso que emitió a mediados de 2004, que para la evaluación curricular el instrumento denominado *Trabajaen*, que se opera por medio de una página *web*, será "la ventanilla única", no obstante que el reglamento de la ley señala en su artículo 26 que "Las direcciones generales de recursos humanos serán las res-

[10] "Profesionalización de la administración pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?", en David Arellano *et al.*, *Retos de la profesionalización de la función pública*, Caracas, Texto, 2003, p. 198.

[11] David Arellano, "Problemas estratégicos para la implementación del Servicio Profesional de Carrera en el ámbito federal en México", en *Servicio Profesional de Carrera*, vol. II, núm. 4, segundo semestre de 2005, p. 47.

ponsables de llevar a cabo la revisión curricular de los aspirantes...". Ese mismo lineamiento, en su artículo vigésimo primero señaló que las herramientas de evaluación de capacidades gerenciales serían "determinadas por la Secretaría", o sea Función Pública, y como indica el propio secretario Eduardo Romero en un artículo que publicó,[12] se determinó que éstas fueran el Amitai, el PPP y el CDC Ello no obstante que la ley en su artículo 30 señala que: "La Secretaría emitirá las guías y lineamientos generales para la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación que operarán los comités para las diversas modalidades de selección de servidores públicos", mientras que en su artículo 75, la misma ley les da a los comités la atribución de "emitir reglas generales y dictar actos que definan las modalidades a través de las cuales se implemente el Sistema, conforme a las necesidades y características de la propia institución".

Independientemente de los problemas de centralismo y rigidez que lo anterior involucra, si este centralismo estuviera implicando que los instrumentos seleccionados hubieran sido los adecuados, quizá estos efectos hubieran sido menores. Sin embargo, sucede que la revisión curricular del *Trabajaen* ha generado múltiples inconformidades y que el PPP y el CDG en realidad no evalúan, como la ley establece, la posesión o no de competencias laborales *por medio de la medición de comportamientos*, y por tanto, en muchos casos no están seleccionando a los candidatos más idóneos para el puesto (para no hablar del polémico Amitai, dirigido a evaluar el escurridizo aspecto de los valores). A reserva de los muchos testimonios que he recibido en este sentido, hay en este aspecto un hecho incontrovertible: el alto número de concursos que han sido declarados desiertos. Según las cifras proporcionadas por el propio secretario de la Función Pública en el texto ya mencionado, de un total de 1 973 concursos realizados de abril de 2004 hasta agosto de 2005, 584 se habían declarado desiertos, lo que representa 30%; en otras palabras, prácticamente uno de cada tres concursos se declara desierto, con todo lo que ello implica en términos de efectos sobre la provisión continua y adecuada de servicios y el desperdicio de recursos públicos.[13]

[12] "Avances y resultados del servicio profesional de carrera en México", en *Servicio Profesional de Carrera*, vol. II, núm. 4, segundo semestre de 2005, p. 19.

[13] *Ibid.*, p. 25.

Por otro lado, el secretario de la Función Pública reconoce que "las contrataciones no fueran tan ágiles como hubiéramos querido".[14] "De modo que... se está proponiendo para diciembre de este año ocupar en un máximo de dos meses la vacancia."[15] El secretario señala que ello se ha debido a problemas por parte de las dependencias para definir los perfiles y las estructuras de personal, pero debe mencionarse también que la regulación que la Función Pública ha desarrollado para este efecto ha afectado en la eficacia y la oportunidad de las dependencias en esas tareas. Esto puede haber influido, más allá del grado de descontento en las dependencias y entre muchos candidatos, para que varias dependencias hayan optado por dejar el servicio profesional, lo que ha significado la salida del sistema de miles de funcionarios de las secretarías de Relaciones Exteriores, Marina, Seguridad Pública y de órganos desconcentrados de muchas otras, al punto que hoy sólo forman ya parte del servicio profesional 43 mil funcionarios, según cifra ofrecida públicamente por un representante de la Secretaría en su ponencia en el congreso del CLAD en Santiago de Chile,[16] y que es prácticamente una tercera parte menor a la cifra manejada anteriormente por la propia Función Pública (de 62 mil funcionarios).[17]

El universo de funcionarios del servicio también se vio afectado en este primer año y medio por múltiples excepciones, que la propia Secretaría de la Función Pública determinó, tanto en forma particular como por medio de un lineamiento específico que emitió al respecto (más allá de los gabinetes de apoyo que señala la ley, y cuyos lineamientos Función Pública ha cambiado varias veces). De esta manera, la centralización parece haber entorpecido significativamente la aplicación de un sistema de ingreso basado en concursos públicos. Otra consecuencia importante de que la Secretaría de la Función Pública se haya vinculado tan directamente a la operación del servicio es el retraso que ha habido hasta el momento (octubre de 2005) en el cumplimiento de lo que la ley y el reglamento le señalan como su función principal, esto es, la emi-

[14] *Ibíd.*, p. 17.

[15] *Ibíd.*, p. 26.

[16] Rafael Martínez Puón, "El servicio profesional de carrera en México", ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD, octubre de 2005, Santiago de Chile.

[17] E. Romero, art. cit., p. 23.

sión de las normas generales que proporcionen el marco de operación del servicio. Dos de ellas son, la norma del sistema de evaluación, que debería haber salido a finales del año 2004 para aplicarse en 2005, pero que no se publicó hasta mediados de dicho año, y la norma relativa a la certificación de capacidades, que no ha sido emitida.

El retraso en la emisión de estas dos normas es preocupante por sus efectos sobre la forma en que se hará el nombramiento definitivo de los funcionarios como servidores públicos de carrera a partir del 2006, de lo que, a su vez, dependerá la sustentabilidad de esta reforma en el futuro: si estos nombramientos se hacen con base en evaluaciones poco o nada rigurosas del desempeño y de las competencias de los funcionarios, y un número importante de éstos -muchos de los cuales obviamente entraron durante el gobierno de Vicente Fox- aseguran de manera incorrecta sus puestos, el ideal de un servicio verdaderamente profesional se desprestigiará inevitablemente, y habrá entonces todavía más elementos, aparte de los que ya surgen de los importantes problemas en la instrumentación arriba señalados, para que los sucesivos gobiernos o congresos quieran revertirlo.[18] Y de nuevo, no estoy haciendo una crítica en el vacío. Varios hechos sustentan esta preocupación. Por un lado, como se puede observar en el lineamiento de capacitación y en las bases del *a-Campus*,[19] éste es un sistema de capacitación basado en cursos a distancia, en realidad poco o nada orientado a promover *la posesión* de capacidades y que incluye algunos centros de formación insuficientemente acreditados (los cursos "presenciales" son mínimos y parecen orientarse más a la difusión del conocimiento del servicio profesional que a la enseñanza de capacidades gerenciales generales; algunos cursos a distancia transmiten conocimientos sobre las teorías y técnicas de las capacidades pero no utilizan las técnicas de enseñanza-aprendizaje que permiten promover la "posesión" de las mismas).

Por otro lado, es preocupante que en su artículo, el secretario haya dicho que: "En el subsistema de certificación... se tiene el gran

[18] El Reglamento de la ley estableció que los funcionarios que en el momento de su entrada en vigor estaban en funciones, podrían convertirse en funcionarios de carrera con la aprobación de una evaluación del desempeño (que podría ser ya la de 2005) y la certificación de capacidades.

[19] Véase también E. Romero, art. cit., p. 23.

reto de consolidar el servicio profesional a más tardar en octubre del 2006. El propósito es certificar a más del 50% de servidores públicos de subdirector de área a director general... una certificación equivalente al 44% de los servidores públicos certificables".[20] En este sentido, considero que el objetivo debe ser un sistema riguroso de certificación e incluso un determinado objetivo de capacitación, pero no el que determinado número de funcionarios, fijado *a priori*, pase las evaluaciones para una fecha determinada, y máxime cuando los lineamientos del sistema de certificación de capacidades todavía no se han emitido.[21]

Reflexiones finales

En función de todas estas preocupaciones me hago entonces la pregunta: ¿llegó el servicio profesional a México, pero para quedarse? Quienes hemos creído y seguimos creyendo en el valor fundamental de un servicio profesional moderno para la democracia y el desarrollo, y por tanto lo hemos impulsado desde hace más de una década, seguimos esperando, pese a todo, que no se convierta en un ideal más al que "le ganó la realidad".

Como dijimos, ha habido importantes avances. Sin embargo, la instrumentación del servicio profesional en México apenas empieza y por desgracia no está resultando fácil o del todo adecuada. A diferencia del Instituto Federal Electoral (IFE), donde se promovió la par-

[20] *Ibid.*, p. 24.

[21] Aunque en realidad queda la duda de si la posposición de los lineamientos de certificación y la fijación de un porcentaje de funcionarios certificados podrían estar vinculadas. Otra pregunta que queda en el aire es la relativa a la relación entre la capacitación y la certificación, ya que mientras la primera ha estado a cargo de la Dirección General de la Unidad del Servicio Profesional, la otra se encargó a una entidad distinta, el Centro Nacional de Evaluación (Ceneval), y se corre el riesgo de que la capacitación otorgada esté en una u otra medida desvinculada de los requisitos de certificación. De igual forma, habrá que observar en qué medida el sistema de certificación desarrollado por el Ceneval evaluará realmente capacidades, ya que estaba proyectando pruebas a distancia basadas en preguntas de opción múltiple y orientadas preponderantemente a la evaluación de conocimientos.

ticipación directa de los partidos políticos y la sociedad, no sólo en el diseño sino incluso en la instrumentación del servicio profesional, el que este ideal tenga corta o larga vida en la administración pública dependerá de la propia capacidad del gobierno, especialmente de la Secretaría de la Función Pública, para oír, en lugar de malinterpretar, las críticas constructivas y fundamentadas que se le están haciendo en estos momentos, pero sobre todo para –de aquí al final de 2006– corregir los errores y evitar sucumbir a cualquier posible tentación clientelista (que, como Peters señaló en la conferencia magistral que abrió el ya mencionado seminario sobre Gerencia Pública en América del Norte, siempre está por desgracia presente en los servicios profesionales).

Si el gobierno corrige los errores que se están cometiendo y evita tales tentaciones, estará corroborando su apego al ideal profesional y ético que valientemente ha enarbolado, y que propició la aprobación de esta histórica reforma; si no lo hace, es obvio que sólo estará contradiciéndose a sí mismo.

Bibliografía

Arellano, David (2003a), "Retos y posibilidades del servicio civil en México. Dudas del discurso gerencialista", Red Mexicana de Servicio Profesional, *Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia. Memorias*, México, Gárgola Ediciones.

—— (2003b), "Profesionalización de la administración pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?", en David Arellano *et al.*, *Retos de la profesionalización de la función pública*, CLAD, Caracas.

—— (2005), "Problemas estratégicos para la implementación del Servicio Profesional de Carrera en el ámbito federal en México", en *Servicio Profesional de Carrera*, vol. II, núm. 4, segundo semestre.

Grindle, Merilee (1980), *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton, N J, Princeton University Press.

Heredia, Blanca (2002), "La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: la experiencia de México en los años noventa", documento preparado para la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política, Banco Interamericano de Desarrollo (mimeo).

Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown.

Martínez Puón, Rafael (2005), "El servicio profesional de carrera en México", ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD, octubre, Santiago de Chile.

Méndez, José Luis (1995), "La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?", en *El Cotidiano*, octubre.

____ (2003), "Presentación del proyecto de Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera ante el Consejo Consultivo del Servicio Profesional" (mimeo).

Red Mexicana de Servicio Profesional (2003), *Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia. Memorias,* México, D.F., Gárgola Ediciones.

Romero, Eduardo (2005), "Avances y resultados del servicio profesional de carrera en México", en *Servicio Profesional de Carrera*, vol. II, núm. 4, segundo semestre.

Uvalle, Ricardo (2000), *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*, México, Plaza y Valdés.

EL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN AMÉRICA DEL NORTE

DELIBERACIÓN EN LÍNEA EN EL GOBIERNO DE CANADÁ: ORGANIZANDO LA "TRASTIENDA"*

545 697132

Elisabeth Richard

Tras una década de presencia en la internet, los gobiernos han pasado de tener una ventanilla única estática a ofrecer una metáfora más hospitalaria: el *front door*. El espacio público está abierto para los ciudadanos y para todo actor interesado que quiera "entrar". Así, el gobierno de Canadá ofrece las opciones de debate en línea y de *groupware* (programa informático para la interacción a distancia), tales como: foros de discusión, salas de chat, videoconferencias, encuestas y herramientas para la formación de redes sociales en línea. Sin embargo, el debate en línea implica mucho más que las solas aplicaciones en línea, es decir, los ciudadanos no podrán ser partícipes del proceso de gobernanza sin un esquema de Nueva Gestión Pública (NGP). Se requieren nuevos modelos de consulta, comunicación, correspondencia y gestión de programas para garantizar que las administraciones públicas se adapten en la era de la internet.

Fuera del gobierno, la práctica del debate en línea cada día crece más. Las organizaciones no gubernamentales (algunas directamente vinculadas con partidos políticos o con ideologías claramente definidas, mientras que otras pretenden ser neutras) están contribuyendo al debate en la esfera pública. Algunos afirman que así como los medios de comunicación se están fragmentando, también el debate público está siendo afectado por el hecho de que la *web* está escindida.

Los ciudadanos esperan que su gobierno entre en dicha esfera; la internet provee de un canal directo al gobierno, lo que les permite no tener que depender sólo de los intermediarios. Los ciudadanos nece-

* Este trabajo se publicó por primera vez en Richard *et al.*, 2006.

sitan saber que sus iniciativas influirán para producir determinado resultado; además las evidencias muestran que la participación de los servidores públicos es esencial para el éxito de una consulta, tanto interna (entre los equipos de funcionarios) como pública (en el trato directo con los canadienses). Los ciudadanos desean que los representantes de su gobierno atiendan sus comentarios, hagan preguntas y ayuden a orientar el debate.

Con base en la historia del debate público en Canadá, el presente trabajo describe la forma en que el gobierno de ese país organiza su *back office* para propiciar una cultura de debate. También se basa en las experiencias que han vivido servidores públicos de otras democracias occidentales. Nos enfocaremos en las unidades de trabajo en donde se genera el contenido y las relaciones se nutren con el fin de que se formulen políticas sólidas. Gracias a las dinámicas del sistema que hace posible la internet, los servidores públicos pueden aprovechar los vínculos con los ciudadanos y otros actores interesados. Pero de no existir los procesos adecuados en el gobierno, se verán amenazadas las muchas expectativas que genera la internet para renovar los procesos democráticos.

La dinámica de los sistemas promueve una tradición de consulta

Ahora que la internet vincula millones de computadoras personales, la cultura moderna ha vuelto su atención a las conexiones, más que a los ordenadores. La internet permite y promueve la coincidencia de numerosas redes y alianzas. La multiplicación de los grupos (*ad hoc* o por temas específicos) se observa en el gobierno y en la prestación de los servicios. Así, el gobierno federal canadiense aprovecha los conocimientos y recursos del mercado y de la sociedad civil. Se crean sitios *web* en los que se presentan iniciativas políticas y por medio de ellos se consigue diseñar programas y servicios más adecuados. También se han añadido al conjunto burocrático redes de individuos, pequeños grupos y equipos así como redes interorganizacionales.

Esta evolución se hizo evidente antes de la Era Internet, cuando los papeles blancos y verdes (las herramientas clásicas para recabar

insumos para la elaboración de políticas) se hicieron más frecuentes. El Plan Verde del gobierno de Mulroney o las consultas públicas sobre las medidas presupuestarias del ministro de Finanzas, Paul Martin, son dos ejemplos de ello. Desde el lanzamiento de su sitio *web*, en 1994, el Departamento de Finanzas, por ejemplo, publicaba informes en la internet con el fin de llegar a mayor número de personas. A lo largo de los diez años siguientes, los departamentos llevaron a cabo muchas consultas en línea, con lo que recabaron gran cantidad de información. En 2002, por ejemplo, cerca de 28 mil canadienses participaron en una encuesta en línea y examinaron diversos escenarios para el futuro de los servicios de salud.[1] Más tarde, en 2004, la revisión de la Política sobre Comunicación del Gobierno de la Junta del Tesoro dio lugar a la creación del portal permanente llamado Consultas a los Canadienses, así como a una serie de procedimientos de deliberación y participación ciudadanas, tanto en línea como fuera de línea.

Sin embargo, al mismo tiempo que ha habido una tendencia creciente a la descentralización del poder, del gobierno federal a las provincias, el gobierno federal ha creado nuevos programas nacionales. Muchos analistas consideran que se ha generado un déficit democrático tangible en el nivel federal. Los ciudadanos están buscando nuevas formas para definir la democracia y el proceso de formulación de políticas ofrece muchas oportunidades. Por ejemplo, la fase de identificación de problemas al inicio del proceso de elaboración de las políticas brinda a las organizaciones no gubernamentales y a los ciudadanos interesados una oportunidad única para movilizar a los grupos de interés durante la fase de instrumentación. Existe un grado considerable de construcción de capacidades comunitarias y de educación.

Las redes están presentes en las relaciones gobierno-ciudadano y ciudadano-gobierno en todos los niveles de la burocracia. En respuesta a este fenómeno, los analistas políticos y los administradores de programas, con la ayuda de un número cada día mayor de profesionales en la gestión de la información, están haciendo uso de las redes para incrementar su competencia y mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios.

[1] Canadian Policy Research Networks, 2005.

La gente

En el sector público, los tipos de habilidades requeridas están evolucionando día a día. Las unidades de trabajo de la era de la información requieren una nueva combinación de inteligencia conceptual y emocional. Los servidores públicos deben tener la capacidad para traducir los conceptos de una disciplina a otra, trabajando transversalmente, en equipos multidisciplinarios; intercambian datos y terminologías con el fin de que puedan ser traducidos como información entre todas las organizaciones. Asimismo, deben ser capaces de establecer y mantener relaciones eficaces; dirigen grupos y sirven como facilitadores y negociadores.

En la cultura del debate en línea que tiene lugar en el *back office* del gobierno de Canadá, participan seis tipos de profesionales: los *convocantes*, los *educadores* y los *moderadores* de redes, así como, de manera creciente, los *expertos en temas* entran en contacto directo con los actores interesados en uno u otro momento, mientras que los *administradores de temas* y los *administradores de contenidos* trabajan más bien tras bambalinas.

El convocante de la red

En la red de redes, la visión de los sistemas es primordial. Los servidores públicos son alentados a ir más allá de sus funciones de guardianes o benefactores. Lo que importa no es sólo su organización, sino también los intereses de la red en su totalidad. El término "Convocante de la Red" describe muy bien esta realidad.[2] La Iniciativa para la Liberación de los Datos es un grupo ejemplar de usuarios de *Statistics Canada* que asesora a ese departamento sobre el uso de la información estadística. Se utiliza un programa para el envío automatizado de correos electrónicos *(listserv)* con el fin recibir retroalimentación de los usuarios, responder preguntas y propiciar discusiones. De esta manera, los expertos en estadística han podido mejorar productos y programas muy importantes, como el Census. Otro ejemplo es el grupo Personas con Discapacidades en Línea, que mantiene debates permanentes con los usuarios y recoge de manera constante sus comentarios y observaciones.

[2] Svensen y Laberge, 2005.

El convocante de la red desarrolla una sensibilidad especial y fomenta un espíritu grupal. Esto es de particular importancia para las redes virtuales. Los convocantes de la red son responsables de ese sentimiento profundo de vinculación que trasciende el compromiso de las comunidades físicas, y que surge de cuidar el espacio y de la convicción de que ese espacio en donde la gente comparte sus valores generará resultados muy valiosos. La perseverancia es esencial, pero junto con el cuidado del espacio viene también la capacidad para soltarlo: cuando surge un líder natural, el convocante de la red a veces va desprendiéndose poco a poco de la función de líder.

Pero este trabajo también tiene un lado pragmático. Los convocantes son quienes vigilan que la toma de decisiones sea transparente y responsable. La construcción de capacidades comunitarias implica crear reglas de participación y realizar las labores administrativas tradicionales de recabar información y planear eventos. Los convocantes se mantienen cerca de sus redes; ellos saben "quién es quién" y en qué está pensando todo el mundo. Este trabajo detallado les ayuda a realizar una de sus funciones más delicadas: determinar quién estará en la red. La Oficina de Participación Pública y de los Consumidores del Departamento de Salud de Canadá *(Health Canada)* tiene asignados para esta función a muchos servidores públicos.

Una de las tareas más complejas del Convocante de la Red es escuchar con atención. Al identificar y ponerle nombre a los temas se sientan las bases para darle autenticidad al debate. Una eficiente asignación de nombres da lugar a debates creativos, de tal suerte que se torne más importante nombrar que culpar. A menudo, las consultas y deliberaciones se desarrollan en periodos muy cortos, por lo que queda poco tiempo para las conjeturas y para las historias de origen. Por ello, el convocante de la red depende de los antecedentes que le provea el administrador de temas.

El administrador de temas

El administrador de temas a menudo trabaja tras bambalinas, recabando información sobre los sitios *web* y boletines de noticias de los actores interesados. Aunque no tenga contacto directo con estos últimos,

con frecuencia los conoce con más detalle. Algunos administradores son como historiadores: sienten pasión por las luchas y dificultades que viven los actores interesados e indagan los antecedentes remotos de cada tópico; investigan cuáles son sus campos de interés, la lista de reuniones a las que han asistido y registran sus comentarios. Los *blogs* y otras herramientas de autopublicidad les permiten mejorar su trabajo, pues proveen a los administradores de temas de su material favorito: puntos de vista claramente definidos y citas textuales. Éstos les resultan particularmente útiles a los altos ejecutivos y a los funcionarios electos para comprender las posturas y motivaciones de los actores.

En los departamentos que se dedican a asuntos sociales, como el de Desarrollo Social de Canadá, los administradores de temas se constituyen en una especie de recurso comunitario al actuar como investigadores y analistas con la preparación y sensibilidad adecuados. Los administradores de temas pueden asesorar a los responsables de las políticas sobre las necesidades específicas de una comunidad. También ayudan a formular los asuntos clave al hacer recomendaciones sobre la información específica que una comunidad necesita. Por último, pueden ayudar a instrumentar los resultados de una consulta; en algunas consultas, éstos a veces son muy ricos y detallados, sobre todo cuando las preguntas son muy específicas y participan muchos actores interesados en el tema.

Es cada vez más frecuente encontrar administradores de temas en las nuevas redes transversales que están creándose dentro de la burocracia. Estas redes internas sirven de soporte para responder al alcance y la complejidad de la coordinación interdepartamental. En Australia, por ejemplo, el Departamento de Empleo y Capacitación de Queensland contrató a una red de contactos oficiales en todo el gobierno para que dieran respuesta a las preguntas que los jóvenes envían por correo electrónico al sitio, y esta función comprende también emitir informes de los resultados alcanzados a partir de las cuestiones planteadas; dar información a los departamentos sobre las posibilidades de incorporar los procesos de consulta en línea, y asesorar sobre el desarrollo de los sitios propuestos.[3]

[3] Oakes, 2004.

Estas redes transversales agudizan la necesidad de contar con prácticas estandarizadas para la gestión de la información, tales como el rastreo de información y la comparación y elaboración de informes de resultados para los procesos empresariales. La administración de contenidos se convierte en un elemento fundamental para una práctica de deliberación eficiente.

El administrador de contenidos

La asignación correcta de nombres a los temas es resultado de un cuerpo compartido de conocimientos y de buenas prácticas de gestión de la información. La información es un bien público, por lo que los ciudadanos deberían tener su propiedad. Para los servidores públicos, moverse a través de la información gubernamental y aprender a manejarla representa un importante reto, tanto como lo es para la ciudadanía. Cada día crece el número de expertos en gestión de la información entre las filas del servicio público con el fin de explotar de manera adecuada los recursos de información. Los administradores de contenidos, los agentes de información y los agregadores *(aggregators)* de contenidos son producto de la era de las redes y no existían hace diez años en el gobierno. Por lo general se les localiza en los departamentos que conducen frecuentes investigaciones de mercado o que están cerca de los centros de formulación de las políticas en los departamentos científicos, y lentamente se han diseminando hacia las distintas unidades de trabajo sobre políticas y prestación de servicios. En el sitio *web* de políticas internacionales del Departamento de Asuntos Exteriores, por ejemplo, los administradores de contenidos participan en el control de contenidos.

Ellos llegan a tener una comprensión muy profunda de su base de conocimiento con el fin de identificar los mejores contenidos. El sitio *web* Strategis para empresas y consumidores, del gobierno canadiense, es un ejemplo de la forma en que la información puede ser presentada para la educación pública de audiencias específicas. Los administradores de contenidos se desempeñan como los bibliotecarios naturales de la organización, desarrollando paquetes de conocimientos. También constituyen el puente entre terminologías expertas, pues tienen la ca-

pacidad de traducir la jerga de un grupo de expertos de tal suerte que otro grupo pueda utilizar esa información para sus tareas. Ayudan a preparar el escenario para el debate y la información gubernamental, conducido por los expertos en temas.

Los expertos en temas

La legitimidad de los expertos en temas (ET) cada vez se cuestiona más en el mundo de las redes, debido a la cantidad de información que se manipula para servir a intereses particulares. La multiplicación de fuentes de información está creando confusión. En Canadá y el resto del mundo, los ciudadanos quieren tener fuentes de información neutrales y se vuelven hacia los expertos del gobierno para que éstos se las provean. En su opinión, las fuentes oficiales son las más creíbles.[4] La Red Canadiense de Salud es un ejemplo de una base de información confiable a la que muchos canadienses acuden. El Departamento de Recursos Naturales de Canadá ha creado una arquitectura enorme para ofrecer acceso a tres niveles de información: datos brutos, instrucciones para acceder al primer nivel de información general, e información altamente especializada.

Las tecnologías y los procesos en red ayudan a dar a conocer los conocimientos de los ET: las transmisiones en vivo, las videoconferencias, el *streaming* de video y los metadatos para tener acceso a los resúmenes de datos y hojas informativas. Un número cada día mayor de expertos en políticas y científicos es invitado a participar en el espacio de debate para que ofrezca información y opiniones. Así, la Oficina de Participación Pública y de los Consumidores del Departamento de Salud de Canadá contrata colaboradores ET en todo el país para que participen por corto tiempo en temas específicos y respondan sólo a preguntas técnicas. Asimismo, en Industria Canadá y Herencia Canadiense, los ET poseen mucha experiencia y dominan los temas relativos a las consecuencias legales en asuntos específicos, como los derechos de propiedad. Sin embargo, a menudo es difícil localizar a un ET. Circulan muchos nombres en los medios políticos y se corre la

[4] EKOS, 2003.

voz hasta que se encuentra al experto indicado, que debe estar involucrado, sin haber tenido tiempo suficiente para procesar su material y asimilar la jerga especializada.

Para los servidores públicos que están conscientes de la neutralidad que deben mantener, ésta no es siempre una situación cómoda, y este sentimiento no se limita a los países que siguen el modelo *Whitehall*. En Finlandia, por ejemplo, aunque se espera de los servidores públicos que sostengan diálogos activos como ET, ellos sienten incertidumbre sobre cuán libremente pueden responder o hacer comentarios y hasta qué punto sus declaraciones deben ser aprobadas por sus superiores.[5] En el mundo en línea, en general, es mucho más sencillo que uno olvide su identidad como ET, pues el contexto es más informal que en las relaciones frente a frente. Por tanto, hay más posibilidades de que las opiniones personales se revelen. Pero además del sentimiento de incertidumbre o incomodidad sobre el punto hasta el que deben involucrarse, a los servidores públicos también les preocupa la cantidad de tiempo que pueden dedicarle a ese ejercicio. Es por ello que se requieren nuevos intermediarios.

El educador

El educador ha sido traído a los frentes de batalla, como intermediario, para que transmita sus conocimientos a la ciudadanía y sirva como guardián de los expertos científicos. En virtud de las enormes cantidades de información que ofrece el gobierno por medio de la red, la educación constituye una faceta importante del modelo de valores del sector público.[6] El aprendizaje continuo es un corolario del ambiente de la internet; se encuentra contenido en el Esquema de Prestación de Servicios para los Canadienses, así como en la nueva Política de Comunicación de Canadá.

Los programas de extensión académica y educación cumplen un papel importante en el continuo de participación, a menudo al inicio o en la fase de instrumentación de una política. El ambiente en línea

[5] Latvenen, 2004.

[6] Accenture, 2005.

puede constituir un medio muy rico para el aprendizaje y la extensión académica porque permite que los participantes lleven su propio ritmo de estudio, con una variedad de mecanismos de enseñanza. El Departamento de Salud de Canadá realizó una consulta electrónica sobre "Medidas que ayuden a garantizar a los canadienses el acceso permanente a medicamentos seguros y asequibles",[7] que requería dos cuadernos de ejercicios en línea y más de veinte preguntas con el fin de que los ciudadanos dieran respuestas específicas.

Asimismo, el Departamento de Agricultura ha llevado educadores a los centros de atención telefónica *(call centers)* como una alternativa eficiente a los programas de extensión académica y cursos asistenciales, lo que ayuda a reducir el número de personas en el campo.[8] El término francés *vulgarisateur,* que significa "propagador", describe muy bien esta función que cada día adquiere más importancia. La función del educador puede ser llevada al frente de batalla para propósitos de extensión académica en las primeras etapas de desarrollo de las políticas. Sin embargo, cuando empieza la fase del debate, la dinámica cambia. Los ciudadanos ya han aprendido lo suficiente y ahora quieren ser escuchados; desean hablar directamente con el alto funcionario responsable de las políticas que funge como vocero, una función similar a la del educador. En muchas consultas con los actores interesados, dicho funcionario debe estar preparado para desempeñar ese papel y mientras más políticos estén capacitados para hablar con claridad y explicar las políticas, más fácilmente será transmitido el mensaje. Sin embargo, dados los recientes recortes presupuestarios en los centros políticos, dicha capacidad se ha visto mermada en el gobierno de Canadá. De ahí que, a menudo, los altos funcionarios lleguen a las reuniones públicas sin contar con suficiente información sobre el tema y no puedan desempeñar adecuadamente el papel de educadores. Por otra parte, si los ET están en extremo especializados, se pierde la posibilidad de mantener un diálogo real.

[7] Véase "Measures to help ensure Canadians' continued access to an adequate supply of safe and affordable drugs", Health Canada, tomado de *http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/public-consult/col/drugs-drogues/index_e.html*, 1 de febrero de 2006.

[8] Richard, 2003.

Los flujos multidireccionales crean una forma muy rica de participación pública, pero requieren de mantenimiento. A medida que los flujos se desplazan hacia los niveles más altos de la participación pública, surge la necesidad de un nuevo intermediario: el moderador.

El moderador

Las redes propician formas nuevas e interesantes de moderación asistida por computadora. Algunos sitios muy populares, como *Slashdot*, *Plastic* y *Kuro5hin*, han desarrollado todos ellos sistemas *Karma Points*, mediante los cuales las contribuciones son calificadas por los colegas, lo que da a los participantes la posibilidad de crearse la reputación de ser una fuente conocedora y confiable de información, a la vez que el resto de los usuarios puede identificar y desechar rápidamente los comentarios y contribuciones que tienen calificaciones bajas.

No obstante, las comunicaciones entre muchos actores interesados, ya sea en línea o personalmente, requieren un intermediario humano para orquestar las voces. Existen muchos debates en torno al papel que desempeñan los moderadores. Algunos afirman que falsean los resultados al forzar la existencia de intereses comunes entre los participantes e influir en las opiniones. Sin embargo, en general se tiene mucha confianza en los juicios del moderador; empero, no todos los moderadores del gobierno han tenido éxito, pues existe el temor constante de que los gobiernos restrinjan la libertad de discusión. Por ejemplo, los moderadores del sitio *Downing Street* (*www.number-10.gov.uk*) fueron criticados por la forma en que interpretaban las reglas de participación.[9] Pero la experiencia muestra que el moderador desempeña una función positiva al propiciar los niveles de discusión y atraer a usuarios del exterior.[10] Se sigue discutiendo si los debates deben darse en un terreno neutral, con un facilitador independiente, o si un servidor público puede moderarlos. Los participantes están atrapados entre la necesidad de confiar en las opiniones y la de garantizar que la discusión esté bien conectada dentro de la maquinaria del gobierno.

[9] Wright, 2005.
[10] Véase Trénel, 2005.

Usando reglas claras y con objetivos elaborados por el servicio público, algunos departamentos han tenido experiencias positivas con moderadores externos, a los que se considera más neutrales. Los mismos servidores públicos a menudo prefieren limitar su papel en un debate al de patrocinadores o proveedores del contenido. Un ejemplo de esto fue la consulta en línea que se realizó recientemente sobre desarrollo sostenible en Escocia, en la que los servidores públicos elaboraron toda la información de base, pero no hicieron ninguna otra contribución una vez que inició la consulta.[11] En *Scotland Yard*, la policía metropolitana, la autoridad policíaca y el servicio de policía llevaron a cabo, cada uno, una consulta en su sitio *web*, pero eligieron deliberadamente que una organización externa las realizara, en aras de que hubiera transparencia y para evitar que se les acusara de darle un sesgo determinado.[12] De esta manera, cuando la conversación debe centrarse en una amplia interacción de ciudadano a ciudadano, puede ser más conveniente contar con moderadores externos.

La moderación conjunta entre un servidor público y un representante confiable de una organización no gubernamental (ONG) es una fórmula que ha resultado muy positiva. Los conocimientos y el mandato del servidor público se suman a la capacidad del representante de la ONG para hablar con libertad, sin que haya riesgo de que su voz se tome como expresión de la opinión de todo el servicio público. Así, para las consultas *Beijing +5*, que dieron por resultado la contribución de Canadá en el documento de Naciones Unidas presentado en la sesión especial de la Asamblea General de la ONU de junio de 2000, el portal *Status of Women Canada* utilizó un modelo de moderación conjunta, en donde uno de los moderadores era del sitio *web* y el otro de una ONG.

En el gobierno de Canadá los debates en línea sobre temas de políticas muy específicas a veces se llevan a cabo con grupos de actores interesados de diversos tamaños. Un experto en temas dedicado a este ejercicio con frecuencia modera los debates; se le faculta para crear la

[11] Entrevista a Ann Macintosh, directora del International Teledemocracy Centre, 8 de junio de 2004.

[12] Entrevista a Jane Wilkin, funcionaria de Consultas ante Scotland Yard, 12 de julio de 2004.

agenda y el marco del debate, ayudar a difundir la consulta por medio de sus contactos, estimular la discusión y dar respuesta rápida a los comentarios.[13] Asimismo, muchas otras variantes de moderación ocurren tras bambalinas. En el departamento de Asuntos Indios y de la Región Norte, que recurre con mucha frecuencia a la colaboración en línea para las negociaciones de tratados, los moderadores de proyectos asumen una función muy importante como administradores de registros, lo que constituye una nueva responsabilidad consistente en revisar los hilos de discusión, depurarlos (es decir, clasificar y organizar los comentarios) y garantizar que todo esté registrado y pueda ser localizado. El diseño metódico del proceso de principio a fin es esencial para que se disponga de palabras clave y resúmenes expeditos. Esta labor también implica hacer juicios editoriales.

Por último, las funciones del moderador a veces se dividen. Así, el Diálogo Nacional sobre Política Exterior enumera una serie de funciones que se repartieron entre muchos individuos, incluidos servidores públicos y voluntarios. Entre los diferentes participantes había animadores, quienes reavivaban los debates cuando la actividad en línea empezaba a decaer; los moderadores, quienes decidían qué comentarios debían o no publicarse en línea; un ciber-bibliotecario, quien reunía la información; y los analistas, que convertían la información de las respuestas en preguntas abiertas.[14]

Definición continua de funciones

En Canadá y el resto del mundo, los servidores públicos han sido llevados al espacio público en línea. El alcance y la profundidad del esquema de consultas en línea, un territorio aún poco explorado, muestra que están surgiendo muchas funciones y procesos nuevos. El papel que desempeñan los moderadores, los convocantes, los administradores de temas y de contenidos, los expertos en temas y los educadores es esencial para hacer posible una cultura de consultas en línea en el gobierno. Cada función se irá definiendo con mayor clari-

[13] Darragh, 2003.
[14] Jeffrey, 2004.

dad a medida que se cuente con más experiencia. Comprender mejor el valor agregado que pueden tener los servidores públicos contribuye a superar muchas barreras culturales.

Asimismo, la institucionalización de la participación pública incluye nuevas estructuras. Por ejemplo, la Oficina de Participación Pública y de los Consumidores, que forma parte de la Dirección General de Alimentos y Productos para la Salud del Departamento de Salud de Canadá, creó un Comité de Asesoría Pública en 2002. También ha surgido una comunidad de prácticas y Centro de Expertos entre los departamentos interesados para apuntalar el uso de las consultas en línea y fuera de línea en los procesos continuos del gobierno. Los nuevos procesos y estructuras constituyen un terreno de prueba para conocer las habilidades de los servidores públicos para relacionarse.

Estructuras y procesos

La consulta en línea plantea una dificultad específica: se trata de una función multidisciplinaria que vincula a administradores de programas, formuladores de políticas, profesionales de la gestión de la información y comunicadores. Esta combinación no siempre es fácil. La responsabilidad primaria por la consulta en línea puede cambiar de un departamento a otro. Se requieren, entonces, combinaciones de habilidades flexibles dentro del servicio público o en el exterior.

El consejo editorial

Un consejo editorial integrado por altos funcionarios del servicio público y otros actores interesados puede brindar un marco sobrio e imparcial; aborda las cuestiones fundamentales relativas al contenido, independientemente del tipo de debates, ya sean pequeños, temáticos o de gran escala. La idea es definir los temas y elegir las fuentes de información para el debate. Los miembros se determinan en función del tipo de consulta, si bien deben cuando menos incluir al convocante de la red, el experto en temas, y los administradores de contenidos y de temas, presididos por el alto funcionario responsable de la consulta.

Este modelo ha dado buenos resultados en el Observatorio Cultural Canadiense, cuyo consejo editorial está compuesto por los miembros del Observatorio, más otros de la comunidad de profesionales de la cultura, entre los que se cuentan consultores privados, expertos en políticas y empleados de grupos de cabildeo. El convocante de la red puede hacer sugerencias para elegir a los miembros del consejo editorial.

Un modelo similar ha sido puesto a prueba en el Departamento de Asuntos Exteriores, en donde un comité editorial *ad hoc*, compuesto por altos funcionarios de las funciones relativas a las políticas y las comunicaciones, es quien finalmente autoriza los documentos sobre políticas que se habrán de someter al debate público en el sitio *web* de Políticas Estratégicas de la Política Exterior Canadiense.

El consejo editorial existe para garantizar que el proceso de selección del contenido sea justo y no definido meramente por los intereses gubernamentales. Dado que todas las áreas del proceso editorial abarcan una diversidad de tonalidades grises, el hecho de contar con una amplia variedad de conocimientos y experiencias permite que el consejo plantee soluciones justas y representativas, creando así un marco no sesgado para el debate.

Delimitación de temas

Con la guía del consejo editorial se selecciona o desarrolla una variedad de productos de información. Las guías para debates que elaboran los equipos describen diversos escenarios. Aquí es donde los expertos en temas, los administradores de contenidos y de temas, los convocantes de la red y los educadores van al *quid* del tema en cuestión.

En la asignación del nombre y la delimitación de cada tema es donde se detiene "lo burocrático": el tema debe presentarse de acuerdo con la forma en que los ciudadanos identifican el problema. Todas las discusiones se darán con base en la manera en que los temas fueron delimitados o enmarcados. La función del administrador de temas es, entonces, muy importante en esta etapa.

Una de las dificultades que plantean las consultas en línea con múltiples actores interesados es la falta de intereses comunes. Por ello, el tiempo dedicado a convocar redes, momento en el que los miembros

explican a su vez sus conocimientos sobre el tema, representa una buena inversión. Un cuerpo común de conocimientos se desarrolla a partir del reconocimiento de los temas, al tiempo que se les sigue delimitando democráticamente y tomando en consideración a todos los actores que participan.

La delimitación de los temas plantea retos organizacionales. Los asuntos transversales, que abarcan muchos departamentos, son difíciles de abordar de manera rápida. En estas circunstancias, las relaciones entre los servidores públicos son esenciales: los administradores de temas controlan el lenguaje clave, los convocantes promueven la circulación de ese lenguaje común, y los administradores de contenidos saben dónde encontrar la información para fundamentar los temas.

Análisis del contenido

En el contexto de las políticas públicas aún existen temores y desconfianza con respecto a la posibilidad de obtener informes coherentes a partir de la masa de datos generados mediante una consulta en línea. Este asunto se torna particularmente difícil cuando se trata de grandes cantidades de datos cualitativos, como son los comentarios personales que ponen en línea quienes participan en las consultas. A los servidores públicos les preocupa la necesidad de capturar los textos en un formato clasificable y la carencia de bases de datos para recoger los comentarios y producir informes. Muchos de quienes se dedican a elaborar consultas no descubren los escollos en sus procesos de planeación hasta que llega el momento de analizar los datos que recabaron durante la consulta en línea.

La experiencia muestra que las prácticas de gestión de información en la etapa de planeación son bien recibidas y a los ciudadanos no les incomoda clasificar ellos mismos el contenido. Los iconos gestuales, por ejemplo, son muy populares para categorizar los sentimientos; a los participantes parece agradarles el poder elegir entre tipos, categorías, encabezados y temas predeterminados.

Revisar los hilos temáticos que se envían a determinado foro constituye también un medio muy útil para identificar qué es lo más importante en los comentarios textuales. Por ejemplo, el nivel de interés

en torno a un tópico o tema en particular puede ser determinado al examinar el número de comentarios que se han enviado a cada hilo temático, el conteo promedio de palabras en cada hilo, su profundidad (hilo por respuesta) y su longitud (tiempo transcurrido entre la primera y la última contribución).[15]

Algunas prácticas sencillas entre el experto en temas y el personal menos experimentado pueden facilitar considerablemente el proceso de elaboración de los resúmenes. Un problema frecuente es determinar qué información debe ser incluida. En efecto, los resúmenes a veces no reflejan debidamente los elementos clave a menos que el ET los redacte. El ET puede entonces elaborar una primera síntesis que después utilizará como guía el equipo menos experimentado, que es el que hace la mayor parte del análisis. También puede desarrollarse una red cerrada de evaluación; este método dio muy buenos resultados en la Consulta de 2004 sobre Reforma de Rentas, de la iniciativa Hipotecas y Vivienda de Ontario.[16]

Aunque los resúmenes son importantes para elaborar un informe, también los textos completos lo son.

Gestión de los actores interesados

En los debates, el *momentum* es fundamental. Pese a los muchos temores de que haya avalanchas de redes y efectos de *slashdot*, muchos espacios de debate parecen pueblos fantasma. Los medios políticos suelen tener listas de actores interesados muy reducidas y desactualizadas.

La práctica cada vez más común de administrar los temas está haciendo surgir nuevas oportunidades. La Oficina de Participación Pública y de los Consumidores, por ejemplo, ha lanzado un sistema de gestión de actores interesados para identificar los puntos comunes entre ellos y las juntas directivas. Así, a veces muchos actores quizá quieran tomar medidas con respecto a cuestiones relacionadas con el tema principal en el que su organización está involucrada. Entonces, una buena información sobre los actores permite que el equipo de

[15] Whyte y MacIntosh, 2002.

[16] Hendriks, 2005.

consulta identifique las semejanzas laterales y las coaliciones externas existentes y posibles.[17]

Consideraciones finales

Muchas iniciativas han sentado las bases para crear una cultura de debate en el gobierno de Canadá. No todos los debates se dan en la escala de las nuevas y grandes políticas nacionales. La tecnología de la información permite que también haya deliberaciones en muchas escalas, como sobre reglamentos locales, muy específicos, o sobre servicios destinados a grupos determinados de actores. Los debates de pequeña escala están floreciendo en los corredores de los programas. Su naturaleza es multidisciplinaria: requieren servidores públicos para que sirvan de puente, definan el tono y nutran el proceso de creación de redes. El sistema debe facultarlos para ello, pero algunas funciones alteran las tradiciones; la clara demarcación entre la información neutral y el debate se desvanece. Los "burócratas sin rostro" están siendo traídos a esta zona gris con el fin de que hagan su trabajo y acopien los mejores consejos y evidencias para sus respectivos ministros.

Las redes hacen posible que los expertos en políticas y los administradores de programas creen un ambiente de aprendizaje continuo, de tal suerte que los canadienses estén plenamente involucrados en las decisiones del gobierno. Los servidores públicos están caminando sobre una cuerda muy delgada: mientras más eficientes son en generar y alimentar conversaciones en línea, más se acercan a convertirse en cabilderos. Entonces, crece el peligro de que su neutralidad sea impugnada. Los servidores públicos, como cualquier otra persona que navega en la internet, pueden perderse en la información inútil.

Al mismo tiempo, muchas de esas funciones fortalecen las tradiciones del servicio público. En el contexto de una *web* escindida, el valor de la neutralidad del servicio público se incrementa considerablemente. Los servidores públicos son los guardianes de un sólido cuerpo de información que cada vez se reconoce más como un recurso público fundamental. La información autorizada es esencial para el gobierno

[17] Online Consultation Centre of Expertise, 2004.

en la era de las redes, pero muchos profesionales de la información siguen siendo agentes de inteligencia subestimados, que trabajan en oficinas manejadas por una población más vieja y con menos conocimientos tecnológicos. Los administradores de temas y los administradores de contenidos deben ser facultados para poder utilizar la información que encuentran en la *web,* genuinamente como un recurso público. Los asuntos que surgen y que los administradores de temas identifican son esenciales para una cultura de deliberación. El alto valor de los contenidos identificados por los administradores de contenidos puede ser integrado y reutilizado para muchas aplicaciones. Éste es el primer paso para una *web* semántica en donde los datos puedan ser compartidos y procesados tanto por herramientas autómatas como por personas. Hasta que florezca plenamente la *web* de tercera generación y los contenidos se agreguen cortés e improvisadamente, requeriremos de administradores de contenidos para que aporten el contenido adecuado para los debates. Sin embargo, a la fecha éstos aún no han podido madurar a toda su capacidad.

Muchas de estas funciones no están relacionadas con debates de gran escala. Los detalles normativos de las políticas y los diseños de nuevos programas no representan bloques muy importantes de la renovación democrática. A menudo sólo afectan a grupos pequeños de actores interesados. Pero el debate en línea permite que personas geográficamente dispersas participen en debates sobre temas específicos que les interesan, en su mundo. Tocqueville declaró: "La salud de una sociedad puede medirse por la calidad de las funciones que llevan a cabo los ciudadanos locales".[18] Debe haber, en el otro extremo de la línea, servidores públicos que estén dispuestos a escuchar, interpretar y registrar esta participación.

[18] Citado en Wyman, Shulman y Ham, 1999.

BIBLIOGRAFÍA

Accenture (2005), *Leadership in Customer Service Report: New Expectations, New Experiences*, www.accenture.com/xdrc/ca/locations/canada/insights/studies

Canadian Policy Research Networks (2005), *Trends in Public Consultation in Canada*, tomado el 1 de febrero de 2006 de *http://www.cprn.com*

Darragh, I. (2003), "A step-by-step guide to successful Web consultations", ponencia presentada en *Web and New Media*, en Public Works and Government Services Canada.

EKOS (2003), *Citizens and Government in a Digital Era,* Canada.

Hendriks, L. (2005), "Rent Reform Consultation and Technology: A Review of the Submission Database", documento presentado en *Online Consultation: Analyzing the Outcomes*, en Public Works and Government Services Canada.

Jeffrey, L. (2004), "Foreign Policy Dialogue", ponencia presentada en Practical Applications of e-Consultation, en Public Works and Government Services Canada.

Latvanen, M. (2004), "Online Consultation Research Project", comunicación personal, 13 de junio.

Oakes, K. 2004, "The Impact of 'E' on the Public Sector", ponencia presentada en la Australian Electronic Governance Conference, en la Universidad de Melbourne.

Online Consultation Centre of Expertise (2004), "Practical Applications of e-Consultation", tomado de *http://www.pwgsc.gc.ca/onlineconsultation/text/publications/innovatec_feb_23_2004_report-e.html*, el 1 de febrero de 2006.

Richard, Elisabeth, Beth Noveck y Todd Davies (eds.) (2006), *Online Deliberation: Design, Research, and Practice*, CSLI Publications, University of Chicago Press (Creative Commons).

Richard, Elisabeth (2003), *Archetypes of the Network Age*, Ottawa, Public Policy Forum.

Svensen, A. y M. Laberge (2005), *Convening Stakeholder Networks: A New Way of Thinking, Being and Engaging*, Simon Fraser University Centre for Collaborative Management.

Trénel, M. (2005), *Facilitating Deliberation Online: What Difference Does it Make?*, DIAC.

Whyte, A. y A. MacIntosh (2002), "Analysis and Evaluation of E-Consultations", *e-Service Journal*, vol. 2, núm. 1, pp. 9-34.

Wright, S. (2005), "Moderating Censorship? Government-run Online Discussion Forums", DIAC.

Wyman, M., D. Shulman y L. Ham (1999), "Learning to Engage: Experiences with Civic Engagement in Canada", tomado de *http://www.cprn.com/en/doc.cfm?doc=86*, el 1 de febrero de 2006.

GOBIERNO ELECTRÓNICO: ¿QUÉ PROMETE?, ¿QUÉ HA CONSEGUIDO?

SYS 699133

Darrell M. West

Hoy vivimos una de las épocas más emocionantes en la historia del mundo. Periódicamente se presentan momentos en los que la humanidad da grandes saltos que ofrecen la posibilidad de transformar la existencia. Si pensamos en el siglo XVI y el nacimiento de la prensa, se trató de un invento importantísimo que tuvo repercusiones extraordinarias en la religión, la política y la economía. Asimismo, en el siglo XIX, los descubrimientos de la electricidad y el teléfono aportaron a la gente más libertad y comodidades, mientras que hoy en día, la creación de las computadoras y la internet abre la esperanza de una revolución similar en la tecnología de la información.

Quiero hablar sobre esta revolución tecnológica y señalar lo que en mi opinión está sucediendo. Con base en la Nueva Gestión Pública (NGP), los gobiernos de muchos países se han dado a la tarea de reformar sus burocracias, responder mejor a sus ciudadanos y empresarios, y utilizar la tecnología para mejorar el desempeño del sector público. Pero, ¿acaso la llamada "revolución del gobierno electrónico" ha logrado sus objetivos? En pocas palabras, mi respuesta sería que esta revolución ha alcanzado algunas, pero no todas sus metas. Se han logrado avances en varios aspectos, pero aún tenemos mucho por andar antes de cantar victoria.

Quienes están a favor del gobierno electrónico albergan cuatro esperanzas a ese respecto. La primera es que se optimice la prestación de los servicios y el acceso a la información. La tecnología forma parte de una agenda de innovaciones más vasta, de acuerdo con la cual los funcionarios públicos se proponen utilizar la internet y otras herramientas digitales para poner en línea los servicios y facilitar al público

el acceso a la información. A la gente le fascina la comodidad de las comunicaciones digitales y el hecho de poder tener acceso a la información las 24 horas del día, los siete días de la semana. El acceso en línea es mucho más cómodo que las gestiones personales, por teléfono o por correo con el gobierno.

En segundo lugar, esperamos que, en el largo plazo, la tecnología de la información vuelva al gobierno más eficiente y económico. Se espera que, a medida que la tecnología de la información genere economías de escala, el costo unitario de operación del gobierno sea más bajo. Utilizando la tecnología, podemos optimizar la productividad y mejorar el sustento financiero del sector público.

En tercer lugar, muchas personas esperan que la tecnología sirva para mejorar la capacidad de respuesta a los ciudadanos. En la mayoría de los países, el gobierno tiene la reputación de ser indiferente ante las demandas de los ciudadanos y las empresas, y de vivir en su propio mundo. Es común la idea de que en la formulación de las políticas públicas prevalecen intereses especiales, y que aquellos más generales no se atienden debidamente.

Por último, la gente espera que la tecnología mejore la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Estamos en la era del escepticismo público. El sello de la época contemporánea es que gran cantidad de personas no cree o no tiene mucha confianza en el sector público. En Estados Unidos esto no era así hace cincuenta años. En efecto, en la década de 1950, dos terceras partes de los estadunidenses expresaban confianza en el gobierno; hoy, dos terceras partes no confían en el sector público. Si la tecnología puede hacer al gobierno más eficiente, incrementar la capacidad de respuesta y mejorar la prestación de los servicios, podría esperarse que el escepticismo disminuyera y la gente se sientiera mejor con el sector público.

Para examinar estos objetivos de la revolución tecnológica tomé como base varios proyectos de investigación que he llevado a cabo, algunos de los cuales se incluyen en un nuevo libro que titulé *Digital Government: Technology and Public Sector Performance* (*Gobierno digital: tecnología y desempeño del sector público*), que acaba de publicar Princeton University Press. Para el estudio del vínculo entre innovación e información y servicios en línea he examinado alrededor de 17 mil sitios *web* de Estados Unidos y el resto del mundo. Realizo estudios

anuales sobre gobierno electrónico en 50 estados de Estados Unidos y en 198 naciones de todo el mundo. Nuestro equipo de investigadores examina sitios del ejecutivo, oficinas legislativas, despachos judiciales y oficinas del gabinete, así como las principales entidades ejecutivas que apoyan funciones cruciales del gobierno, como educación, salud, transporte y defensa. Estudiamos qué está en línea, cuántos servicios se están brindando, cuántos asuntos de privacidad y seguridad se están manejando y qué tipo de características interactivas están incorporándose en los sitios *web* del gobierno. Eso nos permite examinar el ritmo y el alcance de las innovaciones, y observar cuánto progreso se ha logrado en los últimos seis años.

En cuanto al costo del gobierno electrónico, he realizado estudios de caso y entrevistas sobre tecnología a funcionarios locales, estatales y nacionales. He examinado cómo se incorpora la tecnología en el sector público, cuánto se ha pagado por ello y cómo está incidiendo la innovación en el costo del gobierno. Con respecto a la capacidad de respuesta, aplicamos pruebas por correo electrónico en las que formulamos preguntas básicas a empleados del gobierno, tanto en Estados Unidos como en otros países. Les preguntamos cosas muy sencillas, como cuál es el horario de trabajo de su oficina, y contabilizamos el tiempo que tardaban en contestar.

Para el tema de credibilidad y confianza en el gobierno, me baso en las encuestas nacionales de opinión de los ciudadanos con respecto al gobierno electrónico que llevó a cabo la agencia de Peter Hart, ubicada en Washington. Durante varios años, desde 2000, Hart ha encuestado a los estadunidenses sobre la forma en que utilizan el gobierno electrónico y la opinión que tienen de él, sobre lo que les gusta y les disgusta, y cómo influye éste en la confianza que tienen en el sistema político. Esto nos permite evaluar la posibilidad de que el gobierno electrónico pueda hacer sentir mejor a la gente y menos escéptica hacia el sector público.

Nuestros resultados revelan que el gobierno electrónico está consiguiendo progresos en algunas de estas áreas, pero aún queda mucho trabajo por hacer. Sobre los temas de la innovación y de una mejor prestación de los servicios, la respuesta general fue que se ha avanzado mucho. Muchas aplicaciones innovadoras están siendo utilizadas en todo el mundo: Chile tiene un portal integrado que permite a

los usuarios ingresar a las diversas entidades del gobierno; México ofrece información turística muy variada en sus sitios; Brasil brinda a sus ciudadanos la posibilidad de hacer preguntas por vía electrónica; República Dominicana cuenta con una oficina nacional para el control del narcotráfico, con un vínculo mediante el cual los ciudadanos pueden hacer denuncias de manera anónima.[1]

Hemos encontrado que se han hecho importantes mejoras en los últimos años. El número de portales de gobierno electrónico en todo el mundo que ofrecen servicios en línea se incrementó de 8% en 2001 a 21% el año pasado. Hoy en día, 89% permite tener acceso a las publicaciones, 53% tiene vínculos a bases de datos que incluyen datos de años anteriores, y 51% de los portales de gobierno en el mundo es multilingüe, lo que contribuye a llegar a las poblaciones que hablan un idioma distinto. Así, se han hecho enormes progresos en poner en línea información sobre muchos asuntos, añadir servicios en línea e incorporar nuevas características electrónicas a los sitios *web* del gobierno. Pero aún hay muchos retos. Los gobiernos deben avanzar más en los aspectos de la privacidad y la seguridad. Un número relativamente pequeño de portales cuenta con una política de seguridad en la que explica cómo se utiliza y se protege en esos sitios la información sobre las personas. A pesar del peligro de los *hackers*, muchos portales no aplican una buena política para proteger su seguridad; si bien, en términos generales, las cosas están mejorando en muchos países.

Encontramos grandes diferencias entre las distintas regiones del mundo. Si dividimos el nivel de desempeño del gobierno electrónico por regiones, veremos que algunas de ellas han avanzado con mayor rapidez que otras y algunas están funcionando realmente bien. Por ejemplo, Canadá, Taiwán, Singapur y Estados Unidos han tenido excelentes adelantos, mientras que otros países y regiones han sido más lentos en integrar la tecnología a su gobierno. Esto está en función de la riqueza de la nación y del compromiso político con la tecnología de la innovación. Los países que no están innovando por lo general son aquellos que carecen de recursos para invertir en tecnología o cuyos líderes no consideran prioritarias esas inversiones. Por lo que se refiere

[1] Si desean conocer más detalles de estos estudios, nuestros informes anuales se encuentran en la dirección *www.InsidePolitics.org*

al ahorro en gastos, no es muy evidente que el gobierno electrónico haya alcanzado los objetivos esperados. Existen dos grandes problemas a este respecto. El primero es lo difícil que resulta hacer que las dependencias del gobierno trabajen de manera unida. De acuerdo con las conversaciones que tuve con funcionarios del gobierno de Estados Unidos y otros países, éste es el obstáculo más grande para reducir los costos. Los burócratas quieren ser autónomos. Por ejemplo, la gente que dirige el Departamento de Educación está acostumbrada a controlar la información, los informes y los servicios de esa dependencia, y lo mismo ocurre en los departamentos de Salud y Transporte, entre otros. En consecuencia, no es fácil poner en práctica la premisa fundamental del gobierno electrónico de integrar la información y la prestación de los servicios entre todas las dependencias. Las barreras burocráticas son considerables y la falta de disposición a cooperar hace más difícil lograr economías de escala en la tecnología de información que efectivamente signifiquen un ahorro. Esta situación no cambiará hasta que los líderes políticos logren construir coaliciones y superar las resistencias burocráticas.

La segunda dificultad financiera radica en el problema "de los dos sistemas". Durante las primeras fases del gobierno electrónico, es preciso mantener sistemas paralelos para la prestación de servicios, es decir, la gente puede tener acceso a los servicios de diversas maneras: en persona, por teléfono o por correo. En muchos países, incluido Estados Unidos, la mayoría de la gente no utiliza los servicios en línea sino que sigue recurriendo a los sistemas tradicionales de provisión de servicios. En el corto plazo, esto se traduce en que el gobierno electrónico resulta en realidad más caro, pues se deben mantener los sistemas de prestación de servicios de atención personal, atención telefónica y por correo, al mismo tiempo que se añaden los puntos de acceso digital. La única forma para cambiar esto es que el uso de los recursos en línea se incremente hasta el punto en que puedan empezarse a reducir los otros tres. Éste es el motivo por el que resulta crucial resolver la brecha digital para el futuro del gobierno electrónico. La única forma en la que se pueden lograr las economías de escala que hagan rentable el gobierno electrónico es elevar el nivel de utilización, de tal suerte que se puedan redistribuir los recursos del gobierno. Si la gente no tiene acceso a las computadoras y a la internet, y esto mantiene bajos los

niveles de uso del gobierno electrónico, no podremos ahorrar dinero en los gastos inherentes a la operación tradicional del gobierno.

Otro aspecto relativo a la penetración pública es la capacidad de respuesta frente al ciudadano ordinario. ¿Con qué seriedad toman los empleados del gobierno las solicitudes de información que hacen los ciudadanos?, ¿les responden y, de ser así, cuánto tiempo tardan en hacerlo? La capacidad de respuesta es un requisito clave de los sistemas políticos democráticos. Una de las características que distingue a un gobierno democrático de uno no democrático es el interés que se tiene en atender a aquellos a quienes los líderes dicen representar y la conveniencia electoral de ello. Debido a las elecciones, los líderes deben tomar en consideración la opinión de sus electores. Aunque ocupen un cargo por designación, lo que se espera de ellos es que respondan a las inquietudes de los ciudadanos y contesten las preguntas más elementales. Para medir la capacidad de respuesta del gobierno, enviamos mensajes por correo electrónico a varios funcionarios de los niveles estatal y nacional, en los que les preguntábamos los horarios de atención de sus oficinas. Contamos los días laborales que tardaron en responder y hallamos que dichos funcionarios respondieron con rapidez a los mensajes. De las 286 oficinas estatales y federales que contactamos, 91% respondió nuestra pregunta y 73% lo hizo en el mismo día. Esto refleja una capacidad de respuesta muy alta y sugiere que, cuando menos en este punto, la comunicación electrónica es muy eficaz en las relaciones entre ciudadanos y líderes y mejora la capacidad de respuesta a los intereses del ciudadano común.

Sin embargo, dos años después, cuando repetimos las preguntas a funcionarios sobre el horario de trabajo de las oficinas de gobierno, sólo 55% respondió y, entre los que respondieron, el tiempo que les tomó hacerlo fue mayor. Sólo 35% contestó el mismo día, contra 53% que lo hizo en 2001, y 4% se tardó cinco o más días. A medida que se han elevado los niveles de utilización, ha habido un claro deterioro en la capacidad de respuesta de las dependencias a las preguntas ciudadanas. Esto demuestra la necesidad de que los funcionarios públicos vuelvan a prestar atención a este asunto.

La última dimensión que consideramos fue si el gobierno electrónico había mejorado la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Tomando como base la información sobre la opinión pública en Es-

tados Unidos, investigué la relación entre la utilización del gobierno electrónico, la confianza en el gobierno y la idea de que éste es eficaz para resolver problemas y ayudar a la gente. Existen algunas opiniones y acciones básicas que son fundamentales para determinar lo que la gente piensa sobre el sector público. Según mi análisis, no existe una relación significativa entre visitar los portales del gobierno federal y la opinión que se tenga sobre su credibilidad, confianza o eficacia. Los usuarios del gobierno electrónico no son más susceptibles que los no usuarios a confiar o creer en el gobierno, o a pensar que el gobierno es capaz de resolver problemas. Esto sugiere que, cuando menos hasta ahora, no ha habido una revolución en las opiniones de los ciudadanos debida al uso del gobierno electrónico.

Para concluir, tenemos varias recomendaciones referentes al futuro del gobierno electrónico. Una es la necesidad de proporcionar asesoría externa en materia de tecnología de la información. La ONU ha hecho una gran labor al llevar información a todo el mundo y organizar conferencias y seminarios para promover el intercambio de la misma. En mi opinión, las organizaciones multilaterales y no gubernamentales son cruciales para contribuir al desarrollo del gobierno electrónico. En segundo lugar, existe la necesidad de entablar alianzas regionales en torno al gobierno electrónico. No es preciso que todos deban reinventar el hilo negro. Existen maneras de lograr economías de escala en términos de tecnologías de la información. Varios gobiernos latinoamericanos están haciendo esto por medio de foros internacionales, de la Organización de Estados Americanos y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Este tipo de alianzas regionales permite que los gobiernos que enfrentan limitaciones económicas compartan los costos derivados del desarrollo de *software* y aplicaciones. Esto lo hace accesible incluso para países que no tienen demasiados recursos.

Un tercer punto que se debe tener en mente cuando se desarrolla un portal de gobierno es la necesidad de generar mayor grado de estandarización y de diseños de navegación comunes. En nuestro proyecto examinamos miles de portales de gobierno y lo que nos sorprendió fue la diversidad de sistemas de navegación y de estilos en los sitios *web* de los gobiernos. Cada portal se ve diferente. Imaginen el problema que enfrenta un ciudadano común cuando llega a un portal del gobierno por primera vez; tiene que dedicar por lo menos

uno o dos minutos simplemente para entender el sitio, cómo navegar en él y cómo hallar la información. Por ello, todo lo que se haga para estandarizar los portales gubernamentales representará una enorme ayuda para el consumidor común.

La última recomendación se refiere a la necesidad de dar a conocer el portal entre los ciudadanos. Una vez que han creado un portal realmente bueno, muchos diseñadores se quedan ahí y piensan que su trabajo terminó. Pero el problema es que los ciudadanos y los negocios deben enterarse de los recursos con los que cuentan. En Estados Unidos, por ejemplo, tenemos muchísimas ciudades, estados y dependencias federales que cuentan con portales maravillosos, pero la mayoría de los estadunidenses no está enterada de su existencia: no saben qué contienen, no saben que pueden pagar sus impuestos electrónicamente; no saben, en algunos lugares, que pueden votar de manera electrónica. Se debe entender, entonces, la necesidad de dar a conocer lo que se ha hecho; dar a conocer lo que está en su portal y asegurarse de que la gente se entere.

En Estados Unidos, algunos estados han optado por escribir la dirección de su sitio *web* en las placas de los automóviles. En efecto, cuando se conduce por las autopistas de Pennsylvania y Florida, puede verse en la parte inferior de la placa: *www.myflorida.gov* o *www.penn.go*. Es algo muy sencillo, pero debe hacerse saber a las personas cuáles son los recursos con los que cuentan para elevar los niveles de utilización. Escriban la dirección de su página *web* en su papelería y en la firma de su correo electrónico. Piénsese en los aspectos promocionales. Son importantes para el futuro del gobierno electrónico.

TECNOLOGÍA PARA ACERCAR EL GOBIERNO A LOS CIUDADANOS: LA EXPERIENCIA MEXICANA

SYS 699/39

Abraham Sotelo

La Agenda de Buen Gobierno correspondiente a la vertiente de gobierno digital impulsa la utilización óptima de las tecnologías de información y de comunicaciones para hacer más eficiente la gestión gubernamental, proporcionar servicios de mayores calidad y oportunidad a la ciudadanía, transparentar la función pública en todos los ámbitos de gobierno y combatir las prácticas de corrupción de la Administración Pública Federal (APF).

El gobierno digital, también conocido como e-gobierno, constituye un componente importante del Sistema Nacional e-México.

INCORPORACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN A LOS PROCESOS DE MÁS ALTO EFECTO PARA EL CIUDADANO EN EL GOBIERNO FEDERAL

Para promover mayores eficiencia y efectividad en la gestión gubernamental, se intensificó la incorporación de esquemas digitales, particularmente el uso de la internet como la herramienta principal de trabajo de cada una de las unidades que conforman la APF, por medio de las siguientes acciones:

- La instalación de la *infraestructura tecnológica gubernamental*, con base en una red de tecnología de información y comunicaciones sustentada en el establecimiento de lo más avanzado en *hardware, software*, sistemas, redes, conectividad a internet, bases de datos, infraestructura para capacitación en línea (*e-Learning*) y recursos

humanos especializados. Con estas acciones ha sido posible la consolidación, tanto de la intranet gubernamental como del uso de la internet, en todas las dependencias y entidades de la APF, con lo que se logra la integración de la actividad gubernamental por medio de medios electrónicos y, al mismo tiempo, que los servidores públicos realicen sus tareas con precisión y oportunidad.

- La promoción y la aplicación de la *administración del conocimiento y la colaboración digital*, mediante el uso de sistemas y esquemas tecnológicos con el fin de adquirir, organizar y comunicar el conocimiento en la APF en sus distintas etapas, tales como el aprendizaje, la colaboración, la evaluación y la toma de decisiones. En particular, estas acciones han sido fundamentales para el pleno ejercicio y la operación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- El *rediseño de procesos con tecnologías de información* permite el desarrollo, la actualización y la consolidación de los sistemas informáticos en las distintas áreas de la APF, además de facilitar la actualización informática de los procesos que operan las tareas adjetivas y sustantivas de las instituciones públicas.
- Las mayores información y divulgación de los *servicios y trámites electrónicos (e-servicios)* brindan al ciudadano la oportunidad de acceder a la prestación de éstos por medio de medios electrónicos, en beneficio de su comodidad y para su satisfacción. En este propósito ha sido relevante que las dependencias y entidades de la APF mantengan constantes actualización y rediseño para seguir incorporando los servicios y trámites de mayor efecto en la ciudadanía, por medio de estándares tecnológicos de interoperabilidad, en las políticas y mecanismos de seguridad y salvaguarda de privacidad de información, fundamentados en una plataforma tecnológica intergubernamental que permita la integración de toda la información relativa a servicios y trámites gubernamentales.
- Las mayores difusión y consulta del *Portal Ciudadano del Gobierno Federal* han permitido que, con el uso de la internet, el Ejecutivo federal haya ganado presencia en distintos ámbitos que son de gran interés para la ciudadanía. Este portal constituye una puerta de entrada a toda la información, productos, servicios

y trámites de la APF, y representa un vínculo de comunicación e interacción entre el gobierno y la ciudadanía, empresas del sector privado, así como con otras instancias gubernamentales. El Portal se ha convertido en un eslabón para la creación de cadenas de valor, y en un medio eficiente para la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

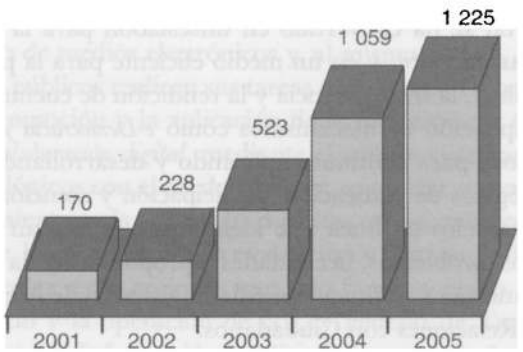
- La ampliación de mecanismos como *e-Democracia y participación ciudadana*, para continuar aplicando y desarrollando esquemas tecnológicos de planeación, participación y atención a la población, espacios en línea que identifiquen y recojan los planteamientos, problemas, necesidades y propuestas de la ciudadanía, facilitando su seguimiento mediante sistemas de Administración de las Relaciones con Ciudadanos.
- La promoción de una *política de información, comunicaciones y de organización para el gobierno digital,* que impulse el desarrollo de una estructura organizacional horizontal, sustentada en una red de trabajo formada por los responsables de las Tecnologías de Información (TI) de las dependencias y entidades de la APF. El propósito de esta red es coadyuvar al establecimiento de planes rectores, definir las políticas internas en la materia de tecnologías de la información, congruentes con las metas de innovación gubernamental, y coordinar las tareas para el desarrollo y la consolidación de las acciones del gobierno digital en México.

E-SERVICIOS Y EL PORTAL CIUDADANO

Hasta junio de 2005 la ciudadanía tuvo acceso a 1 225 *trámites y servicios electrónicos gubernamentales*, proporcionados por las dependencias y entidades de la APF mediante los siguientes esquemas: portales de la internet, centros de atención telefónica, quioscos y ventanillas de atención al ciudadano.

En esa misma fecha entraron en operación 7 500 centros comunitarios digitales (CCD), ubicados en centros educativos, bibliotecas, centros de salud, plazas comunitarias, centros de desarrollo social y presidencias municipales. Conforme este esquema, se dio cobertura a todos los municipios del país y las delegaciones del Distrito Federal,

TRÁMITES Y SERVICIOS GUBERNAMENTALES EN LÍNEA, 2001-2005
(Número)



Fuente: Secretaría de la Función Pública.

facilitando con ello el acceso a la internet a comunidades apartadas, así como la difusión a mayor número de usuarios de la información y los servicios que se ofrecen por medio de e-gobierno, e-educación, e-ealud y e-economía, que son los componentes del Sistema Nacional e-México.[1]

Una de las principales ventajas del Portal Ciudadano *www.gob.mx*, es que reúne en un solo sitio virtual los servicios y recursos informativos más relevantes del gobierno federal. Para facilitar su consulta, presenta de manera ordenada todos los recursos informativos, servicios y trámites gubernamentales de más alto efecto, clasificándolos por temas y necesidades del ciudadano. En el periodo enero-junio de 2005 se registraron en promedio más de 20 mil visitas diarias a este portal, cifra 42.8% mayor a la observada en igual periodo del año anterior, lo que revela su utilidad para realizar trámites y consultas a la oferta de servicios públicos.

Entre los trámites y servicios electrónicos de mayor demanda por parte del ciudadano en este portal, destacan los siguientes:

- IMSS desde su Empresa lleva a cabo un control sobre la afiliación de los trabajadores de manera rápida y oportuna, lo que ha be-

[1] *www.e-mexico.gob.mx*

neficiado a más de 9.8 millones de trabajadores que representan 77.6% de los trabajadores afiliados, al reducir el número de trámites y el tiempo de espera para su realización.

En el Expediente Clínico Electrónico del IMSS, para el mes de junio de 2005 se incorporaron más de 400 unidades de medicina familiar y, para finales de ese mismo año, se contaba con información de más de 1 200 unidades de primer nivel de atención médica. Por su parte, el ISSSTE continúa fortaleciendo el sistema de cita médica telefónica y vía *internet*, que llega actualmente a 158 unidades médicas instaladas que atienden a un promedio de 13 mil derechohabientes al día.

- e-SAT ha facilitado el cumplimiento de las obligaciones fiscales al ofrecer a los contribuyentes un mecanismo eficiente y transparente, que les permite garantizar transacciones seguras y confiables.

De mayo de 2004 a mayo de 2005, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) recibió un total de 386 617 declaraciones correspondientes a personas morales, que representan 99.8% de los grandes contribuyentes. En cuanto a declaraciones de personas físicas, se recibieron 981 666 declaraciones, que representan 80% de esta categoría. En este proceso ha sido fundamental el establecimiento de la firma electrónica avanzada para verificar la identidad de los contribuyentes. Al mes de junio de 2005 se generó la certificación de 47 225 personas morales y 83 290 personas físicas.

- El portal *www.micasa.gob.mx* del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), recibió hasta junio de 2005 cerca de 7.5 millones de vistas, lo que favoreció la adquisición de 250 mil viviendas de interés social, por intercesión de mil desarrolladores. Además, el Infonavit ha establecido 120 quioscos en el nivel nacional y un centro de servicio telefónico interactivo que atiende 1.2 millones de llamadas al mes.
- Trámites Electrónicos para Exportadores e Importadores de Bancomext proporciona información sobre servicios y trámites que requiere el sector exportador e importador del país para realizar

de manera ágil y oportuna sus operaciones de comercio exterior. A junio de 2005, a través de este espacio virtual se dio consulta a 960 usuarios, lo que representa 65% del total.

- CFEmático facilita el pago de los servicios de la Comisión Federal de Electricidad de manera electrónica, con lo que se ha beneficiado a más de 400 mil usuarios cada mes.
- Los programas de empleo y de vinculación laboral denominados Chambatel y Chambanet, auspiciados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), han apoyado a oferentes y demandantes de trabajo mediante una herramienta moderna. Al mes de junio de 2005 se tiene registrados en conjunto a más de 1.7 millones de participantes y más de 150 mil personas colocadas.
- En marzo de 2005, la STPS puso en operación el portal del Observatorio Laboral (OLA), que ofrece información sobre las características de las ocupaciones, el empleo y las profesiones en el país, para que los interesados, particularmente los jóvenes recién egresados de programas de educación superior, puedan tomar decisiones más fundamentadas sobre las oportunidades y alternativas de empleo. Desde su puesta en marcha y hasta el mes de junio, se han recibido más de 280 mil visitas; 43% de ellas fueron en la sección de reportes generales, 23% en carreras profesionales, 14% en ocupaciones y 8% en servicios; el restante 12% correspondió a otro tipo de información. Adicionalmente, se observó un incremento sustancial de demanda al término del pasado ciclo escolar, que pudo ser atendida oportunamente.
- A partir de octubre de 2004 inició el Programa de Vinculación del Portal Ciudadano del Gobierno Federal con los portales de los gobiernos estatales, con el fin de facilitar a todos los ciudadanos del país la realización de trámites y servicios electrónicos en los ámbitos federal y local. Como resultado del programa, hasta el mes de junio de 2005 los portales de siete estados (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua y Guanajuato) están ya incorporados.

APLICACIONES ELECTRÓNICAS ESPECÍFICAS Y PROYECTOS

- El Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet), acreditado por el Banco Mundial desde 2004 como el único sistema para realizar trámites de recursos administrados por el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), sigue coadyuvando a dar transparencia al proceso de licitaciones gubernamentales de bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas, utilizado por todas las dependencias y entidades de la APF, por las administraciones de las 32 entidades federativas y por 305 municipios.

En los primeros seis meses de 2005, por medio del sistema Compranet se registraron 12 574 licitaciones públicas, de las cuales, 40.5 % (5 090 licitaciones) se realizaron por la vía electrónica, que mostraron un incremento de 3.7 % con relación al mismo lapso del año anterior. Los recursos involucrados en estas licitaciones electrónicas totalizaron 47 795 millones de pesos (53.6 % del total licitado en el periodo referido).

- El Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA) otorga un número de identificación único y confidencial a los particulares con fundamento en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En el primer semestre de 2005 se han incorporado 29 dependencias y organismos descentralizados con 47 ventanillas en el Distrito Federal y 96 distribuidas en los 32 estados de la república. Hasta el mes de junio de 2005, más de 1 200 personas contaban con este número de identificación, lo que representa 80 % de la meta programada para 2005.
- En la emisión de pasaportes se han logrado resultados importantes con el uso de la tecnología digital, que ha garantizado alta seguridad y rapidez en el proceso de expedición.[2] Durante el primer semestre de 2005 se consolidaron los siguientes re-

[2] En materia de seguridad, se consideran las recomendaciones efectuadas por diversos organismos internacionales como la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización de las Naciones Unidas.

sultados: *a)* Se unificó la base de datos de arraigos judiciales e impedimentos administrativos, para consulta en línea y para eliminar la posibilidad de expedir pasaporte a individuos sujetos a investigación criminal. *b)* El tiempo de emisión de un pasaporte, a partir de la aprobación de los documentos requeridos, se redujo de 24 horas hábiles a 45 minutos en promedio, incluyendo la transacción de pago por internet.

Posicionamiento de México en el ámbito internacional en materia de e-Gobierno

El gobierno electrónico ha sido fundamental en la construcción de un gobierno competitivo y eficiente, pero sobre todo capaz de generar, a costos cada vez menores, una respuesta satisfactoria a las expectativas y demandas de la ciudadanía. En lo que va de esta administración, los logros y avances de las dependencias y entidades de la APF en materia de tecnología de información y comunicaciones, han situado al gobierno digital de México en mejor posición en el contexto internacional.

El Reporte Global sobre Aptitud de e-Gobierno 2004, dado a conocer por la Organización de las Naciones Unidas en el mes de diciembre de 2004, ubica a nuestro país en el sitio 30 entre 191 países evaluados. Además, lo coloca en el décimo primer lugar en materia de sofisticación y madurez de servicios gubernamentales en línea; en sexto lugar en e-Participación, y reconoce que México es una de las 10 naciones que ha progresado de manera más efectiva y rápida en sus estrategias de e-Gobierno.

Asimismo, por los logros obtenidos en la actualización de la forma de dar servicio mediante el uso de métodos electrónicos, resultados evidentes de la instrumentación de reingeniería e innovación gubernamental a los programas del gobierno mediante la tecnología de información y comunicaciones, así como por mantener una relación de legitimidad, sensibilidad y relevancia del gobierno con los ciudadanos para una mejor atención de sus necesidades, la Organización de las Naciones Unidas entregó el 23 de junio de 2005, en el marco del Día del Servicio Público, al gobierno de México, por conducto de la Uni-

dad de Gobierno Electrónico de la Secretaría de la Función Pública, el prestigiado Premio al Servicio Público 2005, por la Estrategia de Gobierno Digital de la Agenda de Buen Gobierno.

LA TRANSFORMACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN AMÉRICA DEL NORTE

INNOVACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES EN CANADÁ*

545 697/42

David Siegel

Analizar las innovaciones municipales que se han llevado a cabo en Canadá es una tarea compleja. De acuerdo con la ley canadiense, cada municipalidad es una creación de la provincia en la que se ubica. De hecho, no hay un único sistema municipal en Canadá sino 13, uno por cada provincia y territorio del país, así como alrededor de 4 000 unidades de gobierno locales. Existen algunas similitudes en todos los sistemas de las diferentes provincias, pero también gran número de diferencias relacionadas con la cultura política, los niveles de riqueza, los patrones de los asentamientos, etc; hay cierto grado de participación del gobierno federal en los municipios, pero es muy limitado. En la última parte de este trabajo se examinará la manera en que esto está cambiando, pero hay limitaciones constitucionales respecto al grado en que el gobierno federal puede participar en los asuntos locales.

El objetivo de este trabajo no es ofrecer un panorama completo del gobierno local en Canadá. Existen varios libros de texto que se encargan de ello.[1] La intención del autor es, más bien, proseguir con el tema de esta conferencia (La Gerencia Pública en América del Norte), analizando las recientes innovaciones al sistema.[2] Comienzo con un estudio de las relaciones entre la provincia y el municipio. Éste es un

* Ponencia presentada en la conferencia internacional La Gerencia Pública en América del Norte, en El Colegio de México, México, 27 y 28 de octubre de 2005.

[1] Un clásico venerable es Crawford, 1954. Los detalles son obsoletos, pero buena parte del análisis de los principios y conceptos es aún aplicable. Algunas obras más recientes son las de Graham y Phillips, 1998; Tindal y Tindal, 2004.

[2] Para una revisión más completa de los cambios, véase Garcea y LeSage, hijo, 2005.

punto de inicio lógico, ya que establece el marco constitucional y legal del que se deriva el resto de los aspectos de este trabajo. Asimismo, ha sido tema de muchos cambios recientes. La siguiente sección sobre las relaciones financieras es igualmente importante, ya que examina la forma en que los municipios obtienen recursos necesarios para su funcionamiento. En la tercera sección se analiza la reestructuración municipal, área en que algunas provincias han tenido en los últimos años mucha actividad. La siguiente sección revisa el grado de impacto de la Nueva Gestión Pública (NGP) sobre los gobiernos locales canadienses. Finalmente, en la última sección examino el creciente involucramiento federal en los municipios de Canadá. Este último es un aspecto que ha estado tradicionalmente restringido por razones constitucionales, pero el gobierno federal actual desarrolla sus actividades tomando en cuenta estas limitaciones con el fin de tener mayor participación en las ciudades.

Hay dos temas que sirven como hilo conductor de este trabajo. El primero de ellos es la creciente autonomía de los municipios en muchas provincias. Como se mencionó anteriormente, resulta difícil hacer generalizaciones que se apliquen a todas las provincias, pero gran número de ellas está efectuando modificaciones para brindar a sus municipios mucho mayor autonomía que en el pasado. Por supuesto que la autonomía es una vía de dos sentidos. Los municipios deben organizarse y crear una cultura que les permita aprovechar la autonomía que se les proporciona. Se trata de una nueva faceta que aún está en proceso. Sería interesante observar cómo se desarrolla. El segundo tema es el surgimiento de algunas ciudades canadienses como anclas de regiones-ciudades globales y la manera en que las provincias y el gobierno federal trabajan con dichas ciudades con el fin de ayudar en su desarrollo. La ciudad de Toronto, en la provincia central de Ontario en Canadá, es claramente la más importante ciudad-región global. Es la ciudad más grande del país, cuenta con la mayor concentración de empresas, es una de las ciudades con mayor crecimiento en Canadá alimentada por la inmigración y se encuentra ubicada estratégicamente cerca de la región noreste de Estados Unidos. Vancouver, en la provincia de Columbia Británica en la costa occidental de Canadá, tiene también un papel importante en la ciudad estadunidense de Cascadia, así como en la presencia de Canadá en la cuenca del Pacífico. Es hogar

de muchos inmigrantes asiáticos, lo que se traduce en fuerte presencia estratégica en dicha región. Montreal, en la provincia de Quebec, fue la mayor y más importante ciudad de Canadá. Si bien su fama ha disminuido un poco, es la sede de algunos importantes organismos internacionales y resulta evidente que quisiera regresar a su esplendor pasado. En este trabajo se analizarán algunas de las iniciativas que se han adoptado para garantizar el estatus de estas ciudades.

Relaciones entre la provincia y el municipio

La base de la relación entre las provincias y los municipios en Canadá es muy sencilla. La ley constitucional establece que las provincias son responsables de "las instituciones municipales en la provincia".[3] Por tanto, los gobiernos provinciales ejercen control total sobre todos los aspectos del gobierno municipal. Las provincias pueden crear o eliminar municipios, cambiar los límites, obligar a que se realicen consolidaciones, imponer o quitar responsabilidades para la prestación de servicios y establecer un régimen financiero; en términos legales constitucionales, los gobiernos provinciales cuentan con plena autoridad legal sobre los municipios. En ocasiones se denomina a los municipios como la "creación de la provincia". Si bien los funcionarios municipales resienten este término, no hay duda de que es una descripción precisa de la realidad legal de su situación.

Este control legal se ve incrementado aún más por una cultura política que ha dictado que el público general tiene un lazo más débil con los gobiernos locales que con el gobierno federal o provincial. Recientemente se han registrado algunos casos en los que los ciudadanos han participado con entusiasmo en los cambios provinciales sobre los municipios, pero estos ejemplos son relativamente raros. La ciudadanía considera a los municipios como dependencias para prestar servicios, más que entidades de la democracia local. En consecuencia, regularmente habrá una oposición limitada a cualquier cambio impuesto por los gobiernos provinciales en tanto las personas crean que dicho cambio se traducirá en una mejor (o más económica) prestación

[3] Ley de la Constitución, 1867, artículo 92(8).

de los servicios. Las acciones de los gobiernos provinciales que limitan la democracia local o cambian la estructura de los gobiernos locales no incitan una gran respuesta por parte de los ciudadanos. La falta de un vínculo o de interés en el gobierno local se ve también reflejado en el reducido porcentaje de votación en las elecciones municipales. El promedio es de 30%, y 50% se consideraría como excepcionalmente elevado.

En comparación con Estados Unidos, las provincias canadienses tienen una relación mucho más directa en sus ciudades. Todas las provincias cuentan con un departamento con un nombre del tipo "Departamento de asuntos municipales", que tiene enorme injerencia en orientar los cambios al sistema municipal. No existen restricciones legales y sólo hay algunas limitaciones políticas en cuanto a lo que puede hacer este departamento, de manera que ejerce un control mucho mayor sobre los municipios que en el caso de los estados en la Unión Americana. Son tres las formas principales en las que ha cambiado la relación entre las provincias y sus municipios en los últimos diez años:[4]

- Se han promulgado nuevas leyes en algunas provincias que reflejan una nueva filosofía en las relaciones entre éstas y los municipios.
- Se ha llevado a cabo un intercambio de funciones entre los niveles provincial y municipal del gobierno.
- Se han desarrollado nuevas relaciones financieras, lo cual se analizará con más detalle en otra sección del presente trabajo.

Todas las provincias cuentan ya sea con una ley municipal que rige a todos los municipios de la provincia, o bien, varios tipos de legislación de carácter general, como son la Ley de ciudades, la Ley de poblaciones y la Ley de aldeas. Algunas provincias promulgan también leyes individuales (en ocasiones llamadas estatutos) aplicables a un municipio específico. Sin embargo, este último tipo de leyes no debe confundirse con los ordenamientos de gobierno autónomo municipal

[4] Una buena fuente de información respecto a estos cambios es de Garcea y LeSage, 2005.

en Estados Unidos. El concepto de gobierno autónomo municipal no se emplea en Canadá. Las leyes municipales son en realidad instrumentos de legislación bastante restrictivos controladas totalmente por la legislatura provincial.

La legislación municipal y su interpretación se han basado a menudo en la llamada "regla de Dillon", que señala que los municipios sólo pueden llevar a cabo las actividades para las que la provincia expresamente les ha delegado autoridad. La legislación municipal que se menciona anteriormente ha sido muy detallada y la autoridad delegada a los municipios ha sido muy precisa y restringida. Esto ha limitado en gran medida la autonomía municipal, ya que siempre se ha establecido que el municipio tiene la obligación de demostrar que cuenta con la autoridad para realizar una acción específica. En 1994 la provincia de Alberta promulgó un nuevo estilo de ley municipal y desde entonces algunas provincias han seguido su ejemplo. El enfoque general de esta nueva legislación se basa en dotar a los municipios de las facultades de una persona natural y definir los ámbitos amplios de responsabilidad que se le delegan.[5]

La intención de otorgar a los municipios facultades de persona natural es revertir su situación tradicional. De acuerdo con la "regla de Dillon", los municipios sólo pueden cumplir con las responsabilidades que les han sido expresamente delegadas. En cambio, las facultades de persona natural implican que el municipio puede hacer lo que desee, a menos que exista una disposición que limite su autoridad. Este replanteamiento de la responsabilidad puede ser muy significativo en términos legales, en especial cuando está acompañado por el concepto de las esferas de responsabilidad, lo que implica otorgar a los municipios la facultad de actuar dentro de ciertas esferas definidas en términos más o menos amplios, más que delegar poderes específicos y con definición estrecha. En el cuadro 1 se ennumeran las esferas de jurisdicción establecidas en la Ley municipal de la provincia de Ontario.[6] La combinación de facultades de persona natural y las esferas de responsabilidad significa que los municipios cuentan ahora con un derecho amplio para actuar en cualquiera de dichas esferas.

[5] LeSage, hijo, 2005.

[6] Ley municipal, 2001, s.o. 2001, cap. 25, art. 11

CUADRO 1. Esferas de jurisdicciones.
Ley municipal de Ontario de 2003

1. Carreteras, incluidos estacionamientos y tránsito en las mismas.
2. Sistema de transporte que no corresponda a carreteras.
3. Manejo de desperdicios.
4. Servicios públicos.
5. Cultura, parques, recreación y patrimonio.
6. Drenaje y control de inundaciones, con excepción del alcantarillado para tormentas.
7. Estructuras, incluidas bardas y señales.
8. Estacionamientos, excepto en carreteras.
9. Animales.
10. Servicios de desarrollo económico.

La legislación no otorga a los municipios carta blanca para hacer lo que deseen. Existen claras limitaciones en el sentido de que la legislación municipal no puede entrar en conflicto con la legislación federal o provincial. También existen algunas reglas procesales importantes que se imponen a los municipios acerca de cómo deben llevar a cabo sus reuniones, el proceso de toma de decisiones que deben seguir, así como estipulaciones sobre los procedimientos de contratación y adquisiciones. Esto se consideró como un *quid pro quo* importante; los municipios tendrán a partir de ahora mayor autoridad para actuar, pero existen normas mínimas muy claras que se les imponen con respecto al proceso que deben seguir al cumplir dichas responsabilidades.

Los municipios han estado cabildeando durante cierto tiempo para efectuar cambios similares a los que se describen, así que hubo considerable satisfacción cuando se promulgó esta legislación. Sin embargo, al mismo tiempo existe cierta aprehensión. Los municipios siguen siendo la creación de la provincia. La nueva legislación representa una delegación del poder pero con hilos todavía unidos, no una entrega que no pueda revertirse. Las provincias han mantenido la facultad de volver a intervenir cuando así lo deseen, así que tienen la preocupación de que la provincia pudiera tomar con una mano lo que ha dado

con la otra.[7] Esto no ha sucedido hasta ahora, pero mucho dependerá de que persista la buena voluntad de los actores en el sistema. Mucho dependerá, asimismo, de la forma en que los municipios reaccionen a este nuevo régimen legislativo. Los políticos y el personal municipales expresaban a menudo su insatisfacción respecto a la idea de que los municipios fueran una creación de la provincia, pero otro aspecto de esta situación es que al mismo tiempo ofrece cierto nivel de comodidad. Puede ser más confortable culpar a terceros que tener que tomar decisiones. Este nuevo régimen permite a los municipios ejercer mucho mayor autonomía, pero la pregunta significativa es si los municipios darán el paso y tomarán ventaja de su nueva posición o si seguirán atrincherados en su posición anterior de cómoda subordinación.

Una segunda forma en que se ha modificado la relación entre las provincias y los municipios en los últimos años se refiere al cambio en la división de la responsabilidad para la prestación de servicios entre los dos niveles de gobierno. Existe gran número de tratados académicos respecto a los principios ideales que se deben seguir al asignar responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno,[8] pero en la práctica, la división real de las responsabilidades para la prestación de servicios se relaciona más con los accidentes históricos o la rapidez de las decisiones políticas de corto plazo codificadas en decisiones de largo plazo, que con la lógica de la prestación de servicios.

En los últimos años muchas provincias se han involucrado en el ejercicio de regresar a los valores básicos con el fin de decidir la división óptima de las responsabilidades conforme principios como son la subsidiaridad, las economías de escala y la necesidad de la participación de los ciudadanos. Es evidente que no podían ignorarse los aspectos prácticos incluso en estos casos, y la transferencia real de las responsabilidades (a diferencia de como se sugiere) se basó, hasta cierto punto, en aspectos prácticos relacionados con la capacidad de los niveles de gobierno para pagar la prestación de algunos servicios. Este ejercicio ha dado como resultado un cambio en las responsabilidades de los gobiernos provinciales y municipales, que ha sido comúnmente llamado "intercambio de servicios", "reajuste de los servicios locales" (dos términos neutros

[7] Tang, Kovacevic y Seyffert, 2002.
[8] Lythgoe, 1949.

que prefieren utilizar los gobiernos provinciales) o "transferencia" (el término que en general utilizan los gobiernos municipales).

En el cuadro 2 se describen las responsabilidades de los gobiernos municipales en la mayoría de las provincias. La columna derecha incluye el recordatorio de que, si bien se consideran servicios municipales, sigue existiendo cierto grado de participación provincial en ellos. También debe hacerse hincapié en que cada provincia funciona de manera distinta. Ésta es una lista estándar, pero hay diferencias significativas en cada provincia.

CUADRO 2. Responsabilidades típicas de los gobiernos municipales

Servicio	Participación provincial-municipal
Educación primaria y secundaria	Proporcionada por un consejo educativo independiente con control y financiamiento significativos de la provincia
Caminos locales	Coordinación con el sistema de carreteras provincial
Purificación y distribución de agua	Estándares mínimos determinados por la provincia
Recolección y tratamiento de aguas negras	Estándares mínimos determinados por la provincia
Recolección y eliminación de desechos sólidos	Estándares mínimos determinados por la provincia
Planificación del uso del suelo	Debe ajustarse a las políticas provinciales; las decisiones municipales están sujetas a la apelación del organismo provincial respectivo
Desarrollo económico	Cierta cooperación con la provincia

Policía	Cierto control provincial
Incendios	Asistencia provincial en las investigaciones
Parques	Participación provincial mínima
Recreación	Participación provincial mínima
Cultura	Participación provincial mínima
Bibliotecas	Participación provincial mínima

En resumen, existe un movimiento en ciertas provincias canadienses para que los municipios cuenten con mayor autonomía de acción. Esto se hace evidente en una tendencia hacia una nueva legislación municipal que otorgue a los municipios las facultades de una persona natural y les proporcione mayor capacidad de actuación dentro de ciertas esferas de jurisdicción definidas de manera amplia. Uno de los temas significativos será comprobar cómo reaccionan los municipios a estas nuevas facultades. Pueden continuar gozando de su confortable subordinación, o bien aprovechar estos poderes para comenzar a ejercer mayor autonomía.

Relaciones financieras

Los municipios canadienses obtienen casi todos sus ingresos de tres fuentes: los impuestos prediales, las transferencias de otros gobiernos (principalmente del gobierno provincial) y los cargos efectuados a los usuarios (agua y alcantarillado, cuotas por el uso de piscinas, estadios, etc.).[9] Los gobiernos provinciales controlan los tipos de impuestos y

[9] Una buena y breve panorámica del sistema de financiamiento de los gobiernos locales puede encontrarse en Siegel, 2002. Un análisis más detallado se encuentra en Kitchen y Slack, 2003; y Kitchen, 2002.

cargos a los usuarios que pueden imponer los municipios. Unos cuantos municipios tienen acceso a algunos impuestos reducidos, como son el local sobre ventas o aquellos a hoteles o entretenimiento. Los municipios en Canadá no tienen acceso a los impuestos sobre la renta y combustibles, a pesar de que han expresado a menudo su deseo de participar de estos lucrativos impuestos. Éstos son aplicados por los gobiernos federales y provinciales, que han mostrado muy poco interés en permitir que los municipios tengan acceso directo a ellos, aunque algunas provincias los han compartido con los municipios de manera limitada.

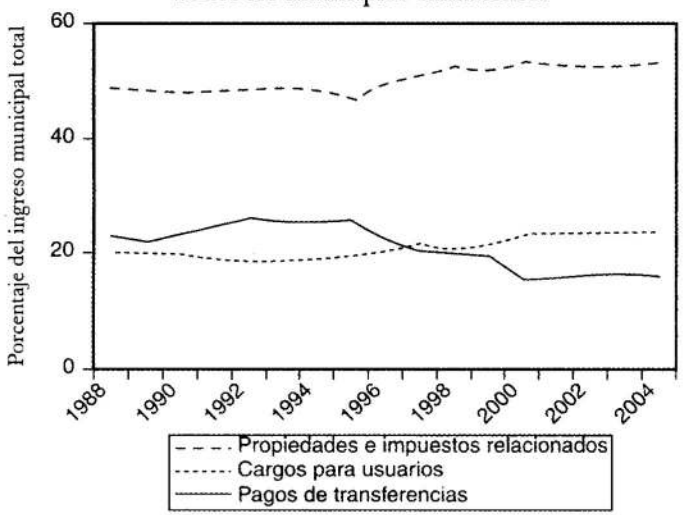
El principal cambio que se ha presentado en esta estructura de ingresos en la mayoría de las provincias es una reducción en la cantidad de transferencias de las provincias a los municipios, junto con mayor dependencia de los impuestos prediales y cargos a los usuarios por parte de los municipios. Ello ha sido a menudo el resultado del deseo del gobierno provincial de reducir su gasto, pero frecuentemente se ha dicho que se debe a la necesidad de contar con una reforma al impuesto predial que mejore la capacidad de los municipios para recaudar fondos a partir de dicho impuesto. Asimismo, los municipios han sido mucho más innovadores en su capacidad de hacerse de recursos derivados de los cargos a los usuarios. Se han visto obligados a cobrar el uso de más servicios y han sido cuidadosos de asegurar que las tarifas cubran todo el costo de prestar dichos servicios. Esto a menudo ha sido la causa de una gran resistencia por parte de los usuarios, quienes se han acostumbrado a los cargos subsidiados relativamente bajos que han pagado hasta ahora.

En la gráfica 1 se muestra el cambio en las fuentes de ingreso. En ella se combina información de las diez provincias, de manera que no revela cambios en provincias específicas. Sin embargo, resulta claro que la tendencia principal ha sido la reducción en el nivel de transferencias de los gobiernos provinciales a los municipios, que se ha visto compensada por aumentos relativos en el peso del impuesto predial y gravámenes similares, así como de los cargos a usuarios como fuentes de ingreso municipales.

Dicho cambio ha sido el origen de cierto nivel de frustración entre los municipios. Resienten el declive en los pagos de transferencia porque siempre es más fácil gastar el dinero de los demás. Sin embargo,

este cambio se veía acompañado con frecuencia de cierto tipo de reformas a los impuestos prediales con el objeto de que los municipios

GRÁFICA 1. Distribución de los ingresos.
Todos los municipios canadienses



Fuente: *Statistics Canada*, CANSIM II, cuadro número 3850004 (consultado el 12 de septiembre de 2005).

pudiesen recaudar más fácilmente ingresos por ese medio. Esto significaba que los municipios podían compensar la menor transferencia de recursos de la provincia con mayores ingresos derivados del impuesto predial. El resultado era que los municipios perdían las transferencias que llegaban con muchas condiciones y los reemplazaban con sus propios ingresos mediante el impuesto predial y cargos a los usuarios.

En el corto plazo esto no les ha agradado a los municipios y lo han considerado como una parte de la llamada "transferencia" de la responsabilidad de los servicios, pero sin que ésta se acompañe de los recursos para brindarlos. Los municipios no han podido hasta ahora aceptar con rapidez la idea de que dejar de recibir recursos etiquetados y empezar a tener fuentes propias de financiamento les confiere mucho

mayor margen de maninobra para tomar sus propias decisiones. Esto también le otorga a los municipios más autonomía en cuanto a cómo gastar sus recursos, lo que complementa la autonomía que representan las modificaciones legislativas que se analizan en la sección anterior.

Reestructuración municipal

Resulta evidente que el tema de mayor discusión durante la última década en el gobierno municipal de Canadá ha sido la reestructuración. En virtud de la fuerte posición de la provincia ante los municipios y el lazo relativamente débil de los ciudadanos con el gobierno municipal, como se describió, casi todos los esfuerzos de reestructuración en Canadá han provenido de las esferas superiores. La provincia decide que desea fusionar municipios y esto se impone a su vez en una ciudadanía local que a menudo está dividida.[10] Por tanto, la extensa literatura estadunidense que analiza las condiciones en las que los ciudadanos pueden aprobar consolidaciones[11] no tiene equivalente en Canadá. La provincia decide lo que desea hacer y por lo general lo hace. Existen casos de resistencia con éxito en los grupos de usuarios, pero no son comunes.[12]

Casi todas las provincias han considerado alguna forma de reestructuración. Algunas han claudicado, pero muchas de ellas han llevado a cabo programas de reestructuración que afectan tanto a las áreas metropolitanas como a las más reducidas. Esto se ha traducido en una gran diversidad de estructuras nuevas, pero claramente la orientación general es la creación de unidades de un solo nivel de gobierno local. Incluso antes de esta serie de fusiones, la estructura de los municipios en las principales ciudades canadienses tendía a ser menos compleja que en las ciudades estadunidenses equiparables. Por ejemplo, la ciudad de Toronto, con una población de 2.2 millones de personas, contaba con seis municipios de menor nivel, un gobierno

[10] El caso de la ciudad de Toronto se narra en Boudreau, 2000. Las fusiones en otras tres jurisdicciones de Ontario se encuentra en Hollick y Siegel, 2001.

[11] Leland y Thurmaier, 2004.

[12] Garcea, 2005.

metropolitano y un número relativamente pequeño de organismos con fines específicos. Montreal se consideraba como muy compleja para los estándares canadienses, ya que tenía 28 unidades de menor nivel y un gobierno metropolitano.

Otra diferencia entre los gobiernos metropolitanos en Canadá y Estados Unidos es que los primeros no pueden compararse en realidad con los consejos de gobierno en Estados Unidos, ya que son unidades de gobierno razonablemente fuertes con poderes reales. Por ejemplo, el municipio del área metropolitana de Toronto tenía la responsabilidad de la planificación del uso del suelo, las calles principales y caminos, el tránsito público, la policía, servicios sociales, salud pública y los parques más importantes. Se ha criticado en ocasiones a la Comunidad Urbana de Montreal (el gobierno regional) por ser débil, pero presta muchos de los servicios como los del área metropolitana de Toronto y muchos más que un consejo de gobierno típico en Estados Unidos.

Todas las provincias del este de Canadá han debatido durante mucho tiempo sobre las fusiones municipales. Si bien el número de jurisdicciones independientes en las áreas metropolitanas canadienses es considerablemente menor que en las áreas metropolitanas de Estados Unidos, los gobiernos provinciales desean reducir aún más dicho número. Una de las primeras fusiones en la más reciente fase de amalgamas tuvo lugar en la ciudad de Halifax, Nueva Escocia, donde tres municipios y un condado formaron un solo municipio que combinara un área urbana con una enorme cantidad de área rural circundante.[13] Estas fusiones canadienses combinan de hecho cada unidad municipal dentro del área geográfica. No se trata de consolidaciones de ciudades y condados en lugares como Indianápolis con el condado de Marion, o de Louisville con el condado de Jefferson, en las que se combinan dos unidades y se deja a un número enorme de otras unidades funcionando dentro del área.

Quebec y Ontario (las dos provincias más pobladas de Canadá) iniciaron sus programas de reestructuración municipal aproximadamente al mismo tiempo a mediados de la década de 1990. Comenzaron por caminos similares, pero sus programas se diferenciaron

[13] Poel, 2005.

de manera importante. Ambas provincias consideraron que tenían demasiados municipios muy pequeños y lanzaron una iniciativa de reestructuración que abarcaba tanto a las áreas rurales como a las urbanas. En Ontario, el número de municipios pasó de 850 a 445 en un periodo de alrededor de cinco años. El mayor número de fusiones ocurrió en las áreas rurales en las que se combinaron por lo general dos, tres o cuatro municipios en uno solo. Esto causó ciertas perturbaciones en la comunidad local, pero no fue particularmente importante dentro de una perspectiva más amplia.

La fusión que provocó las mayores protestas en la provincia de Ontario fue la del área de Toronto,[14] que fue seguida por otras similares en diversas grandes áreas urbanas en la provincia. El área de Toronto, con una población de 2.2 millones de personas, había estado regida por un gobierno metropolitano fuerte, así como por seis municipios de menor nivel dentro del área metropolitana. La reestructuración impuesta en dicha provincia, que entró en vigor el 1 de enero de 1998, fusionó estas siete entidades en una megaciudad.

Esta imposición de la provincia generó protestas por parte de una serie de grupos locales que deseaban mantener sus municipios locales. Hubo referendos en diversas jurisdicciones, que dieron como resultado grandes mayorías en favor de las fuerzas contrarias a la fusión, si bien el número de votantes en estos referendos fue relativamente bajo. Se registraron manifestaciones en las calles, muy educadas y consideradas, como se esperaría en Canadá. Una objeción en el juzgado confirmó el derecho del gobierno provincial de llevar a cabo la fusión, pero se produjeron ciertas complicaciones por el proceso que le siguió. Sin embargo, surgen algunas interrogantes en torno a la profundidad de la oposición local. Los referendos obtuvieron el apoyo de grandes mayorías en términos relativos, pero el número absoluto de votantes fue reducido, y una vez que fue claro que la provincia no se echaría para atrás en sus esfuerzos por realizar la fusión de unidades, la mayor parte de la energía se canalizó a hacer lo posible para que funcionara la nueva estructura.

Algunas fusiones similares se presentaron tres años más tarde en otros grandes centros urbanos como Ottawa, Hamilton y Sudbury.

[14] Boudreau, 2000; Horak, 1999.

En ese momento, el gobierno conservador progresista de la provincia se quedó sin motivación. Perdió todo interés en la reestructuración, ya que se acercaban las nuevas elecciones y el gobierno consideró que imponerla le estaba costando votos. Posteriormente perdió las elecciones de 2003 (el tema de la reestructuración jugó un papel más o menos menor en las elecciones) y ése fue el fin de la reestructuración forzada. Empero, el nuevo gobierno liberal elegido en 2003 no permitió ningún retroceso en la reestructuración.

La primera parte de la historia es muy similar en Quebec. Las fusiones se realizaron en las ciudades más importantes de la provincia: Montreal, Longueuil, Quebec, Levis, Saguenay y Gatineau. Posteriormente la historia cambia, ya que hubo mayor oposición local a estas fusiones en Quebec, particularmente en Montreal. El idioma es un insumo importante del conflicto político en Quebec y ello representó un factor sobresaliente en Montreal. La minoría de habla inglesa allí había gobernado anteriormente algunos de sus propios municipios. Las fusiones significaban que estos municipios, anteriormente separados, formarían parte de un municipio más grande en el que el inglés sería la lengua de la minoría. No obstante, ésta no fue la única fuente de oposición; también había resistencia en varias ciudades en donde el idioma no era algo tan importante.

Al mismo tiempo hubo un cambio de gobierno en Quebec con la campaña del gobierno liberal entrante, basada en permitir un referéndum sobre la no fusión. Estos referendos se llevaron a cabo en muchas jurisdicciones y las fuerzas contrarias a la fusión tuvieron éxito en varias de ellas. Ello ha dado como resultado que algunas jurisdicciones hayan podido dejar los municipios "amalgamados". Lo anterior sucedió recientemente, de manera que no es posible aún evaluar sus resultados. Sin embargo, ha complicado enormemente el sistema. Estas unidades no fusionadas son autónomas de los gobiernos de mayores dimensiones que las rodean, pero siguen recibiendo de ellos algunos servicios. Algunos críticos de las fusiones originales han sugerido que la reversión de este proceso no ha sido conveniente. Dichos programas de fusiones se lanzaron a finales de la década de 1990 y durante la primera parte de este siglo y hay algunos aspectos que aún están en proceso, así que es prematuro evaluar todas sus consecuencias. No obstante, es posible hacer algunos comentarios tentativos sobre los resultados.

Uno de los propósitos expresados de los programas de fusiones era mejorar la eficiencia de los municipios. Empero, generalmente se considera que hay pocas economías de escala en los gobiernos locales y no parece haber ningún ahorro financiero derivado de estas fusiones.[15] Es evidente que el hecho de que haya ahora una gran ciudad que rige un área geográfica importante significa que aquélla cuenta con la capacidad de realizar una planificación del uso del suelo y prestar otros servicios a una zona extensa, lo que querría decir que tiene la capacidad de tomar mejores decisiones para limitar, por ejemplo, la expansión descontrolada de la ciudad. Desde una perspectiva más amplia, la dependencia encargada del desarrollo económico de la ciudad puede hablar ahora con una sola voz y promover la ciudad en los ámbitos nacional e internacional.

La creación de estas unidades de gobierno de mayor tamaño ha aumentado su estatus en forma considerable. En la megalópolis de Toronto, el alcalde es elegido por 2.2 millones de electores. En ninguna otra ciudad de Canadá sucede lo mismo. El actual alcalde de Toronto ha asumido un importante papel al utilizar su posición con el fin de lidiar con los gobiernos federal y provincial y lograr algunas concesiones significativas. Conforme la estructura anterior había seis alcaldes y un presidente regional por el área de Toronto; se expresaban como una voz unificada en algunos asuntos, pero en otros no era posible. Los alcaldes de estas ciudades más grandes y unificadas tienen ahora una posición como líderes incluso en los ambitos nacional e internacional y hablan por sus municipios en ambos niveles.

Parece claro que una de las metas de las fusiones tanto en Montreal como en Toronto ha sido mejorar su posición como ciudades globales. El hecho de que Toronto haya seguido siendo una ciudad unificada parecería mejorar su posición, si bien es posible que Montreal se haya visto afectada por los esfuerzos de reversión del proceso de fusión, pero estos cambios son demasiado recientes y llevará cierto tiempo observar cómo se desarrollan en todos sus aspectos.

[15] Slack, 2000; Kushner y Siegel, 2005.

Nueva Gestión Pública

La Nueva Gestión Pública ha sido una de las principales innovaciones en el campo de la administración pública en los últimos años; es evidente que ha tenido cierto efecto en el sector municipal, pero resulta muy difícil establecer generalizaciones para determinar el grado. Como se mencionó anteriormente, existen cerca de 4 000 unidades de gobiernos municipales en 13 diferentes provincias y territorios en Canadá. La forma descentralizada en la que muchas de las iniciativas de la NGP se instrumentan hace que sea complicado hablar sobre su situación en todo el sistema municipal canadiense.

Uno de los problemas es que la gestión pública como profesión se ha desarrollado poco en Canadá. Varias de las escuelas universitarias de administración pública cuentan en sus programas con corrientes dedicadas al gobierno local, pero no hay nada equivalente a los programas que se imparten en diferentes universidades de Estados Unidos dirigidos a preparar a los graduados para convertirse en gerentes públicos. El camino típico del gerente de una ciudad o de un director administrativo en un municipio canadiense es transitar por una de las especialidades funcionales. La ingeniería o las finanzas eran las alternativas tradicionales, pero en años recientes algunos directores han llegado a ese puesto despues de pasar por el campo de la planificación del uso del suelo o los servicios sociales. Ya están surgiendo incluso algunos enclaves de profesionalismo, por ejemplo, los directores cuentan con una asociación nacional (Asociación Canadiense de Administradores Municipales) y existen asociaciones similares en varias provincias, pero aún no tienen el estatus de la Asociación Internacional de Administración de Ciudades/Condados (ICMA, por sus siglas en inglés) con sede en Estados Unidos, como lo indica el hecho de que muchos canadienses sean miembros de ésta.

Esta falta de una profesión unificada en la administración de las ciudades significa que las innovaciones, como la NGP, se difunden de manera muy variada. En Canadá, el gobierno federal y la mayoría de los provinciales han adoptado, o al menos han considerado seriamente adoptar, muchos de los aspectos de la NGP. Es imposible hacer una afirmación categórica de ese tipo sobre la NGP en el ámbito local. Sin embargo, con esta nota de advertencia, sí es posible hacer algunos

comentarios tentativos. En primer lugar, la denominación Nueva Gestión Pública no se emplea mucho en el nivel local y sólo un número relativamente reducido de personas que participan en el gobierno local la reconocería. Pero, al igual que el personaje de Molière que hablaba en prosa durante años sin darse cuenta de ello, muchos de los municipios han adoptado algunos aspectos de la Nueva Gestión Pública sin conocer el apelativo.

La prestación de servicios en diferentes formas cuenta con una larga historia en el gobierno local que es anterior a la NGP, y gran número de municipios ha empezado a experimentar con nuevas formas de dichos servicios en los últimos años.[16] Dichos casos son tan variados y están sujetos a cambios tan veloces, que resultaría difícil catalogarlos en un trabajo de este tipo. No obstante, se examinarán aquí algunos de los más comunes.

Los municipios recurrían a subcontrataciones muchos años antes de que esto se pusiera de moda en otros niveles de gobierno y se le diera un nombre elegante. Empero, desde la llegada de la NGP, los municipios han comenzado a considerar algunos usos no tradicionales de la subcontratación. El cuadro 3 muestra algunos de los usos tradicionales y no tradicionales más recientes de la subcontratación; Esto de alguna manera subestima el pleno uso de la subcontratación, ya los gobiernos locales acuden a consultores para recibir apoyo en momentos de gran carga de trabajo o en casos en los que se necesita una asesoría especializada. Por ejemplo, los municipios serían muy renuentes a contratar todas sus funciones de gestión de recursos humanos o planificación de uso del suelo, pero casi todos ellos recurren en gran medida a consultores para que les elaboren informes especializados en éstas y otras áreas.

Se han registrado algunos temas relacionados con la sucontratación, en especial debido a que se ha extendido más allá del campo tradicional. Los municipios canadienses cuentan con sindicatos fuertes y éstos se oponen en general a la subcontratación. Los sindicatos de los gobiernos locales a menudo han sido eficaces en movilizar el apoyo y asegurar que este tema se vuelva un asunto de importancia en la orden del día del gobierno. Los consejeros municipales saben con an-

[16] Skelly, 1997.

ticipación que deberán considerar el efecto de la subcontratación sobre sus empleados, en especial si están sindicalizados.

CUADRO 3. Servicios subcontratados normalmente por los municipios canadienses

Tradicionales Recolección de basura Construcción de caminos Construcción de edificios y otras obras
No tradicionales (nuevos) Eliminación de basura en tiraderos Reciclaje Purificación de agua Tratamiento de aguas residuales Mantenimiento de caminos Servicios sociales
Uso extenso de consultores como una forma de subcontratación Planificación del uso del suelo Evaluaciones ambientales Estudios de ingeniería Revisiones de organización Estudios de impacto financiero

También se han presentado notables fallas contractuales e incluso escándalos graves relacionados con la subcontratación. Han surgido contratistas sin experiencia o sin escrúpulos que, o bien no podían cumplir con las obligaciones establecidas en los contratos respectivos y se iban a la quiebra, o se aprovechaban de la falta de experiencia

de los municipios en la subcontratación. Esta situación se ha ido corrigiendo con el tiempo, conforme los municipios se han vuelto más sofisticados, pero ha generado que sean mucho más cautelosos que al principio cuando realizan subcontrataciones.

Otro aspecto de la NGP son las asociaciones.[17] Se trata de una palabra que se emplea mucho más de lo que se debería; como está de moda, se utiliza para referirse a todo tipo de fondos y aportaciones e incluso acuerdos de compra en donde la exactitud de su uso es cuestionable. Sin embargo, muchos municipios han abrazado la idea de celebrar una serie de contratos innovadores que presentan algunas de las características de una asociación. Un ejemplo que ha venido presentándose desde hace tiempo son las asociaciones intermunicipales para prestar servicios, como son el del agua y de las aguas negras. Un municipio maneja una planta de purificación de agua o de tratamiento de aguas negras y vende sus servicios a los municipios circundantes. A esto se le hubiera llamado anteriormente un contrato de compra, pero ahora se le considera una asociación. Es justo decir que a menudo hay aspectos de planeación, financiamiento u operación conjunta que cuentan con algunos de los elementos de una asociación. También vemos ejemplos de asociaciones en las que participan órganos no lucrativos. Muchos municipios trabajan con la cámara de comercio local o con algún grupo similar para ofrecer servicios de desarrollo económico o de promoción turística. Existen además muchos casos de asociaciones con grupos recreativos que implican el uso de instalaciones municipales para permitir que algunos grupos no lucrativos realicen programas de recreación. Pocas de estas relaciones cumplirían con los requisitos para considerarse una verdadera asociación, pero actualmente se les llama así.

Otros dos componentes de la NGP son el acentuado interés por mejorar la calidad de los servicios a los ciudadanos y por "empoderar" o dar facultades tanto a éstos como a los empleados. La naturaleza descentralizada del sistema de gobierno local y el carácter subjetivo de algunos de estos cambios hacen que sea difícil presentar comentarios generales acerca de las iniciativas de calidad de los servicios y el "empoderamiento". Empero, resulta evidente que muchos (ciertamente no todos) de los municipios canadienses están ahora conscientes de la

[17] Kernaghan, 1993.

necesidad de brindar mejores servicios a los ciudadanos.[18] Gran número de municipios trabaja con el gobierno federal y con los gobiernos provinciales como patrocinadores principales del Instituto de Servicios Orientados al Ciudadano (Institute for Citizen-Centred Service) que se creó para "promover niveles elevados de satisfacción ciudadana con la prestación de los servicios por parte del sector público. Este instituto logra su misión llevando a cabo investigaciones con el fin de identificar las necesidades y expectativas de servicios por parte de los ciudadanos y ayudando al sector público en la aplicación de soluciones innovadoras que apoyen la calidad en los servicios".[19] Esto indica claramente el interés por mejorar el servicio a los ciudadanos y el trabajo empírico del instituto muestra que la percepción que tienen los ciudadanos de la calidad de los servicios prestados por los gobiernos municipales ha mejorado con el tiempo.[20]

Resulta claro que muchos municipios están adoptando nueva tecnología que puede mejorar su interacción con los ciudadanos. La más común es el desarrollo de una página de la internet con información general así como específica concerniente a próximas reuniones, órdenes del día, antecedentes, etc. Algunos municipios han elaborado sistemas interactivos que permiten a los ciudadanos pagar impuestos, adquirir licencias y realizar otros trámites en línea, si bien esta forma de comunicación en dos sentidos parece ir más allá del aspecto más pasivo de proporcionar información en las páginas de la internet.

El tema de facultar o "empoderar" a los empleados resulta el más difícil de la NGP, pues implica recabar información fidedigna, en parte por la naturaleza descentralizada de los municipios y también por el carácter subjetivo del término. Todos los patrones afirmarán que tratan bien a sus empleados y que valoran sus opiniones. La realidad no es tan sencilla. Varios municipios cuentan con programas de cesión de facultades de diferentes tipos. La ciudad de Surrey, en Columbia Británica, y el municipio regional de Halton, Ontario, se encuentran entre los 100 mejores empleadores de Canadá,[21] lo que resulta signifi-

[18] Garrett, 2003, pp. 25-26.

[19] Erin Research Inc., 2003, página de introducción.

[20] *Ibid.*, cap. 10.

[21] *Maclean's*, 10 de octubre de 2004, vol. 117, núm. 41/42, p. 34.

cativo. Es cierto que cada vez más municipios están analizando la idea del "empoderamiento".

La conclusión acerca del desarrollo de la NGP en los municipios de Canadá es mixta. Aquél no es un término que se emplee o comprenda ampliamente en el nivel municipal. Sin embargo, al igual que el personaje de Molière, muchos municipios han puesto en práctica varios aspectos de la NGP sin emplear el término. La subcontratación ha sido una característica del gobierno local por mucho tiempo y se ha ampliado en los últimos años, en ocasiones como resultado de errores y oposición. El término asociación se emplea con mayor frecuencia, si bien no resulta claro si hay una diferencia básica en cuanto al comportamiento o si simplemente se utiliza más (o se mal utiliza) la palabra. Muchos municipios se preocupan más por los servicios a los ciudadanos y por facultar a los empleados, pero es difícil medir tanto el grado como la profundidad de ese propósito.

Participación federal

Los gobiernos municipales han sido considerados tradicionalmente "creación de las provincias". Esto ha conllevado a una participación limitada del gobierno federal en las actividades municipales. Las únicas excepciones significativas han sido situaciones en las que ciertas obras federales (aeropuertos, carreteras, canales, puertos) reunieron a los gobiernos federal y locales para manejar dichas obras específicas. La otra área de interacción federal-local se verificó cuando el gobierno federal proporcionó financiamiento para la infraestructura de los municipios (y a menudo otros organismos públicos, como hospitales y universidades).[22] Éste no fue un programa federal continuo del que pudieran depender los municipios, sino un tipo de programa de "abre la llave, cierra la llave" que con frecuencia aparecía antes de las elecciones federales.

Esto ha cambiado recientemente debido a que el gobierno federal ha mostrado mayor interés por el bienestar de las ciudades.[23] Dicho

[22] Andrew y Morrison, 2002.

[23] Canadá, "Budget 2004: A New Deal of Communities", 23 de marzo de 2004.

interés es una respuesta a una fuerte actividad de cabildeo por parte de varias asociaciones municipales y de algunos municipios grandes, que se ha enfocado especialmente a garantizar algún tipo de apoyo financiero continuo para los municipios. Desde el punto de vista del gobierno federal, la base de esta participación tiene varias motivaciones: ha empezado a ver el papel de las ciudades principales como impulsoras importantes del desarrollo económico en la escena internacional, a la vez que vincula un desarrollo económico sostenido del país y la posición de éste en el mundo a la fortuna internacional de algunas de nuestras grandes ciudades.

La segunda consideración es el gran déficit en infraestructura que sufren muchas ciudades.[24] Buena parte del cabildeo que se mencionaba anteriormente se centraba en el hecho de que las ciudades lo presentan, como es en los caminos insuficientes, tuberías de agua y aguas residuales deterioradas y problemas similares. En la mayoría de los lugares esto no representa una preocupación inmediata, pero sí se piensa que deben tratarse pronto o llegarán a un punto de crisis.

Una tercera motivación para la participación federal es la creciente presencia dentro de las ciudades de grupos que se consideran como responsabilidad federal. Canadá se siente orgulloso de su situación como país con alto índice de inmigración; ha aceptado históricamente, a muchos europeos. En años recientes esta inmigración ha venido de lugares no tradicionales como son África, Asia y el Caribe, y cerca de 75% se asienta en tres ciudades principales: Montreal, Toronto y Vancouver. Estos inmigrantes generan grandes oportunidades para las ciudades, pero también costos de asentamiento importantes relacionados con los grandes números que requieren educación, vivienda, etc. En vista de que el gobierno federal tiene la responsabilidad principal de la inmigración, los municipios piensan que deben recibir cierto grado de apoyo de su parte para manejar estas necesidades.

Otro grupo de personas de las que el gobierno federal es responsable es el de la población indígena. En los últimos años muchos indígenas, particularmente en el oeste de Canadá, han abandonado sus reservaciones para buscar las oportunidades que ofrecen las ciudades.

[24] TD Economics, "Mind the Gap: Finding the Money to Upgrade Canada's Aging Public Infrastructure", 20 de mayo de 2004.

Al igual que con los inmigrantes no canadienses, existe gran oportunidad en estas ciudades, pero también problemas de asentamiento para los indígenas. La tasa de natalidad de este grupo es muy elevada, lo que significa fuerte presión para el sistema educativo y otros servicios que deben ofrecerse a los jóvenes. El gobierno federal respondió en un principio a estos retos con lo que se llamó "un nuevo trato para las ciudades". Como su nombre lo indica, el interés del gobierno federal se dirigía principalmente a las grandes ciudades que eran el foco de las oportunidades internacionales y el lugar que concentraba tanto a la inmigración externa como interna. Sin embargo, los municipios pequeños y medianos expresaron su preocupación por quedar fuera de este programa, a pesar del hecho de que ellos también tenían serios problemas. Así, el "nuevo trato para las ciudades" se convirtió en el "nuevo trato para las comunidades", que tiene el objetivo de proporcionar ciertos beneficios a todas las comunidades. Esto se tradujo en un principio de igualdad en el que todos los municipios del país gozarían de los beneficios del nuevo trato, pero también diluyó considerablemente la capacidad del gobierno federal de enfocarse en las oportunidades y problemas de las ciudades principales. No obstante, en virtud de la escena política canadiense, habría sido muy difícil que el gobierno federal se enfocara sólo en algunas ciudades.

La función principal del gobierno federal ha sido proporcionar fondos a los municipios, pero siempre mediante acuerdos con los gobiernos provinciales. Por las razones constitucionales que se han mencionado en este trabajo, el gobierno federal aún no trata directamente con los municipios. La primera iniciativa federal en esta ronda de discusiones fue la eliminación del impuesto federal sobre bienes y servicios (GST, por sus siglas en inglés) en todas las compras realizadas por los municipios. El GST es un impuesto de 7% sobre la compra de todos los bienes y servicios en Canadá; su eliminación para los municipios significaba proporcionar un dividendo a todos ellos equivalente a 7% del costo de todos los bienes y servicios adquiridos. Esta forma de subsidio tenía la ventaja de ser fácil de administrar y no hubo preocupación en cuanto a cómo se distribuiría entre los municipios.

La siguiente iniciativa en la que se está trabajando es compartir con los municipios los ingresos del impuesto federal a la gasolina. Éste se gravó como una fuente lógica de fondos municipales, ya que

es pagado por los conductores y buena parte de los municipios está mejorando sus caminos. Sin embargo, el tema de la distribución ha sido más complejo con relación al impuesto a la gasolina que para el GST. El gobierno federal deseaba utilizar su posición para distribuir el impuesto y alentar a los municipios a que participaran en actividades ambientales sustentables. Una idea era que el impuesto a la gasolina podría canalizarse al tránsito público. Pero, esto fue un tema problemático en las comunidades pequeñas que no manejaban sistemas de tránsito público. La forma de distribución también ha significado problemas. Al parecer, los ingresos se distribuirán ahora sobre una base *per cápita*. Esto no ha complacido a los municipios que dependen del turismo y otros que se ven obligados a mantener un sistema de caminos que resulta más extenso de lo necesario para su población.

Hay una larga historia de participación federal limitada y esporádica en las actividades municipales. La naturaleza de esta participación se ilustra bien con los programas de infraestructura de tipo "abre la llave, cierra la llave" que se mencionaron anteriormente. Los tres niveles de gobierno se encuentran actualmente en un elaborado cabildeo que podría traducirse en una participación federal más extensa y sistemática en las actividades municipales. Esto abarca a los tres niveles de gobierno, ya que las provincias no permitirán que el gobierno federal trate directamente con los municipios. Estamos en el umbral de una mayor participación. Resulta difícil saber exactamente cómo se desarrollará con el tiempo.

Conclusión

El propósito de este trabajo ha sido analizar las innovaciones de los gobiernos locales canadienses. La conclusión principal debe ser que resulta muy difícil generalizar sobre tales innovaciones. Hay un gran número de municipios, y la organización y la estructura son distintas en cada provincia y territorio. Sin embargo, los últimos diez años han sido un periodo de grandes cambios para muchos municipios; algunos impulsados por amplias presiones ambientales, como la globalización, otros llevados a nivel provincial, como el intercambio de servicios y la reestructuración, mientras que otros más se han producido interna-

mente, como el mayor interés en las asociaciones, el servicio orientado al ciudadano y a facultar o "empoderar" a los empleados.

Una de las fuerzas impulsoras del cambio ha sido la preocupación sobre la posición de algunas ciudades canadienses en la escena internacional. Toronto es evidentemente el ancla de la ciudad-región global. Montreal y Vancouver cuentan con una posición más limitada, pero aun así importante. Estas tres ciudades se han preocupado por contar con las herramientas adecuadas y con la posición para asumir su papel en la escena internacional. Tanto el gobierno federal como los provinciales han reconocido la importancia de esto; es por ello que los gobiernos provinciales han modificado su manera de relacionarse con los municipios y es también la razón por la que el gobierno federal tiene mayor interés en el gobierno municipal.

El cambio en el nivel provincial ha sido hacia mayor descentralización de la autoridad al nivel local y mayor autonomía para los gobiernos municipales. Esto se ha instrumentado mediante una nueva legislación municipal que proporciona facultades de persona natural y esferas amplias de jurisdicción a los municipios. Los gobiernos provinciales han delegado además responsabilidades adicionales a los municipales y les han proporcionado más de sus propios ingresos, de manera que cuenten con mayor margen de maniobra para tomar sus propias decisiones. La reestructuración municipal ha significado ciudades más grandes de un solo nivel que tienen ahora más poder en virtud de su dimensión. El alcalde único que representa a dicha área cuenta con una posición fuerte, y la extensa dimensión geográfica del municipio aumenta su capacidad de administrar la zona en términos de planificación de uso del suelo, transporte y muchos otros aspectos de la prestación de servicios municipales.

El efecto de todos estos cambios ha abierto la puerta a transformaciones importantes en el funcionamiento del sistema municipal. Sin embargo, el cambio básico en el sistema se presentará únicamente si dichas modificaciones estructurales se traducen en cambios culturales significativos en el ámbito local. Los municipios canadienses se han llegado a sentir cómodos en su papel subordinado a la provincia, pues si bien se quejan de esta subordinación, también les libera de la responsabilidad de tomar decisiones y encarar el resultado. Este necesario cambio cultural requerirá que los municipios desarrollen sus

propias capacidades de elaboración de políticas, de manera que puedan aprovechar eficazmente la autonomía que se les está ofreciendo. Depende ahora de los municipios decidir si siguen adelante con este cambio cultural.

Bibliografía

Andrew, Caroline y Jeff Morrison (2002), "Infrastructure", en Edmund P. Fowler y David Siegel (eds.), *Urban Policy Issues: Canadian Perspectives*, 2ª ed., Don Mills, Ontario, Oxford University Press, pp. 237-252.

Boudreau, Julie-Anne (2000), *The Megacity Saga: Democracy and Citizenship in this Global Age*, Montreal, Black Rose Books.

Erin Research Inc. (2003), *Citizens First 3*, Toronto, Institute for Citizen-Centred Research and Institute of Public Administration of Canada.

Garcea, Joseph y Edward C. LeSage, hijo (eds.) (2005), *Municipal Reform in Canada: Reconfiguration, Re-Empowerment, and Rebalancing*, Don Mills, Ontario, Oxford University Press.

____ (2005), "Saskatchewan's Municipal Reform Agenda: Plethora of Processes but Paucity of Products", en Garcea y LeSage, pp. 83-105.

Garrett, Michael (2003), "Citizens First-York Region Takes Customer Service Journey", *Municipal World*, mayo, pp. 25-26.

Graham, Katherine A. y Susan D. Phillips (con Allan M. Maslove) (1998), *Urban Governance in Canada*, Toronto, Harcourt Brace.

Grant Crawford, Kenneth (1954), *Canadian Municipal Government*, Toronto, University of Toronto Press.

Hollick, Thomas R. y David Siegel (2001), *Evolution, Revolution, Amalgamation: Restructuring in Three Ontario Municipalities*, London, Ontario, Local Government Program, University of Western Ontario.

Horak, M. (1999), "The Power of Local Identity: C4LD and the Anti-Amalgamation Mobilization in Toronto", Research Paper 145, Toronto, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.

Kernaghan, Kenneth (1993), "Partnership and Public Administration: Conceptual and Practical Considerations", *Canadian Public Administration*, 36, primavera, pp. 57-76.

Kitchen, Harry M. y Enid Slack (2003), "Special Study: New Finance Options for Municipal Governments", *Canadian Tax Journal*, vol. 51, núm. 6, pp. 2215-2275.

____ (2002), *Municipal Revenue and Expenditure Issues in Canada*, Toronto, Canadian Tax Foundation.

Kushner, Joseph y David Siegel (2005), "Are Services Delivered More Efficiently After Municipal Amalgamations?", *Canadian Public Administration*, vol. 48, núm. 2 verano, pp. 251-267.

Leland, Suzanne M. y Kurt Thurmaier (eds.) (2004), *Case Studies in City-County Consolidation: Reshaping the Local Government Landscape*, Armonk, Nueva York, M.E. Sharpe.

LeSage, hijo, Edward C. (2005), "Municipal Reform in Alberta: Breaking Ground at the New Millennium", en Garcea y LeSage, 2005, pp. 57-82.

Lythgoe, J. (1949), "Principles which should Determine whether a Service requiring Local Organisation is best Administered by a Central Government Department of by a Local Authority", *Public Administration*, 27, primavera, pp. 3-9.

Maclean's, 10 de octubre de 2004, vol. 117, núm. 41/42.

Poel, Dale H. 2005, "Municipal Reform in Nova Scotia: A Long-standing Agenda for Change", en Garcea y LeSage, pp. 174-195.

Siegel, David (2002), "Urban Finance at the Turn of the Century: Be Careful What You Wish For", en E.P. Fowler y David Siegel (eds.), *Urban Policy Issues: Canadian Perspectives*, Toronto, Oxford University Press, pp. 36-53.

Skelly, Michael (1997), *Alternative Service Delivery in Canadian Municipalities*, Toronto, ICURR Publications.

Slack, Enid (2000), "Preliminary Assessment of the New City of Toronto", *Canadian Journal of Regional Science*, 23, primavera, pp. 13-29.

Tang, David, Michael Kovacevic y Rod Seyffert (2002), "Ontario's New Municipal Act: An Overview", *Municipal World*, marzo, pp. 19-22.

Tindal, C. Richard y Susan Nobes Tindal (2004), *Local Government in Canada*, 6ª ed., Scarborough, Nelson.

CUATRO TENDENCIAS TRANSFORMADORAS: LA INNOVACIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES ESTADUNIDENSES

Mark A. Abramson y Flora Rodríguez-Mann

545 C99/46

La investigación que se presenta en este artículo procede de diversas fuentes. El marco general de trabajo se sigue de un artículo que originalmente elaboraron hace varios años Jonathan D. Breul y John M. Kamensky, investigadores del Centro IBM de Estudios sobre Asuntos del Gobierno (IBM Center for the Business of Government; en adelante Centro IBM), y Mark Abramson. Aquel artículo reflexionaba sobre ciertas tendencias que los autores consideraban que habrían de transformar al gobierno en el curso de la siguiente década, en los niveles local, estatal y federal, tanto en Estados Unidos como en otras naciones del mundo.

En el presente trabajo, examinamos innovaciones recientes en el gobierno local de Estados Unidos con el fin de determinar si alguna de aquellas cuatro tendencias está efectivamente "apareciendo" en él y si algunas de esas innovaciones están "transformando" al gobierno. Asimismo, se pretende hacer un "sobrevuelo" a nueve mil metros de altura sobre las innovaciones realizadas por gobiernos locales de Estados Unidos. No "profundizaremos" en innovaciones específicas, sino más bien ofreceremos un marco conceptual y algunos ejemplos de innovación. Finalmente, es importante mencionar que este trabajo se sustenta en las casi 150 investigaciones realizadas desde 1998 con el apoyo del Centro IBM.

Tendencia 1: Cambio de reglas

La primera tendencia importante de transformación del gobierno comprende las iniciativas que están en curso para cambiar las "reglas del juego" (las leyes formales, normas y prácticas informales, y estructuras de organización) que crean y determinan las acciones de los servidores públicos y los ciudadanos. Las "reglas del juego" se relacionan con instituciones centrales del sector público, como son los sistemas de la administración pública, las prácticas en materia de adquisiciones, la elaboración de presupuestos y la administración financiera. Los gobiernos son cada vez más renuentes a los métodos tipo "uno para todos" y están permitiendo más "flexibilidad administrativa" para la prestación de los servicios, con procedimientos y sistemas de operación adecuados y adaptados para cada caso. Permitir más flexibilidad a los administradores de los programas y al mismo tiempo hacerlos cada vez más responsables por el desempeño (tendencia 2) parece ser un mecanismo muy poderoso para promover una gestión por resultados. Además, al dar a los administradores autoridad, se brinda a quienes más conocen sobre los programas de una entidad, el poder y la flexibilidad para conseguir que dichos programas funcionen.

La capacidad para diseñar "sistemas únicos" que respondan a la situación particular de cada uno de ellos es una ventaja distintiva que poseen los gobiernos locales en Estados Unidos. Salvo por las grandes ciudades, los gobiernos locales estadunidenses suelen ser más manejables que los gobiernos estatales o el federal. También, en términos generales, es más fácil llegar a acuerdos con respecto a esos cambios en el ámbito local que en el estatal o federal. Tenemos la impresión de que el gobierno local efectivamente se ha frenado un poco en esta área desde la "aparición" de "reinventando al gobierno". Esta disminución del paso parece reflejar los "altibajos" de la reforma gubernamental. En Estados Unidos pasamos por épocas de aceleración y luego de relativa calma en cuestión de reformas. Según parece, ahora nos encontramos en una época de reposo en el gobierno local en lo que se refiere a cambiar las reglas del juego.

Reforma del capital humano

La reforma del servicio civil es hoy en día un tema prioritario nacional en el gobierno federal. Sin embargo, la experiencia federal reciente está mostrando lo difícil que resulta dicha reforma. Los sindicatos de empleados federales están muy descontentos con las reformas federales propuestas y se oponen enérgicamente a ellas. Estos sindicatos son más poderosos e influyentes en el ámbito local que en el del gobierno federal. Desde siempre, los sindicatos generalmente se han opuesto a que se modifique el sistema de la administración pública y ello quizá explique por qué esta reforma no apareció en la pantalla de nuestro radar durante el rastreo que hicimos de las innovaciones en los gobiernos locales.

Como se mencionó antes, el sistema del personal federal pasa ahora por un periodo de cambios profundos. A principios de la década de 1990 se concedió a varias entidades federales que estaban siendo presionadas para que mejoraran su funcionamiento, cierta flexibilidad en lo relativo a su personal. Al Servicio de Recaudación Interna (*Internal Revenue Service* o IRS), por ejemplo, se le concedió gran flexibilidad para el manejo de los recursos humanos, como parte de la Ley para la Reestructuración y Reforma del IRS de 1998. Desde que esta ley fue aprobada, el IRS ha hecho grandes progresos en la modernización de su estructura, sus prácticas empresariales, su tecnología y los procesos para la recaudación de impuestos.

Un aspecto primordial en el debate en torno a la creación del Departamento de Seguridad Nacional (*Department of Homeland Security*) fue el grado de flexibilidad administrativa que debía dársele en las áreas de contratación, despido, promoción, traslado y retención de los servidores públicos. La Ley sobre Seguridad Nacional de 2002 autorizó cambios sustanciales en la administración del capital humano. El Congreso y la presidencia exentaron al Departamento de Seguridad Nacional de ciertas disposiciones que prevé la ley federal del servicio civil, como son las relativas a la indemnización, clasificación, contratación y promoción. Por su parte, el Departamento de Defensa está actualmente revisando las políticas de personal que datan de la segunda guerra mundial y que se aplican a sus empleados del servicio civil. Este departamento requiere un nuevo sistema de personal que

responda con más rapidez y creatividad a las nuevas demandas que se le presentan.

A medida que el debate en torno a cómo sanar la administración pública ha adquirido resonancia nacional, los estados (en su mayoría) han adoptado medidas graduales para llevar a cabo las reformas, entre las que destacan realizar pruebas de racionalización, simplificar el escalafón de puestos y dar más flexibilidad a los sistemas de indemnización. En ocasiones han instrumentado esas reformas en colaboración con los sindicatos, aunque con frecuencia ha sido con cierta oposición o, cuando menos, mucho escepticismo de su parte. Si bien docenas de estados han preferido reformar sus servicios civiles paulatinamente, tres de ellos decidieron que el cambio gradual no era suficiente. Los tres (Texas, Georgia y Florida) aplicaron una fórmula más radical de reforma de sus servicios civiles: "hacerla volar". Así, transformaron su forma de reclutar, contratar, promover, clasificar e indemnizar a los empleados estatales. Los funcionarios públicos y los ejecutivos de recursos humanos en dichos estados se sienten satisfechos con las reformas, y los encargados de personal y los de contratación aliviados de ya no estar bajo el yugo de un sistema excesivamente estructurado, centralizado y reglamentado.

Sin embargo, también encontramos cierta actividad en el nivel local. Un ejemplo de reforma de servicio civil local se ubica en el condado de Prince George, en Maryland, donde se cambiaron los procedimientos para los "recortes forzosos" de servidores civiles con el fin de eliminar el proceso "tortuoso" y basado en la antigüedad, por el que se recorría el escalafón. El condado ahora utiliza un sistema basado en el desempeño, llamado "puntos de retención", para determinar los puestos que deben ser eliminados.

Mejoramiento de la gestión financiera

Otra reforma que ocupa un lugar más importante en la agenda del gobierno federal que en la de los gobiernos locales es la de mejorar la gestión financiera. Entre las reformas al gobierno federal anteriores se encuentran la promulgación de la Ley sobre Altos Funcionarios Financieros (CFO por sus siglas en inglés) de 1990 y de la Ley para la

Reforma de la Gestión Gubernamental (GMRA) de 1994, que solicitan a las dependencias someterse a auditorías financieras, similares a las del sector privado. Este mayor interés en la evaluación (aunado a la Ley sobre Desempeño y Resultados del Gobierno y al aumento en el número de fondos de franquicia y de programas reembolsables) hizo necesario que los funcionarios federales desarrollaran nuevas metodologías para interpretar y documentar los "costos reales" que derivan de la prestación de servicios dentro de su propia organización y a otras unidades del gobierno.

Un ejemplo de innovación en el ámbito local para mejorar tanto la gestión financiera como la provisión de servicios es la realizada en el condado de Montgomery, en Maryland, que comprende el proceso racionalizado de administración de las prestaciones, para lo que se instrumentó el Sistema de Administración de Prestaciones (SAP), que centraliza todas las operaciones. El SAP integra "con la computadora central del Condado, a las compañías aseguradoras y a terceros que recaudan las primas de seguros de los jubilados y de los participantes de COBRA (*Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act*)". Este sistema también permite que el condado administre sus 21 planes de retiro, emita electrónicamente el historial de servicios y pagos a empleados, y haga los cobros a otras entidades de manera más eficiente.

Transformación de las reglas y prácticas en materia de adquisiciones

También estamos viendo una revolución en las reglas y prácticas que utiliza el gobierno para adquirir bienes y servicios, conducida por tres grandes transformaciones en el mundo de las adquisiciones: *1)* Se ha pasado de la compra de bienes a la compra de servicios. *2)* Se ha pasado de una relación de "dirigir y controlar" entre el gobierno y los proveedores a una relación de sociedad. *3)* Se ha pasado de un sistema de adquisiciones de papel y lápiz, a un sistema electrónico.

En virtud del cambio de la compra de bienes hacia la compra de servicios, una de las transformaciones más importantes que está ocurriendo actualmente con cada vez más frecuencia es la contratación con base en el desempeño, en los ámbitos estatal y local. Los gobiernos estatales y locales han empezado a utilizar contratos por "reparto del ahorro"

(share-in-savings), por incremento de ingresos *(revenue enhancement)*, y por logro de objetivos *(milestone)*. En el caso de los dos primeros se incentiva a los proveedores a que se enfoquen en el logro de los procesos y productos, lo que a su vez lleva a conseguir los resultados deseados (menores costos por prestación de servicios y mayores ganancias).

Con menos políticas, procedimientos y lineamientos sobre cómo elaborar contratos por desempeño, los gobiernos estatales y locales tienen más libertad para "correr sin freno" y experimentar con diversas políticas, prácticas, técnicas, enfoques y herramientas basados en el desempeño. Es cada vez más frecuente que se apliquen incentivos y castigos como factor de motivación importante para cambiar las conductas de los proveedores y hacer que presten más atención a su desempeño. Ahora, los gobiernos estatales y el federal recurren con más frecuencia a los incentivos y castigos, sin importar la trascendencia de la misión o el valor en dólares del contrato. En su informe al Centro IBM, en el que describe el posible efecto de los contratos por desempeño, Larry Martin señala: "Uno de los objetivos de los CBD (contratos por desempeño) es *recurrir menos* a las especificaciones del diseño (insumos y proceso) y *recurrir más* a las especificaciones del desempeño (productos, calidad y resultados)". Martin incluye los siguientes ejemplos de innovaciones en gobiernos locales mediante contratos por desempeño:

- Gobierno Metropolitano del Condado de Nashville y Davidson, Tennessee: Se utilizó el modelo CBD para modificar los servicios de gestión, con contratos por reparto de ahorros y por sociedad, en los que el proveedor y los empleados públicos comparten los ahorros que se obtienen al reducir los costos.
- Condado de DeKalb, Georgia: Se utilizó un CBD para los servicios penitenciarios de salud, que especifican un requisito de desempeño sobre la calidad y los resultados (el proveedor debe procurar y garantizar la acreditación).
- Ciudad de Charlotte, Carolina del Norte: Establecieron un CBD para sus servicios de soporte técnico y otros de asistencia, aplicando incentivos y penalizaciones que incrementan o disminuyen de acuerdo con los estándares de desempeño que corresponden a los niveles aceptables de calidad.

- Condado de Pinellas, Florida: Hicieron un CBD para los servicios de ambulancias, aplicando penalizaciones cuando hubiese problemas con la veracidad de los datos.
- Comisión de Exposiciones y Recreaciones Metro (Portland, Oregon): Utilizó un CBD para los servicios de mercadotecnia de convenciones, aplicando un enfoque gradual y desarrollista.

El nuevo modelo de creación de asociaciones que se ha previsto en algunos contratos por desempeño necesitará otros cambios sustanciales en la forma en que el gobierno elabora e instrumenta los contratos. En su informe al Centro IBM, Wendell Lawther concluye que las formas antiguas de operar ya no son eficaces para las actividades actuales, altamente complejas, y que es claro que se requiere un nuevo estilo de funcionar. Lawther explica:

> Si el servicio es sumamente complejo y no existe una clara comprensión de los medios requeridos para suministrarlo, entonces la entidad y el proveedor deben establecer una asociación público-privada [...] que, para que sea plenamente eficaz, debe cambiar el papel que desempeña el personal de la entidad y del proveedor con respecto a lo que ha sido la relación tradicional proveedor-gobierno, que caracteriza a los servicios de baja y media complejidad. Todos los participantes deben interactuar como iguales.

La idea de trabajar como "iguales" es en verdad revolucionaria para el gobierno; no forma parte del modelo tradicional de adquisiciones. Lawther emplea la definición de asociaciones público-privadas (APP) que presenta el *National Highway Institute*: "Un acomodo de papeles y relaciones mediante el cual dos o mas entidades públicas y privadas coordinan/combinan recursos complementarios para alcanzar sus objetivos, mediante la prosecución conjunta de una o más metas comunes". Señala que las organizaciones sin fines de lucro también pueden ser parte de una APP. El concepto de asociaciones público-privadas no es nuevo. Este tipo de asociaciones se ha utilizado con éxito desde hace mucho tiempo para la construcción de autopistas y otros grandes proyectos de infraestructura. En su informe al Centro IBM, Trefor Williams describe los diversos tipos de modelos de asocia-

ción público-privada que se emplean en el mundo. Sostiene que, en el futuro, este tipo de asociaciones se utilizará no sólo por la necesidad de comprar servicios en lugar de adquirir bienes, sino también por la necesidad del gobierno de desarrollar modelos de financiamiento innovadores. Williams escribe:

> En la próxima década, un reto mayor que enfrentará el gobierno en todos los niveles (federal, estatal y local) será el de hallar y desarrollar nuevas formas para financiar e instrumentar proyectos de gran de escala. En el futuro, éstos no se limitarán tan sólo a autopistas e infraestructura, sino que incluirán cada vez más proyectos tecnológicos de gran escala. El uso de asociaciones público-privadas ofrecerá una alternativa cada vez más atractiva a los enfoques tradicionales para el financiamiento y las adquisiciones de grandes proyectos.

Hoy en día existen muchos ejemplos de este tipo de nuevas asociaciones en el campo del desarrollo de redes inalámbricas para las ciudades y condados de Estados Unidos:

- Dayton, Ohio: La ciudad estableció una asociación público-privada para proveer servicios gratuitos de internet. Tiene un convenio de prueba con una empresa privada para brindar una arquitectura de red de área local Wi-Fi a edificios públicos y dentro de los derechos de paso de la ciudad. El acceso Wi-Fi está disponible dentro de un perímetro de aproximadamente 1.5 km^2 en el centro de la ciudad; está diseñado para áreas al aire libre y no compite con los otros proveedores de red inalámbrica que ya existen. Asimismo, la ciudad se ha asociado con una empresa que vende espacios publicitarios en línea con el fin de compensar la gratuidad del servicio de la internet.
- Kansas City, Missouri: La ciudad se asoció con un proveedor inalámbrico de banda ancha para instalar puntos de conexión a la internet inalámbrica gratuita por toda la ciudad. El proveedor no cobró a la ciudad por instalar la red, pues espera poder entablar una asociación con ella cuando decida construir una red comunitaria.
- Filadelfia, Pennsylvania: La ciudad está construyendo una red comunitaria inalámbrica de banda ancha, con participación del

sector privado. La red inalámbrica cubrirá la mayor parte de los espacios comerciales, residenciales y públicos, que le será vendida a los residentes a precios accesibles. Asimismo, la ciudad subsidiará los servicios de banda ancha para los residentes de bajos ingresos.

Atención a las reformas organizacionales

Recientemente ha habido un interés cada vez mayor por crear o reestructurar las dependencias gubernamentales. Dos ejemplos prominentes en el ámbito federal fueron la creación en 2001 de la Administración para la Seguridad en el Transporte y, en 2003, el Departamento de Seguridad Nacional.

Los gobiernos locales también han optado por la reorganización desde hace mucho tiempo. En su informe al Centro IBM, Thomas H. Stanton plantea las razones por las que a menudo es necesaria la reorganización:

> Existen numerosas razones de peso para crear una nueva organización o para reorganizarla, entre las cuales: (1) asociar programas similares que pertenecen a unidades gubernamentales diferentes con el fin de ofrecer un punto de confluencia organizacional de acciones y responsabilidades para el logro de objetivos públicos de alta prioridad; (2) garantizar que la información fluya al nivel apropiado de gobierno para que ahí sea considerada y se decidan posibles acciones; (3) modificar el interés de las políticas y asegurar que los recursos sean asignados más adecuadamente para apoyar las actividades prioritarias, y (4) determinar quién controla y rinde cuentas sobre ciertas actividades gubernamentales.

En su informe al Centro IBM, Peter Frumkin examinó seis estudios de caso de fusiones en el sector público, entre ellos el caso del Departamento de Salud e Higiene Mental de la ciudad de Nueva York, que unió en una sola institución los departamentos de Salud y de Salud Mental, Retardo Mental y Alcoholismo. Uno de los muchos objetivos de esa reorganización fue crear mayor sinergia entre las unidades fusionadas, lo que al parecer se logró.

TENDENCIA 2: MÁS ATENCIÓN AL DESEMPEÑO

Una segunda tendencia muy importante es la mayor importancia que otorga el gobierno al desempeño. Esta tendencia es muy clara en el ámbito local, aunque podría afirmarse que los gobiernos locales siempre han ido ligeramente a la delantera del gobierno federal en lo que se refiere a subrayar la importancia del desempeño; sin embargo, en años recientes el gobierno federal se ha esforzado por "emparejarse".

Durante un decenio el gobierno federal se ha esforzado por encontrar soluciones de procedimiento para mejorar la eficiencia de sus programas. En años recientes el Congreso ha lanzado oleadas de estatutos para todos los niveles del gobierno con el propósito de mejorar la administración federal, entre ellos la Ley para Altos Funcionarios Financieros (1990), la Ley sobre Desempeño y Resultados Gubernamentales (1993), la Ley para la Reforma de Gestión Gubernamental (1994), la Ley Clinger-Cohen (1996) y la Ley para la Eliminación de Trámites Gubernamentales (1998). La atención que se empezó a prestar recientemente al desempeño y los resultados está permitiendo que los responsables de las políticas gubernamentales pasen de estar sujetos a los procesos (cómo se toman las decisiones) a ocuparse de los resultados (*i.e.*, aquellos productos que les interesan a los estadunidenses). La gestión por resultados ofrece un medio para enfocarse en lo que el gobierno hace, en lugar de sólo prestar atención a lo que gasta. Las dependencias han empezado a responsabilizar a los administradores por lo que aportan para la obtención de resultados y a reconocerles y retribuirles por ello. Igualmente importante es el hecho de que han empezado a dotar a los administradores (a aquellos que conocen más sobre los programas de la entidad) de autoridad para lograr que esos programas funcionen con más flexibilidad y autoridad administrativas. En las décadas pasadas los gobiernos federal, estatales y locales han ido desarrollando métodos para vincular los objetivos de la organización con los resultados esperados, a menudo con un enfoque centrado en el cliente y, de vez en cuando, yendo incluso más allá de las fronteras de cada dependencia. El Centro IBM ha documentado algunos de los métodos más innovadores.

Dos ciudades han sido pioneras en el uso de la gestión transversal del desempeño como un medio para mejorar la eficiencia organizacio-

nal. El Departamento de Policía de la ciudad de Nueva York (NYPD por su nombre en inglés) atribuye al programa *CompStat* la disminución de 67% de la tasa de asesinatos en la ciudad entre 1993 y 1998. En su informe al Centro IBM, Paul O'Connel documenta la forma en que el Departamento de Policía utiliza los datos de desempeño para definir y fomentar la rendición de cuentas en cada uno de los distritos policiacos, de manera semanal. Describe cómo el departamento cambió de ser una organización centralizada y orientada a las funciones, a una descentralizada y geográfica. Utilizando lo que el antiguo alcalde Rudolph Giuliani describía como "un programa computarizado que ayuda a garantizar la rendición de cuentas de los mandos", el departamento pudo transformar su cultura, permitiendo más participación en la toma de decisiones, lo que llevó a que los problemas se resolvieran en forma más participativa entre los diversos departamentos de la ciudad, tales como la autoridad sobre vivienda, el sistema del metro y la oficina del fiscal del distrito.

El éxito de la ciudad de Nueva York inspiró al programa *CitiSat* de Baltimore. (El creador del *CompStat* del NYPD, Jack Maple, fue contratado por el alcalde Martin O'Malley para que le ayudara a desarrollar el *CitiStat*.) Ahí se aplicó el mismo enfoque, pero llevándolo más allá del cumplimiento de la ley, a otros servicios de la ciudad. En su informe al Centro IBM, Lenneal Henderson describe cómo el alcalde O'Malley estableció el programa *CitiStat* poco después de que asumió el cargo en 1999. Este sistema requiere que las entidades generen información cada dos semanas sobre ciertos indicadores clave de desempeño y recursos humanos para que el personal del alcalde los examine. Además de los programas financiados por la ciudad, comprende los programas federales diseñados para resolver el mismo tipo de problemas sociales, como reducir la cantidad de niños con niveles elevados de plomo en la sangre. Dirigiendo recursos a resolver este problema, la ciudad pudo disminuir en 46% el nivel de plomo en la sangre de los niños en sólo dos años. Este tipo de resultados positivos se obtuvo también en muchos otros programas. Henderson concluye que el *CitiStat* constituye una herramienta de planeación estratégica y un medio de rendición de cuentas muy efectivos para gestionar adecuadamente los servicios gubernamentales que lleven a alcanzar los objetivos sociales prioritarios.

El modelo del *CitiStat* de Baltimore está siendo ahora aplicado en varias ciudades de Estados Unidos, entre las que se cuentan Somerville, Massachusetts (*SomerStat*), Providence, Rhode Island (*ProvStat*), Syracuse, Nueva York (*SyraStat*), y San Francisco, California (*SFStat*). En una publicación actualmente en prensa, Robert Behn, de la Universidad de Harvard, sostiene que las siguientes características definen al modelo *Stat*:

> Se puede decir que una ciudad está aplicando un *CitiStat* si realiza reuniones regulares y periódicas en las cuales el alcalde y/o sus principales colaboradores utilizan datos para discutir, examinar y analizar con el director (y altos funcionarios) de cada una de las dependencias de la ciudad el desempeño pasado de dicha entidad, sus objetivos de desempeño para el futuro próximo y sus estrategias generales de desempeño.

Será interesante observar cómo se desarrollan los sistemas de gestión del desempeño tipo *Stat* en todo el país, y comprobar también si los gobiernos locales modifican sustancialmente la forma en que, con base en esos sistemas, las ciudades son administradas y la mano de obra es aprovechada.

Tendencia 3: Mejorar la provisión de los servicios

Hace quince años la internet aún era un juguete nuevo para la mayoría de los usuarios de computadoras, y tierra desconocida para la mayoría de los estadunidenses. Hace también alrededor de una década que el término "cliente" empezó a utilizarse en los círculos oficiales, lo que llevó a que muchas dependencias tuvieran que repensar la forma en que prestaban los servicios al público. Algunas instituciones federales, como el Servicio de Recaudación Interna y la Administración Federal de la Aviación, empezaron a reorganizar sus funciones para volverse más "cliente-céntricos" y "enfocados en la ciudadanía", lo que significaba que en lugar de organizarse en torno a los procesos que realizaban, se organizaran a partir de las personas a quienes servían.

Como consecuencia de estos hechos independientes, a mediados de la década de 1990 se vivió un periodo de mucha experimentación

para repensar y mejorar la prestación de los programas y servicios en muchas dependencias gubernamentales. Aparecieron miles de sitios *web*, se anunciaron con bombo y platillo cientos de objetivos de desempeño y estándares de servicio, y se plantearon muchos enfoques alternativos para la provisión de los servicios, como el de intercambio de emisiones contaminantes. Después de esta fase de florecimiento siguió una etapa de consolidación. En los siete años transcurridos desde la creación del Centro IBM, hemos documentado el desarrollo de cuatro métodos para mejorar la prestación de servicios gubernamentales, que destacan algunas de las mejores prácticas que los funcionarios de gobierno deberían considerar utilizar de manera más generalizada.

Proveer servicios por medio de Internet

En el nivel federal, el Servicio de Recaudación Interna (SRI) ha cambiado drásticamente la forma en que los estadunidenses cumplen con sus responsabilidades fiscales, siendo éste uno de los casos de éxito más importantes en la historia de los avances en la prestación de los servicios gubernamentales. Un número cada vez mayor de estadunidenses llena sus formatos fiscales electrónicamente, por vía internet, y considera este método mucho más eficaz que el formato tradicional en papel. Ha tenido tanto éxito que el Congreso exhortó al SRI a que, en 2008, 80% de las presentaciones fiscales se haga por vía electrónica.

Hoy en día casi todas las ciudades de Estados Unidos cuentan con su propio sitio *web*, mediante el cual brindan información a la comunidad y hacen posible que los ciudadanos realicen diversas transacciones relativamente sencillas (pago de multas de tránsito, pago de impuestos, cambio de domicilio, etc.). Muchas jurisdicciones, como el condado de Fairfax, Virginia, están ahora "llevando las cosas más lejos" para añadir más capacidades de transacción a sus sitios *web* e incluir actividades tales como la construcción, el uso del suelo y los permisos para obras públicas. La cantidad de estos sitios *web* oficiales es demasiado grande para enlistarla. El reto para los gobiernos locales en el próximo decenio será evaluar si en verdad se consiguen ahorros cuando los ciudadanos hacen sus trámites "en línea", en lugar de que "hagan fila".

Prestar servicios por medio de organizaciones no tradicionales

Uno de los cambios más polémicos en la forma en que opera el gobierno es la tendencia a que los servicios gubernamentales tradicionales se brinden por medio de organizaciones no tradicionales. Al igual que con las experiencias que ha tenido el gobierno con las actividades empresariales y el uso de la internet para brindar los servicios, el sector público está viviendo un proceso de aprendizaje muy importante, y a menudo difícil, sobre cómo elaborar y manejar contratos con proveedores de servicios no tradicionales.

En su informe al Centro IBM, Jocelyn M. Johnston y Barbara S. Romzek describen la experiencia que vivió Kansas al contratar a organizaciones privadas y sin fines de lucro para suministrar servicios sociales en el nivel local. Si bien este tipo de contratación tiene sus particularidades y dificultades, todas las entidades gubernamentales enfrentan retos similares cuando deciden "subcontratar" a una organización privada o sin fines de lucro para alguna de sus actividades. Johnston y Romzek exhortan a los funcionarios del gobierno a que se tomen su tiempo para pensar en la redacción del contrato, así como en el personal y los costos asociados con su instrumentación. Es igualmente importante dejar en claro cuáles son las expectativas de desempeño tanto para el gobierno como para el proveedor, los que, según recomiendan Johnston y Romzek, deben negociarse antes de otorgar el contrato.

Otro cambio interesante y muy polémico es la provisión de servicios por organizaciones con alguna orientación religiosa. En su informe al Centro IBM, John P. Bartkowski y Helen A. Regis describen la experiencia de Mississippi con la iniciativa de opción caritativa contenida en la Ley de Reconciliación sobre Responsabilidad Personal y Oportunidades de Trabajo de 1996 (PRWORA, por su nombre en inglés). El gobierno de Bush ha seguido alentando para que se recurra a organizaciones religiosas para proveer servicios sociales. Será interesante ver si los gobiernos locales avanzan en esa misma dirección en los años por venir.

Menos polémica ha sido la creación de los Distritos para la Mejora Empresarial (DME) en todo el territorio estadunidense. En su informe al Centro IBM, Jerry Mitchell describe cómo los DME constituyen un enfoque no tradicional para proveer servicios gubernamentales en las

zonas de negocios del centro de la ciudad. Aunque su estatuto legal y sus fuentes de financiamiento pueden ser radicalmente distintos, dichos distritos pueden ser descritos de manera general como organismos que son en gran medida independientes del gobierno y a menudo reciben financiamiento directamente de los usuarios (los propietarios de las tiendas del centro de la ciudad) a los que sirven los DME. A menudo están registrados como organizaciones sin fines de lucro, corporaciones gubernamentales o asociaciones público-privadas.

Una de las preguntas interesantes que ha suscitado el crecimiento de estos distritos es si éstos representan una nueva tendencia en la administración local de Estados Unidos, a saber, la práctica de cobrar a un grupo determinado de usuarios por servicios que reciben adicionalmente a los que suele proveer el gobierno al público general. Sin duda existen en el país otros ejemplos de cobros especiales a usuarios, pero el modelo de los DME resulta diferente en el alcance y la naturaleza de los servicios brindados. También habría que preguntarse si las restricciones fiscales en todos los niveles del gobierno serán un factor que estimule la creación de más empresas de tipo DME.

Realizar las funciones del gobierno con prácticas de mercado

Si existe un área de política pública en la que el gobierno ha estado sumamente abierto a la experimentación y la innovación en el uso de herramientas para poner en marcha programas e instrumentar políticas, ésta ha sido la del medio ambiente. La política ambiental ha sido pionera en el empleo de métodos basados en el mercado para conseguir los objetivos nacionales en esta materia.

En su informe al Centro IBM, Richard C. Hula describe la experiencia de Michigan en el desarrollo de un método innovador para las políticas de recuperación de zonas industriales abandonadas (o en desuso) contaminadas, que actualmente está teniendo lugar en el plano local. Un aspecto interesante de esta experiencia fue el cambio en el papel que desempeñó la agencia gubernamental responsable de supervisar dichas políticas. Hula describe el giro que se dio en el Departamento de Calidad Ambiental de Michigan cuando éste empezó a interesarse por la renovación económica y comercial de esas zonas,

así como por las cuestiones de limpieza ambiental. Al describir este cambio, el ex gobernador John Engler comentó: "Hemos hecho que resulte atractivo el rescate y la renovación de esas zonas reformando las leyes sobre limpieza y ofreciendo créditos fiscales y préstamos con bajos intereses a nuestras comunidades". A principios de 2002, el Congreso autorizó la Ley para la Revitalización de Zonas Industriales Abandonas y Contaminadas, con el fin de que ese concepto tuviera alcance nacional.

Otro tipo de método basado en el mercado es la competencia. Con el fin de reducir costos y aumentar la eficiencia de los servicios, la ciudad de Arlington, en Texas, estableció una política de servicios competitivos por el que se requirió a los departamentos que revisaran sus servicios y determinaran si éstos deberían ser eliminados o conservados, si habría que hacerles una reingeniería, realizarlos en colaboración con otras jurisdicciones, o transferirlos a una entidad externa por medio de la subcontratación o la competencia gestionada. Las recomendaciones de cada departamento se someten al comité directivo de servicios competitivos, que consta de un administrador de la ciudad, un director financiero y un director de recursos humanos, que toman la decisión final. En su informe al Centro IBM, William Eimicke describe un proceso similar en el condado de San Diego, California.

Mejorar las operaciones internas del gobierno

En el gobierno del siglo XX una situación monopólica caracterizaba las operaciones internas del gobierno. Muchos servicios internos se prestaban "en casa" y los empleados de dichas organizaciones no tenían libertad para decidir si querían comprar o no esos servicios. La toma de decisiones era sencilla: cada departamento del gobierno suministraba los servicios a sus propios empleados, quienes no tenían otra opción que comprarlos. Esto empezó a cambiar en los años 1990. Un principio rector del documento "Revisión Nacional del Desempeño" del vicepresidente Gore era que la competencia resultaba positiva y que los empleados del gobierno deberían poder decidir si "compraban" los servicios de sus propios departamentos o lo hacían en otra parte, ya fuera en otro departamento o fuera del gobierno. Los servidores

públicos ya no estarían obligados a comprar los servicios de su propio departamento.

En años recientes se han visto muchos ejemplos de reorganización en gobiernos locales que buscan mejorar su desempeño, pero dando un nuevo "giro". Este nuevo "giro" ha consistido en mejorar la prestación de los servicios creando nuevos mecanismos para servir mejor al público. Un ejemplo destacado es el de Chicago, Illinois, que puso en funcionamiento un número telefónico para información, el sistema 311, al que los residentes pueden llamar para informarse sobre los servicios de la ciudad, hacer solicitudes de servicios y darles seguimiento, así como tener acceso a servicios policíacos de no emergencia. El sistema funciona las 24 horas del día, siete días de la semana, y las llamadas las reciben operadores capacitados, con el apoyo del *software* más moderno. El modelo 311 ha sido aplicado en muchas otras ciudades, entre ellas Baltimore, en Maryland.

Un ejemplo relacionado con el anterior se encuentra en Northglenn, Colorado, donde se eliminaron todos los departamentos y se desarrolló "una nueva estructura basada tanto en centros de servicio que responden a los retos organizacionales, como en centros de excelencia que trabajan con los ciudadanos en una gestión comunitaria". Los funcionarios públicos trabajan con un asesor para rediseñar la estructura organizacional de la ciudad y organizar a los empleados "con base en equipos de trabajo capacitados integralmente que se dedican a la provisión de los servicios".

Tendencia 4: Mayor colaboración

El Centro IBM también ha estado siguiendo la evolución del uso de asociaciones y redes como nuevo método para conocer la forma en que funciona el gobierno en diversas áreas, método que difiere mucho de aquella forma en que solía trabajar el gobierno en el siglo XX. Los ciudadanos esperan cada vez más resultados del gobierno: aire limpio, alimentos de calidad, niños sanos, calles seguras. Pero la realidad es que los desafíos que plantea la compleja sociedad actual son de tal magnitud que las dependencias y los programas, de manera aislada, no pueden por sí solos lograr esos resultados. El reto fundamental

para mejorar el desempeño que enfrenta actualmente el gobierno es que sus dirigentes logren resultados diseñando acciones en las que participen conjuntamente diversos organismos gubernamentales, los diferentes niveles de gobierno, la ciudadanía, el sector privado y organizaciones sin fines de lucro. Las herramientas primordiales para lograr eso son las asociaciones y las redes. Varios informes recientes presentados al Centro IBM resumen las causas por las que esas herramientas se vuelven cada vez más importantes, cómo deberán cambiar las habilidades de los administradores para tener éxito en la gestión de esas asociaciones y redes, y la forma en que esas herramientas pueden utilizarse. Ejemplos de ese tipo de cooperación en el ámbito local incluyen la colaboración entre el gobierno local y los ciudadanos, la colaboración dentro del gobierno local, la colaboración con el sector privado y la colaboración con otros gobiernos locales.

Colaboración entre el gobierno local y los ciudadanos

La ciudad de Davenport, en Iowa, utiliza un método de cinco pasos basado en la ciudadanía para elaborar su presupuesto. Los cinco pasos de que consta el proceso de Presupuestación Basada en los Ciudadanos (PBC) son: evaluación; educación y retroalimentación; elaboración del presupuesto; instrumentación del presupuesto, y monitoreo e informes. La ciudad utiliza encuestas ciudadanas, grupos de enfoque y foros comunitarios para medir la calidad de los servicios que ofrece, para identificar problemas y para dar a conocer a los ciudadanos información sobre la situación financiera de la ciudad. El proceso PBC "permite que los ciudadanos incidan en el presupuesto y que la ciudad dé a conocer a los ciudadanos los diversos retos financieros".

Existen también muchos ejemplos de gobiernos locales que están utilizando lo último en tecnología para comunicarse y colaborar más eficazmente con la ciudadanía. Así, el condado de Sedgwick, Kentucky, realiza audiencias públicas por medio de la internet para incrementar la participación de la comunidad. Los residentes del condado pueden participar por la internet en la reunión de la Junta de Comisiones del condado y hacer preguntas en línea. Asimismo, la ciudad de Warren, en Michigan, produce *podcasts* y los sube a su sitio *web* para mantener

al tanto a los residentes de los eventos y noticias locales. Mediante un *podcast* también se transmite el *Warren Town Talk*, un programa semanal que presenta entrevistas a funcionarios de la ciudad. El alcalde de Grand Forks, Dakota del Norte, utiliza un *podcast* en el sitio *web* de la ciudad con el fin de mantenerse en contacto con sus ciudadanos; solicita a los residentes que le envíen preguntas por correo electrónico y se vale del *podcast* para responderles y atender sus preocupaciones.

Colaboración dentro del gobierno local

La ciudad de Kansas, Missouri, creó la Oficina para la Administración de Mejoras de Capital (CIMO por su nombre en inglés), con el propósito de "acelerar la elaboración de proyectos de mejora de capital". La CIMO se creó en colaboración con el alcalde, el ayuntamiento y el administrador de la ciudad, y en ella labora personal adscrito a varios departamentos de la ciudad, tales como Aviación, Parques, Recreación, Obras Públicas, y Servicios de Agua. La CIMO brinda un proceso modernizado para administrar los proyectos de mejora y ofrece un punto único de autoridad y responsabilidad.

Colaboración con el sector privado

Como se mencionó antes, existen muchos ejemplos de colaboración (como las asociaciones público-privadas) que funcionan actualmente para el desarrollo de redes inalámbricas y de banda ancha en muchas ciudades de Estados Unidos. Otro ejemplo, menos tecnológico pero igualmente interesante, está en la ciudad de Baltimore, Maryland, que instaló 26 contenedores para desperdicios reciclables en zonas turísticas de alta afluencia. Éstos son financiados con la publicidad que se coloca en sus cuatro costados. La ciudad comparte la responsabilidad de mantenimiento de las unidades con la empresa publicitaria: aquélla se hace cargo de la basura y los reciclables, mientras que ésta limpia y da mantenimiento a los contenedores.

Colaboración con otros gobiernos locales

También hay cada vez más ejemplos de colaboración entre los propios gobiernos locales:

- Proyecto de Entidades de Utah para Infraestructura Abierta de Telecomunicaciones (Brigham City, Utah). La entidad multijurisdiccional instaló "una red de fibra óptica de alta velocidad que permite que las empresas se envíen voz, video y datos en cuestión de segundos". Estos servicios son accesibles vía internet y sirven cuando menos a una docena de ciudades.
- Trenton, Nueva Jersey, y Grosse Township, Nueva Jersey. Estas dos ciudades establecieron un convenio intergubernamental para adquirir un sistema compartido de gestión financiera, y se reparten los costos de operación y mantenimiento del sistema.
- Louisville, Kentucky, y Condado de Jefferson, Kentucky. Las dos localidades comparten sus recursos por medio de la Agencia de Asociación para la Capacitación, con el fin de brindar formación y empleo a los residentes de ambas jurisdicciones, incluidos estudiantes de secundaria. La agencia es financiada por los gobiernos local, estatal y federal, y administrada por el Consejo de Desarrollo Laboral del área de Louisville. El consejo está formado por líderes empresariales, gubernamentales, de los sectores educativo y laboral.
- Condado de Douglas, Nebraska, y Omaha, Nebraska. Las dos localidades fusionaron sus departamentos de tecnología para reducir costos y mejorar los servicios de tecnología de la información (TI). La fusión resultó en la creación de la Comisión de Tecnología de Douglas-Omaha, organización sin fines de lucro que es responsable de instalar, operar y dar mantenimiento a los equipos y servicios de TI.

En resumen, la colaboración puede ser un método eficaz para que los administradores públicos alcancen más fácilmente los objetivos de su organización. Al parecer, el elemento clave es contar con el tipo adecuado de personas participantes en la asociación, más que recurrir a los métodos tradicionales de administración vertical. Desarrollar

asociaciones, redes, y lograr mayor colaboración serán los verdaderos retos para los líderes del sector público cuyos éxitos dependen cada vez más de su capacidad para colaborar en áreas tan diversas como la seguridad nacional, la capacitación laboral y la pobreza.

Una mirada al futuro

Las presiones para que el gobierno cambie y otorgue a los administradores federales más flexibilidad para que realicen sus labores no cederán. El gobierno seguirá experimentando cambios acelerados y profundos. En efecto, si el pasado puede servir como guía, el cambio y la creciente flexibilidad administrativa serán continuos y estarán en constante aceleración.

Mejorar la administración en el gobierno sigue siendo una tarea compleja y difícil, tanto técnica como políticamente. Ha dejado de verse como una empresa uniforme y centralizada, en la que "uno sirve para todos". Hoy en día están en curso diversas iniciativas en las entidades del gobierno, en todos los niveles (federal, estatal y local) para remover las barreras que impiden alcanzar una administración más eficiente, con la expectativa de que haya mayor rendición de cuentas y mejor desempeño. Esto implica dotar a los administradores de los recursos y la flexibilidad necesarios para que logren resultados. También significa prestar más atención al desempeño y recurrir más a la colaboración en los años venideros.

Sitios *web* utilizados para esta investigación

American City and County: *http://americancityandcounty.com*
Ash Institute for Democratic Governance and Innovation at Harvard University: *http://www.ashinstitute.harvard.edu/Ash*
Governing Magazine: *http://www.governing.com/*
Harvard-Kennedy School Government Innovators Network: *http://www.innovations.harvard.edu*
International City/County Management Association: *http://www.icma.org*
National Association of Counties: *http://www.naco.org*
National League of Cities: *http://www.nlc.org/About_Cities/City_Knowledge_Network*

INSTRUMENTOS DEL *NEW PUBLIC MANAGEMENT* PARA CONSTRUIR UNA *NEW PUBLIC GOVERNANCE* EL CASO DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO

S45 G9150

Enrique Cabrero Mendoza
José A. Peña Ahumada

En las últimas dos décadas, la corriente del New Public Management (Nueva Gerencia Pública, NGP) ha dominado la orientación y el contenido de los procesos de reforma administrativa y gubernamental en prácticamente todos los países del mundo. Si bien existe un amplio debate en cuanto a los alcances, logros y desencantos de este modelo, es indudable que en el momento actual inspira buena parte de los procesos de cambio gubernamental. Esto tanto en países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo, y tanto en los niveles centrales y federales de gobierno como en los niveles subnacionales.

Si bien la NGP promete soluciones a prácticamente todas las "fallas de gobierno" que aquejan a los diversos países, no ha sido fácil su convivencia o cohabitación con procesos de otra naturaleza más bien de carácter político, como son aquellos procesos que buscan promover una *nueva gobernanza democrática,* es decir nuevos mecanismos de interlocución entre gobierno y ciudadanía, nuevas prácticas democráticas en lo cotidiano, nuevos arreglos y entendimientos en la acción pública.

En gobiernos locales de países que vienen transitando a la democracia, como es el caso de México, la convivencia de ambos procesos genera complejidades mayores en la dinámica de las reformas gubernamentales. Por una parte, se busca mejorar la eficiencia en la prestación de bienes y servicios a la población mediante herramientas que hagan menos costoso para las agencias gubernamentales su producción, y se evoluciona inspirándose en la NGP hacia una relación proveedor-cliente

con la idea de atender más adecuadamente y con mejor calidad las preferencias de los demandantes del servicio. Por otra parte, se busca mejorar las relaciones entre ciudadanos y gobierno mediante mecanismos abiertos de participación ciudadana, la cogestión de programas gubernamentales, la sistemática rendición de cuentas, todo ello con la intención de fortalecer tanto la confianza como un sistema más democrático y legítimo, no sólo en las elecciones de gobernantes, sino también en la cotidianeidad de la acción pública.

Se trata de procesos que si bien son de naturaleza diferente, en el largo plazo convergen. Sin embargo, en el corto plazo se trata de estrategias difíciles de combinar y de articular. Se trata de discursos muy frecuentemente contradictorios. Es más, se trata de esfuerzos que pueden competir entre sí. Como se verá en las conclusiones de este trabajo, en general los gobiernos locales terminan privilegiando un tipo de estrategias en detrimento de otras; particularmente se tiende a privilegiar las reformas inspiradas en la NGP "dejando para más tarde" las reformas que promueven una nueva gobernanza democrática.

Nos proponemos, en un primer momento, presentar los elementos que caracterizan a la NGP, analizando cómo se pueden identificar dichos elementos en la observación de programas de reforma gubernamental específicos. Lo anterior con el fin de entender hasta dónde las reformas observadas están identificadas e inspiradas en la NGP. En un segundo momento llevaremos a cabo un análisis de un amplio grupo de programas de reforma en gobiernos municipales mexicanos, específicamente el contenido de herramientas de la NGP. Por último, analizaremos otro conjunto de experiencias municipales enfocadas a reformas de carácter político para fortalecer las prácticas democráticas en el espacio local, y presentaremos algunos de los dilemas que enfrentan gobiernos municipales inmersos en ambos tipos de procesos de forma simultánea. Más allá de la exploración sobre los alcances de la NGP en gobiernos locales mexicanos, la reflexión que aquí se presenta busca entender si las herramientas de esta nueva gerencia constituyen un soporte o un obstáculo a la construcción de nuevas prácticas democráticas locales.

La NGP ¿un modelo que inspira las reformas gubernamentales en lo local?

Como se decía antes, el modelo de la NGP ha sido el común denominador de las distintas reformas gubernamentales llevadas a cabo a lo largo de los últimos 25 años en los países miembros de la OCDE y en gran parte de aquellos en vías de desarrollo. Si bien el término NGP es reconocido y usado internacionalmente tanto en los debates académicos como gubernamentales, no existe un claro consenso en torno a su definición (Dawson y Dargie, 2002; Barzelay, 2002; McCourt, 2002).[1] Ante la falta de un acuerdo para definir dicho termino –lo que va desde establecer si se trata de un argumento o una filosofía administrativa (Hood y Jackson, 1991), un movimiento ideológico, un campo de estudio académico o simplemente una serie de prácticas comunes llevadas a cabo recientemente por diferentes gobiernos (Dawson y Dargie, 2002)– diversos estudiosos han optado por identificar las características comunes que comparte este tipo de reformas en el momento de ser aplicadas en los distintos países que lo han hecho.

Existe por tanto gran variedad de clasificaciones de las reformas tipo NGP, incluso tantas como el número de estudiosos que han abordado el tema. En este sentido, se menciona la tipología elaborada por Ferlie *et al.* (1996), con una clasificación de cuatro tipos de orientaciones, que se corresponden con los problemas que, de acuerdo con los

[1] Este problema se presenta no sólo en el momento de determinar la definición del término, sino incluso cuando se intenta ubicar su origen histórico, así como sus bases teóricas. Con respecto al origen histórico, de acuerdo con Schedler y Proeller (2002), el término *New Public Management* viene originalmente de Nueva Zelanda, describe las reformas iniciadas en dicho país en la década de 1980, y es usado actualmente como un término genérico para las reformas públicas de similar orientación que se han llevado a cabo en otros países. En cambio, para Barzelay (2002), el término fue acuñado por científicos políticos del Reino Unido y Australia como un instrumento conceptual inventado con el propósito de estructurar la discusión escolar en torno a los cambios que estaban teniendo lugar en la organización y la administración de los aparatos gubernamentales. Otros autores, como Gruening (2001), ubican el inicio del movimiento a principios de la década de 1980 con el comienzo de las reformas realizadas por Margaret Tatcher en el Reino Unido, y movimientos locales reformistas en Estados Unidos (California y Massachussets). Como también lo señala Gruening (2001), este problema para ubicar el origen del movimiento se presenta de igual manera cuando se intenta definir sus orígenes teóricos.

autores, los gobiernos tuvieron que enfrentar a principios de la década de 1980: manejo eficiente de los recursos públicos, reducción y descentralización del aparato público, "en búsqueda de la excelencia" en la prestación de servicios; y la "orientación al servicio público".

Basado también en una clasificación en torno a los problemas que enfrentan los gobiernos desde hace dos décadas, Peters (1996) define igualmente cuatro tipos de orientación de las reformas gerencialistas: al mercado, a la participación, a la flexibilización del aparato gubernamental, y finalmente, a la desregulación. Por su parte, Kettl (2000) señala que estas reformas están básicamente dirigidas a redimensionar el rol del Estado y su relación con la ciudadanía, e identifica así seis características centrales: orientación a la productividad, uso de mecanismos de mercado, orientación al servicio, descentralización, orientación de política pública, y finalmente, rendición de cuentas por resultados.

Otros autores que también buscan establecer cuáles son las características básicas que comparten las reformas gerencialistas en los diversos países en los que se han aplicado son Mathiasen (1999) y Hope (2002), quienes señalan que las reformas de este tipo persiguen fomentar una cultura orientada al desempeño en un sector público cada vez menos centralizado. Las características básicas que comparten este tipo de reformas son:

- Un enfoque mayor en los resultados, en términos de eficiencia, efectividad y calidad del servicio.
- El reemplazo de estructuras altamente centralizadas y jerarquizadas por ambientes descentralizados en donde las decisiones en la distribución de los recursos, así como en la prestación de los servicios, se hacen más cercanas al punto de prestación, situación que permite al aparato gubernamental tener una retroalimentación por parte del cliente-ciudadano y demás grupos de interés.
- Mayor flexibilidad para explorar alternativas a la regulación y provisión pública directa que permitan mayor efectividad de los resultados, a un menor costo.
- Mayor enfoque en la eficiencia en los servicios que directamente provee el sector público, incluyendo el establecimiento de objetivos de productividad y la creación de ambientes competitivos dentro de las organizaciones del sector público.

- El fortalecimiento de las capacidades estratégicas de los organismos centrales de gobierno para guiar la evolución del Estado y permitir que éste responda a los cambios externos e intereses diversos de manera automática, flexible y a un menor costo.

De igual forma, organismos internacionales han participado en el intento por definir y clasificar las características de las reformas instrumentadas en las últimas dos décadas por parte de sus respectivos países miembros. Es el caso de la Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM) que, con base en la experiencia de los 54 países que conforman la Comunidad Británica, ha identificado las características centrales de las reformas NGP, que Borins (2002) sintetiza en las siguientes cinco estrategias:

- Provisión de servicios de alta calidad que los ciudadanos valoren como tales.
- Medición y compensación del desempeño organizacional e individual.
- Defensa de la autonomía de gestión de los gerentes, particularmente mediante la reducción de controles por parte de los organismos centrales.
- Reconocer la importancia de proveer adecuadamente recursos humanos y tecnológicos a los gerentes.
- Mantenerse receptivos a la competencia, así como mayor apertura sobre cuáles servicios deben ser provistos por los servidores públicos y cuáles por el sector privado y las organizaciones no gubernamentales.

Por su parte, Gruening (2001), más allá de ubicar las orientaciones que siguen las reformas NGP, identifica las herramientas o instrumentos utilizados en éstas.[2] Así, hace un listado de aquellas que son inequívocamente propias de la NGP y que son mencionadas en casi toda la literatura especializada (es decir, existe un consenso por parte de los estudiosos del tema para considerarlas de tal forma). Por otra parte, identifica también cuáles son las herramientas que ocasionalmente son mencionadas

[2] Literalmente Gruening en su trabajo las menciona como "características".

por la literatura como propias de la NGP, pero que no existe un claro consenso en ello. En las primeras se mencionan las siguientes:

- Ajustes presupuestales.
- Procesos de privatización de servicios públicos.
- Separación de la provisión y de la producción de los servicios públicos.
- Visión del ciudadano como cliente.
- Competencia.
- Flexibilidad entendida como libertad para administrar.
- Separación de la política y la administración.
- Rendición de cuentas respecto del desempeño.
- Descentralización.
- Indicadores y auditorías de desempeño.
- Mejoramiento de la contabilidad y de la administración financiera.
- Planeación y gestión estratégica.
- Cambios en el estilo de administración.
- Incentivos laborales.
- Utilización de tecnologías de información y comunicación.

Entre las características que sólo ocasionalmente son mencionadas como propias de la NGP, pero no de manera inequívoca según Gruening, está la mejora de la regulación, la redefinición funcional de las jurisdicciones, la racionalización de los límites en las estructuras administrativas, el análisis y la evaluación de política, y finalmente, democratización y participación ciudadana.

A esta diversidad de clasificaciones y tipologías de las reformas gerencialistas y sus instrumentos, se suma la realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1995), que es uno de los organismos pioneros en la hechura de recomendaciones y el diseño de estrategias de reforma administrativa inspiradas en la NGP. Dichas recomendaciones han buscado transformar y homogenizar la naturaleza del modelo de administración pública en sus países miembros, con la instrumentación de ocho estrategias inspiradas en la NGP, tales como:

1. *Devolver autoridad y otorgar flexibilidad.*[3] Este tipo de reformas busca dar al administrador y a la organización en general, amplios grados de libertad en las decisiones operativas, así como también remueve restricciones innecesarias en el manejo de recursos humanos y sobre todo financieros. El control a través de una reglamentación detallada es reemplazado por un esquema de incentivos y controles más globales. Las reformas de este tipo incluyen principalmente medidas como son: otorgar mayor número de facultades decisorias a los gerentes; mayor flexibilidad en el manejo de los recursos financieros y humanos; cambios organizacionales encaminados a hacer más ágil y eficiente el aparato administrativo (que incluye desde su "achicamiento" o *downsizing*, hasta medidas como la descentralización). En síntesis son todas aquellas medidas organizacionales-presupuestales que están encaminadas a hacer más eficiente el aparato administrativo.

2. *Asegurar el desempeño, el control y la rendición de cuentas.* Entre las herramientas de este tipo de reforma se pueden enunciar los "contratos de desempeño", que pueden ser contratos explícitos o acuerdos menos formales. También pueden tomar forma de "cartas" en las que una agencia se compromete a proveer un servicio o producto a su cliente dentro de un particular estándar de calidad. Otras herramientas son la "medición del desempeño" (indicadores), la "evaluación de programas", la "rendición de cuentas" (*accountability*). Este último aspecto está relacionado con la necesidad de hacer contrapeso a la discrecionalidad que se le da al gerente. La necesidad de contar con mecanismos novedosos de rendición de cuentas que si bien no obstruyen o inhiben la acción del gerente, tampoco le permiten a éste un desempeño irresponsable.

3. *Desarrollar la competencia y la elección.* Este tipo de reformas busca mejorar el desempeño mediante la exposición del servicio público a la disciplina e incentivos del mercado. Estas estrategias comprenden

[3] El término "devolución" –*devolution* en inglés–, usado en el reporte de la OCDE, hace referencia a todos los términos utilizados para definir el proceso mediante el cual un órgano superior de gobierno cede autonomía o autoridad en la toma de decisiones a otros niveles de gobierno o cuerpos administrativos subordinados. En este sentido, el proceso puede ser de un aparato administrativo central hacia sus departamentos o agencias; de los departamentos y agencias a sus cuerpos subordinados; de los departamentos y agencias hacia niveles inferiores de administración y a oficinas regionales o locales; así como también del gobierno central a otros niveles de gobierno.

diversos mecanismos que incluyen al menos una de las características más significativas del mercado (competencia, establecimiento de precios de bienes públicos, dispersión de la toma de decisiones, incentivos monetarios, etc.). Los instrumentos más comunes incluyen la creación de mercados internos, cargos al usuario, concesiones, privatizaciones, la creación o la modificación de derechos de propiedad, *vouchers*, asociaciones con el sector privado lucrativo y no lucrativo, creación de incentivos internos que fomenten la competencia entre las agencias, así como también el establecimiento de entidades gubernamentales que operen con bases completamente comerciales.

4. *Proveer servicios "responsivos" a los ciudadanos.*[4] La adaptación de los servicios públicos a las necesidades del cliente-ciudadano es un objetivo clave de las reformas de la NGP. Al final, hacer que los gobiernos adopten un enfoque de "orientación al cliente" es un elemento central para orientarlos al desempeño. En este tipo de reformas se incluyen las siguientes medidas: "participación del cliente" (principalmente con fines de consulta de la calidad del servicio), "transparencia y acceso a la información" (el cliente debe conocer cómo trabaja la administración, las restricciones de las acciones del servidor público, quién es el responsable por el servicio y los remedios que están previstos si las cosas van mal), "establecimiento de compromisos de calidad de los servicios brindados" (uso de documentos como la carta de derechos de los usuarios del servicio), "reducción de la carga administrativa para el usuario" (establecimiento de ventanillas únicas, centro de atención al cliente, simplificación de requerimientos), introducción de otras medidas encaminadas a asegurar la calidad del servicio prestado (certificación de procesos, técnicas de calidad total, reingeniería de procesos, mejora continua).

5. *Mejorar la gerencia de los recursos humanos.* Este tipo de reformas consiste básicamente en establecer mecanismos tendientes a vincular el desempeño con la productividad del empleado. Ello supone mayor descentralización de la administración de recursos humanos, el uso de indicadores de

[4] El término "responsivo" –*responsiveness* en inglés– es definido por la OCDE como la calidad de la interacción entre la administración pública y sus clientes. Esto incluye qué tanto las necesidades de los clientes pueden ser satisfechas dentro del ámbito de la política pública, la amplitud y la accesibilidad de la administración, el grado de apertura de la administración para la participación del cliente en la toma de decisiones, y la disponibilidad para reparar errores (OCDE, 1995: 159).

desempeño individual, flexibilización de contratos, y la capacitación del personal, enfocada esta última en la orientación al cliente.

6. *Optimizar la tecnología de la información.* Consiste en el uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación para optimizar el funcionamiento del sector público. Entre otras medidas se incluyen aquellas encaminadas a mejorar la interacción con la ciudadanía, a hacer más eficientes los procesos internos de la administración, así como los servicios brindados.

7. *Mejorar la calidad de la regulación.* Esta estrategia de reforma abarca todos aquellos instrumentos de mejora regulatoria que faciliten el desempeño de los agentes económicos, minimizando los costos de transacción propios de una regulación rígida.

8. *Fortalecer las funciones de dirección del gobierno central.* Este tipo de reformas supone que aquellas medidas dirigidas a la devolución y al incremento de flexibilidad han transferido varios grados de control operacional de los cuerpos centrales a las líneas gerenciales. En este sentido, estas reformas buscan mantener un control central efectivo en un nivel más estratégico mediante cambios en incentivos y esquemas de rendición de cuentas. Es decir, mientras se provee a los niveles operacionales con un amplio grado de libertad, se busca también que los organismos centrales se enfoquen más en asuntos de estrategias de políticas. La devolución no implica la abdicación por parte del centro; sigue existiendo la necesidad de coordinación y control por parte de los órganos centrales. Las reformas administrativas del sector público requieren una relación diferente entre el centro y los departamentos operativos y agencias, basada más en la consulta y la cooperación que en el mando y el control (OCDE, 1995).

Sin embargo, más allá del acuerdo sobre los contenidos de la NGP, existe un intenso debate respecto a sus logros y desencantos. Según Lynn (1996), las diferencias entre gobiernos que impulsan reformas inspiradas en la NGP y aquellos que no lo han hecho, todavía son muy marginales. Kettl (1999), por su parte, sostiene que es débil la evidencia de logros alcanzados por la NGP, y coincide con Christensen y Laegreid (2001) al insistir en la muy débil documentación y poca solidez del análisis de resultados de aquellos que sostienen una visión exitosa de la NGP. Incluso Pollit, Birchall y Putnam (1998) consideran que hay algunas evidencias de efectos negativos derivados de la nueva gerencia.

Cabe mencionar, por último, que gran parte de las experiencias y *best practices* de referencia en la NGP provienen del nivel local de gobierno. Tanto los trabajos de Barzelay (1992) sobre el modelo de reforma de Minnesota, como los casos que inspiran el modelo de reinvención gubernamental de Osborne y Gaebler (1992) sobre diversas ciudades en Estados Unidos, o los que refiere Borins (1998) en su estudio sobre "innovación con integridad", o un buen número de los casos analizados por la OCDE (1995), provienen del nivel local de gobierno. Hay por tanto una muy rica cosecha de la NGP en el espacio gubernamental local.

El que lo local se haya constituido en un laboratorio privilegiado de aplicación de las estrategias derivadas de la NGP no es de sorprender; es en este nivel donde este tipo de reformas puede presentar resultados más inmediatos, simplemente por una cuestión de proximidad y escala. Además, la natural orientación de los gobiernos locales hacia la prestación de servicios que son claramente identificables en su dimensión y resultados, y que tienen usuarios objetivamente visibles, permite que las herramientas de la NGP sean más fácilmente adaptables y aplicables. También la capacidad de medición sistemática de resultados es mayor en el ámbito local que en el nacional, caso en el que como bien señala Donahue (2001), la innovación no es imposible pero enfrenta retos de alta complejidad, de enorme magnitud y mayor plazo de realización, además de una rendición de cuentas indirecta, aspectos todo ellos que no facilitan la tarea.

Algunos estudios se centran en entender las modalidades y el grado de adopción de la NGP en los niveles locales de gobierno. Naschold (1997) identifica experiencias de reforma en gobiernos locales en diferentes países, y encuentra que dichos procesos están fuertemente influidos por la NGP. De igual manera, Steiner (2000), al analizar el efecto de la NGP en municipalidades suizas, observa que una de cada cuatro inspira sus procesos de reforma en herramientas de la NGP, a la vez que identifica que son los municipios más grandes y aquellos regionalmente ubicados en la región suiza-alemana los que tienen mayor propensión a adoptar este tipo de estrategias. Por su parte, Moon y DeLeon (2001) constatan a partir del análisis de una muestra amplia de más de 1 200 municipalidades en Estados Unidos, que prevalece el discurso de la NGP, aun cuando en ocasiones la práctica no sea tan apegada como el discurso lo presenta. Al estudiar el caso francés,

Thoenig (1995) igualmente identifica cómo los alcaldes han adoptado el discurso empresarial de la NGP, aun cuando no han perdido su espíritu centralizador en la toma de decisiones.

Es importante mencionar que tanto en el estudio de Naschold como en el de Moon y DeLeon referidos, se hace mención a las dificultades que los gobiernos locales experimentan al combinar las estrategias de reforma inspiradas en la NGP, con otros procesos que buscan fortalecer una gestión local más democrática. En palabras de Kettl (1995), es una tarea compleja la formación del "pegamento" que haga posible la mezcla de la NGP y de la modernización democrática. Sobre este particular se hará referencia con mayor detalle en la última sección de este trabajo.

La agenda de la NGP en municipios mexicanos

Antes de llevar a cabo un análisis del efecto de la NGP en los gobiernos municipales mexicanos, es necesario presentar un muy breve panorama de este nivel de gobierno en México, y de sus diferencias y similitudes con los otros dos países de América del Norte. Como se puede ver en el cuadro 1, existen diferencias significativas como unidades territoriales entre los municipios mexicanos y los condados y municipios, tanto de Estados Unidos como de Canadá, dado que en México sólo existe una forma territorial que contiene en sí grandes diferencias de tamaño tanto en lo espacial como en el número de habitantes.

Por lo que se refiere a las formas de gobierno, también encontramos diferencias entre el caso mexicano y los países vecinos del norte. El caso mexicano muestra menos variantes, salvo en el caso de casi 500 municipios que se rigen por *usos y costumbres,* y 16 casos en el Distrito Federal, que son gobernados por *delegados.* Una de las diferencias más claras entre los gobiernos municipales mexicanos y los equivalentes para Estados Unidos y Canadá se refiere al nivel de dependencia fiscal, dado que el gasto municipal como proporción del gasto público total es de menos de 10% en México, comparado con sistemas federales como el estadunidense en el que representa más de 17% y en Canadá 26%. Por el lado del ingreso propio municipal como proporción del ingreso público total, el caso mexicano muestra gran desequilibrio al representar sólo 2.2%, mientras que en Estados Unidos es de más de

10% y en Canadá más de 15%. Hay por tanto diferencias significativas en los espacios de autonomía gubernamental, mostrando México todavía una muy fuerte centralización fiscal (cuadro 1).

Por otra parte, el caso mexicano es posiblemente el que muestra mayores contrastes. Las administraciones de municipios grandes tienen en promedio 1 600 trabajadores mientras que las de los chicos tienen 60 en promedio, e incluso hay casos de municipios con menos de 20 empleados. En los grandes, casi la mitad de los ingresos puede provenir de la propia recaudación municipal, mientras que en los pequeños menos de 20% proviene de este rubro. Además, en 60% de los gobiernos municipales del país no se tiene un reglamento interno básico de administración municipal; en casi 80% de los municipios no se tiene un reglamento de planeación; en la mitad de los municipios no hay reglamentos de obra pública; en más de la mitad de los gobiernos municipales no se tiene un área administrativa de recursos humanos. De igual forma, los niveles de permanencia y profesionalización son muy bajos al no existir en México un servicio público profesional en el ámbito local. Así, los funcionarios de primer nivel de la administración municipal tienen poca experiencia acumulada en su función; 30% tiene menos de un año en el puesto; 55% tiene menos de tres años, y sólo 5% tiene más de cinco años de antigüedad en el puesto; además la mitad de los funcionarios municipales no tenía experiencia previa en la administración pública antes de ocupar su puesto actual.

Como se puede ver, hay rezagos claros en las capacidades administrativas de un número muy importante de gobiernos municipales, aunque por otra parte, en administraciones de grandes municipios las capacidades pueden estar muy desarrolladas y ser comparables a las locales de Canadá y Estados Unidos. Se trata de un sistema de gobiernos locales muy heterogéneos en capacidades institucionales, en recursos administrativos, técnicos, financieros, humanos y jurídicos. En algunas administraciones municipales el reto es todavía pasar de un modelo preburocrático a uno burocrático, mientras que en otras realidades el reto es dejar el modelo burocrático para apropiarse de herramientas posburocráticas inspiradas en la NGP.

Con el fin de evaluar en qué medida los gobiernos locales mexicanos se han insertado en esta ola de reformas de corte gerencial, se analizó un grupo de 547 programas municipales participantes en el

CUADRO 1. Principales características de los gobiernos locales en Norteamérica

	Estados Unidos	*Canadá*	*México*
Formas territoriales[1]	• Condados (3 034) • Municipios* (35 937)	• Condados • Municipios** (aprox. 5 000)	• Municipios*** (2 452)
Formas de gobierno[2]	• Cabildo-alcalde (*Major*) • Cabildo-administrador (*City manager*) • Comisión (*Council System* o *Committee System*) • Asamblea • Asamblea representativa	• Cabildo-alcalde • Cabildo-administrador (*City manager*) • Comisión (*Council System* o *Committee System*)	• Cabildo-alcalde • Usos y costumbres • Jefe delegacional
Entidades de gobierno local con más de 100 000 habitantes[3]	• Condados: 573 (18.8%) • Municipios: 277 (0.77%)	• Municipios: 41 (aprox. 0.008%)	• Municipios y delegaciones: 169 (6.8%)

Gasto municipal como proporción del gasto público total[4]	• 26% (1999)	• 17.3% (2003)	• 9.9% (2000)
Ingreso directo municipal como proporción del ingreso público total	• 15.2% (2000)	• 10.5% (2003)	• 2.2% (2000)

[1] Fuentes: Para Estados Unidos: *2002 Census of Governments*. Vol. 1, núm. 1, Government Organization. US Department of Commerce, Bureau of the Census; para Canadá: *Canada 2001 Census*, Statistics Canada, página *web http://www12.statcan.ca/english/census01/home/index.cfm*; para México: Sistema Nacional de Información Municipal, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

[2] Fuentes: Chávez, Octavio y Jaime Villasana, El administrador municipal. ICMA, documento interno.

[3] Fuente: *2002 Census of Governments*. Vol. 1, núm. 1, Government Organization. U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census; para Canadá: *Canada 2001 Census*, Statistics Canada, página *web http://www12.statcan.ca/english/census01/home/index.cfm*; para México: Sistema Nacional de Información Municipal, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, octubre de 2005.

[4] Fuente: Elaboración propia con base en *Government Finance Statistics, Yearbook 2004*. FMI.

*La cifra incluye tanto a *municipalities* (19 431) como a *townships* (16 506), cuya diferencia radica "en las circunstancias históricas en torno a su conformación. En muchos estados, principalmente del noreste [ambos tipos de gobierno] tienen facultades y funciones similares" (Census of Government, 2002).

**Incluye a los gobiernos locales de *cities, towns, villages, townships,* y todas las variables existentes de *municipalities* según la provincia o región de que se trate.

*** Se incluye a las 16 delegaciones políticas que componen al Distrito Federal.

Premio Gobierno y Gestión Local,[5] un certamen anual que organizan conjuntamente el CIDE y la Fundación Ford desde el año 2001, que busca reconocer y difundir prácticas municipales exitosas. Con base en la clasificación de las reformas inspiradas en la NGP que hace la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1995) se seleccionó de ese primer grupo un total de 274 programas –correspondientes a 92 municipios– que contenían al menos alguno de los elementos que, de acuerdo con dicha clasificación, son clave en las reformas estilo NGP. El cuadro 2 muestra los resultados del análisis de dichos programas, agrupados según la estrategia de reforma gerencial en la que se enmarcan, así como por el tipo de herramienta utilizada. Si bien no se trata de una encuesta hecha a la totalidad de municipios del país, y por tanto no tendría una representación del universo, sí es una muestra interesante de algunos programas considerados altamente exitosos e innovadores en el nivel municipal de gobierno.

Se observa así que el mayor número de programas con orientación inspirada en la NGP (45%) cae dentro de la clasificación de *servicios responsivos*, situación que no es de extrañar si se considera la vocación natural de los gobiernos locales en la prestación de los servicios públicos. En consecuencia, resulta lógico que un importante número de acciones se concentre en tratar de mejorar la calidad de dichos servicios (el principal producto o *output* de los gobiernos municipales) mediante el uso de varias de las herramientas consideradas dentro de este rubro. El grupo más representativo de estos programas está enfocado en mejorar la atención al ciudadano con el establecimiento de ventanillas únicas, centros de atención, líneas telefónicas especiales para atender reportes y quejas ciudadanas, entre otras. Otro importante grupo de acciones circunscritas dentro de este rubro lo componen todas aquellas medidas dirigidas a garantizar a los usuarios la transparencia y el acceso a la información pública referente al funcionamiento de la administración pública local en general, y de la operación de los programas municipales en particular (montos asig-

[5] Los 547 programas seleccionados como muestra corresponden a todas aquellas experiencias participantes en el certamen (desde la primera hasta la quinta edición) que fueron clasificadas dentro de los rubros de Modernización Administrativa, Servicios Públicos, y Transparencia y Rendición de Cuentas en la tipología utilizada en dicho certamen.

CUADRO 2. Algunos programas municipales mexicanos inspirados en la nueva gerencia pública

Estrategias y herramientas NGP	Núm. de programas	Porcentaje
1. Devolver autoridad, otorgar flexibilidad	5	1.8
• Descentralización	4	
• Devolución de facultades gerenciales	1	
2. Asegurar el desempeño, el control y la rendición de cuentas	13	4.7
• Indicadores de desempeño	6	
• Evaluación y seguimiento de programas	6	
• Acuerdos de desempeño	1	
3. Desarrollar la competencia y la elección	7	2.6
• Concesiones	2	
• Asociaciones público privadas	3	
• Creación de mecanismos que incentiven la competencia interna	2	
4. Servicios públicos responsivos	124	45.3

• Técnicas de calidad total, mejora continua, certificación de procesos	29	
• Participación del cliente	19	
• Transparencia y acceso a la información	33	
• Estándares de calidad (cartas compromiso con el cliente)	1	
• Orientación al cliente	42	
5. Mejora de la administración de RH	15	5.5
• Capacitación	15	
6. Uso óptimo de TI	89	32.5
• Aplicación de TI a procesos internos	54	
• Aplicación de TI a servicios públicos	35	
7. Mejorar la calidad de la regulación	10	3.6
• Simplificación administrativa	3	
• SARE	7	
8. Fortalecimiento de las funciones de dirección	11	4.0
• Planeación estratégica	11	
Total de programas	274	100.0

nados, montos ejercidos, beneficiarios, etc.). El tercer grupo más representativo dentro de este rubro lo conforman todas aquellas herramientas enfocadas a mejorar la calidad de los servicios mediante la optimización de sus procedimientos, e incluyen la certificación de procesos conforme a estándares internacionales de calidad, reingeniería de procesos, así como técnicas de calidad total y de mejora continua. Finalmente está un importante número de programas cuyo eje principal es la inclusión de la participación del ciudadano en la prestación del servicio –en tanto usuario del mismo–, con el fin de lograr un proceso de retroalimentación que optimice su efectividad. En este grupo de programas se encuentran, principalmente, aquellos que consideran el uso de instrumentos para medir la opinión del cliente-ciudadano (encuestas y sondeos), así como el establecimiento de acciones que involucran directamente la participación del usuario en alguna etapa de la prestación del servicio.[6]

El segundo rubro de estrategias con mayor número de programas fue el correspondiente al *uso óptimo de tecnologías de información,* que representa 33% de las experiencias analizadas. La necesidad que enfrenta toda organización por incorporar el cambio tecnológico en sus procesos internos así como en sus productos –*outputs*– al parecer también se hace presente en los gobiernos municipales mexicanos. Dentro de este grupo de programas encontramos aquellos dirigidos a incorporar el uso de nueva tecnología para hacer más eficientes los procesos administrativos internos, tales como el uso de sistemas de archivos digitalizados y automatizados, incorporación de *hardware* y *software* especializados que permiten un mejor desempeño de las áreas operativas, la automatización de procesos administrativos, entre otros. Asimismo, se detectó otro grupo de programas cuyo principal directriz es incorporar tecnologías de información (gobierno electrónico) para mejorar la comunicación y la interacción con la ciudadanía respecto a los servicios y trámites municipales. Entre este tipo de acciones se encuentran: el uso de portales de internet y páginas *web*, la instalación de quioscos computarizados multiservicios, el uso intensivo de tecnología en la operación de algunos servicios públicos (sistemas de vigilancia, recolección de basura, transporte público), entre otros.

[6] En estos programas destacan los de tratamiento de desechos en los que la participación del ciudadano es esencial en el momento de separar desde su hogar los desechos orgánicos e inorgánicos.

Con un porcentaje de programas sumamente menor, están los restantes seis rubros. Las experiencias que se consideró que tenían una orientación a la mejora de la administración de recursos humanos conforman sólo 6% de la muestra, y se integra por todos aquellos programas enfocados a la capacitación del personal, así como a la aplicación de sistemas de incentivos en su manejo. Por su parte, el grupo de programas correspondientes a la estrategia Asegurar el desempeño, el control y la rendición de cuentas, constituye 5% del total de las experiencias y está conformado por aquellas medidas encaminadas a desarrollar sistemas de evaluación y seguimiento de los programas municipales, así como a establecer indicadores que permitan evaluar el desempeño de las diferentes áreas que conforman la administración local. En este grupo destaca el caso de una experiencia presentada por el municipio de León, Guanajuato, que consiste en un programa integral de evaluación de desempeño que, entre otras herramientas, incluye la negociación de metas entre el presidente municipal y los titulares de las dependencias administrativas, y sobre las que se evalúa el desempeño de cada una de ellas.

Posteriormente se ubican los rubros de Mejora de la calidad de la regulación y Fortalecimiento de las funciones de dirección, cada uno con aproximadamente 4% de los programas. Dentro del primero se encuentran aquellas acciones enfocadas a la simplificación de trámites o procesos administrativos municipales en beneficio de la ciudadanía, así como programas que han adoptado el modelo de la Cofemer denominado Sistema de Apertura Rápida de Empresas.[7] Finalmente, con el menor número de programas, están los rubros Desarrollar la competencia y la elección y Devolver autoridad, otorgar flexibilidad, con 3% y 2%, respectivamente. Las herramientas contenidas en cada uno de ellos son consideradas como características de la NGP (Gruening, 2001), por lo que no deja de llamar la atención que, al parecer, sean las menos utilizadas por los municipios mexicanos. Dentro del primer rubro se encuentran

[7] La Comisión Federal de Mejora Regulatoria –Cofemer– ha promovido, inspirándose en planteamientos de la OCDE, estrategias para la simplificación de trámites y mejoras al marco regulatorio gubernamental. Uno de los programas que esta comisión ha impulsado es el Sistema de Apertura Rápida de Empresas –SARE–, que busca agilizar los trámites de apertura de actividades empresariales en los espacios locales.

programas que, con el objetivo de mejorar la calidad de la administración, hacen uso de incentivos y premios para fomentar la competencia interna entre las dependencias; así también aquellos programas que buscando mejorar la eficiencia en algunos servicios públicos, consideran las figuras de la concesión y asociaciones público-privadas para su prestación. Respecto al grupo de programas dirigidos a Devolver autoridad y otorgar flexibilidad a la administración, está conformado casi en su totalidad por acciones de descentralización de funciones y facultades por parte del aparato central del gobierno hacia delegaciones territoriales. Sólo se detectó un caso, presentado por el municipio de Aguascalientes, en el que se lleva a cabo una "devolución" de facultades a los niveles operativos para flexibilizar el proceso de toma de decisiones.

A partir de los datos obtenidos se pueden hacer varias observaciones. En primer lugar, es pertinente destacar que del total de programas clasificados como gerencialistas, 78% se concentra en dos rubros: servicios públicos "responsivos" y uso óptimo de tecnologías de información (TI). Esto podría tener dos posibles explicaciones: la primera es que dado que el municipio es el ámbito de gobierno cuyo principal *output* o producto lo conforman los servicios públicos, las innovaciones se van a concentrar en mejorarlos con técnicas específicas de mejora de calidad, de considerar la opinión y las expectativas del usuario, o mediante el uso de tecnología que los optimice. Otra posible explicación del porqué las reformas gerencialistas en los municipios mexicanos se concentran mayoritariamente en esos dos rubros es que las herramientas que se contemplan en cada uno de ellos implican cambios no tan radicales como los que se sugerirían con otros rubros de reformas inspiradas en la NGP. Es decir, para un municipio resulta más complejo (tanto en términos técnicos como políticos y administrativos) llevar a cabo, por ejemplo, la privatización de determinado servicio público –estrategia propia del rubro Desarrollar competencia y elección–, que adoptar técnicas de calidad total en el mismo para mejorar su eficiencia –estrategia que se incluye en el rubro Servicios públicos "responsivos"–. Esta hipótesis explicaría también por qué dos estrategias de reformas tan características de la NGP como son Devolver autoridad, otorgar flexibilidad y Desarrollar la competencia y elección son las menos adoptadas por los municipios mexicanos: las reformas radicales implican restricciones técnicas, políticas y legales

difíciles de sortear para la mayoría de dichos municipios, y por tanto éstos optan por reformas gerenciales más graduales. Parecería entonces observarse una tendencia a adoptar "reformas suaves" inspiradas en la NGP, y no aquellas de compromiso más radical.

Los 274 programas considerados con orientación de NGP corresponden a 92 municipios. Destacan los municipios de Aguascalientes y León con 32 y 16 programas, respectivamente, siendo los que con mayor frecuencia tienden al uso de este tipo de estrategias. Los dos presentaron programas que abarcan las ocho estrategias definidas por la OCDE. Con este dato se podría inferir que "han recurrido a la caja de herramientas completa" y por tanto adoptan la NGP como una filosofía administrativa, en términos de Hood y Jackson (1991). Se podría también pensar que los 90 municipios restantes han optado por tomar sólo algunas de las "herramientas de la caja", pero sin que necesariamente estos gobiernos locales identifiquen con claridad la existencia de una filosofía administrativa denominada Nueva Gerencia Pública. Próximamente se llevará a cabo una encuesta en este conjunto de municipios para identificar hasta dónde hay un conocimiento preciso de los postulados de la NGP, o si más bien se trata de estrategias instintivas e imitadores de estrategias adoptadas por otros gobiernos.[8]

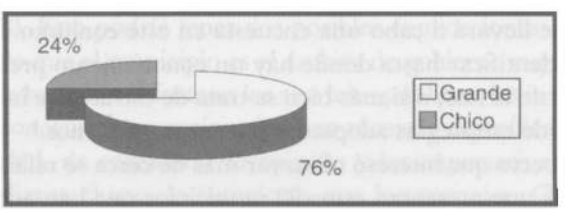
Otro aspecto que interesó observar más de cerca se refiere a las características que presentan estos 92 municipios que han adoptado estrategias de la NGP. Se observa que 76% de ellos está conformado por municipios considerados grandes (más de 100 000 hab.), siendo que sólo 6% de los municipios totales del país es grande. Se trata además de municipios sobre todo del centro y norte del país, aunque algunos del sur también llevan a cabo este tipo de reformas. En este sentido, los resultados son similares a los estudios de Moon y DeLeon (2001) para el caso de Estados Unidos, y de Steiner (2000) para el caso de Suiza, con relación a mayor propensión de municipios grandes a adoptar la NGP. También, igual que en el caso suizo, se observan tendencias regionales y culturales más propensas al uso de estas herramientas; el norte y centro en México con mayor propensión que en el sur, igual

[8] Se observó que no existe correlación alguna entre el rubro de las estrategias gerencialistas y las características de los municipios. Es decir, los 92 municipios innovaron indistintamente en las ocho estrategias señaladas por la OCDE. El análisis se presenta en el anexo.

que en la región alemana de Suiza mayor propensión que en las regiones italiana y francesa.

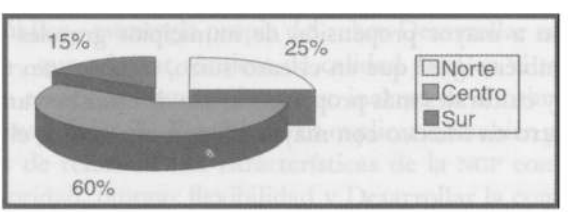
Se observa también que 25% tiene autonomía financiera alta (cifra interesante si se considera que sólo 3% del total de los municipios mexicanos tiene autonomía financiera alta). Por otra parte, aproximadamente la mitad de los municipios que reforman de acuerdo con la NGP (46%) tiene alcaldes que provienen de la iniciativa privada (similar al que se observa en el total de municipios mexicanos, de 52%); y en 30% de ellos sus funcionarios tienen un promedio de escolaridad alto (cifra también interesante si se compara con que en sólo 8% del total de los municipios mexicanos el promedio de escolaridad de sus funcionarios es considerado como alto) (gráficas 1-5).

GRÁFICA 1
Municipios que desarrollan NGP según tamaño



Fuente: Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE-FF (2001-2004); Encuesta sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2002, Indesol-INEGI.

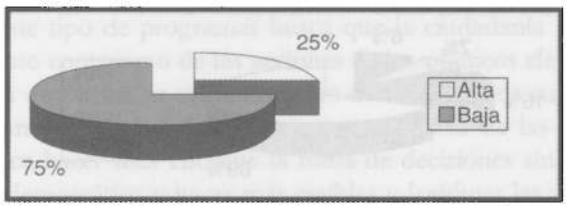
GRÁFICA 2
Municipios que desarrollan NGP según región geográfica



Fuente: Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE-FF (2001-2004); Encuesta sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2002, Indesol-INEGI.

GRÁFICA 3

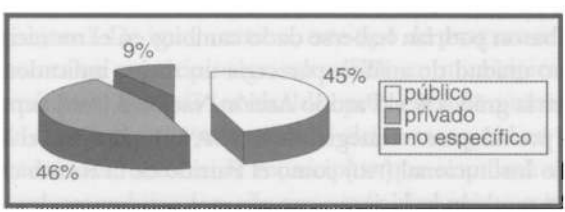
Municipios que desarrollan NGP según nivel de autonomía financiera



Fuente: Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE-FF (2001-2004); Encuesta sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2002, Indesol-INEGI; SIGEM Indesol-CIDE.

GRÁFICA 4

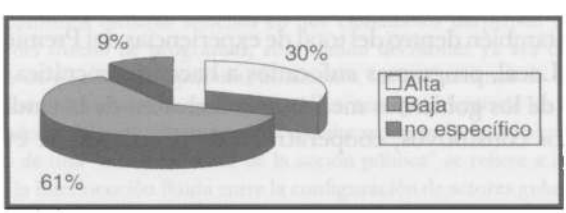
Municipios que desarrollan NGP según proveniencia de alcade



Fuente: Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE-FF (2001-2004); Encuesta sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2002, Indesol-INEGI.

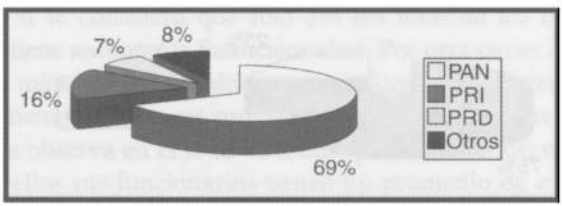
GRÁFICA 5

Municipios que desarrollan NGP según escolaridad de funcionarios



Fuente: Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE-FF (2001-2004); Encuesta sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2002, Indesol-INEGI.

GRÁFICA 6
Municipios que desarrollan NGP por partido político



Fuente: Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE-FF (2001-2004); Encuesta sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2002, Indesol-INEGI.

Por último, se analizó la relación entre partidos políticos en el gobierno local y la propensión al uso de estrategias de reforma inspiradas en la NGP. Este tipo de análisis se llevó a cabo no por municipio sino por programas, ya que si bien a lo largo de los cuatro años de experiencias que se recabaron podrían haberse dado cambios en el municipio, el programa como unidad de análisis parecería un mejor indicador. Como se puede ver en la gráfica 6, el Partido Acción Nacional (PAN) tiene una clara preferencia por adoptar estrategias de la NGP, aunque tanto el Partido Revolucionario Institucional (PRI) como el Partido de la Revolución Democrática (PRD) también lo hicieron con algunos programas de este tipo.

LA NGP Y LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA LOCAL: ¿AGENDAS QUE SE COMPLEMENTAN O AGENDAS QUE COMPITEN ENTRE SÍ?

Paralelamente a la identificación de programas municipales estilo NGP, se analizaron también dentro del total de experiencias del Premio Gobierno y Gestión Local, programas enfocados a hacer democrática la toma de decisiones de los gobiernos mediante la inclusión de la ciudadanía con mecanismos consultivos, cooperativos, de decisión o de evaluación.[9]

[9] Sobre los mecanismos de participación ciudadana se hace referencia a Cabrero (1999), entendiendo por mecanismos *consultivos* aquellos en que la ciudadanía emite opiniones respecto a los programas o políticas ejecutados desde el gobierno local;

A diferencia de la participación ciudadana que se contempla en los programas gerenciales, que busca que los usuarios hagan explícitas sus preferencias sobre los servicios públicos y evalúen la calidad de los mismos, este tipo de programas busca que la ciudadanía organizada influya como contrapeso de las acciones de los políticos electos, es decir, se trata de establecer un mecanismo de rendición de cuentas entre el gobernante y la ciudadanía, que vaya más allá de las elecciones. No se busca hacer más eficiente la toma de decisiones sino subsanar un déficit democrático y hacer más creíbles y legítimas las acciones de gobierno. En otras palabras, se trata de "hacer más intensiva la acción pública local" (Cabrero, 2005).[10] En este sentido, se identificó un total de 188 programas de participación ciudadana, correspondientes a 108 municipios. A diferencia de los municipios en que se emprenden reformas inspiradas en la NGP, que se concentraban en el centro y el norte del país, en este caso los municipios en que surgen los programas de participación ciudadana se distribuyen de forma más homogénea en el territorio nacional. De igual manera, este tipo de programas se concentra mayormente en municipios grandes (52% en municipios grandes y 48% en pequeños). Además los alcaldes provienen con menor frecuencia del sector privado (54% provienen del sector público y 40% del sector privado). La muestra de municipios que impulsan este tipo de programas en general tiende a alinearse más claramente con los indicadores nacionales del ámbito municipal.

El tipo de programas que expresan esta intención por democratizar la acción pública en los espacios locales es muy variado. Se observa un im-

---

mecanismos *cooperativos* aquellos en que la población se involucra con mano de obra o aportaciones para la realización de una obra pública, o para la prestación de un servicio; mecanismos *decisorios* aquellos en que ciudadanos participan no sólo en la deliberación del diseño de programas, sino toman decisiones ya sea de asignación de recursos o de elección de opciones; finalmente, los mecanismos de *evaluación* son aquellos mediante los cuales la ciudadanía ejerce un seguimiento de los logros de un programa o acción del gobierno municipal y emite recomendaciones al respecto.

[10] La idea de una "alta intensidad de la acción pública" se refiere a la interacción sostenida y a la interlocución fluida entre la configuración de actores gubernamentales y la de actores no gubernamentales mediante redes diversas de política pública con capacidad de generar acuerdos relativamente estables. Al respecto puede verse: Thoenig (1997), Duran (1999) y Cabrero (2005).

portante grupo de programas orientados a integrar comités ciudadanos con facultades para definir programas y líneas de acción del gobierno local. Otro grupo de programas lo conforman aquellos basados en acciones encaminadas a la conformación de contralorías sociales que tienen como función vigilar el buen uso y la aplicación de los recursos municipales. El siguiente grupo lo conforman aquellos programas que para su ejecución requieren la participación directa de la comunidad, en los que el gobierno coordina los esfuerzos de la ciudadanía aportando algunas veces los recursos, pero en donde ésta es la principal protagonista de su instrumentación. Otro importante grupo de acciones se orienta a la conformación de consejos ciudadanos consultivos a los que el gobierno municipal recurre para considerar la opinión de grupos sociales respecto a los programas o políticas locales. También se observa un número importante de programas dirigidos a fortalecer la planeación democrática en los gobiernos locales, mediante una serie de mecanismos que buscan incorporar fidedignamente las preferencias ciudadanas en la planeación del desarrollo municipal. Finalmente, está aquel segmento de programas denominado presupuesto participativo, en que la ciudadanía adquiere facultades que le permiten definir algunos rubros del gasto municipal.

Como se puede observar, se trata de programas de naturaleza muy diferente de aquellos inspirados en la NGP. En general, se observa que los gobiernos municipales optan por uno u otro paquete de reformas: hacia la mejora en eficiencia, y éstas se inspiran con frecuencia en la NGP, o hacia la democratización de las relaciones gobierno-ciudadanía, que hacen uso frecuente de mecanismos activos de participación ciudadana. No se puede por tanto pensar en que formen parte del mismo paquete de reformas, y cuando es el mismo gobierno municipal el que lleva a cabo de forma simultánea ambos procesos, se observa que los programas corren paralelos, sin comunicación entre sí, sin complementariedad, e incluso su manejo corresponde a departamentos de la administración municipal con poca relación entre sí.

Con el fin de entender de forma más precisa las dificultades de coexistencia de ambos tipos de reforma, se procedió a identificar los casos de gobiernos municipales de ambos conjuntos, es decir, aquellos que simultáneamente llevan a cabo reformas inspiradas en la NGP y reformas que promueven nuevas prácticas democráticas en el espacio local. Se detectó así que de los 92 municipios que instrumentan pro-

gramas gerenciales, 42 (es decir 46%) desarrollan paralelamente programas de participación ciudadana. Si bien actualmente se realiza una encuesta para tener datos de mayor profundidad sobre las particularidades que presenta la coexistencia de ambas lógicas de reforma, del análisis hecho se desprenden interesantes pistas explicativas.

Un primer aspecto se refiere a que el *ritmo* de ambos procesos es diferente, pues claramente las reformas inspiradas en la NGP pueden instrumentarse con relativa rapidez y ofrecer resultados visibles en poco tiempo, mientras que las reformas orientadas a la democratización de los espacios locales son en general más lentas: se trata de procesos complejos de aprendizaje colectivo que requieren madurar en un plazo mayor. Este diferencial en el ritmo de inducción de las reformas genera con frecuencia que los gobiernos locales poco a poco vayan concentrando su energía en aquellas inspiradas en la NGP dado que los tiempos de gestión municipal en México son muy cortos (tres o cuatro años sin posibilidad de reelección inmediata) y se prefiere buscar resultados con prontitud. Además sobre ese tipo de reformas se tiene mayor control desde el gobierno local, mientras que en reformas promotoras de la democratización de espacios locales los propios ciudadanos y grupos locales imponen ritmos y orientaciones al proceso. Como ejemplos de lo anterior se puede hacer referencia al caso de un gobierno municipal que inicialmente plantea la modernización en la gestión de servicios municipales y la promoción de consejos ciudadanos para la mejora de la acción del gobierno municipal en las colonias. Si bien ambos procesos iniciaron simultáneamente, al final del trienio el gobierno local había desarrollado con más amplitud el primer programa, mientras que el segundo había recibido un débil impulso. El argumento de elección del gobierno municipal se centró en que "la opinión de usuarios de los servicios municipales había sido más clara, rápida y eficaz como sistema de comunicación que el de los consejos ciudadanos".

Otro aspecto se refiere al *punto de interacción* entre el gobierno y la ciudadanía. Las reformas inspiradas en la NGP establecen como punto de interacción al cliente-ciudadano individualmente concebido como el centro de las iniciativas emprendidas y como el elemento clave de la evaluación final del programa. De hecho, la NGP sostiene la necesidad de romper con una visión uniforme de los problemas; es necesario individualizar el análisis de las preferencias de ese cliente-ciudadano para atender mejor sus necesidades. Por otra parte, las reformas que

buscan fortalecer las prácticas democráticas en espacios locales deben recurrir sistemáticamente a convocar al ciudadano como integrante de comunidades y grupos sociales que comparten inquietudes y aspiraciones. Así, este tipo de reformas elige como punto de interacción a grupos sociales diversos, la dinámica de interacción es de naturaleza colectiva al promover la acción comunitaria como el motor de dichos programas. Es claro que un tipo de reformas inhibe la acción comunitaria y privilegia la individualidad de la relación gobierno-cliente, mientras que el otro tipo de reformas promueve la acción comunitaria y privilegia la colectividad de la relación gobierno-sociedad civil.

Diversos ejemplos en algunos gobiernos municipales ilustran cómo en este caso también las reformas inspiradas en la NGP desplazan los esfuerzos de otro tipo de reformas. El caso de un gobierno local que va dejando de lado la atención a un sistema amplio de participación ciudadana en la forma de consejos de colonos, para privilegiar mediante una "atención personalizada" las demandas individuales, al recibir un día a la semana a ciudadanos para atender "solicitudes concretas" y abrir simultáneamente una página *web* con la posibilidad de que se comuniquen por este medio con áreas de atención a demandas. Es evidente que se trata de procesos diferentes, el problema es que un tipo de reformas desplace a otras al considerar que con la NGP se abarcan las soluciones integralmente.

Un tercer aspecto que se debe mencionar se refiere al *contenido de las decisiones*. Las reformas inspiradas en la NGP hacen de la racionalidad técnica el elemento central en el contenido de las acciones gubernamentales con una idea de optimización de los recursos como resultado de la capacidad de medición del desempeño. Por ello, si el alineamiento a la racionalidad técnica implica disminuir el número de participantes en el proceso de decisión, así debe hacerse. Incluso la insistencia en devolución de poder de decisión al gerente público parte de esta idea de que el experto preferentemente debe orientar las decisiones sin interferencias políticas, burocráticas o de otro tipo. Evidentemente las reformas promotoras de mayor democracia en las prácticas gubernamentales locales no comparten esta idea. En esta lógica, la construcción de las decisiones es lo más importante del proceso, incluso más que los resultados obtenidos. Es la construcción colectiva y políticamente regulada de las decisiones lo que fortalece la democracia local,

y esta dinámica es un producto en sí mismo. En ocasiones el resultado final es sólo el pretexto administrativo para construir democracia local. Al igual que en casos anteriores, los gobiernos municipales en la búsqueda por resultados optan por descentralizar "hacia dentro" el gobierno municipal dejando para otro momento la descentralización "hacia fuera", es decir, hacia la ciudadanía. Ejemplos de este tipo de comportamientos se encuentran con frecuencia. Como el caso de un gobierno municipal que había venido promoviendo desde varios periodos gubernamentales el *presupuesto participativo* como un mecanismo en que la ciudadanía[11] por medio de representantes decide las prioridades y la asignación presupuestal por barrios con resultados evaluados como positivos por los ciudadanos. Dicho programa fue sustituido por un sistema de simple consulta rápida a ciudadanos con la idea de "hacer más expedito el proceso y técnicamente más eficiente", impidiendo así los procesos de deliberación entre ciudadanos, elemento central en la construcción de prácticas democráticas locales.

Estos resultados coinciden con lo estudiado por Naschold y Daley (1999), quienes al analizar seis gobiernos locales reconocidos como innovadores en el ámbito internacional, observan que las reformas administrativas inspiradas en la NGP se consolidaron más fácilmente que aquellas que buscaban democratizar las relaciones con ciudadanos. En dicho estudio se observa que en dos casos se logró generar una "coevolución" entre los dos procesos, lo que, desde la perspectiva de estos autores, se habría debido a una coalición entre administradores y políticos del gobierno local. Al parecer habría algunos casos en la muestra que nosotros retenemos donde efectivamente ambos procesos se han logrado articular de forma complementaria; sin embargo, parecerían ser casos excepcionales.

Sólo con la idea de sistematizar algunas de las más claras diferencias de orientación y contenido de las reformas inspiradas en la NGP y aquellas que buscan una nueva gobernanza democrática, se presenta el cuadro 3.

[11] La adopción del presupuesto participativo se ha dado en varias experiencias municipales en México, aun cuando en ocasiones no sea bautizado de esa manera. Los resultados de estas experiencias todavía no han sido sistemáticamente estudiados en México, aunque en contextos de origen de este tipo de prácticas como el brasileño, se ha estudiado bastante. Véase Avritzer (2000 y 2002), Font (2004), Fung (2003), Goday (1998), Souza (2002) y Cabannes (2004).

CUADRO 3. Algunas diferencias de orientación y contenido en reformas NGP y democratización de gobiernos locales

	Nueva Gerencia Pública	*Nueva Gobernanza Democrática*
Fines buscados	• Mayor eficiencia • Eficacia en resultados	• Mayor legitimidad en la acción pública
Valores de referencia	• Competencia • Innovación	• Cooperación • Consensos
Tipo de interacción	• Interacción del gobierno con individuos	• Interacción con grupos y comunidades
Método de conducción de reformas	• Conducidas por especialistas y expertos	• Conducidas por líderes del gobierno y de la sociedad
Estrategias de reforma	• Endógenamente diseñadas	• Exógenamente construidas
Premisas de decisión	• Centradas en resultados	• Centradas en el proceso colectivo
Medios utilizados	• Descentralización a los gerentes públicos	• Descentralizados a grupos sociales y ciudadanos
Ritmo de las reformas	• Intenso, orientadas a resultados en corto plazo	• Gradual, orientadas al mediano plazo
Indicadores de medición	• Satisfacción del usuario • Calidad y eficiencia en el desempeño	• Compromisos compartidos entre gobierno y ciudadanos

Comentarios finales

Es claro que la NGP domina el panorama de reformas gubernamentales desde hace varias décadas. En ocasiones como un simple discurso simbólico que legitima, dado que se promueve la idea de que las reformas emprendidas más allá de los magros resultados "están inspiradas en las herramientas que se están adoptando en los países de mayor nivel de desarrollo en el mundo". Aunque en otras ocasiones dichas reformas se han adoptado como verdaderas prácticas cotidianas que han podido clarificar procesos de producción de bienes o servicios, identificar resultados y asignar de mejor manera los recursos presupuestales.

Como se ha podido ver en el estudio que aquí se presenta, incluso un número importante de municipios mexicanos ha venido adoptando reformas inspiradas en la NGP, en algunos casos como un paquete integral de cambio, en otras sólo como elección de algunas herramientas que pueden mejorar la calidad de los gobiernos locales. Sin embargo, en contextos que atraviesan por un cambio político importante, como es el caso mexicano que transita de forma paulatina a la democracia en las prácticas no sólo electorales sino también gubernamentales, las reformas de NGP pueden ser disonantes e interferir con otro tipo de reformas que buscan fortalecer las prácticas democráticas en los espacios locales.[12]

Efectivamente, se trata de estrategias que simultáneamente intentan crear gobiernos que funcionen mejor y que además sean políticamente más responsables y democráticos, pero es claro que en ocasiones la coexistencia de ambos tipos de reformas no es complementaria, más bien lleva a optar por una línea de reformas en detrimento de otra.

[12] Resulta interesante observar que actualmente también los gobiernos locales de los países desarrollados enfrentan la misma problemática, por un lado la preocupación por involucrar más a la ciudadanía en los asuntos públicos locales –mediante mecanismos de participación ciudadana como la revocación de mandato (Feiock y Yang, 2005), los presupuestos participativos (Berner y Smith, 2004) así como la participación del público ciudadano en órganos de gobierno comunitario (DeSantis y Hill, 2004)–; y por otro lado el interés por adoptar técnicas administrativas de vanguardia que mejoren la gestión local –mediante el uso de herramientas de la nueva gerencia pública novedosas como la técnica denominada *balance scorecard* (Askim, 2004) así como indicadores del desempeño no financiero (Smith, 2004)–. Sin embargo, a diferencia de México, en estos países ambas estrategias de política parecen ser no disonantes.

No obstante, no se trata de insinuar que la NGP es un proceso que inhibe la democratización de la acción pública, más bien el problema consiste en que no es una prioridad para este tipo de gerencia el fortalecimiento de las prácticas democráticas; su orientación es claramente a la eficiencia en la operación de las acciones del gobierno. Como bien lo resaltan autores como Brugué (1996), DeLeon y DeLeon (1997), o Bale y Dale (1998), la NGP no se preocupa por introducir demasiado la dimensión democrática ni en sus postulados ni en sus herramientas de acción. Además, las realidades que dieron origen a esta corriente de reformas no atravesaban por problemas de fragilidad de sus instituciones democráticas, sólo atravesaban por problemas de eficiencia gubernamental.

Lo importante para un gobierno local, en una realidad como la mexicana, es estar alerta a las complejidades de emprender simultáneamente procesos de reforma que no se articulan de manera natural. En la medida que se esté consciente de los riesgos se podrán desplegar estrategias más amplias de integración de coaliciones entre administradores y políticos locales, con el fin de evitar que los procesos se obstaculicen y disputen discursos y espacios de acción gubernamental. En la medida en que las reformas inspiradas en la NGP tengan un "acompañamiento público" que no les permita desviarse a un contenido sólo tecnocrático, estas iniciativas podrán sintonizarse con la democratización local. De no hacer compatibles las estrategias del *New Public Management* con la construcción de una *New Public Governance*, los gobiernos municipales mexicanos estarán consumiendo energía innecesariamente, y estarán aplazando el necesario fortalecimiento de instituciones democráticas en la acción pública local.

BIBLIOGRAFÍA

Askim, Jostein (2004), "Performance Management and Organization Intelligence: Adapting the Balanced Scorecard in Larvik Municipality", *International Public Management Journal*, vol. 7, núm. 3.

Avritzer, Leonard (2000), "Public Deliberation at the Local Level: Participatory Budgeting in Brazil". Documento presentado en la Conferencia Democracia Deliberativa, en Wisconsin.

—— (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Nueva Jersey, Princeton University Press.

Bale, M. y T. Dale (1998), "Public Sector Reform in New Zealand and its Relevance to Developing Countries", *World Ban Research Observer,* 13 (1).

Barzelay, M. (2002), "Origins of the New Public Management: an International View from Public Administration/political Science", en K. McLaughlin y S. Osborne (eds.), *The New Public Management: Current Trends and Future Prospects,* Londres, Routledge.

—— (1992), *Braking Through Bureaucracy*, California, University of California Press.

Berner, Maureen y Sonya Smith (2004), "The State of the States: A Review of State Requirements for Citizen Participation in the Local Government Budget Process", *State and Local Government Review*, vol. 36, núm. 2.

Borins, Sanford (2002), "New Public Management, North American Style", en K. McLaughlin y S. Osborne (eds.), *The New Public Management: Current Trends and Future Prospects,* Londres, Routledge.

—— (1998), *Innovating with Integrity. How Local Heroes are Transforming American Government,* Washington, DC, Georgetown University Press.

Brugué, Quim (1996), "La dimensión democrática de la nueva gestión pública", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6, pp. 45- 58.

Bureau of the Census (2002), *Census of Governments,* vol. 1, núm. 1, Government Organization, U S Department of Commerce. www.census.gov/prod2003pubd/geoxi.pdf

Cabrero, Enrique (2005), *Acción pública, desarrollo, y gobierno local*, México, Fondo de Cultura Económica.

—— (1999), "Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales", en Cabrero y Nava (coord.), *Gerencia Pública Municipal*, México, Porrúa-CIDE.

Cabannes, Yves (2004), *Local Finance and Participative Budgeting: Backwround Document.* Seminario de la URB-AL, Porto Alegre.

Canadians Fundation for the Americas (FOCAL) (2004). *Report on Local Governments and Decentralization in Canada*, FOCAL.

Chávez, Octavio y Jaime Villasana (2004), "El administrador municipal", In-

ternational City/County Management Asociation (ICMA), documento interno *www.icma.org/mexico.*

Christensen, T. y P. Laegreid (2001), "Administrative Reform Policy: The Challenges of Turning Symbols into Practice". Ponencia presentada en Sixth National Management Research Conference, School of Public Environmental Affairs, Bloomington. Indiana University, 18-20 de octubre.

Dawson, S. y C. Dargie (2002), "New Public Management: A Discussion with Special Reference to UK Health", en K. McLaughlin y S. Osborne (eds.), *The New Public Management: Current Trends and Future Prospects,* Londres, Routledge.

DeLeon, L. y P. DeLeon (1997), "The Democratic Ethos and Public Management", ponencia presentada en la 4th National Public Management Research Conference, Atenas, Grecia.

DeSantis, Victor S. y David Hill (2004), "Citizen Participation in Local Politics: Evidence from New England Town Meetings", *State and Local Government Review,* vol. 36, núm. 3.

Donahue, J. (2001), "Jamming in the Symphony", *Occasional Papers Series,* Institute for Government Innovation, JFK School Harvard University.

Duran, P. (1999), *Penser l'action publique,* París, LGDJ.

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

Feiock, Richard C. y Seung-Burn Yang (2005), "Factors Affecting Constitutional Choice: The Case of the Recall in Municipal Charters", *State and Local Government Review,* vol. 37, núm. 1.

Fondo Monetario Internacional (2004), *Government Finance Statistics, Yearbook 2004,* FMI.

Font, J. (2004), "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías", en Ziccardi A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local,* México, IIS-UNAM-Comecso-Indesol.

Fung, Archong (2003), "Recipes for Public Spheres", *Journal of Political Philosophy,* vol. 11.

Goday, L. (1998), "Presupuesto Participativo en la ciudad de Buenos Aires. Primera experiencia en Argentina", *Revista Pobreza Urbana & Desarrollo: Presupuesto Mundial Participativo,* año 87, núm. 17, Buenos Aires, Programa FICONG, IIED-AL, pp. 26-29.

Gruening, G. (2001), "Origin and Theoretical Basis of New Public Management", *International Public Management Journal,* 4, Nueva York, Pergamon, pp. 1-25.

Hood, C. y M. Jackson (1991), *Administrative Argument,* Dartmouth, Aldershot.

Hope, K.R, Sr. (2002), "The New Public Management: A Perspective from Africa", en K. McLaughlin y S. Osborne (eds.), *The New Public Management: Current Trends and Future Prospects,* Londres, Routledge.

Kettl, D. (1999), "The Global Revolution: Reforming Government-Sector Management", en Bresser y Spmk (eds.), *Reforming the State. Managerial Public Administration in Latin America,* Lynne Riener Publishers.

Kettl, D. (1995), "Building Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers", en Kettl y DiIulio, *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform,* Washington, Brookings.

—— (2000), *The Global Public Management Revolution. A report on the Transformation of Governance,* Washington, Brookings Institution Press.

Lynn, L. (1996), "Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva admnistración pública", *Gestión y Política Pública,* vol. 2, México, CIDE.

Mathiasen, D.G. (1999), "The New Public Management and its critics", *International Public Management Journal,* 2, vol. 1, Nueva York, Pergamon, pp. 90-111.

McCourt, W. (2002), "New Public Management in Developing Countries", en K. McLaughlin y S. Osborne (eds.), *The New Public Management: Current Trends and Future Prospects,* Londres, Routledge.

Moon, M.J. y P. DeLeon (2001), "Municipal Reinvention: Managerial Values and Diffusion among Municipalities", *Journal of Public Administration Research and Theory,* 11, 3, Transaction Publishers.

Naschold, F. (1997), "Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung: eine internacional vergleichende Zwischenbilanz", en F. Naschold, M. Oppener y A. Wegener, *Innovative Kommunen. Internationale Trends and deutsche Erfahrungen,* Stuttgart, Berlín, Colonia, Kohlhammer.

Naschold, F. y G. Daley (1999), "Learning from the Pioneers: Modernizing Local Government", *International Public Management Journal,* 2, 1.

—— (1999), "The Strategic Management Challenge: Modernizing Local Government", *International Public Management Journal,* 2, 1.

—— (1999), "The Interface Management Frontier: Modernizing Local Government", *International Public Management Journal,* 2, 1.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries,* París, OECD.

Osborne, D. y T. Gaebler (1992), *Reinventing Government,* Penguin Books.

Peters, B.G. (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models,* Lawrence, KS, Kansas University Press.

Pollit, Ch., J. Birchall y K. Putnam (1998), *Decentralising Public Service Management,* Londres, Macmillan Press.

Premio Gobierno y Gestión Local (2001-2004), *Prácticas municipales exitosas,* tomos I, II, III y IV, México, CIDE/Fundación Ford.

Schedler, K. e I. Proeller (2002), "The New Public Management: A Perspective from Mainland Europe", en K. McLaughlin y S. Osborne (eds.), *The New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Londres, Routledge.

Smith, Kenneth Alan (2004), "Voluntary Reporting Performance Measures to the Public. A test of Accounting Reports from U.S Cities", *International Public Management Journal*, vol. 7, núm. 1.

Souza, A. (2002), "Elaboración del presupuesto municipal participativo en la ciudad de Belo Horizonte (Brasil)", City Office Planning, Mayor's Office, Belo Horizonte. Disponible en *web*: *http:/habitat.aq.upm.es/bpal/onu/bp034.html.*

Statistics Canada, *2001 Census of Canada*, disponible en página *web*: *http://www12.statcan.ca/english/census01/home/index.cfm*

Steiner, R. (2000), "New Public Management in Swiss Municipalities", *International Public Management Journal 3*, Nueva York, Pergamon.

Thoenig, J.C. (1995), "De l'incertitude en gestion territoriale", *Politiques et Management Public*, 13, 3.

—— (1997), "Política pública y acción pública", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE.

ANEXO

Matriz de correlación entre variables que dan cuenta de las características de los municipios y los dos principales rubros de programas (servicios responsivos y aplicación de TI)

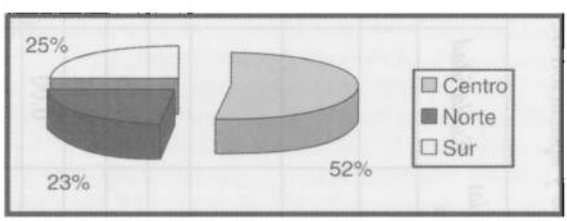
	Autonomía	*Alcalde privado*	*Funcionarios privados*	*Escolaridad*	*Tamaño*	*PRD*	*PAN*	*PRI*	*PSPR*	*TI*
Autonomía	1.00									
Alcalde privado	0.06	1.00								
Funcionarios privados	-0.10	0.15	1.00							
Escolaridad	0.24	-0.13	0.23	1.00						
Tamaño	0.09	-0.19	-0.05	0.15	1.00					
PRD	0.10	-0.01	0.00	0.11	-0.10	1.00				
PAN	0.13	0.13	0.02	0.00	0.22	-0.41	1.00			
PRI	-0.25	-0.01	0.03	-0.11	-0.18	-0.12	-0.66	1.00		
PSPR	0.13	-0.07	0.01	0.07	0.11	0.01	-0.01	0.09	1.00	
TI	-0.13	0.02	0.00	-0.11	-0.18	0.03	-0.04	-0.06	-0.63	1.00

Número de municipios que desarrollan programas estilo NGP y de participación ciudadana

	Municipios	*Programas*
Nueva Gerencia Pública	92	274
Participación ciudadana	108	188
NGP y Part. ciudadana	42	----

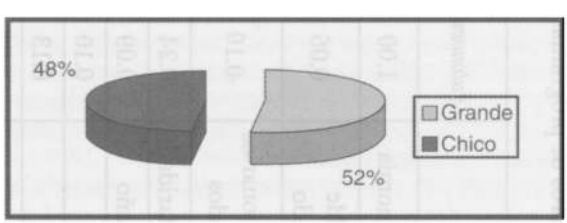
Principales características de municipios que desarrollan Programas de Participación Ciudadana (PPC)

GRÁFICA 7
Municipios que desarrollan PPC según región



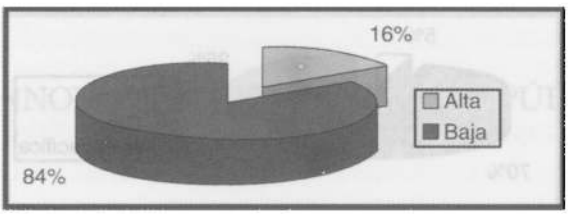
Fuente: Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE-FF (2001-2004); Encuesta sobre Desarrollo Institucional Municipal 2002 Indesol-INEGI.

GRÁFICA 8
Municipios que desarrollan PPC según tamaño



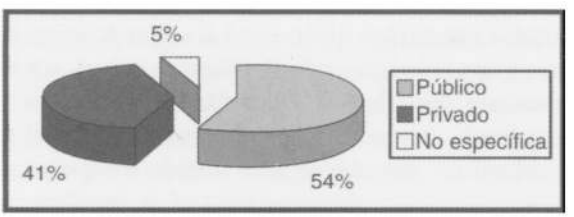
Fuente: Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE-FF (2001-2004); Encuesta sobre Desarrollo Institucional Municipal 2002 Indesol-INEGI.

GRÁFICA 9
Municipios que desarrollan PPC según autonomía financiera



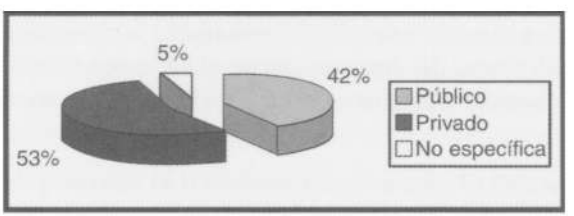
Fuente: Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE-FF (2001-2004); Encuesta sobre Desarrollo Institucional Municipal 2002 Indesol-INEGI.

GRÁFICA 10
Municipios que desarrollan PPC según proveniencia de alcalde



Fuente: Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE-FF (2001-2004); Encuesta sobre Desarrollo Institucional Municipal 2002 Indesol-INEGI.

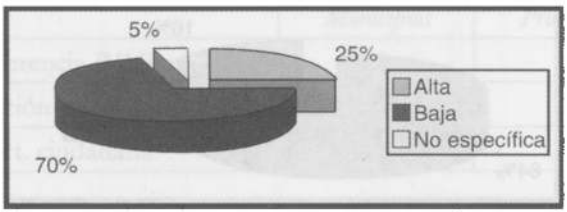
GRÁFICA 11
Municipios que desarrollan PPC según proveniencia de funcionarios



Fuente: Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE-FF (2001-2004); Encuesta sobre Desarrollo Institucional Municipal 2002 Indesol-INEGI.

GRÁFICA 11

Municipios que desarrollan PPC según escolaridad de sus funcionarios



Fuente: Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE-FF (2001-2004); Encuesta sobre Desarrollo Institucional Municipal 2002 Indesol-INEGI.

LA INNOVACIÓN EN LA GERENCIA PÚBLICA

GERENCIA DE LA CALIDAD Y LA INNOVACIÓN ORGANIZATIVA EN CANADÁ*

*James Iain Gow***

545 G7/1/31

El tema que me ocupa sería extraordinariamente aburrido, como parte importante de la administración pública, si no fuera tan interesante. Más aún, se requiere cierta dosis de perseverancia para atravesar los detalles a veces tediosos para llegar hasta los fascinantes temas que en él se plantean. Aunque la innovación organizativa puede tener muchos objetivos, lograr servicios de alta calidad al menor costo posible es uno de los puntos medulares de las reformas que actualmente se realizan a la administración pública. A su vez, éstas constituyen la principal razón para adoptar una gestión por resultados, a lo que el gobierno canadiense se ha comprometido.

Éste es el lazo de unión entre mis dos temas. Procederé en cuatro etapas. Primero, será necesario presentar algunos antecedentes para contextualizar las últimas reformas recientes. Segundo, esbozaré las últimas innovaciones organizativas, con especial atención en las agencias más o menos autónomas que instrumentan algunas políticas gubernamentales. Tercero, se describirán las políticas y actividades destinadas a mejorar la calidad de los servicios, dando un lugar de honor a la gestión por resultados. Cuarto, se evaluarán estas reformas como la versión actual de la acción racional. Mi conclusión será que, pese a una sensación de *déjà-vu*, están ocurriendo nuevas e importan-

* Ponencia presentada en la conferencia internacional "La Gerencia Pública en América del Norte", México, D.F., El Colegio de México, 27 de octubre de 2005.

** Deseo agradecer los valiosos comentarios de María Barrados, Robert Segsworth y Vicky Morrison.

tes innovaciones. No funcionarán tal como se ha planeado, pero sí cambiarán la forma en que los servidores públicos y los ciudadanos perciben los servicios públicos. Algunas de las razones por las que no funcionarán tal como se ha planeado son: *i)* los objetivos de la acción gubernamental no siempre son claramente especificados y comprendidos; *ii)* las reformas actuales politizan la administración de formas tales que pueden ser peligrosas en un sistema parlamentario; *iii)* una toma de decisiones totalmente racional es imposible, aun cuando nos lo pudiéramos permitir, y *iv)* no se ha prestado atención a los fundamentos teóricos (el modelo lógico, en la jerga contemporánea) de manera sistemática. Por fortuna, los funcionarios públicos de mayor rango están acostumbrados a vivir en la ambigüedad y harán lo posible para lograr que las reformas actuales funcionen.

Canadá tiene un tipo de gobierno westminsteriano o parlamentario. Esto significa que todos los miembros del gobierno, o el gabinete, forman parte de la legislatura, casi siempre de la Cámara de los Comunes, y que deben contar con su confianza para gobernar. Los ministros son, tanto colectiva como individualmente, responsables ante la Cámara: aunque puedan sobrevivir a algunas derrotas en la legislatura, si pierden un voto de confianza (como les ocurrió en noviembre de 2005) o un voto en una propuesta legislativa importante (en particular, una propuesta presupuestaria), el primer ministro debe renunciar y su gobierno junto con él.

Aunque está establecido que deben efectuarse elecciones cuando menos cada cinco años, el primer ministro es quien decide cuándo habrán de realizarse y, por lo general, esto ocurre antes del intervalo mencionado (el récord moderno es de seis meses, en 1980). Ello a veces ha producido gobiernos de coalición, como durante la primera guerra mundial, pero lo más frecuente es que surjan gobiernos de mayoría o, en algunos casos recientes (como el actual), gobiernos de minoría que sobreviven sólo en tanto la Cámara se los permite. En virtud del control que el primer ministro ejerce sobre la selección de los ministros y las designaciones de los altos mandos del gobierno y el sector público,[1] de la organiza-

[1] El primer ministro elige a los viceministros, embajadores, y directores y miembros de las corporaciones, dependencias, juntas y comisiones autónomas. Salvo los cargos más altos del sector público (*i.e.*, los viceministros), todos los funcionarios son elegidos por concurso.

ción del gobierno y de su agenda, siempre ha sido considerado *primus inter pares* con respecto a los miembros del gabinete. En años recientes se le ha reconocido como la figura predominante del gobierno.[2] De esta forma, la Cámara de los Comunes ejerce un fuerte control sobre el primer ministro y el gobierno, que rara vez es utilizado, pero aquél tiene la dirección activa de sus colegas y del gobierno.

El sistema político canadiense se caracteriza por imponer excepciones al modelo Westminster. Desde sus orígenes en 1867, Canadá ha sido una federación, lo que tiene dos consecuencias importantes en lo que se refiere al gobierno federal: en primer lugar, la división de poderes entre el gobierno federal y las provincias ha sido causa de conflictos y litigios frecuentes; en segundo, las provincias se han vuelto cada vez más poderosas y están lejos de ser socios subordinados del gobierno federal. Ellas son responsables de los principales servicios que ponen al gobierno en contacto con los ciudadanos: la salud, la educación, el trabajo y la asistencia social. El gobierno federal sigue empleando su poder para recaudar y aplicar los impuestos para intervenir en muchas áreas de competencia provincial, pero el sistema federal constituye una limitante mayor a la que debe hacer frente.

La segunda excepción es más reciente. En 1982, durante la polémica repatriación de la constitución británica, se hizo una enmienda a la constitución por la cual se incorporó la Carta de Derechos y Libertades. Aunque la legislación puede excepcionalmente anular la Carta, esto no ocurre a menudo y debe ser justificado por el gobierno respectivo. Ésta es una segunda limitante que el gobierno federal debe afrontar. La Suprema Corte es el árbitro de la legalidad de las leyes y ha atendido muchas impugnaciones de legislaciones derivadas de la Carta.

Una tercera excepción al modelo westminsteriano proviene de la tradición de los dos idiomas, que data de la Ley de Quebec de 1774. Desde 1969, el gobierno federal es oficialmente bilingüe en todos los asuntos que maneja desde la sede central y en aquellas áreas en las que los números justifican ofrecer los servicios en el idioma de la minoría. El bilingüismo se halla consagrado en la constitución de 1982, como también lo está el estatus de las comunidades aborígenes y de

[2] Savoie, 1999; Simpson, 2001.

los pueblos inuit como pequeñas naciones que son parte del Estado canadiense. Algunos gobiernos de la provincia de Quebec, francófona, han demandado también su estatuto como nación, pero éste no se encuentra presente en la constitución. En cambio, el gobierno federal ha enfrentado dos referenda sobre la soberanía de Quebec, el más reciente de los cuales fue derrotado por un muy pequeño margen (50.6% contra 49.4 por ciento).

Así, tenemos un sistema de gobierno parlamentario derivado de Gran Bretaña, pero en el que el Parlamento se halla lejos de ser supremo: está limitado por el federalismo, los derechos de la Carta, el idioma y las restricciones étnicas. Además del gabinete o gobierno y el Parlamento, los actores fundamentales de nuestra historia son dos dependencias y dos entidades independientes.[3] Las dos primeras son la Oficina del Consejo Privado, cuya cabeza permanente, el oficial del Consejo Privado, es el dirigente del servicio público, y la Junta del Tesoro, formada tanto por el Comité de administración del gabinete como por el secretariado que trabaja para dicho comité. Un agente independiente es el auditor general, quien verifica las cuentas públicas y las prácticas administrativas en nombre del Parlamento, sin dirección por parte del gobierno. El otro es la Comisión del Servicio Público, cuyas funciones consisten en administrar las contrataciones de servidores públicos y supervisar el funcionamiento correcto del sistema meritocrático para las designaciones.

La historia de la reforma administrativa de Canadá se desarrolló en un contexto específico. Desde el ángulo de la calidad, la primera gran reforma del siglo XX fue la introducción del sistema meritocrático en dos etapas (1908 y 1918), un régimen de contratación por concurso para todo el servicio público, con la dirección de la Comisión del Servicio Civil (CSC). Con ello, lo que se buscaba era contratar a aquellos candidatos que estuvieran mejor calificados para los puestos disponibles. Con el fin de alinear esta reforma con el movimiento de Administración Científica, entonces en auge en Estados Unidos, la

[3] Desde 2003 existe una nueva dependencia central, la Agencia de Administración de los Recursos Humanos del Servicio Público, cuyas funciones antes llevaban el Secretariado de la Junta del Tesoro y la Comisión del Servicio Público, pero ésta no juega ningún papel en nuestra historia.

CSC, después de llevar a cabo un estudio a fondo realizado por un bufete de consultores de Chicago, introdujo un sistema de clasificación basado en los requerimientos específicos de cada puesto, en lugar de tomar en cuenta las aptitudes generales del candidato.[4] En esta etapa, la eficiencia era el valor que se buscaba primordialmente, en una búsqueda de calidad dirigida hacia el interior.

A principios de los años treinta, la administración financiera se reformó para que el gobierno pudiera tener más control de la presupuestación y el gasto. El valor que aquí se buscaba era ajustarse a la ley, los reglamentos y las políticas gubernamentales. Este ciclo concluyó con la adopción de la Ley de Administración Financiera de 1951.

Inspirada en la Comisión Hoover de Estados Unidos, la Comisión Glassco para la Organización del Gobierno (1962-1964) recomendó una serie de reformas organizativas tendientes a liberar los servicios públicos de lo que consideró que era un control central sofocante. Poco después el gobierno canadiense fue arrastrado por la corriente de la presupuestación racional. En este caso, la búsqueda de calidad se enfocó en identificar los objetivos que los servicios trataban de alcanzar y vincular el gasto propuestado a dichos objetivos. En 1969 se implantó una especie de Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (SPPP), que tuvo como consecuencia directa la introducción, en los años setenta, del Sistema de Evaluación del Desempeño de las Operaciones (SEDO) para verificar que el dinero fuera bien empleado.

La eficiencia seguía siendo primordial. El SEDO evaluaba aspectos como el costo unitario de la producción, pero no la efectividad general de los programas de gobierno. La evaluación de los programas nació también en esa época, para abordar esa tarea más compleja. En 1977 el auditor general, quien afirmaba que el gasto del gobierno estaba fuera de control, obtuvo más facultades que le permitieron verificar no solamente la legalidad y la conformidad del gasto con los reglamentos y políticas oficiales, sino también su eficacia o su "valor por dinero". Una Comisión Real que se designó en aquel momento determinó que el gobierno federal había ignorado la administración, favoreciendo en su lugar la formulación de políticas. Al igual que el auditor general, recomendó ciertas acciones para que hubiera mayor rendición de cuen-

[4] Hodgetts *et al.*, 1972, pp. 67-69; Roberts, 1997.

tas por parte de los servidores públicos y, en particular, de los altos funcionarios, ante los ministros, el Parlamento y la ciudadanía.

Como veremos más adelante, el movimiento de Calidad Total tuvo cierto efecto en Canadá en los años ochenta, aunque hoy en día existen muy pocas referencias directas al mismo. A partir de este breve repaso podemos ver que el propósito de la mayoría de las primeras reformas del siglo XX era mejorar la calidad, pero el foco de atención evolucionó con el tiempo y pasó de buscar primariamente a la gente más calificada, a tener más control sobre el gasto, a hacer cambios en la organización para mejorar la administración, a la planeación y la toma de decisiones racionales, y a la evaluación y rendición de cuentas. El interés por optimizar los servicios ya estaba ahí, pero se prestaba poca atención a los ciudadanos como clientes, siendo este enfoque el sello distintivo del movimiento de Calidad Total.

Innovación organizativa para mejorar la calidad: medios alternativos para la provisión de servicios

En cierto sentido, el servicio público canadiense ha estado viviendo constantes e importantes reformas durante cuarenta años. Los cambios en los años sesenta fueron de tal magnitud que un servidor público de alto rango se refirió en 1971 a la "psicosis de saturación" que estaba afectando a sus colegas.[5] En los años setenta, los gobiernos liberales de Pierre Trudeau implantaron complejos sistemas de planeación para la formulación de las políticas públicas,[6] pero después de la crisis petrolera y la inflación galopante que le siguió, surgió una preocupación creciente por la buena administración y la rendición de cuentas.[7]

El retorno al poder del Partido Conservador en 1984, con el primer ministro Brian Mulroney, trajo consigo una versión moderada del enfoque conservador que entonces prevalecía en Londres y Washington. Su primer mandato mostró poco interés por mejorar la administración pública, pero trató de reducir el tamaño del gobierno federal. Se dio

[5] Laframboise, 1971.

[6] French, 1980.

[7] Lambert Commission, 1979.

cierto grado de desregulación, una cantidad moderada de privatizaciones de empresas públicas, una tendencia generalizada a la subcontratación y un intento sostenido por reducir los gastos discrecionales y controlar el déficit.[8] En su segundo mandato, durante el cual los cambios más importantes a las políticas públicas fueron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la implantación de un impuesto a las ventas federales, el gobierno de Mulroney efectivamente inició un importante estudio sobre la reforma, llamado Servicio Público 2000. Aunque contribuyó a dar más flexibilidad a la gestión del personal, la visión humanista que presentaba el estudio sobre los valores de la administración pública quedó aplastada por el peso de la difícil situación financiera que se presentó en los años noventa y ya no le restaba mucho tiempo de vida al impopular gobierno de Mulroney. Más tarde, en los pocos meses de su mandato, en 1993, su sucesora Kim Campbell redujo drásticamente el número de dependencias federales, de 32 a 24.

El gobierno liberal de Jean Chrétien fue un régimen tanto de recortes como de reformas. Después de su inicio en 1994 y de los dos ciclos de lo que se llamó la Revisión de Programas, el gasto federal se redujo de manera tajante y se eliminó el déficit (seguido de un periodo de superávit, a partir de 1998, que aún continúa). El tamaño del servicio público disminuyó en alrededor de 40%. Al mismo tiempo, ha sido evidente una acusada y persistente preocupación por reformar los servicios públicos restantes. Una de estas reformas comprende racionalizar y fortalecer la capacidad de las dependencias administrativas centrales para controlar los procesos de las políticas públicas. Otras, que han sido agrupadas con el título de Prestación Alternativa de Servicios (PAS), son de interés particular para mi análisis.

A finales de los años ochenta se registraron los primeros intentos por descentralizar la prestación de los servicios. El programa llamado Mayor Autoridad y Rendición de Cuentas Ministeriales proponía delegar algunas funciones administrativas a ciertos departamentos o unidades, a cambio de una rendición de cuentas muy estricta. Aunque el éxito del programa fue escaso, generó la idea de entablar acuerdos contractuales entre las dependencias y la entidad administradora del gobierno, la Junta del Tesoro, así como la idea de rendir cuentas con

[8] Bernier y Gow, 1994.

base en los resultados alcanzados. Influida por la política británica de los *Next Steps,* el sistema de agencias adoptado en Nueva Zelanda y el popular libro estadunidense sobre administración, *Reinventing Government,*[9] desde 1993 la PAS ha constituido un arma importante de la reforma a las políticas del gobierno actual.

El diagnóstico que derivó en el diseño de los *Next Steps* en Gran Bretaña también fue aceptado en Canadá.[10] El informe Ibbs (1988) sostenía que: *1)* el Servicio Civil era demasiado grande para manejarlo como una sola organización; *2)* "la sobrecarga ministerial hacía que se perdiera de vista el aspecto de la administración"; *3)* la libertad y responsabilidad de los administradores de nivel medio estaba amenazada por el exceso de controles jerárquicos, y *4)* no se estaba prestando suficiente atención a los resultados.[11] Los objetivos de la política canadiense de PAS son mejorar el servicio a la ciudadanía, ahorrar dinero, cambiar la cultura de la organización y acercar el nivel donde se toman las decisiones de instrumentación más cerca del nivel donde se prestan los servicios.[12]

El cuadro 1 muestra la variedad de tipos de PAS. Algunos de éstos no implican necesariamente reformas sino privatizaciones (subcontratación, fundaciones y contratación externa de empleados). Otros han existido desde hace mucho tiempo, como las corporaciones públicas y de la corona y los tribunales administrativos. De hecho, hasta donde abarcan las estadísticas modernas, el número de empleados del gobierno federal fuera del servicio civil o público ha sido mayor que el de los que se hallaban sometidos a toda la gama de controles centrales financieros y de personal. Los tipos de PAS que a nosotros aquí nos interesan son los de las nuevas agencias de servicios y las asociaciones. Pero incluso éstas no son nuevas, pues las encontramos ya en el servicio público pionero previo a la Confederación.[13] Lo que es nuevo hoy son el contexto y las formas precisas que adoptan estos mecanismos.

[9] Osborne y Gaebler, 1992.

[10] Esta idea la planteó la entonces presidenta del Instituto para la Reforma de las Políticas Públicas, Monique Jérôme Forget (Seidle, 1993, p. 17). Desde 2003, la señora Jérôme Forget es presidenta de la Junta del Tesoro de Quebec, en donde ha promovido activamente la PAS, en general, y las Asociaciones Público-Privadas, en particular.

[11] Jenkins y Gray, 1995, p. 73.

[12] Treasury Board Secretariat (en adelante, TBS), 2002a.

[13] Hodgetts, 1955; Heintzman, 1997.

CUADRO 1

Grados de autonomía en la Prestación Alternativa de Servicios

Tipo de organización	*¿Autonomía legal?*	*¿Sujeta a la LESP?*	*¿Empleados independientes?*	*¿Dirección ministerial?*	*¿Supervisión por la JT?*	*¿Controlada por el auditor general?*
Agencias operadoras especiales	No	Sí, casi todas	No	Sí	Sí	Sí
Agencias legisladas	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
Orgs. de servicios en departamentos	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Asociaciones	Posible	No	Posible	No	No (indirecta)	No
Contratación externa de empleados	Sí, privada	No	Sí	No	Contrato	No
Corporaciones de la corona	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí o conjunta
Fundaciones	Sí, privada	No	Sí	No	No	No

Fuentes: Treasury Board of Canada, *Scope of ASD*, Ottawa, 2002; Aucoin, 2003.

Agencias de servicios

En el caso de las agencias de servicios, las hay de dos tipos: las Agencias Operadoras Especiales (AOE) y las agencias de servicios legisladas. Las AOE fueron la primera versión canadiense de las agencias *Next Steps* del Reino Unido, pero han sido mucho más tímidas que el modelo original. Creadas dentro de los departamentos, poseen autonomía limitada y negociada, que es revocable; a menudo incluye la libertad de tener que recurrir a los servicios centralizados comunes del gobierno.[14] Salvo muy pocas excepciones, sus empleados están regidos por la Ley de Empleo del Servicio Público (LESP).[15] Aunque algunas de ellas operan con un fondo revolvente sobre la base de recuperación de costos, siguen sometidas a las políticas generales del gobierno o de su dependencia.[16] Son pequeñas unidades dentro de las dependencias (por lo general con unos pocos cientos de empleados), a las que se les otorga cierta autonomía de gestión a cambio de una administración más empresarial y rendición de cuentas basada en los resultados; ejemplos de éstas son la Oficina de Pasaportes, la Agencia de Traducciones y la Oficina Canadiense de la Propiedad Intelectual.

Las agencias de servicios legisladas son más parecidas a los modelos británico y neozelandés. Como lo indica su nombre, son creadas por ley y gozan del estatuto de corporaciones de la corona; son empleadoras independientes y ni su personal ni su gestión financiera están sujetos al control de las agencias centrales (el Secretariado de la Junta del Tesoro o la Comisión del Servicio Público). En lugar de esos controles tradicionales, tienen la obligación de elaborar un plan de negocios y de informar sobre los resultados obtenidos a la luz de ese plan. Sin embargo, no están totalmente exentas del control gubernamental, puesto que sus estatutos les requieren respetar la Ley sobre Idiomas Oficiales, la Ley de Privacidad, la Ley de Acceso a la Información y el Programa de Identidad Federal.[17] Estas agencias

[14] Zussman, 2002, p. 58.

[15] TBS, 2000a.

[16] TBS, 1996; Rogers, 1996.

[17] El Programa de Identidad Federal deja ver algo del dilema contemporáneo que vive el gobierno federal, en cuanto que exige a las dependencias y agencias que garanticen que los ciudadanos estén enterados de que sus programas son prestados por el gobierno federal.

legisladas no son muy numerosas, pero tienen muchos más empleados que las AOE. A la fecha, existen tres: la Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos (creada en 1997 y con 5 700 empleados al día de hoy), Parques de Canadá (1998, con 4 000 empleados) y la Agencia de Ingresos de Canadá (1999, con 43 400 empleados). Sumadas, emplean a cerca de 53 000 personas, lo que equivale a 31% del servicio público del país (este dato ascendió a 35% en 2001).[18]

La agencia canadiense de más reciente creación ilustra la confusión generada por un empleo laxo de la jerga administrativa. La Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (ASFC) fue creada por decreto ejecutivo (Decreto en Consejo) en diciembre de 2003, y su ratificación por ley ante el Parlamento está en proceso. La nueva agencia reunió a varias unidades que pertenecían al Departamento de Ciudadanía e Inmigración, la Agencia de Aduanas e Ingresos de Canadá y la Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos. Empero, aunque los últimos dos elementos provenían de agencias de servicios legislados, la ASFC no posee ninguno de sus atributos. Su presidente, quien es nombrado para un periodo de cinco años, tiene el nivel de un viceministro y maneja la agencia "sujeto a la dirección del ministro responsable", el procurador general. Su personal está regido por la Ley de Empleo del Servicio Público y sus fondos son asignados anualmente por el Parlamento.

Por tanto, la ASFC es más bien una Agencia Operadora Especial que una Agencia de Servicios Legislada, pero es más grande (10 400 empleados) y posee facultades más delicadas que la mayoría de las AOE. El uso informal del lenguaje queda de manifiesto al revisar la lista de las seis "agencias" incluidas en la Cartera de Prevención en Seguridad Pública y Emergencias (*Public Safety and Emergency Preparedness Portfolio*). Además de la ASFC, están incluidos: el Centro de Armas de Fuego de Canadá, el Servicio Canadiense de Seguridad e Inteligencia, el Servicio Correccional de Canadá, la Policía Real Montada de Canadá y la Junta Nacional de Libertad bajo Palabra.

[18] Glor, 2001.

Las asociaciones y los convenios de colaboración

Las asociaciones y los convenios de colaboración no entran en categorías claramente definidas. Algunos son asociaciones legales, pero muchos otros son simples colaboraciones que dependen del apoyo continuo de las organizaciones participantes. Estas colaboraciones se dan entre dependencias y agencias con gobiernos provinciales y municipales,[19] y con organismos privados y sin fines de lucro. Implican algo más que un convenio contractual para la prestación o el suministro de bienes o servicios, pues también involucran cierta responsabilidad y riesgos compartidos.[20] Ejemplos de éstas son el Puente de la Confederación entre la Isla Príncipe Eduardo y New Brunswick; *TERANET*, un servicio electrónico de registro de tierras; el Instituto de Servicios para Ciudadanos, y los centros Negocios Canadá, mediante los cuales 35 miembros de todos los niveles de gobierno, organismos empresariales e instituciones académicas brindan servicios de ventanilla única a las pequeñas y medianas empresas.[21] Existen demasiados para poder contabilizarlos en un censo o encuesta, pero representan una parte muy importante del paisaje administrativo contemporáneo de Canadá.

Actualmente está en curso un experimento de gestión interna colaborativa que representará una innovación mayor tanto en la estructura como en la operación del gobierno federal. Se está creando un departamento llamado Servicio Canadá (*Service Canada*), que ofrecerá una ventanilla única para que los ciudadanos y empresas puedan disponer de los servicios que ofrece el gobierno federal. A la fecha, 21 500 empleados que trabajan para el organismo en formación están distribuyendo cheques de pensiones y seguro de empleo, y operan el sistema de información telefónica del gobierno (1-800-Canada).[22] Cuando concluya este cambio, en 2008, Servicio Canadá dará empleo a entre 25 y 30 mil personas. Esto es un experimento muy importante de gestión horizontal, que tiene el propósito de derribar las barreras puestas a las estructuras verticales tradicionales que impiden la presta-

[19] Bakvis y Juillet 2004; Bourgault, 2002.

[20] Zussman, 2002.

[21] Zussman, 2002 y 1998.

[22] www.servicecanada.gc.ca/-7k

ción expedita de los servicios a la ciudadanía. No son, como los otros cambios estructurales descritos, una suerte de descentralización, sino más bien un reagrupamiento que hace uso de otras herramientas contemporáneas de gestión, como la tecnología de información.

Muchos de los involucrados tienen fe en las asociaciones público-privadas,[23] pero los escépticos señalan que el gobierno corre más riesgos que el socio privado y que,[24] cuando organismos privados desempeñan tareas públicas, siempre hay ambigüedades. En uno de los pocos estudios sistemáticos sobre el gobierno federal, el auditor general identificó 77 nuevos convenios de colaboración y delegación, que implicaban un gasto anual de más de cinco mil millones de dólares canadienses, y consideraba que estos nuevos convenios ponían en riesgo la rendición de cuentas, pues había "escasos informes de desempeño, muchos mecanismos contables débiles y una atención inadecuada a la transparencia y a la protección de la confianza pública".[25] De acuerdo con Barrados *et al.*, de los diez convenios de delegación verificados por la Oficina del auditor general, sólo uno contenía una disposición para poner término al convenio en caso de que alguna de las partes faltara a sus obligaciones.[26]

El problema básico, según el auditor general, era que el gobierno no tenía un marco de rendición de cuentas consistente y general. El meollo de la cuestión era la responsabilidad del gobierno federal: "En nuestra opinión, el gobierno federal sigue siendo responsable ante el Parlamento por el uso que se haga de los impuestos, bienes y autoridad federales, independientemente de las herramientas que utilice o los convenios que establezca con socios para alcanzar sus objetivos públicos".

Lo que resulta claro de los convenios de PAS es que van más allá de las meras cuestiones de la administración eficiente y efectiva, pues suscitan asuntos de interés público. En su documento más reciente sobre la política de PAS, el Secretariado de la Junta del Tesoro plantea varias preguntas que ayudan a determinar si una propuesta cumple con

[23] Peach y Rasmussen, 2005; Téléscope, 2005.

[24] Whorley, 2001; Rouillard *et al.*, 2004; Rouillard y Burlone, 2005.

[25] Auditor General, noviembre de 1999.

[26] Barrados *et al.*, 2000, p. 507.

la prueba del interés público.[27] Las 19 preguntas (véase el Anexo 1) muestran que el gobierno quiere impulsar la innovación y el servicio a los ciudadanos, a la vez que proteger los intereses de los ministros y los miembros del Parlamento, los valores y la ética tradicionales del servicio público, el bilingüismo oficial y el servicio público como "una institución nacional coherente".

En lo que parecería ser la mejor tradición canadiense de moderación extrema, el gobierno ha adoptado la PAS de manera cautelosa y experimental, no como los ideólogos comprometidos.[28] Sin embargo, Glor[29] y Gow[30] sostienen que aunque quizá no esté presente una ideología, los resultados son bastante radicales. El recorte del servicio público y el logro de una serie de superávit presupuestarios, que es un rasgo único de los países desarrollados, muestran que a veces el pragmatismo puede llegar a ser despiadado. A lo que todos los tipos de PAS apuntan es a la importancia de la gestión y la rendición de cuentas basada en resultados. En todas sus expresiones, la llave para el éxito es la capacidad de formular metas claras y, después, medir el grado de éxito o fracaso en el logro de las mismas. Sin esa garantía, la PAS, sea mediante delegación de la responsabilidad administrativa o mediante una responsabilidad compartida con socios externos, puede desviarse y alejarse de los propósitos y valores de las políticas públicas. El éxito de la PAS depende de que se le pueda responsabilizar por el uso que haga de las facultades y los recursos que se le otorgan.

Gestión por resultados

Como mencioné antes, en los años ochenta el gobierno canadiense mostró cierto interés por el movimiento de Calidad Total. La versión radical de Deming no llamó la atención, pero sí hubo mucho interés por la versión más pragmática de búsqueda de la calidad. La Oficina del auditor general consiguió un sorpresivo *best seller* cuando publicó

[27] TBS, 2002a.
[28] Aucoin, 1995 y 2002; Borins, 2002b; Zussman, 2002; Pal, 2004.
[29] Glor, 2001.
[30] Gow, 2004.

un extracto de su informe de 1988 al Parlamento, como un cuadernillo llamado *Characteristics of Well Performing Organizations* (Características de las organizaciones con buen desempeño). Basada en el estudio de organizaciones que tenían reputación por su alto desempeño, la moraleja era similar a la de *In Search of Excellence*, de Peters y Waterman, un estudio cualitativo de gran interés para los profesionales. El riguroso método de buscar oportunidades para mejorar la productividad del sistema sin prestar mucha atención a las diferencias en los logros personales resultó poco atractivo para Canadá, o incluso en Estados Unidos. Sin embargo, lo que sí se tomó fueron dos ideas muy afines al MCT, "el constante énfasis retórico en la necesidad de mejorar la calidad del servicio y un acento igualmente decidido en la satisfacción del cliente".[31]

Podría decirse que cierto tipo de control de calidad está presente en la actual Revisión del Gasto, como también lo estuvo en las revisiones de los programas de los años noventa. Se pide a los servidores públicos que identifiquen aquellos programas o actividades que podrían recortarse o reducirse con el fin de liberar dinero para otros gastos más importantes o urgentes. Sin embargo, éste no es el sentido en el que suele usarse la idea de calidad (y yo me apegaré a ese sentido), que se relaciona con la calidad de los resultados producidos por la acción administrativa.

El presente resumen consta de tres partes, que describen, primero, la versión actual de la política pública del gobierno denominada "Resultados para los canadienses"; segundo, los "Lineamientos para la rendición de cuentas administrativa basada en resultados"; y tercero, la "Iniciativa para el mejoramiento de los servicios" y las medidas relacionadas con la satisfacción del cliente para conseguir tal fin.

Resultados para los canadienses

Desde 1995 el gobierno de Canadá ha seguido la política general de presentar a los ciudadanos y al Parlamento una síntesis de los resultados logrados en la prestación de los servicios públicos. A partir de esto surgió el informe anual de desempeño, que presenta el presidente de la Junta

[31] Connor, 1997.

del Tesoro. En 2000, el gobierno emitió un nuevo comunicado sobre políticas, denominado *Results for Canadians*,[32] que incluía una nueva política en materia de calidad, enfocada en cuatro áreas: los ciudadanos, valores claros para los servidores públicos, gestión por resultados, y un moderno programa de contraloría para garantizar un gasto responsable. Cabe mencionar aquí dos rasgos innovadores de dicho documento: primero, no se trataba de un método tipo empresarial que tuviera la vista fija solamente en el resultado final. El documento señalaba que la atención a los resultados debía también contemplar aspectos de interés público, tales como la imparcialidad y la equidad hacia los ciudadanos, y la gestión en defensa de los contribuyentes. La segunda innovación era un informe anual llamado *Canada's Performance* ("Desempeño de Canadá"), en el que el presidente de la Junta del Tesoro expone de manera sintética los progresos o retrocesos del país en las principales categorías de los indicadores sociales. El cuarto informe anual (2004) afirma que Canadá es "una de las pocas naciones del mundo que publica este tipo de informes". Ya en 1999, en *Managing for Results*, la Junta del Tesoro hablaba de un "esfuerzo estupendo" por reunir información de todas las dependencias y agencias del gobierno para ofrecer una síntesis. Sin embargo, el resultado de esto es un estudio muy costoso y que corre el riesgo de sacar a relucir áreas de problemas y debilidades, lo que sólo puede ayudar y satisfacer a los partidos de oposición y a otros oponentes del gobierno. En estos primeros informes, las cifras positivas superan por mucho a las negativas, pero sin duda hay razones para discutir cuáles son los indicadores más apropiados y los periodos de evaluación más relevantes (suelen variar de un área a otra).

Lineamientos para la rendición de cuentas basada en resultados

Un año después del anuncio de *Results for Canadians*, la Junta del Tesoro implantó los "Lineamientos para la rendición de cuentas administrativas basada en resultados".[33] Al parecer, ésos eran los lineamientos a los que apelaba el auditor general en su informe de 1999, antes mencionado, con el fin de proteger la rendición de cuentas en los nuevos

[32] TBS, 2000a.
[33] TBS, 2001.

convenios de colaboración. En efecto, no difieren mucho de los que su sucesora propuso en 2002. Al mismo tiempo, los Lineamientos son sin duda el resultado de la evolución de las ideas del gobierno y la administración con respecto a la evaluación y la medición del desempeño. En el cuadro 2 se presenta un resumen de los Lineamientos. Se concibieron como un marco autogestionado para que las dependencias o agencias instrumentaran sus políticas, programas o iniciativas, pero hasta ahora los ha conducido el Secretariado de la Junta del Tesoro, con retroalimentación por parte de las dependencias y agencias.

Se pretende que estos lineamientos cubran todos los pasos: cuál es la estructura de control o la división de las funciones y responsabilidades; el modelo lógico o los vínculos entre recursos utilizados y resultados esperados a partir de ellos; la estrategia para evaluar el desempeño, con la perspectiva de mejorar la gestión; la evaluación del trabajo que debe realizarse "para explicar por qué los resultados fueron o no alcanzados", y la presentación de informes de resultados.

Uno de los aspectos más sorprendentes de este nuevo esquema es la forma en que intenta ampliar la noción de resultados. Es cierto, los resultados y el desempeño que se evalúan al final del proceso se miden por la producción y el rendimiento, pero en la definición de éstos se incluyen las actividades internas y de servicio, así como los programas. En el proceso se definen seis áreas de atención, una sola de las cuales se refiere al servicio centrado en el ciudadano. Las otras son: capacidad de las políticas y los programas, potencial humano, gestión del riesgo, gestión o control del uso de los recursos, y rendición de cuentas. Todas estas áreas se consideran parte de los valores del servicio público y de una tradición de formación e innovación organizativas. En 2003, el Secretariado de la Junta del Tesoro publicó el *Código de valores y ética del Servicio Público de Canadá*, que incluye los cuatro tipos de valores mencionados antes: políticos, profesionales, éticos y ciudadanos.

Iniciativa para el mejoramiento de los servicios

Un componente del sistema de gestión por resultados es el mejoramiento de la prestación de servicios. Ya vimos la dirección que se tomó con Servicios Canadá y la estructura de ventanilla única que

CUADRO 2

Lineamientos para la rendición de cuentas administrativa del Secretariado de la Junta del Tesoro

<table>
<tr><td rowspan="2">Gobernanza y direcciones estratégicas
Las condiciones esenciales (coherencia interna, disciplina corporativa y alineamiento a los resultados) están presentes para brindar una dirección estratégica efectiva, apoyo al ministro y al Parlamento y para dar resultados</td><td colspan="3">Valores del servicio público
Mediante sus acciones, los jefes de los departamentos refuerzan constantemente la importancia de los valores y la ética del servicio público en la prestación de servicios a los canadienses (e.g., valores democráticos, profesionales, éticos y ciudadanos)</td><td rowspan="2">Resultados y desempeño
Se recaba y utiliza información relevante sobre los resultados (internos, servicios y programas) para tomar las decisiones de la dependencia, y los informes públicos son equilibrados, transparentes y fáciles de entender</td></tr>
<tr><td>Políticas y programas
La investigación departamental y la capacidad analítica se desarrollan y mantienen para garantizar alta calidad en las opciones de políticas, el diseño de programas y la asesoría a los ministros</td><td>Gente
El departamento tiene la gente, el ambiente de trabajo y la atención puesta en generar capacidad y liderazgo para asegurar su éxito y un futuro confiable para el Servicio Público de Canadá</td><td>Servicio centrado en el ciudadano
Los servicios están centrados en el ciudadano, las políticas y programas se desarrollan “de afuera hacia adentro”, y las sociedades se alientan y se administran efectivamente</td></tr>
</table>

	Administración de riesgos El equipo ejecutivo define claramente el contexto corporativo y las prácticas para manejar de manera proactiva los riesgos organizativos y estratégicos	**Gestión** El régimen de control departamental (bienes, dinero, gente, servicios, etc.) está integrado y es efectivo, y los principios que lo rigen son claros para todo el personal	**Rendición de cuentas** La rendición de cuentas por los resultados está claramente asignada para cada persona y es congruente con los recursos, y las facultades delegadas van de acuerdo con las capacidades	
	Formación, innovación y cambio en la administración El departamento administra por medio de innovación y transformación continuas, promueve la formación en la organización, el conocimiento de los valores corporativos, y aprende con su desempeño			

ahora se ha instrumentado. Otra parte de ese objetivo lo representa la tecnología de información o TI. La tercer vertiente de esta política es la llamada "Iniciativa para el mejoramiento de los servicios" (IMS).[34]

La IMS se propuso un objetivo simple: buscó que, durante el periodo 2000-2005, todos los departamentos y agencias evaluaron la satisfacción del cliente y mejoraron sus calificaciones en 10%. Una parte interesante de esta operación es el convenio de colaboración mediante el cual el gobierno federal, en asociación con otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, ha desarrollado la Herramienta Común de Evaluación, o cuestionario único, para verificar la satisfacción del cliente.[35] El Instituto de Servicios Centrados en el Ciudadano (ICSS por su nombre en inglés) ofrece este cuestionario a los organismos públicos, el cual presenta una lista central de preguntas, complementadas por opciones adicionales. Las preguntas centrales cubren la satisfacción, el desempeño (imparcialidad, esfuerzo, competencia, atractivo, privacidad, etc.) y los resultados. El ICSS reconoce que una calificación insatisfactoria puede ser legítima si es el resultado de la política existente o de alguna falla en la forma de calificar, pero la considera cuestionable si es producto de un servicio deficiente. Este último caso es el que desean corregir.

El ICCS y el Instituto de Administración Pública de Canadá se han dado a la tarea de organizar encuestas ciudadanas, la tercera de las cuales se publicó en enero de 2003, y en el otoño de este año se publicarán los resultados de una nueva encuesta. La de 2003, llamada *Citizens First 3*, continúa la tendencia de las primeras dos y concluye que hay cinco indicadores que representan 87% de la satisfacción del cliente: puntualidad, imparcialidad, cortesía, competencia y resultado. La puntualidad tiene la calificación más baja de todos los indicadores (51%) y, no obstante, es el que influye más en la satisfacción del cliente.

[34] TBS, 2000 y 2001; Marson y Schmidt, 2001.

[35] ICSS, 2003.

Primeros resultados

Estas iniciativas son relativamente nuevas, si bien la gestión por resultados tiene más de una década de experiencia, de una u otra manera. Aun así, se tienen ya algunos resultados concernientes tanto a los informes de desempeño por dependencia como a la IMS.

Durante años, los sucesivos auditores generales han examinado los informes de calidad del desempeño de las dependencias gubernamentales. En su informe relativo a tres dependencias (abril de 2005), la auditora general determinó que el progreso ha sido muy lento. Si bien la mayoría de los informes describe bien el contexto y los resultados planeados, "no se dan datos precisos sobre la producción y el rendimiento". Además, la información que sí proporcionan no siempre es creíble: "Presentar informes equilibrados, es decir, en los que se admitan las debilidades así como los éxitos, al parecer todavía no forma parte de la cultura del gobierno". Más aún, parecería que la información sobre el desempeño no se utiliza a menudo para mejorar la gestión. Presentar informes de desempeño no es una alta prioridad ni tampoco se incentiva mucho la adopción de buenas prácticas para la elaboración de los informes. A la velocidad con que están mejorando las cosas, llegar a una presentación de informes basada en el desempeño "podría tomar décadas, más que unos pocos años".

Los exámenes que yo mismo realicé sobre el desempeño de seis dependencias corroboran esas conclusiones. La mayoría de ellos ni siquiera intenta medir los resultados, mucho menos compararlos con las metas planteadas. Quizá la información real se encuentre en documentos que no están a disposición de los miembros del Parlamento y de la ciudadanía. Por otra parte, el auditor general cita un informe de 2001 del Comité de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes en el que, en las auditorías aleatorias que realizaron a los informes de desempeño, "los datos contenidos en dichos informes dan una representación razonable de los logros contra las metas y objetivos".[36]

La situación es mucho mejor en lo que se refiere a la satisfacción ciudadana con los servicios públicos, según lo revela *Citizens First 3*.[37]

[36] Auditor General of Canada, 2002, 5.15.

[37] Erin Research, 2003.

Los cinco indicadores de satisfacción de los ciudadanos se confirmaron en su estudio, siendo la puntualidad y el esfuerzo adicional ("la milla extra") los que requieren más atención. La buena noticia para el gobierno fue que todos mejoraron su reputación general en la prestación de los servicios. El gobierno federal, que había quedado detrás de las provincias y municipios en los dos estudios anteriores, mostró los índices más altos de mejoría, al subir de 47% en 1998 a 56% en 2002. Sin embargo, los servicios de los municipios siguen teniendo la mejor reputación entre los encuestados (59% en 2002).

La nueva y más importante contribución de *Citizens First 3* es el dato de que 56% de los encuestados estuvo de acuerdo con el enunciado: "Mi opinión sobre el gobierno está en gran medida determinada por la calidad del servicio que prestan los gobiernos". Consideran esto como una señal de que los esfuerzos aplicados a mejorar los servicios públicos podrían ayudar a contener la pérdida de confianza y credibilidad en el gobierno que se ha observado en los países democráticos en años recientes.

La calidad mediante la gestión por resultados: discusión

Si una persona se hubiera quedado dormida en los años noventa y despertara en la actualidad, quizá pensaría que siguen presentes los mismos problemas de antes y que los servidores públicos continúan exhortando como antes a que se manejen las cosas con más inteligencia y se brinde mejor servicio a los ciudadanos, a menor costo. Comparemos, por ejemplo, los títulos de una ponencia presentada por el entonces secretario de la Junta del Tesoro, con las declaraciones de su sucesor actual respecto de las reformas recientes:[38] entonces se llamaba Corrigiendo al gobierno, y ahora se dice Gobierno inteligente, pero los valores que se pretende maximizar son los mismos: servicio a los ciudadanos, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas. Empero, ahora existen nuevas actividades que antes no se llevaban a cabo y nuevas maneras de hacer algunas de ellas. El informe anual, *Canadian Performance Report*, así como los Lineamientos para una Rendición de

[38] TBS, 2005.

Cuentas Basada en Resultados, la Herramienta Común de Evaluación y las encuestas *Citizens First*, son verdaderas innovaciones, aunque suelan perderse en la marea de informes y declaraciones políticas que los acompañan.

Lo que quiero hacer ahora es alejarme un poco del detalle y preguntarme qué estamos haciendo. Son seis los tópicos principales.

Racionalidad

¿Todos estos nuevos arreglos son racionales?, ¿pueden serlo?, ¿a qué costo? En primer lugar, los Lineamientos para una Rendición de Cuentas Basada en Resultados están en perfecta continuidad con las iniciativas pasadas de administración racional. Se parecen mucho al modelo de toma de decisiones racional que planteó el Consejo Económico de Canadá en 1971, que a su vez era muy semejante al modelo que originalmente presentó Herbert Simon en *Administrative Behaviour*.[39] Sigue la misma cadena lógica del Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (SPPP).

Ahora bien, resulta difícil estar en contra de la racionalidad. Así como considerar los méritos es mejor que el favoritismo o el apadrinamiento para nombrar a los servidores públicos, así también cierta lógica en los programas del gobierno es mejor que el desperdicio y la corrupción.[40] Aun así, sabemos por las acciones contra la corrupción que el costo es mayor que el beneficio ganado cuando se trata de eliminar todos los defectos. Vistos más de cerca, los modelos propuestos no son expresiones totalmente numéricas de una lógica perfecta. Los actores son identificados como servidores públicos y, a veces, como forasteros, pero nunca como ministros y miembros del Parlamento. El gobierno ha renunciado a tratar de conseguir lo que Kamensky llamó

[39] Gow, 2003.

[40] Un ejemplo sorprendente de un programa irracional que fue impulsado con entusiasmo es el de la ocupación de tierras o colonización en Quebec, que fue durante mucho tiempo presentado y favorecido como la obra de la civilización cristiana, siendo pocos los que veían más de cerca para descubrir cómo estaba operando la política pública. Gow, 1986, p. 312.

el *método de puntajes (scorecard approach)*.[41] Al evitar todo tipo de cartas ciudadanas, se hace más difícil que los ciudadanos puedan saber cuáles son las metas de las dependencias o agencias y si están siendo alcanzadas y cómo.[42] En lugar de ello, el Secretariado de la Junta del Tesoro examina los informes de cada política, programa o iniciativa a la luz de los objetivos de la actividad y los resultados obtenidos. Además, lo que se requiere de los modelos lógicos es simplemente una relación plausible entre actividades y resultados.

Las siguientes consideraciones son bien conocidas, pero, tomadas en conjunto, representan un serio reto para las reformas racionales. En primer lugar, la racionalidad requiere objetivos claros y estables y sistemas de evaluación. Sin embargo, las políticas oficiales tienen más de un objetivo (por ejemplo, servicios eficientes y efectivos que también tomen en cuenta el desarrollo regional) y muchos objetivos políticos no declarados. Como lo señala Kenneth Arrow: "si se relaja la premisa de la transitividad, entonces la función de bienestar general es una imposibilidad [...] si un problema tiene más de dos dimensiones, es poco probable que una solución pueda ser satisfactoria para todas las partes".[43] Los objetivos derivados de cuestiones de carácter político son compromisos y, por tanto, no hay ningún valor por maximizar. En todos esos documentos oficiales no hay un reconocimiento de que más allá o detrás de la racionalidad administrativa exista una racionalidad política que tenga que ver con el hecho de ganar y mantener el poder.[44]

Por el lado técnico, para que los datos sean útiles, deben recabarse de manera consistente y estable, pero los gobiernos y sus administraciones cambian constantemente los nombres de los programas, sus objetivos y su presentación. La necesidad que parece sentir cada nuevo gobierno o ministro de dejar su sello en las políticas públicas va en contra de ese requisito.[45] Las agencias británicas a menudo han cambiado o abandonado sus indicadores clave de desempeño.[46] Los sistemas de presentación de informes, como los Lineamientos, consti-

[41] Kamensky, 2002.
[42] Esto me lo hizo notar Robert Segsworth.
[43] Citado en Halachmi y Montgomery, 2000, p. 393.
[44] Gow, 2001.
[45] Lindquist, 1998, p. 175.
[46] Pollit, 2000.

tuyen una carga enorme de trabajo muy costosa de mantener. Forman parte del "auge normativo" que se dio en Gran Bretaña tras la política *Next Steps*. Como lo señalaron hace mucho Braybrooke y Lindblom, no existe una manera racional de limitar el número de actores cuyos intereses serán considerados a la hora de adoptar políticas y programas, ni de llegar a un marco de tiempo racional para sopesar las consecuencias.[47] Las encuestas *Citizens First* y otras similares sobre la satisfacción del cliente son valiosas, pero se hace poco para evaluar los deseos de los encuestados contra el costo de satisfacerlos (digamos, cantidad de puntos de servicio o rapidez para contestar el teléfono).

Propósito

Una segunda serie de preguntas concierne a los propósitos de estas reformas: ¿Están hechas para mejorar la operación de los servicios públicos o para mejorar la imagen pública de dichos servicios? La respuesta probablemente sea: "ambos", y *Citizens First 3* nos hizo saber que, según la mayoría de los encuestados, la experiencia concreta de recibir los servicios públicos influye en la impresión general que tienen del servicio público y del gobierno. Quizá, pero otras investigaciones sugieren algo distinto.[48] En efecto, mientras que los votantes generalmente no están bien enterados de las reformas y los éxitos del servicio público,[49] los medios de comunicación y la opinión pública sí suelen interesarse por los escándalos que son fáciles de comprender, y extraer generalizaciones a partir de ellos.[50]

[47] Sutherland, 2005.

[48] Goodsell, 1985; Zussman, 1982.

[49] Pollit, 2000.

[50] D. Good describe cómo los medios se aferraron a la frase del "elefante blanco de un millón de dólares", en relación con el escándalo de Desarrollo de Recursos Humanos de Canadá (HRDC por su nombre en inglés), y nunca se desdijeron de esa calificación, a pesar de que la cantidad real a la que se dio mal uso fueron $ 85 000 dólares. Asimismo, el escándalo de los patrocinios que actualmente examina la Comisión Gomery, aunque involucraba una cantidad mucho mayor de dinero que el caso de HRDC, era un programa relativamente pequeño que operaba en los márgenes de los servicios usuales del gobierno. Good, 2003, p. 64.

Lo mismo debe decirse con respecto a un grupo más pequeño de personas a las que deberían interesar estas reformas: los miembros del Parlamento. Hasta la fecha han mostrado poco interés en acudir a los nuevos y voluminosos informes para fundamentar los debates públicos.[51] Algunos especialistas consideran que es muy distinto elaborar informes basados en resultados para el Parlamento, y hacerlo para mejorar la gestión.[52] Sin duda, las necesidades y los intereses de las dos audiencias no son iguales, como tampoco la atmósfera en que la revisión tiene lugar.

Cambio de valores

Un tercer tema de reflexión es el cambio de valores que reflejan estas reformas. Todo el mundo quiere mejores servicios públicos, pero, ¿a costa de qué valores tradicionales? Como vimos antes, los gobiernos canadienses a menudo añaden nuevos valores a la lista de aquellos que deben ser respetados, sin comprender que algunos de los nuevos quizá se promuevan a expensas de valores más antiguos, salidos de la política democrática. Ciertas investigaciones revelan que aquellos valores que difieren de los relacionados con la misión, tienden a ser ignorados por los responsables de promoverlos.[53] En Nueva Zelanda este fenómeno llevó a que se adoptara un código de valores para el servicio público con el fin de recordar a los administradores que los valores no relacionados con la misión seguían siendo válidos.[54] En Canadá, tanto el auditor general, guardián del Parlamento, como el jefe del servicio público han reconocido que el entusiasmo por las reformas a la administración pública puede haber llevado a abandonar los valores tradicionales de la administración financiera.[55] Esto también repercute sobre el ambiente de trabajo. El Comité Asesor del Gobierno sobre Prestaciones para Altos Funcionarios recientemente

[51] Lindquist, 1998.
[52] Carroll y Dewar, 2002.
[53] Haque, 2000; Piotrowski y Rosenbloom, 2002; Roberts, 2000.
[54] Roberts, 1997; Kernaghan, 2000, p. 99.
[55] Auditor General, 2000; Himmelfarb, 2004.

declaró que "se está dando una atención y un peso indebidos a *cómo* los ejecutivos están logrando los resultados y *cómo* están manejando a la gente y las prioridades".[56]

Las reformas de la Nueva Gestión Pública se diseñaron para llevar a la administración pública lo que se pensó eran las virtudes de la práctica y la competencia empresariales. Pero, con el fin de proteger los valores tradicionales más preciados, como la equidad, la honestidad, el respeto a la ley, el gobierno democrático y la rendición de cuentas, así como valores más recientes como el acceso a la información, la burocracia representativa y el bilingüismo oficial, debe hacerse que estos valores se integren a la cultura del servicio público o bien deben añadirse a los convenios contractuales entre las unidades de Prestación Alternativa de Servicios (PAS) y las agencias centrales. Los Lineamientos para una Rendición de Cuentas Administrativa pretenden ubicar estos otros valores políticos democráticos y éticos en su justo lugar, pero queda por ver si los responsables serán capaces de mantener todas las pelotas en el aire.

Politización

La cuarta inquietud se deriva de la politización de la administración. Si bien es cierto que operaciones tales como el Programa de Revisión y la Prestación Alternativa de Servicios exigen a los servidores públicos que emitan un juicio político sobre las necesidades de interés público que aquéllas están satisfaciendo, esto no es nada nuevo. Lo que es nuevo es que se está haciendo que los administradores públicos suban al estrado para justificar lo que hacen. La idea que está detrás de las encuestas a las agencias y clientes es que es posible separar la instrumentación de la política pública. Sin embargo, nuestros amigos británicos se han dado cuenta de que esto está lejos de ocurrir con las agencias establecidas a partir de los *Next Steps*,[57] pues no sólo tienen que dar asesorías en materia de políticas, sino que también deben hacer elecciones políticas para elaborar sus planes de negocios y presentar

[56] Citado en *Working Group on the Disclosure*, 2004, secc. 5.

[57] Rhodes, 1997, pp. 18 y 19.

sus resultados. Como se mencionó antes, los gobiernos se han visto obligados a recordar a los servidores públicos de las agencias sus obligaciones con otros valores democráticos y políticos, que no siempre son relevantes para la búsqueda de resultados.

Veamos dos ejemplos de este giro político que afecta la ejecución, uno de Estados Unidos y otro de Canadá. En el primer caso, aunque la NASA era, sin duda, la agencia que mejor funcionaba en Washington, en un estudio de Brewer y Coleman se muestra que ésta tuvo que sucumbir ante los requerimientos de su agenda política en su decisión de lanzar las dos últimas misiones del Challenger a pesar de que aún no había resuelto algunos problemas técnicos.[58] En el segundo caso, se observa que en su encuesta *Citizens First 3*, el Instituto de Administración Pública de Canadá y el Instituto de Servicios Centrados en el Ciudadano, combinaron preguntas concernientes a los gobiernos con otras relativas a la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos, lo que crea una confusión poco sana entre ellas (algunas preguntas inquirían sobre los siguientes enunciados: "Creo que los gobiernos hacen un buen trabajo", "Los gobiernos responden a las necesidades de los ciudadanos", "Los gobiernos de este país conducen sus actividades de manera abierta y responsable").

Rendición de cuentas democrática

Tanto la PAS como la rendición de cuentas basada en resultados generan ciertos problemas para la rendición de cuentas democrática.[59] La PAS, por la complejidad que introduce en la organización pública[60] y porque las redes que crea están basadas en parte en el interés individual de los participantes.[61] Por otro lado, el efecto de la nueva gestión por resultados es que produce una relación triangular entre los ministros electos, los servidores públicos y la ciudadanía. Las encuestas sobre satisfacción del cliente tienen el propósito de descubrir

[58] Brewer y Coleman, 2000.
[59] Aucoin y Heintzman, 2000; Thomas, 2002.
[60] Barrados *et al.*, 2000; Thomas, 2002.
[61] Rasmussen, 2001.

qué quieren los ciudadanos, pero no ubican esos deseos en el contexto más amplio de los trueques y compromisos que los gobiernos están obligados a pactar. Los representantes electos están forzados a ello. Hoy en día, la retórica de la reforma a menudo se sale de la realidad y afirma que el primer y único deber del servicio público es servir a los ciudadanos. Sin embargo, su primer deber sigue siendo servir al gobierno en turno, dentro del marco de la ley. Por fortuna, algunos documentos federales recientes han dejado en claro esta diversidad de funciones.[62] Canadá posee una tradición de ministros involucrados en la administración,[63] y ha procurado evitar el modelo contractual riguroso que exigiría una postura de no intervención una vez que se ha establecido el contrato.[64]

Elaborar informes de resultados es una obra de persuasión. En 1996, al referirse al propósito de Gestión por Resultados, el presidente de la Junta del Tesoro dijo que era tal que "podemos responder por nuestras acciones".[65] Empero, tenemos buenas razones para creer que los gobiernos se rehúsan a asumir la responsabilidad de lo que sale mal cuando ocurren contratiempos. Cohn ha señalado que una de las ventajas de las doctrinas de la Nueva Gestión Pública para los políticos es que les permiten adjudicarle la culpa a los administradores.[66] En los mayores escándalos ocurridos desde 1990, hemos visto las maniobras decididas y, en ocasiones, feroces de los políticos para librarse de la culpa. En un estudio comparativo sobre las campañas contra la corrupción, Maor plantea la hipótesis de que a los gobiernos les gusta dar la apariencia de que están actuando enérgicamente para combatir la corrupción, pero que si la investigación se acerca demasiado, hacen todo lo posible para desacreditar a los investigadores.[67]

[62] Por ejemplo, el documento sobre el "Presupuesto 2005" señala: "Una de las tareas más importantes del gobierno es servir bien a los ciudadanos". El Código de Valores y Ética del Servicio Público Federal (2003) también añade a los valores profesionales los valores democráticos, éticos y ciudadanos.

[63] Bourgon *et al.* 1998; Mayne y Ulrich, 1998, p. 9.

[64] Aucoin, 2002, p. 40.

[65] Mayne y Ulrich, 1998, p. 10.

[66] Cohn, 1997.

[67] Maor, 2004.

Esta serie de inquietudes fue sintetizada muy atinadamente en 1991 por J.E. Hodgetts, historiador del servicio público canadiense y cabeza de la comunidad académica de la administración pública:

> Quizá me equivoco al ver que la administración pública fluye inevitablemente hacia el ámbito político de la gobernanza. Sin embargo, no creo equivocarme al concluir que dicha fusión, por inconsciente que sea, podría generar un dilema real para aquellos que aún esperan conservar un servicio de carrera permanente; es decir, conservar esa frágil línea de demarcación que separa a los políticos electos de los administradores permanentes. Si, en efecto, ése fuere el camino futuro, entonces debemos prepararnos para ver que los administradores de alto rango tomen el papel de chivos expiatorios por los fracasos de otros que, en nuestro sistema de gobierno de gabinete responsable, han sido hasta ahora elegidos para asumir directamente esa responsabilidad.

Y como para demostrar que Hodgetts estaba en lo correcto, unas semanas después de la ponencia que presentó en el Centro Canadiense para el Desarrollo Administrativo, el gobierno de Canadá vivió un gran escándalo en relación con el aparente trato preferencial que se le había dado a un diplomático extranjero, de lo cual uno de sus ministros intentaba culpar a los servidores públicos.[68]

Teoría tácita

Por último, debemos preguntarnos qué teoría tácita está detrás de todas estas palabras. Parecería que, fiel a la tradición del servicio público, los vínculos causales entre las reformas que están teniendo lugar y los resultados esperados se basan en la experiencia, no en la teoría. El documento sobre los "Lineamientos para una Rendición de Cuentas Basada en Resultados" tan sólo requiere un vínculo plausible entre los elementos del plan estratégico y las metas en él manifestadas. Cuando adoptaron las ideas de la competencia, las recompensas por desempeño, la responsabilidad personal y de las agencias, los líderes políticos y

[68] Sutherland, 1991.

administrativos al parecer pensaron que las elecciones de los servidores públicos son racionales e individualistas. Al mismo tiempo (y esto distingue a Canadá de Estados Unidos y Gran Bretaña), los gobiernos y los líderes administrativos han mantenido un discurso fuerte basado en los valores tradicionales del servicio público, como son la justicia, la equidad y el interés público. En efecto, se están llevando a cabo acciones concertadas para impulsar y preservar una cultura corporativa, como lo atestigua el Código de Valores y Ética de 2003.

En última instancia, parece como si los responsables de las reformas actuales creyeran que la mejor manera de obtener resultados óptimos de los servidores públicos fuera ampliar la gama de presiones a las que deben responder. Esta conclusión explicaría muchas de las imperfecciones que presenta el modelo racionalista que antes analizamos. Uno responde a las presiones a las que debe responder. El requisito de hacer encuestas ciudadanas significa que uno debe responder a una información relativamente clara sobre las preferencias de sus clientes. El requisito de informar sobre los resultados dirige nuestra atención a los resultados. Pero no es posible responder a todas las preferencias de todas las partes interesadas, que a menudo están enfrentadas (*e.g.*, las condiciones de trabajo *vs.* los fondos existentes para servicios, las necesidades reveladas por las encuestas y los programas de los partidos). La lista cada vez más larga de valores que han de respetarse se manejará de manera pragmática; uno hace lo que puede hacer.

Así, pese al modelo racional subyacente, los poderosos lineamientos para la rendición de cuentas están obligados a aplicar bastante pragmatismo. Los servidores públicos canadienses tienen un grado alto de tolerancia a la ambigüedad; además de los cambios frecuentes de ministros y partidos en el poder, deben vivir con las limitaciones del federalismo, la Carta de Derechos y Libertades, el bilingüismo, el riesgo de secesión de Quebec, los derechos de los pueblos nativos, la burocracia representativa, el acceso a la información, los sindicatos del sector público, los tratados internacionales, etc. Y se adaptarán, como siempre lo han hecho, y sospecho que también sabrán responder al elemento idealista de las reformas actuales. Pero también son realistas y debemos tener esperanza de que esas mismas reformas no afectarán la tradición del servicio público de carrera. La presión constante para cambiar y satisfacer estándares de desempeño cada vez más altos, los

fuertes recortes al presupuesto y al personal en los años noventa, y los recientes escándalos políticos y administrativos, cobraron su cuota sobre el estado de ánimo y ahora se observa cierta desilusión.[69]

Conclusión

Aunque ya tenía muy buena reputación en todo el mundo, desde hace quince años el servicio público de Canadá ha estado muy activo en la tarea de reformarse a sí mismo. Muchas de las reformas realizadas fueron inspiradas por la experiencia de la Nueva Gestión Pública en los países de la Commonwealth y por el movimiento de reinvención del gobierno de Estados Unidos. En mi búsqueda de innovaciones en la organización y los procedimientos del gobierno federal, me concentré en dos tendencias principales: los convenios de Prestación Alternativa de Servicios (PAS) y la gestión por resultados.

En el campo de la PAS, detuvimos nuestra atención en las nuevas agencias, las agencias operadoras especiales y las agencias legislativas. Mientras que las AOE no tienen mucha de la autonomía que poseen sus contrapartes de Gran Bretaña y Nueva Zelanda, las nuevas agencias legislativas son mucho más independientes. Pocas en número, pero relativamente grandes en tamaño, constituyen un nuevo tipo de corporación pública que operará con base en un plan de negocios y con rendición de cuentas por resultados. Los otros tipos de organización de PAS que examinamos fueron los convenios de colaboración y las asociaciones. Vimos que tanto las agencias como los convenios de colaboración plantean problemas de rendición de cuentas y control.

En respuesta a las críticas del auditor general a este respecto, el gobierno reforzó su política de gestión por resultados e introdujo nuevos lineamientos para la rendición de cuentas. La política Results for Canadians dio por resultado la inusual publicación de un informe anual sobre el progreso o falta de él en los principales indicadores sociales y económicos, que sería una especie de boleta de calificaciones del gobierno. El documento "Lineamientos para la rendición de cuentas administrativa basada en resultados" es una herramienta muy com-

[69] Saint-Martin, 2004; Bourgon *et al.*, 1998; Rouillard, 1999.

pleta para hacer saber a los departamentos y agencias lo que se espera de ellos. Se desprende que no sólo deben ser productivos sino que también deben respetar el proceso político democrático, los valores del servicio público, el servicio profesional de carrera y una gestión sólida de los recursos públicos. A esto se añade la iniciativa de Service Canada, que está actualmente en proceso de creación, y la Iniciativa para el Mejoramiento de los Servicios, que implanta la obligación para las dependencias y agencias de hacer encuestas entre los clientes y mejorar en 10% sus puntajes. Este trabajo involucra al gobierno mediante una institución de colaboración llamada el Instituto de Servicios Centrados en el Ciudadano.

Como comentario, quiero decir que encuentro toda esta actividad muy impresionante; no falta energía alguna en los peldaños superiores del servicio público canadiense. Por otra parte, estos documentos representan un ideal que no será ni podrá ser alcanzado por razones técnicas y políticas. También corren el riesgo de politizar aún más al servicio público y exponerlo a presiones y críticas contra las cuales no está preparado. Los servidores públicos son tenaces y están acostumbrados a trabajar en condiciones no exactamente muy claras. Ellos instrumentarán estas nuevas políticas tan fielmente como puedan; tendrán aprendizajes y progresos, siempre que no exijamos demasiado de ellos.

Anexo 1

Preguntas de interés público para la creación de diversos tipos de PAS

Lo que sigue son preguntas clave para determinar si una iniciativa de PAS es de interés público.

Gobernanza

- ¿El nuevo convenio prevé una función adecuada para los ministros en la toma de decisiones?
- ¿La relación con su promotor garantiza que existe una relación apropiada entre la política pública y las operaciones?

- ¿Los convenios son apropiados para elaborar informes de resultados y presentar otro tipo de datos de desempeño a los ministros, el Parlamento y la ciudadanía?
- ¿El convenio representa un equilibrio adecuado entre la flexibilidad requerida para un alto desempeño organizativo y una gobernanza sólida?

Requisitos de idioma oficial

- ¿Se han tomado las medidas necesarias para que se respeten los idiomas oficiales de Canadá?

Resultados para los canadienses

- ¿El análisis de costos, riesgos y beneficios ofrece un sustento sólido que justifique esta iniciativa?
- ¿El efecto sobre el servicio es acorde con las necesidades, expectativas y prioridades de los canadienses?
- ¿El nuevo convenio incrementará la efectividad organizativa?

Servicio centrado en los ciudadanos

- ¿La relación entre los coproveedores garantiza la facilidad de acceso para los canadienses a una amplia gama de servicios públicos?
- ¿Todos los interesados o posiblemente afectados serán informados de la iniciativa?, ¿se requiere un proceso de consulta?, ¿cómo se llevará a cabo?
- ¿Existe un plan de comunicación para garantizar que todos los involucrados y la ciudadanía en general reciban información completa y oportuna sobre los cambios propuestos?
- ¿Se han previsto medidas para garantizar que se lleven a cabo evaluaciones y mejoras continuas para satisfacción de los ciudadanos a lo largo del tiempo?
- ¿Están garantizados el acceso debido a la información, la preservación de la información del gobierno y la privacidad de los ciudadanos canadienses?

Gasto responsable

- ¿Se elaborará un marco para garantizar que los ciudadanos canadienses reciban valor por su dinero, y que se preservarán la

rendición de cuentas por el gasto de los fondos públicos y la responsabilidad ante el Parlamento?

Valores

- ¿El convenio propuesto promoverá los valores y la cultura organizativa que son acordes con los valores y la ética del sector público?
- ¿Hay confianza en que la cultura organizativa prevista (incluido un marco de valores y ética) llegarán a materializarse?
- ¿Se han considerado debidamente los asuntos relativos a los recursos humanos, como son la movilidad de servidores públicos, los aspectos sindicales, los derechos de sucesión, ofertas continuas de empleo, derechos de recontratación (en caso de que el empleado haya sido cesado), compensaciones y pensiones?
- ¿La iniciativa contribuirá a mejorar la identidad y la visibilidad del gobierno federal?
- ¿Cuál será su repercusión sobre el Servicio Público de Canadá, como una institución nacional coherente?

Fuente: Treasury Board Secretariat, 2002a.

Bibliografía

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

____ (2002), "Beyond the 'New' in Public Management Reform in Canada: Catching the Next Wave?", en Dunn, 2002, pp. 36-52.

____ (2003), "Independent Foundations, Public Money and Public Accountability. Whither Ministerial Responsibility as Democratic governance?", *Canadian Public Administration*, vol. 46, núm. 1, pp. 1-26.

Aucoin, Peter y Ralph Heintzman (2000), "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform", en Peters y Savoie, pp. 244-280.

Auditor General of Canada (1999), *Report to Parliament*, bianual, Ottawa, Auditor General, noviembre.

Bakvis, Herman (2000), "Prime Minister and Cabinet in Canada: An Autocracy in Need of Reform?", *Journal of Canadian Studies*, vol. 35, núm. 4, pp. 60-79.

Bakvis, Herman y Luc Juillet (2004), *The Horizontal Challenge: Line Departments, Control Agencies and Leadership*, Ottawa, Canada, School of Public Service.

Barrados, María, John Mayne y Tom Wileman (2000), "Accountability for Collaborative Program Delivery Arrangements in Canada's Federal Government: Some Consequences of Sharing the Business of Government", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, núm. 3, pp. 495-511.

Bernier, Robert y J.I. Gow (eds.) (1994), *Un État réduit? A Down-Sized State?*, Sillery, Presses de l'Université du Québec.

Borins, Sandford (1995), "The New Public Management Is Here to Stay", *Canadian Public Administration*, vol. 38, núm. 1, pp. 122-132.

—— (2002), "Transformation of the Public Sector: Canada in Comparative Perspective", en Dunn, 2002, pp. 3-17.

Bourgault, Jacques (ed.) (2002), *Horizontalité et gestion publique*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval.

Bourgon, Jocelyne; Clerk of the Privy Council (1998), *Fifth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*, Ottawa, Privy Council Office.

Brewer, G.A. y S. Coleman (2000), "Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies", *J-PART*, vol. 10, núm. 4, pp. 685-711.

Carroll, Barbara Wake y David J. Dewar (2002), "Performance Management: Panacea or Fool's Gold?", en Dunn, 2002, pp. 413-429.

Clark, David (2002), "Neoliberalism and Public Service Reform: Canada in Comparative Perspective", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 35, núm. 4, pp. 771-793.

Cohn, David (1997), "Creating Crises and Avoiding Blame: the Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and the United States", *Administration and Society*, vol. 29, núm. 5, pp. 584-616.

Connor, Patrick E. (1997), "Total Quality Management: A Selective Commentary on its Human Dimensions", *Public Administration Review*, vol. 57, núm. 6, pp. 501-509.

Dunn, Christopher (ed.) (2002), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Don Mill Ontario, Oxford University Press.

Erin Research (2003), *Citizens First 3*, Toronto, Erin Research, The Institute for Citizen-Centred Service and the Institute of Public Administration of Canada, *www.iccs-isac.org* y *www.ipaciapc.ca*

Fleury, Jean-Guy (2002), *Performance Management Program in the Canadian Federal Public Service*, París, OCDE (PUMA/HRM).

French, Richard D. (1980), *How Ottawa Decides*, Toronto, James Lorimer.

Glor, Eleanor (2001), "Has Canada Adopted the New Public Management?", *Public Management Review*, vol. 3, núm. 1, pp. 121-130.

Good, David A. (2003), *The Politics of Public Management. The HRDC Audit of Grants and Contributions*, Toronto, Institute of Public Administration y University of Toronto Press.

Goodsell, Charles (1985), *The Case for Bureaucracy*, 2a ed., Chatham, N.J., Chatham House.

Gow, J.I. (1986), *Histoire de l'Administration Publique Quebécoise 1867-1970*, Montreal, Les Presses de l'Université de Montreal.

—— (2001), "Accountability, Rationality and New Structures of governance : Making Room for Political Rationality", *Canadian Journal of Program Evaluation* 16:2, 55-70.

—— (2004), "Decision Man: Herbert Simon in Search of Rationality", *Canadian Public Administration* 46:1, 120-126.

Gow, J.I. y J.E. Hodgatts (2003), "Where are we Coming from? Are the any usefull Lessons from our Administrative History", *Canadian Public Administration* 46:2, pp. 178-201.

Halachmi, Arie y Vickie L. Montgomery (2000), "Best Value and Accountability: Issues and Observations", *International Review of Administrative Science* 66:3, 393-414.

Haque, M. Shamsul (2000), "Significance of Accountability Under the New Approach to Public Governance", *International Review of Administrative Science,* 66:4, 599-617.

Heintzman, Ralph (1997), "Introduction" J. Bourgault, M. Demers y C. Williams, *Public Administration and Public Management: Experiences in Canada,* Sainte-foy, Les Publications du Québec, 1-12.

Himmelfarb, Alex (2004), *Eleventh Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada,* Ottawa, Privy Council Office.

Hodgetts, J.E. (1955), *Pionee Public Service. An Administrative History of he United Canadas 1841-1867,* Toronto, University of Toronto Press.

Hodgetts, J.E., W. McCloskey, R. Whitaker, V.S. Wilson (1972), *The Biography of An Institution. The Civil Service Commission of Canada 1908-1967,* Montreal, McGill-Queen's University Press.

Institute for Citizen-Centred Services (ICSS) (2003), *Common Measurements Tool. CMT Question Bank*, Ottawa, Government of Canada y *www.iccs-isag.org.*

Jenkins, Bill y Andreiv Gray (1995), "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution", *Public Administration*, vol. 73, pp. 75-99.

Kamensky, John (2002), "O Canada! A Snapshot of Its Managing for Results Initiative", *ASPA Online Column,* American Society for Public Administration, *www.aspanet.org.*

Kernaghan, Kenneth (2000), "The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values", *International Review of Administrative Science*, vol. 66, núm. 1, pp. 91-104.

Laframboise, H.L. (1971), "Administrative Reform in the Federal Public Service: Signs of a Saturation Psychosis", *Canadian Public Administration*, vol. 14, núm. 3, pp. 303-325.

Lambert Commission (1979), *Final Report*, Ottawa.

Lindquist, Evert (1998), "Getting Results Right: Reforming Ottawa's Estimates", en L. Pal (ed.), *How Ottawa spends 1998-99. Balancing act in the Post-Deficit Mandate*, Don Mills, Oxford University Press, pp. 153-190.

Maor, Moshe (2004), "Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective", *Governance*, vol. 17, núm. 1, pp. 1-28.

Marson, Brian y S.D. Schmidt (2001), *Service Improvement Initiative. Achieving Continuous Improvement in Client Satisfaction*, Ottawa, Treasury Board.

Mayne, John y Martin Ulrich (1998), *Modernizing Accountability Practice in the Public Sector*, Ottawa, Treasury Board Secretariat y Office of the Auditor General.

Osborne, David y Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government*, Addison-Wesley Publ. co.

Pal, Leslie A. (2004), "'New Public Management' in Canada: New Whine in Old Battles?", en J. Bickerton y A.G. Gagnon (eds.), *Canadian Politics*, Peterborough, Ontario, Broadview Press, pp. 185-202.

Peach, Ian y Ken Rasmussen (2005), "Performance Management and Policy Networks: Evidence from Six Canadian Provinces", ponencia presentada en la Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, University of Western Ontario, Ontario, 2 a 4 de junio.

Peters, G.B. y D.J. Savoie (1998), *Taking Stock. Assessing Public Service Reforms*, Montreal y Kingston, McGill-Queen's University Press y Canadian Centre for Management Development.

Peters, G.B. y D.J. Savoie (2000), *Revitalizing the Public Service: A Governance Vision for the XXIst Century*, Montreal y Kingston, McGill-Queen's University Press y Canadian Centre for Management Development.

Piotrowski, Susan J. y David A. Rosenbloom (2002), "Non-Mission-Based Values in Results-Oriented Public Management. The Case of Freedom of Information", *Public Administration Review*, vol. 62, núm. 6, pp. 643-657.

Pollit, Christopher (2000), "How Do We Know How Good Public Services Are?", en Peters y Savoie, 2000, pp. 119-152.

Rasmussen, Ken (2001), "Performance Management and Networks: the Challenge for Public Accountability", ponencia presentada en la reunión anual de la Canadian Political Science Association en Laval University, Quebec, 27 a 29 de mayo.

Rhodes, R.A.W. (1997), "Shackling the Leader? Coherence Capacity and the Hollow Crown", en P. Weller, H. Bakvis y R.A.W. Rhodes (eds.), *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives*, Londres, Macmillan, pp. 198-223.

Roberts, Alasdair (1997), "Performance-Based Organizations: Assessing the Gore Plan", *Public Administration Review*, vol. 57, núm. 6, pp. 465-478.

—— (2000), "Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law", *Public Administration Review*, vol. 60, núm. 4, pp. 308-320.

Rogers, Betty (1996), *Special Operating Agencies: Human Resources Management Issues*, Ottawa, Canadian Centre for Management Development, Supply and Services Canada.

Rouillard, Christian (1999), *Le syndrome du survivant et la fonction publique fédérale du Canada: une étude théorique à la lumière de la théorie critique et de la déconstruction derridénne*, tesis, Ottawa, Carleton University.

Rouillard, Christian y Nathalie Burlone (2005), "Beyond Traditional Views on Horizontal Management and the Redefinition of Public Governance: Lessons from the Canadian and Quebec Experiences", ponencia presentada en el Congreso Anual de la Asociación Canadiense de Ciencias Políticas, Londres, 2 al 4 de junio.

Rouillard, Christian, Éric Montpetit, Isabelle Fortier y Alain-G. Gagnon (2004), *La réingénerie de l'État. Vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval.

Saint-Martin, Denis (2004), *Building the New Managerialist State*, USA, Oxford University Press.

—— (2004), "Managerialist Advocate or 'Control Freak'? The Janus-faced Office of the Auditor-General", *Canadian Public Administration*, vol. 47, núm. 2, pp. 121-140.

Savoie, Donald J. (1999), *Governing From the Centre. The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press.

Seidle, Leslie (ed.) (1993), *Rethinking Government: Reform or Reinvention*, Montreal, Institute for Research on Public Policy.

Simpson, Jeffrey (2001), *The Friendly Dictatorship*, Toronto, McClelland and Stewart.

Sutherland, S.L. (1991), "The Al-Mashat Affair: Administrative Accountability in Parliamentary Institutions", *Canadian Public Administration*, vol. 34, núm. 4, pp. 573-603.

—— (2001), "The Office of the Auditor General of Canada: The Results Trail", ponencia presentada en la Conference on the Officers of Parliament, University of Saskatchewan, *www.myschool-monecole.gc.ca/Research/publications/html/cmpa/endnotes_e.html - 57k*

—— (2005), "Braybrooke on Decision-Making for Public Policy: Precautionary and Fair, Feasible and Amerliorative", en Susan Sherwin y Peter Schotch (eds.), *Engaged Philosophy: Essays in Honour of David Braybrooke*, Toronto, University of Toronto Press, cap. 6.

Téléscope (2005), *Les partenariats public-privé. Téléscope. Revue d'analyse comparée en administration publique*, vol. 12, núm. 1.

Thomas, Paul (2002), "Parliament and the Public Service", en Dunn, 2002, pp. 341-368.

Treasury Board of Canada (1998), (2004), *Becoming a Special Operating Agency*, Ottawa, Treasury Board Secretariat.

—— (2000), *Toward Citizen-Centred Service Delivery. Service Improvement Initiative*, Brochure, Ottawa, Treasury Board Secretariat.

——, s.f. (*circa* 2000), *Profile of Federal Special Operating Agencies*, Ottawa, Treasury Board Secretariat.

—— (2001), *Guide for the Development of Results-Based Management and Accountability Frameworks*, Ottawa, Treasury Board Secretariat.

—— (2002a), *Policy on Alternative Service Delivery*, Ottawa, Treasury Board Secretariat.

—— (2002b), *Questions and Answers on the Service Improvement Initiative*, Ottawa, Treasury Board Secretariat, *www.cio-dpi.gc.ca/si-as/questions/questions_e.asp*.

—— (2002c), *Scope of ASD*, Ottawa, Treasury Board Secretariat.

—— (2003), *Treasury Board Secretariat Management Accountability Framework*, Ottawa, Treasury Board.

—— (2005), *Budget 2005. Strengthening and Modernizing Public Sector Management*, Ottawa, Treasury Board Secretariat, 16 de mayo.

Whorley, David (2001), "The Andersen-Comsoc affair: Partnerships and the Public Interest", *Canadian Public Administration*, vol. 44, núm. 3, pp. 320-345.

Working Group on the Disclosure of Wrongdoing [Chair: Kenneth Kernaghan] (2004), *Report*, Ottawa, Privy Council Office y Treasury Board Secretariat.

Zussmann, David (1982), "The Image of the Public Pervice in Canada", *Canadian Public Administration*, vol. 25, núm. 1, pp. 63-80.

—— (1998), "Government's New Style", *Management*, vol. 8, núm. 2, pp. 21-23.

—— (2002), "Alternative Service Delivery" en C. Dunn (ed.) (2002), pp. 53-76.

RENDICIÓN DE CUENTAS DEL DESEMPEÑO: LOS CINCO PILARES Y LAS SEIS PRÁCTICAS ESENCIALES*

SYS 699153

Shelley H. Metzenbaum

Los gobiernos de Estados Unidos y del resto del mundo han adoptado leyes y directivas que exigen a sus dependencias establecer metas y medir su desempeño.[1] Estas directivas tienen al menos dos propósitos: están orientadas a mejorar sus resultados, aumentar el bien (salud, seguridad, bienestar y calidad de vida general), a la vez que disminuye el mal (sucesos dañinos o insanos, factores causales que aumentan los riesgos, costos innecesarios, tiempo perdido, fraude, corrupción e incivilidad). Asimismo, buscan fortalecer la rendición de cuentas por parte del gobierno.

Existe un acuerdo general con respecto a lo que significa mejorar los resultados, si bien las diferencias en los valores y la incertidumbre de los

* Este trabajo es una adaptación de un informe elaborado y financiado por el Centro IBM de Estudios sobre Asuntos del Gobierno (IBM Center for the Business of Government). El informe completo contiene un análisis más detallado de los cinco componentes e incluye ejemplos adicionales sobre su uso y abuso. Véase: *http://www.businessofgovernment.org/*

[1] Por ejemplo, Estados Unidos adoptó la Ley de Desempeño y Resultados Gubernamentales de 1993 que requiere a todas las dependencias federales de ese país establecer metas de uno y cinco años e informar al público sobre los avances anuales; la mayoría de los estados de la Unión Americana ha establecido requisitos similares de implantación de metas y presentación de informes. Nueva Zelanda lanzó una serie de reformas en 1998 que apoyaban sus directivas actuales de administración de resultados; el primer ministro británico estableció la Unidad de Entrega del primer ministro en junio de 2001, que utiliza las metas y evaluaciones con el fin de impulsar las mejoras en la eficacia y la eficiencia en áreas prioritarias; y en 2001 el Consejo del Tesoro de Canadá comenzó a pedir a las secretarías canadienses desarrollar marcos de administración y rendición de cuentas basadas en resultados.

hechos a menudo alientan el debate en cuanto a qué resultados buscar y qué constituye el mejor resultado. Por contraste, se comprende menos la idea general de lo que significa mejorar la rendición de cuentas. Sin embargo, las expectativas sobre la rendición de cuentas (quién es responsable ante quién, por qué motivo y qué consecuencias tiene que no se cumpla con las expectativas de la rendición de cuentas) resultan problemáticas; introducen un temor innecesario en la gestión del desempeño, el uso de metas y de las evaluaciones. Ese temor crea a su vez problemas, como pueden ser la manipulación de las evaluaciones, metas modestas, evitar resultados (lo que conduce a adoptar metas de actividad con una aportación tácita, pero a menudo no explicita, para mejorar los resultados) y juegos de declaraciones en los que algunos se apresuran a reclamar el crédito por sus logros, mientras otros lo evitan para no provocar el resentimiento de sus colegas. Los sistemas de evaluación llegan en ocasiones a implosionar por la presión de quienes efectúan la evaluación.

Estos problemas se derivan de tres razones principales: tener expectativas vagas con respecto a la rendición de cuentas, no prestar suficiente atención para descubrir aquellos elementos de la evlaución del desempeño que señalan el camino para mejorar los resultados, y establecer relaciones equivocadas entre los incentivos y las metas y evaluaciones. Estos problemas pueden evitarse, mejorar el desempeño y fortalecer la rendición de cuentas, pero únicamente si las dependencias y sus vigilantes adoptan un enfoque de indagación, pero no de castigo, frente a la gestión del desempeño. El enfoque adecuado comienza con preguntas como: "¿Qué es lo que funciona y merece ser repetido?" y "¿qué es lo que no está funcionando y necesita atención?". Éstas contrastan notablemente con aquella que hacen los encargados de las dependencias, las oficinas de presupuesto y presupuestadores con mayor frecuencia: "¿Alcanzaste tu objetivo?"

Contrario a lo que dictaría la intuición, con el fin de mejorar el desempeño y fortalecer la rendición de cuentas, no puede esperarse que las personas ni las organizaciones alcancen todos los objetivos. En realidad, es de esperarse que haya objetivos no logrados y una disminución ocasional en el desempeño. Los objetivos no alcanzados ocurren inevitablemente cuando las dependencias del gobierno adoptan el tipo de objetivos ambiciosos y centrados en el resultado que estimulan mejor la "mejoría" social.

Este tipo de enfoque puede mantener un nivel elevado de rendición de cuentas, a pesar de su tolerancia a no alcanzar todos los objetivos. No lo logra haciendo a los gerentes y sus organizaciones responsables de alcanzar objetivos o siquiera de ascensos continuos en el desempeño, sino mediante seis prácticas esenciales de gestión del desempeño:

- Énfasis en el resultado: se utilizan metas u objetivos específicos enfocados en los resultados, algunos de los cuales implican un reto, así como objetivos no establecidos externamente.
- Dominio de las evaluaciones: por medio de evaluaciones se localizan problemas y se logran avances recopilando, organizando, analizando y divulgando la información de manera que satisfaga las necesidades de los usuarios potenciales.
- Retroalimentación: ayudando a los que intentan alcanzar objetivos específicos, a creer en sus capacidades y desarrollar ideas y prácticas concretas para alcanzarlos.
- Asegurando tener un foro para la indagación interactiva: hacer participar a las personas que cuentan con conocimientos y recursos para alcanzar un objetivo.
- Estrategias convincentes: desarrollar estrategias convincentes de largo plazo y planes de acción de plazos más cortos con base en las mejores pruebas e ideas que existan.
- Instrumentación: aunada a la revisión de objetivos, estrategias y tácticas necesarias con base en una revisión de la experiencia frecuente y oportuna.

Este documento analiza la manera en que las dependencias pueden aprovechar los objetivos y evaluaciones para canalizar la inteligencia, el interés y el compromiso de las personas que trabajan en el gobierno, no para asustarlas ni desalentarlas. Plantea una nueva idea de rendición de cuentas del desempeño, que promueve el cuestionamiento constante para encontrar éxitos en los programas que valga la pena repetir, así como fallas que requieran mayor atención. Asimismo propone que, excepto cuando se emplea para atraer a otros colaboradores relacionados con las metas y evaluaciones o para establecer nuevos registros de desempeño mediante concursos de participación voluntaria, resulta preferible dejar que los objetivos y evaluaciones trabajen por sí

mismos con mayor atención en la retroalimentación y la indagación interactiva, pero sin una relación explícita con incentivos.

El resto del capítulo explora lo que la literatura y la práctica sugieren respecto a la manera en que los objetivos, las evaluaciones, la retroalimentación, la indagación interactiva y los incentivos (los cinco componentes de la gestión del desempeño) pueden emplearse para fortalecer tanto el desempeño como la rendición de cuentas por parte del gobierno.

Pilar 1. Metas claras y medibles

Las metas y las evaluaciones son herramientas muy importantes para mejorar el desempeño y aumentar la rendición de cuentas. Incluso si no están vinculadas a incentivos, las metas pueden impulsar el cambio en la conducta tanto de las personas como de las organizaciones. Las metas promueven el desempeño al proporcionar un punto de enfoque e influir en las actitudes, el esfuerzo y la creatividad. El presidente de Estados Unidos, John F. Kennedy, comprendía intuitivamente esto cuando declaró: "Creo que este país debería comprometerse a lograr la meta, antes de que termine esta década, de poner a un hombre en la luna y regresarlo a la Tierra sin que sufra ningún daño".[2] Kennedy no amenazó con imponer castigos ni tampoco prometió ningún incentivo, pero mediante esta declaración pública inspiró y desafió a su país.

Los investigadores han establecido que las metas impulsan el desempeño al enfocar, proporcionar energía, alentar la persistencia y estimular los descubrimientos.[3] Esta conclusión ha demostrado ser sumamente sólida; se ha comprobado en experimentos en diferentes países e incluso en trabajos con pacientes con daños cerebrales.[4] Las metas funcionan de esta manera tanto en las personas como en las organizaciones.[5] Funcionan independientemente de si se establecieron

[2] Presidente John F. Kennedy, "Mensaje especial al Congreso sobre necesidades nacionales urgentes", 25 de mayo de 1961.

[3] Edwin A. Locke y Gary P. Latham, 2002.

[4] Gary P. Latham, 2004.

[5] Alvin Zander, 1996, p. 166.

por la persona u organización misma, o si fueron asignadas por otros con el poder y la autoridad adecuados, como podría ser el Ejecutivo o un órgano legislativo.[6]

Por supuesto que las metas no *siempre* conducen a un mejor desempeño. Con el fin de impulsar una ganancia significativa, las metas deben ser específicas y difíciles, no generales y fáciles.[7] La especificidad de las metas se logra definiendo características cuantitativas y cualitativas, como la cantidad, el tiempo, el lugar o la población que convierta las metas en objetivos específicos. Avergonzado por el hecho de que los rusos le habían ganado a Estados Unidos en la carrera espacial con el lanzamiento del Sputnik en 1957, Kennedy respondió no sólo declarando que Estados Unidos necesitaba desarrollar un programa espacial más ambicioso. Estableció un objetivo que especificaba el tiempo (década), el lugar (a la Luna y de regreso), la característica demográfica (ser humano) y la cantidad (un hombre). Los objetivos específicos proporcionan mayor energía que los generales, ya que disminuyen el rango de la atención y por lo tanto se consideran más fáciles de conseguir.

Las metas difíciles impulsan el mejoramiento del desempeño ya que, contrario a la intuición, el compromiso con las metas se fortalece cuando éstas son difíciles, y de manera más intuitiva, porque las personas (y las organizaciones) trabajan más arduamente cuando están fuertemente comprometidas con un objetivo.[8] Pero, ¿qué constituye una meta difícil? Un prominente "experto en metas" ha sugerido que un objetivo complejo es aquel que sólo tiene 10% de probabilidades de alcanzarse.[9] En otras palabras, nueve de cada diez veces no se podrá alcanzar un objetivo difícil. Resulta evidente que para que los objetivos ambiciosos impulsen un mejor desempeño debe permitirse que funcionen en un ambiente que espere encontrarse con objetivos no alcanzados. Este tipo de objetivos indica una empresa saludable, que promueve los descubrimientos y tolera los riesgos. Si los individuos y las organizaciones cumplen con todas las metas todo el tiempo, esto quiere decir que sus

[6] Edwin A. Locke y Gary P. Latham, 1990, p. 166.

[7] Locke y Latham, 2002, p. 706.

[8] Locke y Latham, 2002, pp. 707-708.

[9] Intercambio de correo electrónico con Edwin A. Locke, 26 de marzo de 2006.

objetivos son demasiado sencillos y es poco probable que logren impulsar el desempeño mediante objetivos difíciles, por ejemplo.

Un objetivo específico y difícil alienta a los participantes a "recurrir a una serie de habilidades que han utilizado anteriormente en contextos relacionados y a [...] aplicarlas a la situación actual [...] y [...] llevar a cabo una planificación deliberada a fin de desarrollar estrategias que les permitan alcanzar sus metas".[10] Por el contrario, los objetivos modestos o que son fáciles de alcanzar alientan una cultura de cumplimiento y control. Si bien los objetivos específicos y difíciles llevan a avances en cualquier tipo de meta, las dependencias gubernamentales necesitan adoptar, en cierto punto, objetivos enfocados en los resultados. Cuando no lo hacen, inevitablemente se ven atrapadas en la rutina de administrar lo que *hacen*, en lugar de lo que tratan de *lograr*. Los resultados tienden a perder la atención de las personas.[11] En casi todos los casos, el gobierno sólo puede influir pero no controlar todos los factores que afectan a los resultados, de manera que aceptar el hecho de que no se alcanzarán algunos objetivos le permite a las dependencias de gobierno adoptar objetivos centrados en los resultados.

Los objetivos específicos sirven como una forma de taquigrafía que comunica en forma económica y concisa los aspectos en los que una organización concentrará sus esfuerzos e inteligencia;[12] comunica a los integrantes de dicha organización, fungiendo como una "guía para dirigir" las acciones de sus miembros e integrar sus actividades".[13] Asimismo, los objetivos ofrecen una forma de comunicarse con las personas fuera de los límites de la organización, con el fin de incorporar su asistencia, sus conocimientos y cooperación. Las metas específicas son además un medio útil para hacer que el público participe en el proceso de toma de decisiones basado en valores que inevitablemente requiere el hecho de establecer objetivos.[14] Sin embargo, el valor de

[10] Locke y Latham, 2002, pp. 706-707.

[11] En Nueva Zelanda, por ejemplo, las reformas tempranas al desempeño llevaron a una obsesión con la producción, más que con el resultado, si bien estos esfuerzos tenían la intención de arreglar ese problema específico.

[12] Robert S. Kaplan y David P. Norton, 2001, p. 10.

[13] Zander, 1996, p. xii.

[14] Véase, por ejemplo, los estudios de caso realizados por Mark T. Imperial referentes a los esfuerzos de colaboración extraordinarios, Imperial, 2005, p. 404.

una comunicación breve de los objetivos no es de utilidad para una organización si éstos son excesivos. Las dependencias gubernamentales a menudo se encuentran abrumadas por lo que parecen ser exigencias interminables de hacer más con menos; las expectativas públicas rebasan la capacidad organizativa. Estas dependencias pueden emplear conscientemente las metas en sus planes estratégicos y anuales para divulgar las prioridades relativas propuestas con el fin de manejar las expectativas.[15] Mediante la inclusión y la omisión, los objetivos específicos comunican lo que una dependencia hará y lo que no hará. Las dependencias pueden seleccionar metas complejas para áreas prioritarias en donde se busquen la innovación y la experimentación, metas más modestas en áreas en donde se acepta tener un avance estable, metas estables en las que el desempeño puede presentar un comportamiento nivelado y metas bajas o la ausencia de éstas cuando puede tolerarse menor desempeño.

Si se emplean de esta manera, los objetivos específicos pueden fortalecer la rendición de cuentas democrática, especialmente cuando las dependencias alientan el análisis por parte del público de las metas seleccionadas. El público y sus representantes electos quizá no siempre concuerden con la elección de metas específicas que realice el gobierno. Gran número de mecanismos democráticos, como son las audiencias legislativas y las elecciones, permite a los ciudadanos y a sus representantes electos expresar su apoyo o desagrado con objetivos específicos y sugerir que se realicen cambios. Algunos gobiernos han creado también mecanismos explícitos para invitar a que la comuni-

[15] Michael Porter, experto en estrategia de la Harvard Business School, generalmente afirma que "la estrategia requiere decisiones no sólo sobre qué hará una organización, sino también sobre lo que no hará. Las ventajas competitivas sustentables provienen de ser diferentes. En lo que se enfoca la mente estratégica es en: '¿Cómo es que podemos ser únicos limitándonos a nosotros mismos, limitando lo que hacemos, sin intentar servir a todos los clientes, ni ofrecer todos los productos ni tratar de abarcar todas las regiones?'. Ésa es la pregunta estratégica esencial". Citado en una entrevista realizada con Steve Klinkerman, "The Power of Saying No", BAI Banking Strategies: *http://www.bai.org/bankingstrategies/1998-jan-feb/power/*. Consultado el 12 de marzo de 2006. En *Good to Great*, Jim Collins encontró que "las empresas de buenas a excelentes no se enfocan principalmente en qué hacer para llegar a ser excelentes; se centraban también en qué *no* hacer y en qué *dejar* de hacer". Jim Collins, 2001, p. 11.

dad haga comentarios sobre los objetivos. Un líder electo, intentando restaurar la integridad de un gobierno citadino en bancarrota, empleó objetivos y evaluaciones para ayudarle a reconstruir su capacidad de gobierno y la confianza de los ciudadanos. Realizó un esfuerzo por establecer objetivos y medir el desempeño entre un foro muy amplio de ciudadanos con el fin de debatir las prioridades de la comunidad.[16]

Los objetivos pueden además causar un problema en la agenda de actividades de un gobierno. El Protocolo de Kyoto, que es una enmienda acordada (pero no ratificada) en 1997 a un tratado de la ONU sobre el cambio climático, estableció una meta específica para cada país industrializado para reducir las emisiones generales de los gases de invernadero al menos en 5% por debajo de los niveles de 1990 (para el periodo entre 2008 y 2012). El Protocolo ilustra el poder de impulso al desempeño de un objetivo específico y complejo. Aunque legalmente no pueda exigirse su cumplimiento, la mención constante de este objetivo en los medios de comunicación, por parte de otros países y por los participantes políticos organizados ha mantenido este tema en la agenda política exigiendo la atención en los países que han decidido no ratificar el tratado (principalmente Estados Unidos y Australia).

Los objetivos específicos y complejos son herramientas poderosas que pueden impulsar el mejoramiento del desempeño y aumentar el grado de rendición de cuentas. Sin embargo, cuando las personas y las dependencias temen ser penalizadas por las metas no cumplidas, o cuando éstas entran en conflicto o son demasiado numerosas, las metas tienen poco valor. Los investigadores han identificado algunas condiciones adicionales que pueden interferir en el proceso de establecer objetivos que impulsen el desempeño:

- cuando los líderes de una organización no expresan ni analizan rutinariamente los objetivos;
- cuando se asignan los objetivos sin mayor explicación en cuanto a su propósito o motivo;
- cuando una tarea es abiertamente ambiciosa y tan compleja que hace que las personas se pongan ansiosas y se confundan;
- cuando un programa de gobierno no cuenta con información

[16] Esther Scott, 2002.

para medir los resultados, el personal para analizar los datos, ni los contratos para contratar al personal capacitado necesario;
- cuando los objetivos son abiertamente ambiciosos en vista de los recursos, capacidad y autoridad disponibles,[17] y
- cuando se requiere de cooperación para lograr una tarea y se han establecido metas individuales, más que de grupo.[18]

Algunos de estos problemas se pueden resolver dividiendo un objetivo en sus componentes, estableciendo objetivos de aprendizaje de corto plazo o para el desarrollo de capacidades en lugar de objetivos centrados en resultados y revisándolos con el fin de que sean más realistas. Sin embargo, la clave para obtener el valor pleno de objetivos que impulsen el desempeño es su aplicación en todos los ámbitos. Si la dirección no analiza las metas de una organización en forma constante, la fuerza laboral las pierde de vista y centra su atención más bien en lo que los gerentes analizan. Para poder dar vida a los objetivos, éstos deben examinarse y acompañarse de retroalimentación.[19]

> A fin de que los objetivos sean eficaces, las personas necesitan una retroalimentación resumida que muestre los avances en relación con sus objetivos. Si no saben qué están haciendo, les resulta difícil o incluso imposible ajustar el nivel o la dirección de sus esfuerzos o lograr que sus estrategias de desempeño correspondan a lo que requiere el objetivo. Si el objetivo es cortar 30 árboles en un día, las personas no tienen forma de saber si cumplen con la meta a menos que sepan cuántos árboles se han cortado. Cuando se enteran que están por debajo de la meta, por lo regular aumentan sus esfuerzos o intentan seguir una estrategia nueva.[20]

La retroalimentación adopta diferentes formas complementarias: la medición y la exploración verbal de los avances hacia un objetivo son los temas de las siguientes secciones.

[17] Los puntos anteriores son de Locke y Latham, 2002; Latham en Locke, 2004.
[18] Terence R. Mitchell y William S. Silver, 1990, pp. 185-193.
[19] Albert Bandura y Daniel Cervone, 1983, pp. 1017-1028.
[20] Locke y Latham, 2002, p. 708.

Pilar 2. Medición para motivar, aclarar y comunicar

La medición impulsa el desempeño y aumenta el grado de rendición de cuentas en tres formas distintas: motiva, aclara y comunica. Cuando se utiliza para comunicar, la medición no sólo apoya el mejoramiento del desempeño, sino que informa además de las elecciones de los ciudadanos y los consumidores.

La medición de los avances con respecto a un objetivo funge como un tipo de retroalimentación que refuerza los objetivos específicos. La medición motiva porque las personas tienen un instinto natural de hacer las cosas bien, y les permite comprobar qué tan bien lo hacen y ajustar sus actividades; trabajar más arduamente para alcanzar objetivos específicos incluso sin esperar una recompensa ni temer un castigo. Asimismo, la medición puede evitar que supervisores irritantes acusen de malos desempeños sin prueba alguna y pretendan aplicar medidas correctivas. Las mediciones "redujeron la posibilidad de que surgieran conflictos y antagonismos, permitieron una relación cordial y más cooperativa entre los subordinados y los supervisores".[21]

La medición puede ser motivante, ya que la comparación respecto al pasado y a los colegas puede servir como una función *de facto* para establecer objetivos. Mejorar los logros del año anterior funciona en forma dinámica y continua para actualizar metas específicas (si bien no siempre difíciles), incluso sin haber establecido una meta explícita.[22] Sin embargo, si las tendencias se miden pero no se examinan, es probable que medir el desempeño pasado no motive a trabajar por logros futuros.

La fuerza de motivación del desempeño de los colegas es un asunto más complicado. El desempeño de éstos funciona de manera similar al desempeño pasado, siendo que los mejores establecen los objetivos *de facto* de manera continua y dinámica a falta de metas explícitas. La comparación motiva a algunas personas. Por ejemplo, la competencia abierta a menudo lleva a niveles de desempeño que establecen altos es-

[21] Peter M. Blau, 1963, p. 43.

[22] Bandura y Cervone, 1983; véase también Blau, 1963, p. 38.

tándares.[23] Empero, la comparación desalienta a otros[24] y puede resultar en desempeños más bajos.[25] El que el desempeño de los colegas sea una causa o no de una motivación eficaz depende de la situación.[26] Se relaciona con la manera en que las personas comparadas reaccionan ante la comparación y la competencia, con la fuerza política de los que temen no tener un buen resultado al compararseles, de qué tan justa sea la comparación, así como con el vínculo entre las recompensas y los castigos. Por tanto, debe tenerse sumo cuidado antes de utilizar la comparación para motivar. Esto es especialmente cierto en el gobierno, ya que las personas que laboran en ese entorno tienden a no estar tan motivadas en comparación con los que han escogido carreras en el sector privado.[27]

Para asegurar un efecto positivo derivado de la comparación, el efecto neto de ésta debería determinarse para cada situación específica;[28] un cálculo que podría ser costoso y no viable en muchos casos. Sin embargo, existe una alternativa al cálculo del efecto neto en cada situación: proporcionando oportunidades comparativas optativas,

[23] Uri Gneezy, Muriel Niederle, Aldo Rustichini, 2003, pp. 1049-1074. Este estudio ha encontrado que la competencia en la que el ganador toma la delantera mejora el desempeño más que el uso de pagos a destajo o al azar, pero también reveló que las mujeres se desempeñan mucho peor que los hombres cuando compiten contra éstos, pero no cuando las mujeres compiten contra otras mujeres. Por ello, la competencia por el desempeño en el trabajo podría generar resultados con sesgos debidos al género.

[24] John M. Tauer y Judith M. Harackiewicz, 1999, pp. 209-238.

[25] E.L. Deci y colaboradores, 1981, pp. 79-83.

[26] A éste se le llama en ocasiones la "teoría de la contingencia". Véase, por ejemplo, Carol Sansone y Judith M. Harackiewicz, 1998, p. 673. Este enfoque sugiere que para poder comprender y predecir el efecto de un suceso en los resultados de la motivación, es necesario precisar la manera en que dicho suceso afecta a la orientación inicial del individuo respecto a la tarea en cuestión (*v.g.*, sus metas, en qué se enfocan, lo que sienten es importante). De igual importancia es comprender cómo es que esta orientación afecta las acciones de las personas (*v.g.*, estrategias), cogniciones (*v.g.*, interferencia cognitiva) y afecto (*v.g.*, estado de ánimo positivo), mientras desempeñan sus actividades.

[27] Hal G. Rainey, 2003, pp. 229-247.

[28] Robert H. Frank y Philip J. Cook exploran con mayor profundidad algunos aspectos de este tema respecto al valor neto de la competencia en *The Winner-Take-All Society* (Nueva York, 1995, The Free Press.) Véase también, Carol Sansone, 1999, pp. 205-208.

permitiendo a las personas que se sienten motivadas al compararseles con otras, participar si así lo desean, como en una competencia atlética.[29] El desempeño que rompe marcas derivado de las comparaciones optativas crea un efecto de "goteo hacia arriba" para los que quieren prestar atención. Las prácticas de los ganadores que decidieron participar constituyen así un punto de referencia. Esto muestra una ruta de mejoramiento del desempeño para quienes quieren saber cómo mejorar, pero que no les agrada la competencia.

Si se emplea de esa manera, la evaluación no sólo despierta los instintos intrínsecos de hacer las cosas mejor, sino que también muestra algunas formas para mejorar al arrojar luz en soluciones que vale la pena replicar. La evaluación ilumina tanto las soluciones como los problemas sociales o de programa que requieren atención cuando se analizan para detectar anomalías, valores fuera de rango, cambios en la dirección y velocidad, patrones y problemas comunes, así como relaciones. Cuando este análisis se utiliza para dar seguimiento a los problemas o programas, a menudo se traduce en un mejor entendimiento de las limitaciones, además de lograr intervenciones en los programas más precisas, efectivas y rentables.

Una forma de comparación, la clasificación de "los mejores" a "los peores", puede ser especialmente irritante. La clasificación no sólo intensifica lo desagradable de la comparación para los que se sienten desalentados por ella, sino que también puede correrse el riesgo de desalentar a los que califican excesivamente bien su propio desempeño. Las personas se comparan instintivamente con otras,[30] y tienden a calificar excesivamente alto su propio rendimiento,[31] por lo que pueden desalentarse cuando se les brinda retroalimentación que revele un desempeño relativo peor que su propia evaluación.[32] Sobreestimar nuestras capacidades no es un problema en sí mismo, ya que las personas se desempeñan mejor cuando tienen confianza en sus propias capacidades.[33] Sin embargo, puede convertirse en un problema si las per-

[29] Frank y Cook, 1995.

[30] Robert H. Frank, 1985, p. 8.

[31] Max H. Bazerman, 2002, pp. 65-69; David C. Matz y Verlin B. Hinsz, 2000, pp. 563-572 (564).

[32] Albert Bandura, 2002, en Locke y Latham, 2002, pp. 121-136.

[33] Bandura, 2004.

sonas se desalientan cuando no alcanzan sus propias expectativas,[34] en virtud de que el desaliento puede inducir a reducir sus esfuerzos en el trabajo.[35]

No obstante, este tipo de clasificación o *ranking* puede ser de utilidad cuando se emplea para identificar los niveles de desempeño de los líderes como puntos de referencia sin personalizarla. En el estado estadunidense de Tennessee, los efectos potencialmente desalentadores de la comparación se limitan al brindar información privada sobre desempeño comparativo (pero no una clasificación). A cada maestro se le proporcionan datos que comparan su desempeño con el promedio del distrito y del estado, pero no con los maestros en la misma escuela que podrían identificarse fácilmente. Por ley, ninguna persona, con excepción del involucrado y del supervisor directo, tiene la autorización de obtener información sobre un maestro.[36] La clasificación privada puede ser además un mecanismo útil para identificar a las personas que necesitan un apoyo.

Las comparaciones entre organizaciones funcionan de manera similar a las de los individuos, si bien con menor peligro de generar reacciones disfuncionales, ya que los sentimientos individuales no están en tanto riesgo. Al igual que con las personas, las organizaciones se ven a sí mismas como líderes y son estimuladas a aspirar a niveles más altos, mientras que otras se resisten a ser comparadas. Si bien resulta difícil imaginar una organización privada con fines lucrativos que objete abiertamente la comparación en vista de que la competencia es una premisa conceptual de una economía de libre mercado, las empresas ciertamente intentan reducir la comparación mediante la especialización de los productos y la segmentación del mercado. Las organizaciones no lucrativas y gubernamentales no se ven a sí mismas como competido-

[34] Tauer y Harackiewicz, 1999.

[35] Bandura y Cervone, 1983. El efecto de la percepción de uno mismo en cuanto al esfuerzo y el desempeño varía de acuerdo con cuál es la medida del desempeño real que no alcanzó la norma, así como con las variaciones individuales en el sentido de la eficacia personal. Por ejemplo, el no llegar a los niveles de rendimiento establecidos por terceros puede hacer que algunas personas sientan un mayor desafío, mientras que no alcanzar dichos niveles en forma significativa o constante por un amplio margen puede hacer que se sientan sumamente desalentados.

[36] Entrevista telefónica con el doctor William L. Sanders el 26 de septiembre de 2005.

ras y no es de extrañar que resientan y se resistan a ser comparadas, y a hacer todo lo posible para anular todo intento de comparación.[37]

A pesar de la resistencia, la comparación entre organizaciones indudablemente puede poner en movimiento esfuerzos dirigidos a mejorar el desempeño. Por ejemplo, los resultados relativamente malos de Estados Unidos en pruebas internacionales de matemáticas y ciencias se han utilizado a menudo como una motivación para mejorar el sistema educativo en dicho país.[38] Las personas que apoyan ciertas ideas generalmente recurren a comparaciones para encontrar los países que más contaminan, los niveles más altos de embarazo entre adolescentes o las peores notas escolares, y pedir que se hagan los cambios necesarios.[39] La evaluación comparativa de las escuelas públicas en Estados Unidos, establecida por la Ley de Educación para Todos los Niños de 2001 (No Child Left Behind Act), ayudó a un grupo no lucrativo a identificar las escuelas con alto desempeño en zonas de bajos recursos y distritos con alto porcentaje de minorías que se esperaría mostrarían en promedio bajo desempeño. Una vez que identifica las escuelas con los mejores resultados, el grupo no lucrativo las estudia para descubrir los enfoques educativos que vale la pena reproducir.[40]

La clasificación basada en mediciones multidimensionales, la catalogación o la asignación de calificaciones a las organizaciones resultan problemáticas cuando no se informa sobre cada uno de los factores que implican una comparación y que determinan el resultado. Sin ese nivel de detalle, las clasificaciones multidimensionales son demasiado vagas para ayudar a los que están siendo medidos a comprender sus fortalezas y debilidades y establecer cómo mejorar. Las clasificaciones globales, sin el detalle que muestra una comparación de cada dimensión de la clasificación, simplemente avergüenzan a los que obtienen baja

[37] William T. Gormley y David L. Weimar, 1999. Véase también, Shelley H. Metzenbaum, 2005, p. 23, en el que se analiza la reacción de los funcionarios de caminos estatales ante la evaluación comparativa. Las dependencias ambientales estatales se resistieron igualmente a la comparación.

[38] Metzenbaum, 2005.

[39] Por ejemplo, las dependencias ambientales en todo el mundo publican regularmente la lista de los países que más contaminan, la llamada "docena más sucia". Véase: *http://www.pollutionwatch.org/*, consultada el 22 de mayo de 2006.

[40] Véase, por ejemplo, Education Trust, 2005.

clasificación, sin brindarles un método para mejorar su desempeño.

Además de motivar y aclarar, comunicar una medición puede ser una poderosa herramienta para impulsar el desempeño y aumentar el grado de rendición de cuentas. Comunicar el resultado de las mediciones incrementa la rendición de cuentas al informar sobre los avances al público y mostrar los problemas que requieren la atención pública y recursos. Asimismo, proporciona un lenguaje abreviado para apoyar las acciones colectivas encaminadas a resolver problemas.

La transparencia en las mediciones permite a los ciudadanos y a los funcionarios electos dentro de una democracia determinar si están de acuerdo con las prioridades que han seleccionado las dependencias gubernamentales. En virtud de que se comunica el espectro de posibles problemas que necesitan atenderse, y en algunos sistemas más avanzados los riesgos que los acompañan, la medición ayuda al público a comprender por qué los gobiernos eligen determinados objetivos. Por ejemplo, el Servicio de Seguridad e Inspección de Alimentos de Estados Unidos compara los niveles de salmonela en diferentes tipos de carne y dirige su atención de regulación a las carnes con los niveles más elevados de dicha bacteria. Las tendencias en los informes proporcionan a los ciudadanos datos sobre los problemas que requieren atención, así como las compensaciones que establecen prioridades realizadas por el gobierno, brindándoles la oportunidad de disentir si no están de acuerdo con los objetivos específicos establecidos por el gobierno. A menudo se afirma que se puede administrar aquello que se mide. Evidentemente, esto no siempre es así, pero sí es más probable que aquello que se mide y se informa al público acelere el establecimiento de políticas y se incluya como un tema en la agenda política.[41] Dicho de manera más sencilla, es difícil manejar algo que no se ha medido eficazmente.

Cuando un gobierno no logra medir un problema, los grupos o personas que apoyan una idea pueden, deben y a menudo consiguen que el gobierno preste atención al llevar a cabo sus propias mediciones. Comunicar los resultados hace conscientes a las personas respecto a un problema y les brinda un lenguaje abreviado para apoyar los esfuerzos de mejoramiento realizados por diversos grupos. Cuando una oficina de campo, participante en el programa de protección

[41] John W. Kingdon, 1995.

marina de la Guardia Costera de Estados Unidos, descubrió que la mayoría de los derrames ocurría durante las noches, pudo alertar a otras oficinas de campo para que buscaran patrones de derrames nocturnos similares. Algunos programas gubernamentales más sofisticados, como son los de las oficinas de seguridad en las carreteras que intentan difundir mayor uso del cinturón de seguridad, o programas de salud para reducir el uso del tabaco, emplean los resultados de evaluaciones en sus campañas para alentar la incorporación por parte del público de prácticas que se han verificado, medido y comprobado como eficaces. Algunas de las campañas basadas en mediciones previas más eficaces promueven modificaciones legislativas mediante material mercadológico diseñado para modificar los puntos de vista de los líderes, la opinión pública y las conductas.[42]

Asimismo, cuando las dependencias gubernamentales facilitan que otros organicen y analicen la información que proveen, los resultados se pueden mejorar. La Oficina de Estadísticas Laborales y las dependencias encargadas de realizar los censos en Estados Unidos han publicado desde hace ya mucho tiempo los datos que obtienen mediante una red de actores que los procesan, y generan a su vez gran cantidad de análisis que ayudan a las comunidades y negocios a alcanzar sus propios objetivos.[43] La decisión adoptada por el Departamento de Educación de Estados Unidos de destinar fondos a la recopilación de información sobre los resultados estatales de la educación en una sola base de datos nacional que normalice las calificaciones de cada estudiante de acuerdo con las notas medias estatales del grado respectivo, le permitieron a un organismo no lucrativo identificar las escuelas de alto rendimiento en zonas pobres y con un porcentaje elevado de minorías, como se menciona anteriormente en este trabajo.[44]

La medición no sólo arroja datos para su análisis, sino que también comunica opciones a los que deben tomar decisiones sobre consumo, negocios o elecciones, permitiéndoles una mayor correspondencia en-

[42] *http://www.buckleupamerica.org/nmay05/nmay05.htm,* consultado el 7 de diciembre de 2005.

[43] Véase, por ejemplo, Fred Schauer y Virginia Wise, en John D. Donahue y Joseph S. Nye, Jr., 2003, pp. 128-142.

[44] Education Trust, véase *http://www2.edtrust.org/edtrust/default,* consultado el 22 de mayo de 2006.

tre sus preferencias individuales y los servicios que brinda el gobierno. Existe la tendencia a pensar que las dependencias gubernamentales son un monopolio, pero en algunos casos pueden estructurar sus programas de prestación de servicios (e incluso algunos programas regulatorios) para apoyar una competencia saludable entre oficinas, pedir que se realicen cambios y se fomente una mejor correspondencia entre los gustos de los consumidores y las necesidades de los clientes. La clave yace en transformar la información mediante el análisis, de manera que diferentes audiencias puedan encontrar y utilizar la información cuando la necesiten. Por ejemplo, en el condado de Los Ángeles, en el estado de California, los inspectores de salud califican la higiene de los restaurantes con base en el cumplimiento de las leyes de salubridad locales. No es de sorprender que estas calificaciones influyan en las decisiones de los clientes en cuanto a dónde comer. Para evitar perder clientes, los restaurantes mejoran sus estándares de salubridad con el fin de obtener calificaciones altas.[45]

Por ejemplo, consideremos el caso de la manera en que el análisis de la información y la divulgación enfocada en la audiencia podrían transformar las oficinas estatales del Registro de Vehículos (RMV), a menudo detestadas por los largos tiempos de espera. Un programa estatal del RMV en Estados Unidos coloca tiempos de espera de cada oficina en tiempo real en su página de internet.[46] Antes de salir de casa, los visitantes de la página de Internet del RMV pueden consultarla y decidir a qué oficina acudir. Si esta dependencia proporcionara además el tiempo de espera promedio para cada tipo de transacción por hora del día, día de la semana y semana del año en cada una de sus oficinas, los visitantes podrían planificar con anticipación su visita en horarios y días más adecuados. Con ello se aliviaría la carga de trabajo en horas pico y se reduciría la tensión para los visitantes al RVM y su personal. También representaría una competencia saludable entre los funcionarios del Registro. La revolución en la tecnología de las

[45] Ginger Jin y Philip Leslie, "The Effects of Disclosure Regulation: Evidence from Restaurants," octubre de 2001. Puede consultarse en: http://www.complianceconsortium.org/StoredDocuments/Academic/HygieneDisclosureRestaurants.pdf

[46] Véase, por ejemplo, http://www.mass.gov/qrmv/boston.shtm, consultada el 13 de marzo de 2006.

comunicaciones permite que este tipo de comunicación de la medición sirva como una opción viable y rentable para establecer políticas para el gobierno, especialmente en la medida en que cada vez más personas adquieren dispositivos para recuperar información que les permite tener acceso a información en línea en forma económica y frecuente.

Debe tenerse cuidado cuando se utilicen calificaciones e índices en lugar de datos brutos, como pueden ser tiempos de espera para informar sobre las preferencias de los clientes. En los casos en los que la calificación es algo relativamente sencillo, basada en unos cuantos indicadores de desempeño bien seleccionados y válidos, e informa sobre las decisiones de compra de los consumidores, comunicar la medición puede motivar un mejor desempeño. Sin embargo, cuando la catalogación o la calificación en diferentes dimensiones implica juicios subjetivos acerca de los indicadores que se incluyen y excluyen en el índice y su importancia relativa, puede generar decisiones mal informadas del cliente y de los productores y conducir a una manipulación inaceptable de las mediciones.

La manipulación de las mediciones es un tema serio, ya que proporciona información incorrecta para la toma de decisiones. Algunos colegios y universidades aparantemente cambiaron su definición de "solicitud" para calificar en mejores lugares en la evaluación anual de educación superior global publicada por la revista *U.S. News and World Report*.[47] Las evaluaciones manipuladas mandan señales incorrectas acerca de cuáles decisiones funcionan y cuáles no, lo que se traduce en que éstas puedan resultar mal orientadas sobre qué prácticas aumentar y cuáles descontinuar.

También puede presentarse un problema igualmente serio: la eliminación de la medición. Las organizaciones a veces temen tanto las consecuencias de las mediciones, que hacen todo lo posible por desmantelar o evitar que se establezcan sistemas de ese tipo. Han fracasado, por ejemplo, numerosos intentos para establecer la presentación de informes públicos sobre hospitales. La evaluación educativa comparativa sólo pudo sobrevivir en Estados Unidos cuando los militares buscaron datos educativos comparativos para cumplir con los

[47] Gormley y Weimar, 1999.

requisitos de contratación.[48] La evaluación comparativa de hospitales parece estar remontando la prolongada oposición en Estados Unidos y el Reino Unido, quizá como resultado de una fuerte presión pública para reducir los costos sin afectar la calidad, aunque la sustentabilidad de estos esfuerzos es algo que aún está por verse. La eliminación de las mediciones obviamente es un problema, ya que es imposible establecer si se realizan avances o no, sin tales herramientas. Para que las mediciones comparativas de las organizaciones logren sobrevivir es necesario que la fuerza política de las personas que utilizan las mediciones sea mayor que la de las que sienten el riesgo de ser comparadas.[49] Esto implica que las dependencias consideren en forma explícita la naturaleza y la fuerza de las necesidades de evaluación de grupos específicos al diseñar sus sistemas de evaluación.

La evaluación resulta un molesto obstáculo más que una ayuda para el desempeño cuando una información imprecisa revela gustos de los consumidores, acciones reguladoras o decisiones sobre asignación de fondos. Para que los objetivos y evaluaciones mejoren el desempeño y aumenten la rendición de cuentas, las dependencias de gobierno necesitan tener como objetivo contar con datos precisos, y posteriormente invertir, medir e informar públicamente sobre los avances que se tienen respecto a dicho objetivo. Cuando se establece un objetivo es importante tener en cuenta que casi nunca se llega a una exactitud de 100 por ciento. El objetivo de generar datos precisos debe apoyar el uso para el que se ha diseñado cada tipo de información. Los datos que se proporcionan con fines de ilustración, que se emplean para iniciar un seguimiento, no necesitan ser tan precisos, y por tanto tan costosos de producir, a diferencia de la información que se utiliza como base para establecer recompensas o castigos.

En suma, la medición puede motivar, ilustrar, comunicar e informar sobre las elecciones que se hacen, y al hacerlo, reforzar la rendición de cuentas y mejorar los resultados. A las personas y a las organizaciones les agrada hacer las cosas bien y trabajar más cuando notan que avanzan con respecto a una meta o al pasado, incluso sin el prospecto de una recompensa o la amenaza de un castigo. La comparación motiva a algunas personas y organizaciones. Sin embargo, otras se desalientan con ella. La medición

[48] Gormley y Weimar, 1999, p. 44.

[49] Archon Fung y colaboradores, 2004.

ilustra al mostrar los problemas que requieren atención, así como los éxitos de los programas dignos de repetirse, y al promover que se hagan preguntas enfocadas en el seguimiento. Las mediciones sirven, asimismo, como un útil lenguaje simplificado de comunicación entre las personas que comparten objetivos, los ciudadanos y los consumidores de los servicios gubernamentales. Pueden impulsar el desempeño promoviendo intervenciones atinadas, alertando a otros lugares sobre posibles problemas y soluciones, apoyando actividades para mejorar los resultados por parte de diferentes grupos e informando sobre las preferencias de los consumidores.

Comunicar la evaluación aumenta el grado de rendición de cuentas al informar al público si el gobierno alcanzó o no la meta que había establecido, dónde hay problemas y qué otros obstáculos necesitan de atención. Empero, es necesario tener cuidado al emplear la medición, con el fin de aprovechar su potencial sin desencadenar los miedos causados por una conducta disfuncional, como pueden ser la manipulación y la eliminación de la evaluación. Los aspectos problemáticos de la medición comparativa pueden disminuirse si se presta mayor atención en su valor ilustrativo que en el de motivación o control. Con la intención de reducir la posibilidad de que surjan problemas relacionados con la comparación, se han sugerido varias alternativas específicas: comparación pública optativa; clasificar a las personas únicamente para identificar los factores que hacen que algunos tengan mejor desempeño y que sirvan como puntos de referencia para estudiar y determinar a quienes requieren ayuda, siempre que no se revele la identidad de los líderes y de los que obtuvieron una calificación menor; así como la clasificación a partir de diferentes dimensiones de las organizaciones con base en un índice o establecer grados sólo si se proporciona la clasificación de cada dimensión del desempeño utilizada para la comparación junto con el índice o grado compuesto.

Pilar 3. Retroalimentación verbal para desencadenar las metas y evaluaciones

Las metas y evaluaciones son poderosas herramientas con el potencial de impulsar el desempeño, pero tienen un efecto reducido si sólo se comunican por escrito en un plan o informe. Para que sean de

utilidad, es necesario aplicarlas.[50] Un líder (de cualquier nivel de una organización, pero idealmente empezando por el nivel superior) debe no sólo hablar con frecuencia sobre una serie consistente de metas, de manera que la organización se mantenga enfocada en ellas, sino que también debe alentar a otros para que también las expresen.[51] Los gerentes deben reforzar la prioridad de las metas específicas y complejas, o éstas acabarán por olvidarse y ser desplazadas por otros temas de discusión. Pero, más que simplemente hablar sobre las metas, los gerentes deben prestar atención también a medir los avances de las mismas y asegurar que exista una retroalimentación verbal.

La retroalimentación es el ingrediente esencial que desencadena el poder de las metas y las mediciones. Hace años que los investigadores descubrieron el poderoso efecto de prestar atención a la productividad de un trabajador, incluso sin la existencia de metas. Esto a menudo se conoce como el efecto Hawthorne, en honor a la planta de manufactura en donde se realizó este sorprendente hallazgo cuando los investigadores buscaban medir el efecto que tenía cambiar la iluminación en la productividad de los trabajadores. Para su sorpresa, la productividad mejoró independientemente de que se aumentara o disminuyera la iluminación; no así entre los trabajadores que no eran parte del experimento. El motivador mágico demostró ser la atención, no la iluminación. Un método sencillo, pero a menudo muy poco utilizado por los gerentes para motivar a los trabajadores es analizar su trabajo con ellos.[52]

La manera en que los gerentes o líderes de un equipo dan retroalimentación afecta directamente los niveles de desempeño. La retroalimentación constructiva es mucho más motivadora que la condenatoria o que la crítica: "La retroalimentación positiva del desempeño aumenta el interés intrínseco si se da de manera informativa, más que controladora".[53] En contraste, la retroalimentación negativa por parte de super-

[50] Véase, por ejemplo, Dennis C. Smith y William J. Grinker, 2004, p. 14 en donde se compara el valor de la evaluación en la ciudad de Nueva York antes y después de que la información se convirtiera en el centro de atención.

[51] Zander, 1996, p. xviii.

[52] George Elton Mayo, 1993.

[53] Judith M. Harackiewicz, Carol Sansone y George Manderlink, 1985, pp. 493-508.

visores, especialmente aquella que no corresponde a lo que revelan las evaluaciones del desempeño, puede irritar a tal punto a los trabajadores entusiastas, que el rendimiento no sólo disminuye, sino que se mantiene bajo incluso después de que se haya cambiado a los supervisores.[54]

Un elemento clave para mejorar el desempeño es lograr que los trabajadores se comprometan con una meta. Los gerentes desarrollan la confianza ayudando a que los trabajadores establezcan objetivos, se enfoquen en ellos, asegurando que cuenten con la capacitación adecuada de manera que adquieran conocimientos y habilidades, y manteniendo la confianza de manera que puedan alcanzar sus metas. No es necesario recurrir a elementos de reconocimiento formal. La retroalimentación eficaz se puede brindar de manera informal, expresando simplemente el aprecio por el trabajo bien hecho. Sin embargo, el reconocimiento debe ser específico y auténtico. No puede ser general ni artificial.[55]

Además de desarrollar el compromiso con metas, los gerentes pueden brindar "entrenamiento" sobre cómo lograr un mejor desempeño. "La tarea principal de un entrenador es mejorar el rendimiento, más que enfocarse en la culpa. Esto se logra aumentando el sentido de control de una persona respecto a poder lograr sus metas. Se hace ayudando a las personas a que se den cuenta de los resultados que pueden esperar al llevar a cabo determinadas acciones [...] Establecer una meta centra la atención en descubrir soluciones para llegar a ella".[56] Mediante el entrenamiento, los supervisores ayudan a los empleados a programar la secuencia de sus actividades, de manera tal que aumentan la probabilidades de tener éxito. Poner ejemplos de las acciones específicas que pueden intentar los empleados resulta más útil que una retroalimentación general sobre los niveles de desempeño: "Los estudios han demostrado que la retroalimentación más útil tiende a ser enfocada en conductas específicas, identificando los comportamientos de mayor provecho que *pueden* mejorarse y orientando a las personas en cómo lograrlo".[57] Los modelos de referencia que se perciben como importantes cumplen con

[54] Blau, 1963, pp. 44-45.

[55] Fred Luthans y Alexander D. Stajkovic, en Locke, 2004.

[56] Latham, 2004, p. 110.

[57] James N. Baron y David M. Kreps, 1999, p. 218.

esta función eficazmente, pero los puntos de referencia demasiado ambiciosos tienden a ser intimidantes, más que inspiradores.

Los entrenadores exitosos identifican a la persona que los trabajadores respetan para comunicarle la idea de que éstos pueden lograr sus metas. Esa persona influyente puede ser un supervisor, pero también un colega u otra persona persuasiva. Los gerentes incluso pueden ayudar a que los trabajadores sean sus propios entrenadores internos, capacitándolos para que tengan conversaciones positivas y no negativas.[58] Es mejor contar con mayor retroalimentación, en parte debido a que ayuda a los trabajadores a recalibrar frecuentemente sus objetivos con base en su experiencia,[59] lo que los conduce a un índice más elevado de logro de sus metas y al ajuste de sus estrategias. Con ello no se sugiere que sea necesario cambiar las metas con frecuencia, sino que es importante realizar ajustes realistas.

En suma, la retroalimentación es el ingrediente esencial que desencadena el poder de las metas y las evaluaciones. Los líderes, supervisores y, en ocasiones, los colegas pueden utilizar la retroalimentación para mejorar el desempeño mediante estos recursos: ayudar a las personas y las organizaciones a que se enfoquen en metas específicas y complejas, desarrollar su confianza en que pueden realizar el trabajo, asegurarse de que se brinde la capacitación y los recursos necesarios; establecer una secuencia de tareas y ajustar las metas cuando resulten demasiado ambiciosas, brindar consejos y ejemplos sobre acciones específicas que pueden llevarse a cabo, cultivar la unidad grupal y el reconocimiento de las aportaciones de cada persona al grupo, alentar la investigación interactiva de las opciones para mejorar el desempeño, aceptar las fallas como un subproducto de las metas complejas, asignar claramente las funciones y delinear con precisión los límites del desempeño que no es aceptable.

Pilar 4: Investigación interactiva

La retroalimentación es una herramienta poderosa tanto para las personas como para los grupos. Puede ser aún más poderosa para éstos si se

[58] Latham, 2004, p. 113.
[59] Zander, 1996, p. xviii.

utiliza de manera que vaya más allá de meras observaciones de un supervisor para estimular ideas, alentar la investigación interactiva sobre qué funciona y qué no, así como aprovechar los recursos y conocimientos que no se encuentren controlados directamente por un gerente.

En virtud de que es mejor contar con más retroalimentación que con menos, la dada a un grupo puede enriquecer la individual siempre y cuando se haga de manera bien dirigida y constructiva. Las reuniones son una oportunidad para invitar a aquellos que no son supervisores a ofrecer ejemplos específicos, relevantes e ilustrativos con el fin de sugerir un camino por seguir y desarrollar la confianza de que es posible alcanzar objetivos específicos. Esto implica hacer participar a otros que podrían estar familiarizados con puntos de referencia significativos y cuya visión es respetada por los que buscan metas, al proporcionar retroalimentación, elaborar estrategias y llevar a cabo lluvias de ideas y de tácticas.

En los últimos años, muchas organizaciones gubernamentales y no lucrativas programaron de manera regular reuniones enfocadas en objetivos y con gran número de evaluaciones en las que el "discurso de la dirección [...] se basa en los números".[60] Quizá el más conocido de estos esfuerzos es CompStat (abreviatura de estadística computarizada), un enfoque desarrollado por el Departamento de Policía de la Ciudad de Nueva York (NYPD), con el fin de reducir el índice de criminalidad. El NYPD convoca a reuniones de CompStat para todos los departamentos y presenta a cada circunscripción o distrito policiaco al menos una vez, para analizar los resultados de los delitos por circunscripción y las acciones que se han adoptado para reducirlos, así como para contar con los conocimientos y compromisos de las personas dentro de la organización con la información o recursos relevantes. El éxito de CompStat se ha extendido desde entonces a las dependencias de la ciudad de Nueva York, pasando del departamento de policía a los departamentos de parques, reformatorios y seguridad social. También se ha aplicado en los departamentos de policía de todo el país y, de manera más amplia, en los gobiernos municipales y estatales.

Uno de los beneficios de las reuniones del tipo CompStat que se menciona con mayor frecuencia es la presencia de personal clave,

[60] Dennis C. Smith y William J. Grinker, 2005.

incluyendo los departamentos jurídicos, de contratos, presupuestos, financieros, de personal e información, no para tratar sobre políticas, presupuestos, disciplina interna, política, estructura de la organización u otros temas, sino para analizar asuntos relacionados directamente con la reducción de los delitos.[61] Los responsables de las oficinas de personal hacen preguntas a los gerentes de metas (los capitanes de las circunscripciones policiacas), quienes pueden responder rápidamente a temas clave, acelerando así los tiempos de respuesta que podrían retrasar un proyecto. La mezcla de personas con experiencia en la sala permite el intercambio estimulante de ideas con diferentes perspectivas y experiencias profesionales. Por otra parte, tal mezcla amplía la consideración de otros enfoques de programas y acelera la toma de decisiones y su instrumentación.

Cuando se necesita de la cooperación entre las organizaciones para alcanzar una meta, o cuando existen oportunidades para el aprendizaje entre las mismas, las reuniones calendarizadas en forma regular, enfocadas en objetivos y con gran número de evaluaciones representan un foro eficiente en cuanto a tiempos y dinero para identificar problemas, refinar los objetivos, planificar actividades cooperativas, analizar los avances y mejorar los resultados.[62] Para que sean eficaces, dichas reuniones deben centrarse en metas reforzadas por la evaluación y el análisis que brinden una retroalimentación respecto a los objetivos, alienten el análisis y la discusión, con el fin de mejorar la interpretación de las evaluaciones y de que elaboren estrategias de largo plazo y planes de acción de corto plazo con base en la información disponible. La retroalimentación de grupo puede emplearse, además, para aclarar quién es responsable de alcanzar los objetivos y de desarrollar la unidad organizacional.[63] El análisis enfocado en las metas e impulsado por la evaluación entre diferentes organizaciones puede reducir las luchas entre grupos ya que permite que exista de manera natural la cooperación entre unidades.[64] Asimismo, las reuniones de investigación interactiva proporcionan un foro para que los líderes de las

[61] Phyllis Parshall McDonald, 2002, p. 33.

[62] Harry P. Hatry y colaboradores, en Kamensky y Morales, 2005.

[63] Zander, 1996, p. xviii.

[64] Observaciones hechas por líderes del condado de San Diego a la autora.

dependencias refuercen las normas éticas y los límites de las conductas dentro de la organización, los "mandamientos" que circunscriban fiscal y éticamente el comportamiento que implique una rendición de cuentas. La clara demarcación de los límites de la conducta no permitida le da la libertad a las personas de ser innovadoras dentro de dichos límites, en tanto no se excedan de ellos.[65]

El formato de una reunión de investigación interactiva no es tan importante como la frecuencia con la que se realice, el enfoque, las personas que asistan y la atmósfera.[66] Una clave para el éxito de este tipo de reuniones es que los participantes las consideren como constructivas y no como condenatorias. No es suficiente convocar a las reuniones; es esencial que el tono sea el correcto. Collins, en su estudio de las empresas de éxito con desempeños importantes identificó cuatro enfoques que utilizan las compañías exitosas para contar con una retroalimentación constructiva:

- Dirigir mediante preguntas, no respuestas.
- Participar en el diálogo y el debate, no en la coerción.
- Llevar a cabo autopsias sin culpar a nadie.
- Desarrollar mecanismos de "bandera roja".[67]

Las reuniones de investigación interactiva invitan a exponer puntos de vista en forma sana, sin un tono acusador ni amenazador. Asimismo, deben estar basadas en la información y centrarse en objetivos específicos vinculados a resultados.

En resumen, la investigación interactiva enriquece el poder de mejorar el desempeño que representan las metas y evaluaciones en los grupos y las organizaciones. Sin embargo, para lograr estos efectos resulta esencial que las reuniones se celebren de manera constructiva, no crítica ni controladora.

[65] Robert Simons, 1995, pp. 80-88.

[66] Presentación de la ciudad de Nueva York en Administración del desempeño en 2005 de la publicación *Governing*.

[67] Collins, 2001, pp. 74-80.

Pilar 5. Uso cuidadoso de los incentivos extrínsecos

Este documento ha descrito hasta ahora el efecto de las metas y evaluaciones que impulsan el desempeño y aumentan el grado de rendición de cuentas, al combinarse con la retroalimentación y la investigación interactiva, pero sin estar vinculadas a incentivos positivos o negativos. ¿Qué sucede cuando se combinan los incentivos con estos cuatro pilares de la gestión del desempeño?

Es indudable que los incentivos tienen el poder de cambiar la conducta para mejorar los resultados. Es menos probable que los conductores corran a toda velocidad por una carretera si piensan que serán detectados y multados por conducir a exceso de velocidad, en especial si temen que una multa aumente el costo del seguro, o si les significará perder su licencia. Los incentivos extrínsecos pueden motivar el cambio en el comportamiento y ello llevar a mejores desempeños, pero los incentivos positivos y negativos pueden también desalentar a las personas y desencadenar respuestas disfuncionales que interfieran con un mejor desempeño y el grado de rendición de cuentas. Por tanto, es necesario emplear los incentivos con extremo cuidado.

Muchas de las reformas en la administración pública en el mundo alientan el uso de incentivos, especialmente de tipo financiero.[68] Lo que resulta digno de mencionar es que la evidencia sugiere que los sistemas de incentivos financieros en el gobierno tienen corta vida. Por ejemplo, un estudio de seguimiento en las escuelas con sistemas de pago por mérito encontró que sólo dos entre diez de ellas seguía en funcionamiento.[69] Sin embargo, la longevidad limitada de los sistemas de incentivos basados en el desempeño no ha disminuido el interés en ellos, de manera que es importante comprender sus puntos débiles y fuertes.

La tan solicitada reforma pública de Nueva Zelanda lanzada en 1998 ilustra un tipo de problema que surge cuando los castigos o las recompensas se vinculan a los niveles de desempeño: objetivos modestos. Una manifestación del problema del objetivo modesto es una fuerte preferencia por la producción o actividad, más que por las metas o

[68] Véase, por ejemplo, John Kamensky, 2004, pp. 8-9.

[69] Harry P. Hatry y colaboradores, 1994.

resultados. Este problema surgió pronto en las acciones de la gestión del desempeño en Nueva Zelanda. Las primeras reformas en dicho país pedían un "convenio de compra" entre cada gerente de departamento y el ministro respectivo (un funcionario político); los gerentes que no pudieran lograr los objetivos podrían perder su puesto.[70] Un análisis retrospectivo de diez años de la experiencia de Nueva Zelanda describe la forma en que este acuerdo de incentivos creó aversión por los resultados y afinidad por la producción, los objetivos:

> [...] las reformas de 1988, con su énfasis en el contrato, dirigieron al estado hacia otra dirección, limitando a las dependencias en los contratos a tal punto que casi se remontan a la administración basada en reglas anterior a 1988, muy alejadas de un concepto de gestión imaginativa. Por ejemplo, se solía dar fondos a la sociedad Plunket para producir resultados generales; ahora se le contrata para una producción sumamente específica, cumpliendo con los observadores del gobierno central, pero entorpeciendo la iniciativa y quizá ofreciendo menos por los fondos otorgados. Algunos gerentes de menor rango en los departamentos se quejan de que sus contratos se han vuelto como las viejas reglas con las que las reformas de 1988 supuestamente habían terminado.[71]

No es de sorprender que los organismos gubernamentales y los individuos que trabajan para ellos se refugien en objetivos de producción cuando sienten el riego de perder una recompensa o sufrir un castigo si no logran cumplir con sus objetivos. El gobierno no puede controlar todos los factores que afectan los resultados que intentan mejorar, sólo puede influir en ellos. Por otra parte, en muchos programas gubernamentales existe un largo periodo entre los resultados que se intenta tener, como reducir la incidencia de una enfermedad cuyos factores causales aún no se comprenden o restablecer la salud ambiental de un lago contaminado, y las acciones que se adoptan para influir en ellos. En tales casos, las recompensas o castigos vinculados a objetivos, necesariamente se presentarían mucho después del efecto de motivación que se busca.

[70] Graham Scott, Ian Ball y Tony Dale, 1997, pp. 357-381.
[71] Colin James, 1998.

No es de extrañar que muchas dependencias hagan lo mismo que hizo Nueva Zelanda en un principio, cuando enfrentan la posibilidad de una recompensa o un castigo. Adoptan objetivos de producción, como puede ser el número de clientes atendidos, las solicitudes procesadas, los permisos expedidos y la capacitación que se ha proporcionado, en lugar de objetivos de resultados. Sin embargo, a menos que se haya establecido un vínculo claro entre las actividades específicas y los resultados buscados, cualquier otro enfoque que no sea un objetivo de resultados tiende a distorsionar la conducta, de manera que no se mejoran ni los resultados ni el grado de rendición de cuentas.[72]

Un estudio de los programas de empleo estatales en Estados Unidos reveló otro tipo de problema de objetivo modesto que se presenta cuando se introducen incentivos: la selección de objetivos sencillos cercanos a los niveles actuales de desempeño. Un análisis de un programa federal de Estados Unidos que requería que las dependencias estatales seleccionaran sus propios objetivos enfocados en los resultados, otorgándoles cierta flexibilidad en dicha selección, indicó que algunos estados eligieron objetivos por debajo de sus niveles actuales de desempeño.[73] Resulta obvio que cuando se eligen objetivos modestos, no pueda lograrse el poder de descubrimiento, persistencia y energía de una meta compleja.

Otra complicación que surge cuando las organizaciones vinculan los incentivos con los niveles de desempeño es la manipulación de las evaluaciones. Reporteros del *Dallas Morning News* detectaron anomalías en la evaluación que sugerían un grave engaño en 400 de 7 700 pruebas estatales. Otro estudio documentaba serios problemas de ajustes indebidos y distorsión en las evaluaciones en algunas escuelas de Chicago, estado de Illinois: "Los maestros respondieron en forma estratégica a los incentivos en una serie de dimensiones diferentes, aumentando colocaciones educativas especiales, reteniendo a ciertos estudiantes de manera preferente y evitando materias con menor participación, como ciencias y estudios sociales".[74] En otro campo, un estudio de un programa de empleo reveló que "[C]uando se compensan

[72] Blau, 1963.

[73] Carolyn J. Heinrich, 2005.

[74] Brian A. Jacob, 2002.

las evaluaciones de desempeño, los burócratas responden encontrando estrategias de menor costo para incrementar dichas evaluaciones".[75] Desafortunadamente, encontrar las estrategias con el menor costo no se tradujo en programas más rentables. De hecho, el investigador llegó a una conclusión sorprendente: "[S]ólo los estudios de programas en los que no se compensa el desempeño muestran una correlación estadística entre [...] las evaluaciones del desempeño y los efectos".[76] Este sorprendente hallazgo (que un mejor desempeño está relacionado positivamente con la falta de incentivos positivos) también se ha visto en un estudio del sector privado que compara a las empresas con desempeños significativos con las compañías con cambios modestos o sin desempeños:

> [...] cuando analizamos los patrones de compensación de los ejecutivos *con respecto a empresas deficientes, no encontramos diferencias sistemáticas* en el uso de insumos (o no), salarios elevados (o no), incentivos mediante bonos (o no) o remuneración en el largo plazo (o no). La única diferencia significativa que encontramos fue que los ejecutivos buenos o excelentes reciben un poco *menos* de remuneraciones totales en efectivo diez años después de la transición que sus contrapartes, en las empresas con un rendimiento aún mediocre.[77]

En otras palabras, si bien los incentivos pueden resultar en objetivos modestos y en la manipulación de las evaluaciones, no necesariamente producen un desempeño que contrarreste esta tendencia o incluso mejore la productividad.

Una razón para ello podría ser que los incentivos extrínsecos, especialmente los bonos monetarios, tienden a reemplazar a los motivadores intrínsecos.[78] En algunos casos, las personas a las que se les ofrecen recompensas financieras tienen, en realidad, menor desempeño que a las que no se les ofrecen. El problema de que los motivadores extrínsecos sustituyan a los intrínsecos puede ser más grave en el sector pú-

[75] Gerald Marschke, 2001, p. 83.
[76] Marschke, p. 83.
[77] Collins, 2001, p. 49.
[78] Deci, 1971.

blico que en el privado porque las personas que prefieren trabajar en el gobierno probablemente tengan la motivación intrínseca derivada de la misión de su dependencia y tal vez estén menos motivados por el dinero, en especial los individuos en la administración gubernamental y otros puestos con remuneraciones elevadas.[79]

Los incentivos monetarios, como pueden ser pagos a destajo que complementan una base de salario por hora y que sirve como una "red de seguridad", pueden resultar adecuados en trabajos que sean de un solo tipo de tarea, fácilmente medibles y vinculados a trabajadores específicos.[80] Algunas pocas tareas realizadas por el gobierno, como la reparación de baches, caen dentro de esta categoría. Sin embargo, incluso en esos trabajos el gobierno se enfrenta al problema de hacer pagos a destajo que no se dan en el sector privado. Los organismos gubernamentales no cuentan con una fuente de ingresos extra para pagar los incentivos por mayor productividad resultado de los trabajos a destajo. Por tanto, con excepción de los pocos organismos gubernamentales que cobran una tarifa por sus servicios, los gobiernos deben hacer que los pagos a destajo se ajusten a un presupuesto asignado que se financie mediante los impuestos. Es interesante hacer notar que la mayoría de los programas gubernamentales en Estados Unidos que han participado en proyectos de demostración de pagos con base en el desempeño han sido unidades generadoras de ingresos de las dependencias federales. Sin embargo, cabe mencionar que los programas de mayor duración no recompensan el logro de objetivos de desempeño específico, sino cierta forma de trabajo.[81] El área del gobierno en la que los incentivos financieros positivos parecen funcionar es aquella que alienta el ahorro en costos, quizá porque de esa manera se generan economías para poder financiar el pago de incentivos.[82]

[79] Rainey, 2003, pp. 234-236.

[80] Iris Bohnet, y Susan C. Eaton, 2003, pp. 238-254.

[81] Informe de la Oficina de la Contraloría General de Estados Unidos a los solicitantes en el Congreso, Human Capital: Implementing Pay for Performance at Selected Personnel Demonstration Projects, enero de 2004; 04-83, p. 33.

[82] Material de David R. Smith, Mike Schaiberger y Diane Golat, condado de Maricopa. Pueden participar todos los empleados, excluyendo a los temporales y los que se encuentran en una etapa de prueba inicial, que han sido contratados por el MCDOT durante al menos seis meses consecutivos.

Los incentivos monetarios desencadenan también problemas de evaluación comparativa. Las personas se preocupan no sólo de cómo se clasifique su desempeño, sino del grado de su recompensa con respecto a otras. Las recompensas monetarias aumentan las tensiones comparativas, ya que es fácil hacer comparaciones sobre el dinero, y las personas tienden a juzgar una recompensa por su valor relativo, más que por el absoluto.[83]

Las recompensas financieras pueden ser útiles en situaciones específicas. Por ejemplo, pueden hacer que las personas y las organizaciones participen en actividades para establecer récords de desempeño que proporcionen a su vez una referencia para todos, creando un efecto de goteo hacia arriba. También pueden funcionar en situaciones de participación opcional en las que las personas o las organizaciones son atraídas mediante posibles premios, fondos o contratos para competir o perseguir una meta que no habrían considerado de otra manera. Las dependencias encargadas de establecer políticas nacionales federales en Estados Unidos han utilizado, desde hace mucho, incentivos financieros para hacer participar a los gobiernos estatales y locales en áreas de política de salud, seguridad social, educación, empleo, protección del ambiente, vivienda, transporte y desarrollo económico, con el fin de alcanzar los objetivos que el Congreso de Estados Unidos señala que requieren atender.[84]

En muchos casos, los incentivos financieros no motivan a los que solicitan fondos. Los solicitantes ya están motivados, sólo necesitan el combustible financiero para poder funcionar. El desafío para el gobierno que otorga fondos no es, por tanto, saber cómo calibrar el tipo correcto de incentivo para adoptar una meta. Más bien es entender cómo encontrar a los individuos para otorgarles incentivos financieros con metas compartidas, la capacidad de avanzar hacia ellas, la voluntad de participar con otros en un proceso de descubrimiento para identificar enfoques más eficaces y rentables, así como la disposición de compartir lo que han aprendido.

Los problemas relacionados con las recompensas surgen también cuando se necesita cooperación para lograr un objetivo. Si las personas saben que debe conocerse su aportación individual para obtener

[83] Frank, 1985.

[84] Timothy J. Conlan, 2005.

una recompensa, tienen que dedicar su energía a conseguir la atención y señalar que debe reconocérseles o bien correr el riesgo de no ser recompensados de manera justa por su propia labor. Esto desvía la capacidad y el tiempo de mejorar los resultados para intentar mejorar la posición personal; en consecuencia, las recompensas de grupo son mejores que las individuales cuando se necesita cooperación. De manera similar, las cuotas de recompensa que limitan el número de personas en una organización que pueden obtener los mejores bonos, no sólo desalientan la cooperación sino que pueden alentar la manipulación de las evaluaciones o la falta de participación. Esto revela claramente que no deben establecerse cuotas que limiten el porcentaje de las personas con el mejor desempeño con acceso a las mejores recompensas.

Los incentivos extrínsecos no sólo pueden ser recompensas, también se pueden estructurar como una sanción, como sería la retención de un pago prometido o la crítica pública. Las penalizaciones pueden disuadir eficazmente a las personas y organizaciones que quieran llevar a cabo prácticas para reducir el desempeño y en cambio obtener su compromiso para alcanzar metas específicas. Por ejemplo, la ley contra la contaminación atmosférica de Estados Unidos (Clean Air Act) recurre a la amenaza de aplicar una penalización severa, detener tanto los proyectos como el financiamiento para el desarrollo de carreteras con apoyo federal, con el fin de motivar a los estados y municipios a cumplir con objetivos específicos y difíciles de alcanzar respecto a la calidad de la atmósfera.[85] Esta amenaza ha motivado con éxito no sólo que se atienda el problema, sino el mejoramiento de la calidad del aire. En 1999 cerca de 400 áreas locales no pudieron cumplir con las normas nacionales sobre calidad del aire respecto al ozono. Para el año 2002, 157 comunidades habían pasado del estado de no cumplimiento al de mantenimiento.[86] Avances similares se han hecho en otros cinco problemas con la calidad de la atmósfera.[87] En contraste, la ley contra la contaminación de las aguas de Estados Unidos (Clean Water Act), que también estableció una meta específica y

[85] Ley contra la contaminación de la atmósfera (CAA), artículo 179 (Código de Estados Unidos, sección 42, párrafos 7401-7626).

[86] Hatry y colaboradores, 2005, p. 231.

[87] http://www.epa.gov/oar/airtrends/2005/econ-emissions.html

difícil de alcanzar (está prohibido derramar contaminantes en aguas navegables de ese país), careció de una penalización igualmente severa y de aplicación automática que exigiera que se prestase atención al problema y que asegurase los avances hacia su meta mediante un monitoreo constante. Como resultado de ello, en comparación con la calidad de la atmósfera y a pesar de las acciones de limpieza en algunos cuerpos de agua, el Departamento de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA) no puede determinar por lo regular en qué casos ha mejorado la calidad del agua, incluso si esto ha ocurrido y si es así, en qué cantidad.[88]

Las penalizaciones también han demostrado ser un mecanismo eficaz para asegurar que las empresas cumplan con las metas (estándares mínimos) establecidas por el gobierno como una condición para expedirles un permiso para tener operaciones comerciales (permisos de regulación).[89] En ocasiones, especialmente cuando se establecen metas complejas, cumplir con ellas requiere que el sector privado se arriesgue a experimentar. La amenaza de establecer castigos puede además ser eficaz para obligar a los sectores privado y público a efectuar evaluaciones y presentar informes. Sin embargo, las empresas privadas y las dependencias públicas pueden llegar a amasar el poder político necesario para debilitar o desmantelar el requisito de presentación de informes, en especial cuando no existe una ciudadanía organizada que exija que éste se mantenga.[90]

En resumen, la evidencia revela una conclusión sorprendente y no intuitiva. Los incentivos positivos individuales rara vez funcionan en

[88] Esa brecha en la información está cambiando gradualmente a medida que la EPA responde a los requisitos de la GPRA y a una serie de demandas locales que exigen a dicha dependencia o a los estados establecer objetivos en cuanto a la cantidad de descargas que ciertos cuerpos de agua pueden tolerar. Oficina de Administración de la Tierra de Estados Unidos, *Resumen de la ley sobre la calidad de las aguas (Water Quality Law Summary)*, http://www.blm.gov/nstc/WaterLaws/Chap4.html#Anchor-7638. Consultado el 14 de marzo de 2006.

[89] Véase, por ejemplo, Wayne B. Gray y John T. Scholz, 1993, pp. 177-213.

[90] Fung y colaboradores, 2004. Si bien la amenaza de establecer sanciones logra obligar a que el sector privado establezca evaluaciones y el sector público presente informes, dicha divulgación no necesariamente lleva a un mejor esfuerzo o desempeño. Es necesario que se cumplan otras condiciones, como es una fuerte exigencia por parte de los usuarios cuyas decisiones les interesan a los que están siendo medidos.

el gobierno. Excepto en algunas situaciones específicas, es mucho mejor recompensar a todos o a ninguno por arriba de los niveles básicos de pago, especialmente cuando se necesita cooperación para lograr un objetivo. Cuando se requiere cooperación entre las personas que están siendo comparadas o cuando una parte no despreciable de la fuerza laboral puede sentirse desalentada por la comparación, deben evitarse las recompensas individuales y los incentivos basados en la posición relativa. Cuando se busca un desempeño significativo y una toma de riesgos, pueden emplearse concursos de participación optativa para atraer a las personas y organizaciones motivadas por la comparación y la competencia. Las recompensas que se otorgan antes de un hecho, como puede ser un fondo, también pueden ser una herramienta eficaz que utilice una organización para lograr que otros elementos adopten una meta enfocada en el resultado, compartan información sobre los avances y problemas con los que se enfrentan al tratar de llegar a una meta y participen en experimentos de evaluación del desempeño. Asimismo, los incentivos extrínsecos pueden lograr que se motive la adopción de prácticas que signifiquen un ahorro, si una parte de éste se comparte equitativamente entre todos los empleados. Las penalizaciones pueden ser una herramienta útil para motivar que se alcancen objetivos mínimos, incluyendo la evaluación y los informes de avances hacia los objetivos, siempre y cuando las personas que son medidas acepten los objetivos y el valor de la evaluación o carezcan del poder político necesario para impedir que se establezcan requisitos de mejoramiento del desempeño y la presentación de informes.

Seis prácticas esenciales para utilizar los pilares

Los problemas que surgen como resultado de vincular los incentivos con las metas y mediciones sugieren que las dependencias gubernamentales deben ser renuentes a establecer dicho vínculo, especialmente porque las metas y mediciones aunadas a la retroalimentación y la investigación interactiva son, en sí mismas, motivadores poderosos y elementos que impulsan el desempeño. Los incentivos extrínsecos pueden funcionar, pero también pueden tener un efecto contraproducente. Pueden hacer que las metas y evaluaciones pierdan la capaci-

dad de estimular el tipo de esfuerzo e innovación que se traduce en mejoramientos continuos, y en ocasiones notables, de las condiciones sociales, y fácilmente pueden provocar temores improductivos. Lo que todo esto sugiere es que debe prestarse menos atención a los incentivos y mucha más a asegurar el uso activo y eficaz del establecimiento de metas y mediciones enfocadas en los resultados.

Revela, igualmente, la necesidad de que los organismos públicos indiquen con claridad las expectativas de rendición de cuentas, tanto de los obligados a hacerlo como de los que los supervisan, incluyendo a los legisladores, supervisores, oficinas de presupuesto, organizaciones que otorgan recursos, socios y el público. De manera específica, los organismos gubernamentales y sus gerentes deben ser responsables de estas seis prácticas esenciales:

- Hincapié en el resultado: fijar metas u objetivos específicos enfocados en los resultados, algunos de los cuales implican un reto, así como establecer objetivos en caso de no haberse hecho en forma externa.
- Dominio de las evaluaciones: realizar evaluaciones para medir los avances y verificar lo que éstas revelan, organizándolas y estudiándolas para tratar de encontrar patrones, anomalías, cambios y relaciones con el fin de descubrir qué funciona, qué no funciona, las conexiones causales y las situaciones que merecen mayor entendimiento, comunicando tanto las evaluaciones no analizadas como su análisis a terceros.
- Retroalimentación: ayudar a que las personas que intentan alcanzar objetivos específicos crean en su propia capacidad para hacerlo, entender sus avances y problemas y pensar acerca de ideas y acciones específicas que les ayuden a cumplir sus objetivos.
- Asegurar tener un foro para la indagación interactiva: asegurar, de manera constante, la participación de terceros con conocimientos y recursos en retroalimentación, planificación de actividades e instrumentación con el fin de estimular el pensamiento sinérgico y facilitar la coordinación y la colaboración.
- Estrategias convincentes: desarrollar estrategias convincentes de largo plazo y planes de acción de plazos más cortos con base en las mejores pruebas e ideas que existan.

- Instrumentación: implantación de planes con una revisión constante y oportuna de la experiencia.

Los incentivos son útiles para establecer puntos de referencia, reclutar a aliados en el logro de metas y contratar a personas que contribuyan con la evaluación, mientras que las penalizaciones son más adecuadas para quienes no logran enfocarse en sus metas, en la evaluación y en el análisis de los avances. Es necesario lograr poner en juego otros elementos que puedan ayudar a desarrollar estrategias y planes de acción convincentes con base en la evidencia y para ejecutar y revisar según sea necesario. Pero si las personas que deben rendir cuentas en o al gobierno intentan llevar a cabo lo que parecía una estrategia sólida cuando se adoptó, y posteriormente fracasa, aplicar sanciones no es necesario ni adecuado a menos que se haya hecho a un lado la meta o nunca se hayan adoptado ni ejecutado estrategias convincentes.

¿Funciona en la práctica esta receta para la gestión del desempeño? La evidencia de muchas dependencias gubernamentales sugiere que puede funcionar muy bien, dar grandes resultados y obtener elevados niveles de rendición de cuentas. Está evolucionando en los departamentos de policía, reformatorios, parques, salud, protección y seguridad social de la ciudad de Nueva York, así como en la Guardia Costera y en la Oficina Nacional de Seguridad en Carreteras de Estados Unidos. Los recientes cambios en Nueva Zelanda sugieren que sus esfuerzos por reformar la administración pública se encaminan también en esa dirección, haciendo hincapié en la gestión por resultados, que ya no vincula directamente el pago con objetivos específicos.[91]

Asimismo, hay desarrollos prometedores en el frente político. Un pequeño pero cada vez mayor número de funcionarios electos ha anunciado valientemente la adopción de objetivos enfocados en los resultados con cantidades y fechas límite específicas, presentado informes abiertos sobre los avances y problemas, y logrado ser reelectos a pesar de no haber alcanzado todas las metas.

La evidencia sugiere que los resultados mejorarán y el grado de

[91] http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=253, consultado el 2 de enero de 2006.

rendición de cuentas aumentará con un enfoque de gestión del desempeño centrado en los resultados, con gran número de mediciones y que cuestione, pero no sancione. Los resultados son mejores porque las metas enfocan y motivan, las mediciones muestran lo que funciona y lo que no, y la retroalimentación y la investigación interactiva inspiran, informan y son incluyentes. El grado de rendición de cuentas (y la democracia) aumenta porque la divulgación pública de metas específicas aclara lo que hará y no hará cada organización, permitiendo a los ciudadanos y a sus representantes electos establecer si una dependencia está llevando a cabo lo que desean e invitándolos a utilizar sus voces electorales y administrativas para responder si no están de acuerdo. Los resultados y la rendición de cuentas se elevan también porque las metas, la medición, la transparencia de las estrategias y la investigación interactiva alientan los esfuerzos inteligentes, honestos y diligentes de las personas que laboran en el gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

Austin, Robert D. y P. D. Larkey (2000), "Performance-based Incentives in Knowledge Work: Are Agency Models Relevant?", *International Journal of Business Performance Management,* primavera.

Bandura, Albert y Daniel Cervone (1983), "Self-Evaluative and Self-Efficacy Mechanisms Governing the Motivational Effects of Goal Systems", *Journal of Personality and Social Psychology,* 45-5, pp. 1017-1028.

Bandura, Albert (2004), "Cultivate Self-Efficacy for Personal and Organizational Effectiveness", en Locke, pp. 120-136.

Baron, James N. y David M. Kreps (1999), *Strategic Human Resources: Frameworks for General Managers,* John Wiley & Sons.

Bazerman, Max H. (2002), *Judgment in Managerial Decision-Making,* John Wiley & Sons.

Behn, Robert D. (1997), "Linking Measurement and Motivation: A Challenge for Education", *Advances in Educational Administration,* vol. 5, pp. 15-58.

Behn, Robert D. (2001), *Rethinking Democratic Accountability,* The Brookings Institution.

Behn, Robert D. (1999), "The New Public-Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability", *International Public Management Journal* 1(2), pp. 131-165.

Benton, Joshua (2005), "Monitors will Police HISDTests", *Dallas Morning News,* 12 de enero.

Benton, Joshua y Holly K. Hacker (2005), "Celebrated School Accused of Cheating; Exclusive: TAKS Results Too Good to be True at Houston Elementaries", *Dallas Morning News,* 31 de marzo.

Blau, Peter M. (1963), *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relationships in Two Government Agencies,* University of Chicago Press.

Bohnet, Iris y Susan C. Eaton (2003), "Does Performance Pay Perform? Conditions for Success in the Public Sector", en D. Donahue y Joseph S. Nye, Jr. (eds.), *For the People: Can We Fix Public Service?,* John Brookings, pp. 238-254.

Broadnax, Walter D. y Kevin J. Conway (2001), "The Social Security Administration and Performance Management", en Forsythe, pp. 143-176.

Campbell, D. y R. Pritchard (1976), "Motivation Theory in Industrial and Organizational Psychology", en M. D. Dunnette (ed.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology,* Chicago, Rand McNally, pp. 63-130.

Collins, Jim (2001), *Good to Great: Why Some Companies Make the Leap and Others Don't,* New York, Harper Collins.

Conlan, Timothy J. (2005), "Grants Management in the 21st Century: Three Innovative Policy Responses", Washington, DC, IBM Center for the Business of Government, octubre.

Deci, E. L. (1971), "Effects of Externally Mediated Rewards on Intrinsic Motivation", *Journal of Personality and Social Psychology* 18, pp. 105-115.

—— *et al.* (1981), "When Trying to Win: Competition and Intrinsic Motivation", *Personality and Social Psychology Bulletin* 7, pp. 79-83.

Education Trust (2005), *Gaining Traction, Gaining Ground: How Some High Schools Accelerate Learning for Struggling Students,* noviembre.

Eichenwald, Kurt (2005), *Conspiracy of Fools: A True Story,* Broadway Books.

FCS Group (2005), "Best Practices and Trends in Performance Based Contracting", documento preparado para la State of Washington Office of Financial Management, Redmond, WA, FCS.

Forsythe, Dall W. (ed.) (2001), *Quicker, Better, Cheaper: Managing Performance in American Government,* Albany, NY, Rockefeller Institute Press.

Frank, Robert H. (1985), *Choosing the Right Pond: Human Behavior and the Quest for Status,* Oxford University Press.

Frank, Robert H. y Philip J. Cook (1995), *The Winner-Take-All Society,* Nueva York, The Free Press.

Friel, Brian (2001), "No Results, No Bonus", *GovExec.com,* 2 de agosto.

Fung, Archon *et al.* (2004), "The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Effective?", Harvard Kennedy School Ash Institute for Democratic Governance, OP-03-04, diciembre.

Gilovich, Thomas (1991), *How We Know What Isn't So,* Nueva York, Free Press.

Gneezy, Uri, Muriel Niederle y Aldo Rustichini (2003), "Performance in Competitive Environments: Gender Differences", *Quarterly Journal of Economics*, CXVIII, agosto, pp. 1049-1074.

Gormley, William T. y David L. Weimar (1999), *Organizational Report Cards,* Harvard.

Gray, Wayne B. y John T. Scholz (1993), "Does Regulatory Enforcement Work? A Panel Analysis of OSHA Enforcement", *Law and Society Review*, 27-1, pp. 177-213.

Greenberg, Jerald (2004), "Promote Procedural Justice to Enhance Acceptance of Work Outcomes", en Locke.

Harackiewicz, Judith M., Carol Sansone y George Manderlink (1985), "Competence, Achievement Orientation, and Intrinsic Motivation: AProcess Analysis", *Journal of Personality and Social Psychology* 48-2, pp. 493-508.

Hatry, Harry P. *et al.* (2005), "How Federal Programs Use Outcome Information: Opportunities for Federal Managers", en Kamensky y Morales.

Hatry, Harry P. *et al.* (1994), *Issues and Case Studies in Teacher Incentive Plans*, Urban Institute.

Heinrich, Carolyn J. (2005), "Setting Performance Targets: Lessons from the Workforce Investment Act System", en Kamensky y Morales.

Imperial, Mark T. (2005), "Collaboration and Performance Management in Network Settings: Lessons from Three Watershed Governance Efforts", en Kamensky y Morales.

Jacob, Brian A. (2002), "Accountability, Incentives, and Behavior: The Impact of High-Stakes Testing in the Chicago Public Schools", NBER Working Paper 8968, Cambridge, National Bureau of Economic Research, junio.

James, Colin (1998), "The State Ten Years On from the Reforms", Occasional Paper núm. 6. State Services Commission, octubre, http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=82&DocID=2834 (10 of 11), visitado el 29 de diciembre de 2005.

James, Kay Coles (2003), Director, Office of Personnel Management, Memorandum for Heads of Departments and Agencies, 17 de diciembre, disponioble en: http://www.opm.gov/oca/compmemo/2003/2003-19.asp, visitado el 29 de diciembre de 2005.

Jin, Ginger y Philip Leslie (2001), "The Effects of Disclosure Regulation: Evidence from Restaurants", octubre, disponible en: http://www.complianceconsortium.org/StoredDocuments/Academic/HygieneDisclosureRestaurants.pdf

Kamensky, John M. y Albert Morales (eds.) (2005), *Managing for Results 2005,* Lanham, MD, Rowman & Littlefield.

Kamensky, John (2004), "Performance-Based Pay in the Federal Government: An Historical Overview", en Howard Risher, *Pay for Performance: A Guide for Federal Managers.* Washington, DC: IBM Center for The Business of Government, noviembre, pp. 8-9.

Kane, Thomas J. y Douglas O. Staiger (2002), "Volatility in School Test Scores: Implications for Test-Based Accountability Systems", *Brookings Papers on Education Policy 2002,* Brookings, pp. 235-283.

Kaplan, Robert S. y David P. Norton (1996), *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action, Boston,* Harvard Business School Press.

Kaplan, Robert S. y David P. Norton (2001), *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment,* Harvard Business School Press.

Katz, Nancy (2000), "Incentives and Performance Management in the Public Sector", Nota preparada para la Kennedy School Executive Session on Public Sector Performance Management, junio, *http://www.ksg.harvard.edu/visions/performance_management/katz_incentives.htm* (consultado el 14 de marzo de 2006).

Kelman, Steven (2005), *Unleashing Change: A Study of Organizational Renewal in Government,* Brookings.

Kennedy School of Government. Executive Session on Public Sector Performance Management (2001), *Get Results Through Performance Management: An Open Memorandum to Government Executives,* Harvard University.

Klinkerman, Steve(2006), "The Power of Saying No", BAI Banking Strategies, disponible en: http://www.bai.org/bankingstrategies/1998-jan-feb/power/ visitado el 12 de marzo.

Kingdon, John W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies,* Longman.

Latham, Gary P. (2004), "Motivate Employee Performance through Goal-setting", en Edwin A. Locke (ed.), *The Blackwell Handbook of Principles of Organizational Behavior,* Blackwell, p. 108.

Locke, Edwin A. (2004), *The Blackwell Handbook of Principles of Organizational Behavior,* Blackwell.

Locke, Edwin A. y Gary P. Latham (2002), "Building a Practically Useful Theory of Goal Setting and Task Motivation: A 35-Year Odyssey", *American Psychologist* 57-9, septiembre, pp. 705-717.

Locke, Edwin A. y Gary P. Latham (1990), *A Theory of Goal Setting and Task Performance,* Prentice-Hall.

Fung, Archon *et al.* (2004), "The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Effective?", Harvard Kennedy School Ash Institute for Democratic Governance paper, OP-03-04, diciembre.

Luthans, Fred y Alexander D. Stajkovic (2004), "Provide Recognition for Performance Improvement", en Locke.

Marschke, Gerald (2001), "The Economic of Performance Incentives in Government with Evidence from a Federal Job Training Program", en Forsythe.

Matz, David C. y Verlin B. Hinsz (2000), "Social Comparison in the Setting of Goals for Own and Others' Performance", *Journal of Business and Psychology,* 14-4, verano, pp. 563-572.

Mayo, George Elton (1933), *The Human Problems of an Industrial Civilisation,* Nueva York, Macmillan.

McDonald, Phyllis Parshall (2002), *Managing Police Operations: Implementing the New York Crime Control Model-CompStat,* Wadsworth/Thomson Learning.

Metzenbaum, Shelley H. y Donald F. Kettl (ed.) (2002), "Measurement that Matters: Cleaning Up the Charles River", en *Environmental Governance,* Brookings, pp. 58-117.

—— (2006), "Measuring to Comply, Measuring to Perform", *A Cognos white paper.*

—— (2005a), "Performance Management at the Local Level: The Case of the Charles River", en *Water Resources Impact,* Washington, DC, American Water Resources Association, julio, pp. 8-12.

—— (2005b), "Strategies for Using State Information: Measuring and Improving Program Performance", en Kamensky y Morales.

Mitchell, Terence R. y William S. Silver (1990), "Individual and Group Goals When Workers Are Interdependent: Effects on Task Strategies and Performance", *Journal of Applied Psychology,* 75-2, pp. 185-193.

The National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004 (2003) (Public Law 108-136, 24 de noviembre).

Ohio Environmental Protection Agency (2002), *Summary of 2001 Enforcement Performance,* Columbus, Ohio, abril.

Patterson, Thomas (1993), *Out of Order,* Vintage Books.

Rainey, Hal G. (2003), *Understanding and Managing Public Organizations,* John Wiley & Sons, Jossey-Bass Series.

Sansone, Carol y Judith M. Harackiewicz (1998), " 'Reality' Is Complicated", *American Psychologist,* vol. 53-6, junio.

Sansone, Carol (1999), "Introductory Comments", *Journal of Experimental Social Psychology* 35, pp. 205-208.

Schauer, Fred y Virginia Wise (2003), "Bundling, Boundary Setting, and the Privatization of Legal Information", en John D. Donahue y Joseph S. Nye, Jr. (eds.), *For the People: Can We Fix Public Service?* John Brookings, pp. 128-142.

Scott, Graham, Ian Ball, y Tony Dale (1997), "New Zealand's Public Sector Management Reform: Implications for the United States", *Journal of Policy Analysis and Management,* vol. 16, verano, pp. 357-381.

Scott, Esther para Steven Kelman (2002), "Mayor Anthony Williams and Performance Management in Washington DC", Kennedy School of Government Case Program.

Scullen, Steven E. *et al.* (2005), "Forced Distribution Rating Systems and the Improvement of Workforce Potential: ABaseline Simulation", *Personnel Psychology* 58, pp. 1-32.

Sechetti, Maria y Tracy Jan (2005), "Romney Wants Teacher Merit Pay", *Boston Globe,* 22 de septiembre, p. A1.

Simons, Robert (1995), "Control in an Age of Empowerment", *Harvard Business Review*, marzo-abril, pp. 80-88.

Smith, Dennis C. y William J. Grinker (2004), "The Promise and Pitfalls of Performance-Based Contracting", Nueva York, Seedco, junio. Ponencia presenta en la 25 Conferencia Anual de Investigación de la Association for Public Policy Analysis and Management (APPAM), Washington, DC, del 5 al 8 de noviembre de 2003, disponible en: http://www.seedco.org/publications/publications/promise_and_pitfalls.pdf (visitado el 2 de enero de 2006).

Smith, Dennis C. y William J. Grinker (2005), "The Transformation of Social Services Management in New York City: 'CompStating' Welfare", Nueva York, Seedco. Ponencia presentada en la 26 Conferencia Anual de Investigación de la Association for Public Policy Analysis and Management en Atlanta, Georgia, 28-30 de octubre de 2004. *http://www.seedco.org/publications/publications/compstating_welfare.pdf*, visitada el 2 de enero de 2006.

Stalk, George, Rob Lachenauer y John Butman (2004), *Hardball: Are You Playing to Play or Playing to Win,* Cambridge: Harvard Business School.

Stark, Lisa (2005), "Putting the Brakes on Reckless Teen Driving; Study Uses Cameras in Car to Show What Teens Are Really Doing", Manakato, MN, *World News Tonight,* ABC News Internet Ventures, 5 de diciembre.

Tauer, John M. y Judith M. Harackiewicz (1999), "Winning Isn't Everything: Competition, Achievement Orientation, and Intrinsic Motivation", *Journal of Experimental Social Psychology* 35, pp. 209-238.

Ulmer, R. G. y D. F. Preusser (2002), "Evaluation of Repeal of Motorcycle Helmet Laws in Kentucky and Louisiana", Technical summary done for the U.S. National Highway Traffic Safety Administration, octubre. http://www.nhtsa.dot.gov/People/injury/pedbimot/motorcycle/kentuky-la03/TechSumm.html, visitada el 13 de marazo de 2006.

U.S. Bureau of Land Management (2006), *Water Quality Law Summary. http://www.blm.gov/nstc/WaterLaws/Chap4.html#Anchor-7638*, visitada el 14 de marzo.

U.S. Department of Health and Human Services (2000), *Healthy People 2010: Understanding and Improving Health*, 2nd ed., Washington, DC, U.S. Gov-

ernment Printing Office, noviembre, http://www.healthypeople.gov, visitada el 14 de marzo de 2006.

U.S. Department of Transportation (2002), FY2003Performance Plan (mayo). *http://www.nhtsa.dot.gov/nhtsa/whatis/planning/perf-plans/2003/Index.html*, visitada el 6 se diciembre de 2005.

U.S. Department of Transportation. FY2004 Performance Plan, *http://www.dot.gov/PerfPlan2004/safety_highway.html*, visitada el 11 de marzo de 2006.

U.S. Department of Transportation. Performance and Accountability Report. *http://www.dot.gov/perfacc2005/parpart1.htm#safety*, visitada el 14 de marzo de 2006.

U.S. Department of Transportation. Performance Plan (FY2001) and Report (FY1999).

U.S. General Accounting Office (2004), Report to Congressional Requesters, enero, "Human Capital: Implementing Pay for Performance at Selected Personnel Demonstration Projects", 04-83.

Zander, Alvin (1996), *Motives and Goals in Groups,* New Brunswick, Transaction.

AGENDA DE BUEN GOBIERNO EN MÉXICO

Jesús Mesta Delgado

545 699/55

Para el gobierno del presidente de México Vicente Fox, la innovación gubernamental tiene alta prioridad. Los resultados de este esfuerzo han reubicado al ciudadano en el centro de todo quehacer del gobierno con el objetivo de que la sociedad recupere la confianza en sus autoridades.

El reto más importante de cada institución pública es contribuir a que los mexicanos tengan un gobierno que funcione. Por ello estamos realizando un doble esfuerzo; impulsar el cambio de métodos, estructuras y procedimientos para darle a la ciudadanía el gobierno ágil, eficiente, honesto y transparente que hoy exige, sin detener el quehacer cotidiano y la atención de las urgencias nacionales. La forma de no cambiar el rumbo y poder cumplir nuestros objetivos se concretó en una sola estrategia: la estrategia de Buen Gobierno que el presidente Fox anunció en el año 2002.

La Agenda de Buen Gobierno tiene el propósito de simplificar, unificar y hacer más efectivos los esfuerzos que permitan el cambio y la transformación de la administración pública y focalizar los resultados hacia la consolidación de un gobierno que funcione, gracias a la honestidad, la transparencia y a la entrega de más y mejores servicios.

México se unió a más de 40 países alrededor del mundo, que se están enfocando en hacer reformas en el sector público para recuperar la confianza del ciudadano en el Gobierno, mejorar la competitividad y reducir el déficit. Esta reforma está siendo institucionalizada por la Secretaría de la Función Pública, para asegurar que trascienda con la cooperación de los departamentos y entidades de la Administración Pública Federal (APF).

La construcción de un buen gobierno es requisito crucial para el desarrollo económico, social y ambiental, enfocado en las necesidades ciudadanas.

Según la OCDE, el buen funcionamiento del gobierno está basado en varios aspectos, dentro de los que destaca el combate a la corrupción, la participación ciudadana en la elaboración de políticas, la utilización de buenas prácticas, la motivación de los más alt »s niveles de conducta ética y la capacitación de servidores públicos. Está comprobado que los gobiernos más eficientes requieren funcionarios profesionales y competitivos, menos costos regulatorios y productividad de sus habitantes, lo que, en gran medida, dará como resultado mayores inversiones internas y externas, mayor empleo, más riqueza y más bienestar para el país. Esta agenda incluye seis estrategias: *1)* Gobierno Honesto y Transparente. *2)* Gobierno Profesional. *3)* Gobierno de Calidad. *4)* Gobierno Digital. *5)* Gobierno con Mejora Regulatoria. *6)* Gobierno que Cueste Menos.

La agenda de buen gobierno *no es* la de una secretaría de Estado en particular, pero *sí* es la agenda de todas las instituciones del gobierno federal. Es la agenda que deberá seguir cada uno de los servidores públicos en todas y cada una de sus acciones, con el fin de poder cumplir con las metas de gobierno, modernizar a México y, sobre todo, servir plenamente a los ciudadanos, empresarios y servidores públicos de nuestro país.

AGENDA DE BUEN GOBIERNO

Gobierno Honesto y Transparente

"Recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno."

Problemática

La sociedad en general tiene una percepción negativa y adversa del quehacer gubernamental, debido a los problemas de corrupción, opacidad y discrecionalidad, y a la deficiente cultura de rendición de cuentas en el sector público. Esto repercute de manera sustantiva en

la imagen y en el desempeño de la APF en su conjunto, lo que hace necesario mejorar la organización y la operación de sus instituciones, de sus recursos y de su gestión.

Líneas estratégicas

Construir un gobierno honesto y transparente obliga a concentrar los esfuerzos coordinados e integrales de las dependencias y entidades de manera prioritaria en: mejorar los procesos y los servicios públicos; capacitar al servidor público; establecer mejores sistemas de control; aplicar sanciones por conductas irregulares; dar calidad y transparencia a la gestión pública; generar acuerdos con la sociedad y promover una nueva cultura social de combate a la corrupción.

Objetivos 2004-2006

- Consolidar sistemas integrales anticorrupción. Las acciones e iniciativas implantadas por las dependencias y entidades deberán formar parte de un sistema integral anticorrupción en la APF.
- Fortalecer una cultura de la transparencia. La política gubernamental vigente permite que la sociedad conozca las acciones, las políticas y los avances en materia de combate a la corrupción y mejora de la transparencia, así como del importante papel que puede desempeñar en esta tarea. Ello resultará en una mejor percepción de la sociedad sobre el estatus del sector gubernamental en estos asuntos.
- Contar con trámites y servicios públicos realizados con eficiencia y honestidad. Los trámites y servicios públicos que la sociedad más demanda y utiliza se llevarán a cabo mediante sistemas que reduzcan el riesgo de corrupción y se enfoquen a las necesidades propias de los usuarios.
- Fortalecer el sistema de inteligencia para detectar y reducir actos y redes de corrupción. La investigación de redes de corrupción permitirá tomar acciones específicas para sistemas, áreas y procesos críticos.
- Mejorar el nivel de México respecto de los índices de corrupción. Las acciones, políticas y avances de las instituciones en

materia de anticorrupción y transparencia permitirán mejorar la posición de México en los índices de corrupción nacionales e internacionales.
- Consolidar un sistema de buenas prácticas anticorrupción en la APF. El sistema se habrá institucionalizado, se retroalimentará y permitirá a las dependencias y entidades conocer las prácticas anticorrupción y mejorarlas como parte de su operación cotidiana.

Gobierno Profesional

"Atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público, garantizando que la administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficiencia, y asegurando que, siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país."

Problemática

- La ausencia de un sistema integral de administración de recursos humanos se ve reflejada en la discontinuidad en los programas de gobierno. La escasa inversión en capacitación de personal, la falta de reconocimiento social al servicio público en general y, en algunos casos, su pobre desempeño, evidencian la necesidad de crear dicho sistema.
- El primer requisito para crear un sistema integral de administración de recursos humanos es contar con la infraestructura administrativa básica. A pesar de que el grado de madurez organizacional de nuestras instituciones muestra en la actualidad importantes picos de excelencia, existen casos en los que se hace necesario un desarrollo organizacional. La tendencia mundial de orientar la gestión pública hacia las competencias (capacidades) nos obliga a generar requisitos mínimos en las instituciones.
- Contar con una administración de recursos humanos profesional y orientada a obtener resultados significa integrar directrices que hoy son la excepción de la regla; por ejemplo: ingreso en la APF y desarrollo laboral con base en méritos e igualdad de opor-

tunidades; evaluación objetiva del desempeño que se vea reflejada en reconocimientos económicos y sociales; manejo eficiente de la información del servidor público que permita generar prospectiva para políticas públicas; desarrollo integral del personal en el que el servidor público sea considerado como persona, no como recurso, capital, gasto o activo, con el fin de que encuentre en la función pública un espacio de realización personal y de servicio a su país.

Líneas estratégicas

- Desarrollar la infraestructura administrativa que permita la operación de un sistema integral de administración de recursos humanos en la APF.
- Profesionalizar a los servidores públicos de la APF.
- Adoptar el criterio del mérito e igualdad de oportunidades para el ingreso y desarrollo de las personas en la APF.
- Capacitar profunda, extensamente y de forma dirigida al personal, dando especial atención a la formación de líderes.
- Establecer un sistema de mejoramiento del desempeño.
- Promover un cambio cultural orientado a resultados, calidad y eficiencia.
- Mejorar continuamente el clima laboral.
- Establecer un nuevo marco de relaciones laborales.
- Instrumentar el Servicio Profesional de Carrera (SPC).

Objetivos 2004-2006

- Vincular la profesionalización del servidor público con las políticas públicas.
- Incorporar la convocatoria pública y abierta y la selección por concurso como mecanismos de reclutamiento de personal, desde puestos operativos hasta el de director general.
- Fomentar la movilidad y el desarrollo con base en méritos.
- Asegurar que los servidores públicos estén capacitados para el desempeño de sus funciones.

- Contar con los mecanismos para la administración de recursos humanos por competencias (capacidades).
- Involucrar a la sociedad civil en los procesos de ingreso y desarrollo.
- Involucrar a las agrupaciones sindicales de las dependencias y entidades en la evaluación INTRAGOB o ISO 9000:2000.
- Describir los puestos tipo con base en competencias (capacidades) en medios electrónicos.
- Mantener una relación constructiva con las organizaciones sindicales.
- Reorientar las condiciones generales de trabajo hacia la calidad y la productividad en las dependencias.
- Crear un sistema de remuneración enfocado en la calidad y la productividad.
- Continuar la instrumentación de la Ley del SPC.

Gobierno de Calidad

"Satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan."

Problemática

- La falta de un sistema de gestión de calidad certificado impide la asignación adecuada de recursos técnicos y económicos en los procesos y servicios sustantivos.
- El servidor público manifiesta incredulidad ante los programas gubernamentales.
- No existen estándares de calidad o cumplimiento cabal en los productos y servicios que se otorgan.
- Se requiere un gobierno de calidad, con procesos que se generen a partir de las necesidades del ciudadano, y que observe una mejora continua en sus niveles de eficiencia y satisfacción.
- Carencia de personal capacitado en materia de calidad.

- La cultura en la administración pública se enfoca hacia una gestión de cumplimiento que no toma en cuenta la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos y la sociedad.

Líneas estratégicas

- Establecer el modelo INTRAGOB del gobierno federal como estrategia para desarrollar una imagen confiable y transparente.
- Otorgar el Premio INTRAGOB.
- Rediseñar y, en su caso, contar con la certificación ISO 9000:2000 en los procesos de alto efecto.
- Formar administradores, instructores y evaluado/ciudadano).

Objetivos 2004-2006

- Lograr una imagen confiable de las entidades y dependencias ante la sociedad, con el soporte de medición del modelo INTRAGOB.
- Contar con resultados tangibles respecto de la mejora de los procesos en las dependencias y entidades; medir permanentemente sus acciones y evaluar de manera continua la gestión de sus recursos y el efecto de sus programas por medio de la percepción de los ciudadanos o clientes.
- Rediseñar y, en su caso, certificar con ISO 9000:2000 todos los procesos de producción y de servicios sustantivos con alto valor agregado para los ciudadanos y la sociedad.

Gobierno Digital

"Posibilitar que, desde la comodidad de su casa u oficina, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece."

Problemática

- La revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha dado paso a una sociedad que se organiza y trabaja

en red, transformando sus instituciones y todos los sectores de la economía. Esta revolución producirá una forma de comunicación y colaboración horizontal en red, donde la internet es pieza fundamental; aumentará la movilidad, dado que las personas y los procesos no estarán atados a un lugar, y fomentará la convergencia y la integración de servicios y tecnologías. No obstante, el gobierno digital (o *e*-Gobierno), como se denomina a la tendencia de los gobiernos de aprovechar las tecnologías de información y comunicaciones para transformar la gestión pública y ofrecer servicios electrónicos a los ciudadanos, es un facilitador, no un fin en sí mismo, y requiere ser integrado en metas más amplias de entrega de servicios, procesos de reforma de la administración pública, y mayor actividad de la sociedad de la información.

- Los gobiernos están obligados a actuar para mejorar la entrega de servicios. Las tecnologías de información y comunicaciones continuarán facilitando las mejoras en el procesamiento masivo de tareas y en la operación de la administración pública. Las aplicaciones basadas en la internet pueden generar ahorros en la recopilación y la transmisión de datos y en la comunicación con los usuarios de los servicios públicos. Podrán percibirse mejoras significativas en la eficiencia gubernamental como resultado de la integración de sistemas que permitan compartir mejor y con mayor sencillez la información entre las diferentes instituciones del gobierno.
- Crear confianza entre el gobierno y los ciudadanos es fundamental para la gobernabilidad eficaz. Las tecnologías de información y comunicación ayudan a crear esta confianza porque integran al ciudadano al proceso de gestión pública y contribuyen directamente a crear un gobierno honesto y transparente, con lo que se construyen canales más efectivos para las operaciones con el gobierno, eliminando la discrecionalidad, inhibiendo las prácticas deshonestas y permitiendo un seguimiento estricto y transparente de la gestión gubernamental.
- Al facilitar el acceso de los ciudadanos a la sociedad de la información, el gobierno digital no sólo optimiza la disponibilidad y la calidad de los servicios, sino que también incrementa su va-

lor. Sin embargo, muchas ventajas de los servicios electrónicos gubernamentales no pueden reproducirse fuera de línea, lo que significa que los ciudadanos sin acceso al mundo digital quedarán excluidos de esos beneficios, a menos que se tomen las medidas necesarias para subsanar estas deficiencias, que ya han sido contempladas en la estrategia de conectividad del Sistema Nacional e-México.

- Los canales tradicionales para la prestación de los servicios gubernamentales ya son insuficientes: los ciudadanos desean realizar sus trámites e interacciones con el gobierno en el momento y el lugar que les resulten más cómodos, ya sea mediante un portal de la internet, quioscos interactivos, centros de atención telefónica, teléfonos celulares o dispositivos móviles, con lo que la exigencia de servicios disponibles "donde sea, cuando sea y por cualquier canal", se vuelve cada vez más un valor agregado para la gestión gubernamental.
- Finalmente, el tiempo que se utiliza para realizar los trámites gubernamentales y la falta de integración de los mismos es otro factor crítico que afecta negativamente la capacidad de respuesta del gobierno a las necesidades de la ciudadanía, por lo que, en la provisión de servicios gubernamentales, el gobierno deberá adaptarse a las nuevas formas de participación pública y tener listos los canales necesarios para satisfacer las necesidades ciudadanas.

Líneas estratégicas

- Infraestructura tecnológica gubernamental. En la era digital, el requisito fundamental para la comunicación efectiva y la colaboración dentro del gobierno es contar con una red informática y de telecomunicaciones que integre a todas las dependencias y a sus funcionarios públicos; esto es, una intranet gubernamental. En el ámbito federal, el gobierno coordinará los proyectos de conexión a la internet con el fin de obtener eficiencias y economías de escala. Asimismo, integrará los esfuerzos para la administración de la infraestructura tecnológica gubernamental, que incluye *hardware*, *software*, sistemas, redes, conectividad a la

internet, bases de datos, infraestructura para capacitación en línea (*e-Learning*) y recursos humanos especializados. Por último, compartirá recursos metodológicos, de infraestructura y de conocimiento entre los servidores públicos con el objetivo de mejorar su aprovechamiento y evitar duplicidades.

- Administración del conocimiento y colaboración digital. Para llegar a ser un gobierno a la altura de los mejores del mundo, las dependencias deberán convertirse en verdaderas organizaciones digitales e inteligentes. Para ello se utilizarán sistemas y aplicaciones tecnológicas que optimicen la administración del conocimiento y sus componentes: aprendizaje, colaboración, evaluación y toma de decisiones, con lo que se conformará un canal de entrega de servicios gubernamentales para los servidores públicos (G2E) tales como Declaranet (Sistema Electrónico de Declaraciones Patrimoniales Gubernamentales) y la Normateca Electrónica. Para facilitar la evaluación y la toma de decisiones de las dependencias, se promoverá el uso de sistemas para la evaluación del desempeño gubernamental y de sistemas de inteligencia institucional, herramientas que apoyarán el Sistema Nacional de Indicadores y el Sistema Estratégico de Resultados. Asimismo, se fomentará el uso de herramientas de aprendizaje en línea (*e-Learning*) y de administración de proyectos. Este gobierno digital se constituye como un apoyo importante en la instrumentación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Rediseño de Procesos con TI (Tecnologías de Información). Para lograr la eficiencia y la efectividad gubernamental, se desarrollarán sistemas informáticos que faciliten el rediseño de procesos en las tareas adjetivas de las instituciones públicas, se implantará tecnología GRP (Government Resource Planning) para garantizar la integración rápida de este tipo de sistemas y se fomentará el uso de aplicaciones tecnológicas que sirvan de apoyo a las tareas sustantivas y estratégicas de generación de ahorros, economías de escala y reducción de costos en la operación gubernamental, así como de la producción de servicios de mayor calidad, identificando las herramientas tecnológicas para el rediseño de macroprocesos clave. También se impulsará el

rediseño del proceso de adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios mediante tecnología *e-Procurement*, con la finalidad de reducir los costos, vinculándolo con los sistemas electrónicos de compras gubernamentales existentes, como CompraNet.

- Servicios y Trámites Electrónicos (e-Servicios). El ciudadano podrá tener acceso electrónico a servicios públicos de calidad con más comodidad y mayor satisfacción. Para ello se rediseñarán los procesos en las dependencias y entidades del gobierno federal; se desarrollarán estándares tecnológicos de interoperabilidad y se construirá una plataforma tecnológica intergubernamental que permita la integración de toda la información, servicios y trámites, siguiendo el modelo tecnológico de servicios *web (web services)*. Esta infraestructura incluirá soluciones de firma digital, mecanismos de seguridad y de salvaguarda de la privacidad y métodos para la integración lógica de datos.
- Portal Ciudadano del Gobierno Federal. El resultado más visible del gobierno digital es su presencia en la internet. Se impulsará el desarrollo y el aprovechamiento del Portal Ciudadano del Gobierno Federal, de manera que sea puerta de acceso a toda la información –servicios y trámites gubernamentales–, vehículo de comunicación e interacción entre el gobierno y los ciudadanos (G2C), los negocios (G2B) y otras instancias gubernamentales (G2G), así como instrumento para la creación de cadenas de valor, medio para la participación ciudadana y apoyo para la reducción de costos de transacción, la transparencia y la rendición de cuentas e-Democracia y Participación Ciudadana. Se desarrollarán herramientas tecnológicas de planeación, participación y atención ciudadana, espacios en línea que detecten y recojan planteamientos ciudadanos acerca de problemas, necesidades y propuestas, cuyo seguimiento se hará mediante los sistemas de Administración de las Relaciones con Ciudadanos (CRM).
- Política informática y organización para el gobierno digital. Se desarrollará una estructura organizacional horizontal basada en una red de trabajo compuesta por los responsables de TI, de las dependencias del gobierno federal. Esta red de gobierno digital impulsará los planes rectores en la materia y generará un manifiesto para el gobierno digital; definirá las políticas internas en

materia de TI y las alineará de manera estratégica con las metas de innovación gubernamental; impulsará una normatividad adecuada y ágil, y coordinará las acciones para el desarrollo del gobierno digital en México. También apoyará el servicio público de carrera en las áreas de TI, y promoverá el reposicionamiento del informático gubernamental como un *Chief Information Officer*; creará modelos de cooperación intersectorial y de colaboración con los demás niveles de gobierno y otros poderes; buscará fondos de financiamiento para proyectos estratégicos y promoverá alianzas con organismos internacionales como la OCDE, ICA (International Council for Information Technology in Government Administration), GOL (Governments On Line International Network) y APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), al igual que con países líderes en gobierno digital. Elaborará metodologías para evaluar el impacto económico y social del gobierno digital y diseñará políticas en materia de adquisiciones y contrataciones relacionadas con TI, buscando la negociación de contratos corporativos para la compra de *hardware* y el licenciamiento de *software* con los principales proveedores del gobierno federal, para optimizar las inversiones en materia de TI de la administración pública federal.

Objetivos 2004-2006

- Realizar transacciones completas y seguras por medios electrónicos, en las que el ciudadano pueda pagar en línea servicios o trámites gubernamentales (o completarlos).
- Incorporar la firma digital con el fin de facilitar los diferentes procesos gubernamentales (internos o externos): adquisiciones, interacción con proveedores, manejo de inventarios, flujos de trabajo, administración presupuestal y financiera.
- Integrar de manera completa, horizontal y vertical, los servicios y trámites electrónicos. Eliminación de las fronteras institucionales y clasificación de los servicios conforme las necesidades comunes de los ciudadanos.

- Obtener mejoras medibles y comprobables en materia de eficiencia y rendimiento de TI (reducción de costos e incremento de productividad) mediante el uso de sistemas CRM, GRP o Sistemas de Administración del Conocimiento.
- Todos los servidores públicos realizan los procesos internos más importantes de la gestión gubernamental por medios electrónicos.
- El costo promedio de realizar trámites gubernamentales por medios electrónicos representará una reducción en el costo de transacción al efectuarlos por medios tradicionales.
- Los servicios gubernamentales de alto impacto que ofrecen las dependencias y entidades se entregarán por medios electrónicos, además de los medios tradicionales.

Gobierno con Mejora Regulatoria

"Garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con facilidad, seguridad y rapidez."

Problemática

- El marco normativo actual responde a una arraigada cultura de control enfocada a la contención del gasto público y la centralización de trámites de autorización.
- Las dependencias y entidades dictan disposiciones adicionales en sus organizaciones que, en la mayoría de los casos, tienden a complicar aún más sus trámites internos.
- Esta diversidad de normatividad genera confusión, origina que los procesos se vuelvan complicados, lentos e improductivos, y propicia que se cometan errores en las operaciones diarias de los servidores públicos.
- La desorganización y la falta de difusión de esta excesiva normatividad provocan que el servidor público se paralice y que su trabajo diario se oriente a cumplir con la normatividad en lugar de dirigir su esfuerzo a brindar servicios de calidad al ciudadano.

Líneas estratégicas

- Asegurar la difusión oportuna de la normatividad que regula la organización y la operación de la administración pública federal a través de un portal en la internet: NORMATECA.
- Intrumentar mecanismos para evitar el aumento de disposiciones.
- Establecer grupos permanentes de trabajo de alto nivel, en los que participen los usuarios y los emisores de las normas, con el fin de simplificar la normatividad y evitar procesos ineficientes.
- Incorporar las mejores prácticas para favorecer la simplificación regulativa.
- Simplificar los requerimientos de información interinstitucional.

Objetivos 2004-2006

- Contar con servidores públicos que conozcan y tengan a su alcance la normatividad vigente para que atiendan al ciudadano y no se limiten a cumplirla.
- Asegurar que las dependencias cuenten con el marco regulativo mínimo indispensable que responda a criterios de simplificación.
- Disponer de reglas claras que eviten la corrupción y permitan la operación ágil, oportuna y eficiente de la administración pública federal.
- Alcanzar la autonomía de gestión en las dependencias y entidades, de acuerdo con sus características legales y presupuestarias.
- Facilitar la operación y el logro de resultados por medio de instituciones públicas con una normatividad interna simplificada según estándares internacionales.

GOBIERNO QUE CUESTE MENOS

"Reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad."

Problemática

- Se requiere un presupuesto de egresos de la federación que tome en consideración las metas y prioridades nacionales, así como un gobierno competitivo y austero que incorpore las mejores prácticas nacionales e internacionales, basado en estándares de gasto y operación. Del mismo modo, se requiere un gobierno de calidad, digital, profesional, con mejora regulatoria, honesto y transparente que permita satisfacer eficientemente las necesidades del ciudadano para que la reducción del gasto administrativo se traduzca en inversión social.

Líneas estratégicas

- Asegurar que el presupuesto de egresos de la federación se base en metas y prioridades nacionales.
- Incorporar las mejores prácticas nacionales e internacionales, así como los estándares del gasto corriente en dependencias y entidades.
- Eliminar las duplicidades en programas y estructuras de la administración pública federal.
- Lograr que en las otras iniciativas de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno se incorporen estrategias para llegar a ser un gobierno que cueste menos.
- Conseguir un nivel óptimo de gasto corriente que se pueda traducir en inversión social.

Objetivos 2004-2006

- Asegurar que el presupuesto de egresos de la federación incorpore metas y prioridades.
- Utilizar en todas las dependencias y entidades las mejores prácticas, así como los estándares del gasto corriente.
- Asegurar que no existan duplicidades en las estructuras y programas de la APF.
- Asegurar que la instrumentación de las otras iniciativas de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno coadyuve a la disminución del gasto corriente de las dependencias y entidades.

- Asegurar que el gasto corriente alcance el nivel óptimo sin que esto afecte negativamente el servicio que se brinda al ciudadano.

RESULTADOS A LA FECHA

Gobierno Honesto y Transparente

Gracias a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, expedida el 11 de junio de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación*, ahora todos los mexicanos tenemos acceso a información que en el pasado era estrictamente confidencial; esto propicia que la operación del gobierno sea transparente y se abata la posibilidad de corrupción. Asimismo, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), cuyo principal objetivo es supervisar e informar sobre el cumplimiento de la ley. Desde su creación a la fecha (agosto 2004), el Instituto ha recibido más de 47 mil solicitudes de información, de las cuales 87% se ha atendido en tiempo y forma a satisfacción de los solicitantes.

El primer decreto del gobierno del presidente Fox fue la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal y su primer acto como presidente fue el juramento del Código de Ética y Conducta a todos los funcionarios de su gabinete.

Está en marcha desde hace más de cuatro años, con avances muy significativos, el programa nacional de transparencia y combate a la corrupción en las dependencias y entidades de la administración pública federal. En junio de este año 2005 se puso en funcionamiento el programa de monitoreo ciudadano, que aprovecha los medios y mecanismos que se han desarrollado para dar cumplimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Este innovador programa, basado en la experiencia de las organizaciones sociales en nuestro país y en el ámbito internacional, impulsa la realización de ejercicios sistemáticos, independientes y planificados por parte de organizaciones y ciudadanos para observar, dar seguimiento y proponer mejoras en la gestión pública y en la prestación de los servicios.

Gobierno Profesional

Por primera vez en la historia del país, México cuenta con un Servicio Profesional de Carrera con el que se garantiza que cualquier ciudadano pueda concursar, ingresar y desarrollarse dentro del servicio público con base en el mérito e igualdad de oportunidades. En el año 2003, el Congreso de la Unión aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Realizamos una evaluación de las mejores prácticas de los países más desarrollados y las adecuamos a nuestras necesidades y características. El Servicio Profesional de Carrera se aplica en 74 dependencias y órganos desconcentrados de la administración pública federal, lo que equivale a un total de 42 000 servidores públicos, aproximadamente, que van de niveles de enlace a director general.

El Servicio Profesional de Carrera funciona por medio de siete subsistemas, de los cuales cinco estarán en funcionamiento para 2005, y por ley siete deberán estar en operación a más tardar en octubre de 2006:

1. Subsistema de planeación de recursos humanos.
2. Subsistema de ingreso.
3. Subsistema de capacitación y certificación de capacidades.
4. Subsistema de evaluación del desempeño.
5. Subsistema de desarrollo profesional.
6. Subsistema de separación.
7. Subsistema de control y evaluación.

Para instrumentar el Servicio Profesional de Carrera, la Secretaría de la Función Pública ha diseñado y puesto en operación diversas herramientas sustentadas en tecnologías de punta. Como resultado de la investigación internacional de mejores prácticas, identificamos la necesidad de contar con un instrumento que revisara los currículos que se recibirían, y que los cotejara con el perfil de la persona requerida para ocupar el puesto.

Para atender a esta necesidad diseñamos el portal electrónico Trabajaen (*www.trabajaen.gob.mx*), en el que los interesados ingresan para concursar para ocupar las vacantes publicadas. De abril de 2004 a principios de noviembre de 2005, por medio de este portal se han reci-

bido cerca de 874 384 solicitudes de inscripción a concurso, y de éstos, al 4 de noviembre, ya se habían ganado 1 382.

Para desarrollar el proceso de capacitación del personal de carrera se puso en funcionamiento el portal @Campus México (*www.campusmexico.gob.mx*), una herramienta electrónica, robusta tecnológicamente, innovadora y amigable y que utiliza tecnología educativa de vanguardia y alta calidad para el desarrollo de las capacidades gerenciales, técnicas y de visión del servicio público de los servidores públicos. Por medio de @Campus se ofrece poco más de 154 cursos impartidos por las más prestigiadas universidades nacionales e internacionales, teniendo registrados a la fecha más de 44 500 cursos autorizados. Contamos con universidades nacionales públicas y privadas, e instituciones internacionales de países como Estados Unidos (Harvard) y España (Santillana Formación), entre otras. Todas las instituciones educativas del país tienen la posibilidad de ofrecer cursos. El único requisito para que el curso pueda ofertarse por medio de @Campus México es que cuente con el visto bueno del Consejo Académico Asesor conformado por la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES) y por un representante del Banco Mundial. El Consejo evalúa el contenido académico del curso y su accesibilidad en línea.

Los cursos, que tienen una duración mínima de 20 horas y un precio uniforme de $90 dólares cada uno, permitirán capacitar a los 42 mil servidores públicos con cursos de instituciones educativas reconocidas, de manera flexible, ágil y a un costo accesible.

Por otro lado, RHNET es un sistema electrónico de planeación de recursos humanos que sirve para integrar los siete subsistemas del servicio profesional de carrera, facilita la instrumentación del servicio y lo transparenta; mejora los procesos de recursos humanos, y permite desarrollar, evaluar y certificar al personal con equidad. Asimismo, funciona como una base de datos que permite tener interconectadas a todas las dependencias e instituciones a las que les aplica la ley.

El Registro Único de Servidores Públicos (RUSP) es un portal electrónico en el que se registra la información de estos servidores de la administración pública federal, implantado en 289 dependencias y entidades con un avance de 85%. Con el propósito de evaluar el desempeño de los servidores públicos, este año desarrollamos la Metateca Digital, un sistema digital, base de datos que nos permitirá tener las

metas individuales negociadas y alineadas a las políticas públicas y estrategias de cada institución. La evaluación del desempeño del año 2005 se medirá a principios de 2006.

Para garantizar la continuidad del Servicio Profesional de Carrera se ha considerado necesario contar con una instancia externa a la estructura del gobierno que vigile su correcto funcionamiento, para lo cual el Consejo Consultivo, creado por ley, se fortalecerá incorporando la participación ciudadana y se le asignarán atribuciones para dicho efecto. Asimismo, con el propósito de consolidar el Servicio Profesional de Carrera a más tardar en octubre de 2006, se deberá certificar a cuando menos 44% del total de servidores públicos sujetos a la ley de los niveles de subdirector de área a director general.

Gobierno de Calidad

Con la finalidad de establecer un gobierno con más y mejores servicios que satisfagan las necesidades y expectativas de la ciudadanía, el gobierno federal enfoca sus esfuerzos en desarrollar programas que permitan hacer transparente e incrementar la calidad en los trámites y servicios de alto impacto ciudadano (TYSAIC). De septiembre de 2004 a la fecha han concluido las mejoras a 163 TYSAIC en 45 instituciones públicas; se detectaron y se dio prioridad a otros 270 trámites para ser mejorados y se integraron grupos de trabajo que han elaborado diagnósticos que derivan en compromisos de mejora, y que cristalizarán a partir de septiembre de 2007. Dichas mejoras están encaminadas a la reducción de tiempos, reducción de costos, lograr mayor accesibilidad del trámite o servicio y a la disminución de requisitos.

Adicionalmente, en los TYSAIC mejorados se ha instrumentado un sistema de gestión de calidad denominado Carta Compromiso al Ciudadano (CCC): un documento público, accesible, sencillo y claro que proporciona a la ciudadanía toda la información necesaria para realizar un trámite o solicitar un servicio, haciendo hincapié en los estándares de calidad que la dependencia o entidad se compromete a cumplir, además de incluir formas de participación ciudadana. Las CCC permiten conocer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, así como su nivel de satisfacción, por lo que se integran a otros

sistemas de gestión de calidad como ISO e INTRAGOB. Los objetivos generales de la Carta Compromiso son: *a)* Que los ciudadanos perciban una mejora continua en los niveles de eficacia y eficiencia, y con ello el gobierno incremente su confianza y credibilidad. *b)* Dotar a la ciudadanía de un instrumento de transparencia que se sume a los esfuerzos preventivos contra la corrupción. A la fecha se han publicado 85 CCC y se trabaja en la instrumentación de 150 adicionales.

No obstante ser herramientas desarrolladas recientemente, dichas cartas han sido exitosas en donde han sido establecidas. La información referente a esta iniciativa está disponible en el portal www.serviciosdecalidad.gob.mx.

En junio de 2007, se formalizaron las bases de colaboración entre la Universidad de Michigan y la Universidad Iberoamericana con el propósito de que ambas instituciones inicien el proceso para adaptar a las necesidades de la administración pública federal, el Índice de Satisfacción al Cliente, desarrollado y aplicado en Estados Unidos por la Universidad de Michigan, con el propósito de evaluar la prestación de los servicios públicos.

Para garantizar un mejor servicio al ciudadano se han certificado 1 273 áreas en las instituciones del gobierno federal con ISO 9000 (429 al inicio de esta administración). En el año 2000 únicamente dos instituciones contaban con este distintivo. A casi cuatro años del gobierno del presidente Vicente Fox, 45 dependencias y entidades del gobierno federal cuentan con este certificado de calidad. La SCT, la CFE y NAFIN cuentan además con 100% de sus áreas certificadas con ISO 9000.

Desde el inicio de la presente administración se creó el Modelo de Calidad Intragob dentro de cada institución pública. Este modelo, con el que 19 dependencias y 30 entidades de la APF trabajan actualmente, se basa en un esquema de evaluación externa a cada institución con el que se garantiza mayor calidad de los servicios que ofrece el gobierno a la ciudadanía.

Gobierno Digital

El gobierno digital o e-Gobierno consiste en el uso de las tecnologías de información y comunicaciones, particularmente la internet, como

herramienta para lograr un mejor gobierno. El requisito fundamental para establecer una comunicación efectiva y la colaboración dentro del gobierno es contar con una red de tecnología de información y comunicaciones que enlace a todas las dependencias públicas y a sus funcionarios. Ello, mediante la integración de los esfuerzos en la administración de la infraestructura tecnológica gubernamental, que incluye *hardware*, *software*, sistemas, redes, conectividad a la internet, bases de datos, infraestructura para capacitación en línea *(e-Learning)*, así como el ejercicio de recursos presupuestales y recursos humanos especializados.

Se establece el gobierno digital compartiendo los recursos metodológicos, de infraestructura y de conocimiento, entre los servidores públicos con el objetivo de mejorar su aprovechamiento, evitando duplicidades. En este sentido, el gobierno digital concluyó la implantación tanto de la intranet como de la internet en todas las secretarías de la APF, lo que permite a los servidores públicos realizar sus actividades en menor tiempo, con mejores precisión, oportunidad y economía de recursos. Con esta infraestructura tecnológica de información y comunicaciones, durante 2005 se ha consolidado en varias entidades y dependencias la instalación de los sistemas con el objetivo de dar a conocer las normas, los procedimientos, acuerdos y mejores prácticas obtenidos en la gestión pública. Entre éstos destacan las llamadas Normatecas del Sistema de Administración Tributaria, de las secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público.

Con el fin de lograr mayores eficiencia y efectividad gubernamental, impulsando el desarrollo de sistemas informáticos que faciliten el rediseño de procesos en las tareas adjetivas y sustantivas de las instituciones públicas, en el transcurso de 2004 y de enero a mayo de 2005, dependencias y entidades como Semarnat, SRE, CNA y Sepomex concluyeron el rediseño de los procesos operativos y administrativos para generar un sistema integral de información de la entidad o dependencia. Desde principios del año 2005, la Secretaría de Relaciones Exteriores concluyó un proceso de modernización de servicios consulares mediante el cual ya ofrece servicios electrónicos gubernamentales para expedir la matrícula consular, así como para agilizar la emisión de pasaportes a los ciudadanos mexicanos y de visas a los ciudadanos extranjeros. Por su parte, la Procuraduría General de la

República ha establecido frentes coordinados de acción en lo tocante a modernización de procesos.

Por otro lado, el ciudadano puede ahora, por medio de los medios electrónicos, acceder a servicios públicos de mayor calidad en beneficio de su comodidad y satisfacción. Lo anterior gracias a que las dependencias y entidades del gobierno federal han analizado y rediseñado, según el caso, los procesos necesarios para agilizar servicios y trámites a los ciudadanos. Asimismo, las instituciones han hecho un importante esfuerzo para desarrollar estándares tecnológicos de interoperabilidad y construir una plataforma tecnológica intergubernamental que permita la integración de toda la información relativa a servicios y trámites. Esto, incluyendo además soluciones de firma digital, mecanismos de seguridad y de salvaguarda de la privacidad y métodos para la integración lógica de datos.

Conforme la estrategia del gobierno digital, desde junio de 2005 están disponibles 1 225 servicios y trámites electrónicos gubernamentales, proporcionados por las dependencias y entidades de la administración pública federal en portales de la internet, centros de atención telefónica, kioscos y ventanillas de atención al ciudadano.

El portal ciudadano del gobierno federal (*www.gob.mx*) constituye la puerta de entrada a toda la información pública, así como la realización de servicios y trámites gubernamentales; además, es un instrumento para la creación de nuevas cadenas de valor en la gestión pública, así como medio para impulsar la participación ciudadana y la reducción de costos de transacción, la transparencia y la rendición de cuentas. Este portal ordena todos los recursos informativos, servicios y trámites gubernamentales de más alto impacto, clasificándolos por temas y necesidades del ciudadano. El portal ciudadano del gobierno federal registra en promedio más de 14 mil visitas diarias, lo que revela la utilidad que le reconocen los usuarios para realizar trámites o consultar la oferta de servicios gubernamentales.

A partir del mes de octubre del año 2004, el gobierno digital inició el programa de Vinculación del Portal Ciudadano del Gobierno Federal con los portales de los gobiernos estatales, para facilitar a los ciudadanos de todo el país la realización de sus trámites y servicios electrónicos en los ámbitos federal y local. Como resultado de este programa, ya en el mes de junio de 2005 los portales de siete estados

(Aguascalientes, Baja California, Campeche, Guanajuato, Coahuila, Chihuahua y Chiapas) están incorporados.

En relación con otro aspecto, el sistema COMPRANET incrementó el proceso electrónico de adquisiciones en 3.7 % de enero a mayo de 2005 en comparación con el mismo periodo de 2004:

- El sistema registra el uso por parte de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, las 32 entidades federativas y 305 municipios.
- De enero a junio de 2005 se realizaron 12 574 adquisiciones, de las cuales 5 090 se realizaron por la vía electrónica (40.5% del total efectuado). El monto de consultas a la página COMPRANET de enero a junio de 2005 fue de más de 20500 en promedio.

Como respuesta a uno de los compromisos presidenciales en materia de competitividad, en 2005 se inició el funcionamiento del sistema para el registro de personas acreditadas para toda la administración pública federal, llamado Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA) y que al inscribirse en él permite a los particulares la realización de trámites ante dependencias y organismos descentralizados, mediante un número de identificación único en el marco de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Hasta el 31 de junio de 2007 se habían registrado 1 200 personas acreditadas.

Como proyecto conjunto entre las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, se ha establecido como criterio el "Reporte Global sobre Aptitud de e-Gobierno", para la homologación de la Firma Electrónica Avanzada en toda la administración pública federal y la estandarización de procedimientos y tecnología entre las diferentes dependencias que utilizan firma electrónica. En lo que va de esta administración, los logros y avances de las dependencias entidades de la administración pública federal en materia de tecnología de información y comunicaciones, han situado al gobierno digital de México en una mejor posición en el contexto internacional. Así, el "Reporte Global sobre Aptitud de e-Gobierno" de 2004 ubica a México en el sitio 30 de entre 199 países evaluados, en el decimoprimer lugar en materia de sofisticación y madurez de servicios gubernamentales en línea, en sexto lugar en e-Participación, y reconoce que es una

de las diez naciones que han progresado de manera más efectiva y rápida en sus estrategias de e-Gobierno.

Por los logros obtenidos en la actualización de la forma de dar servicio mediante el uso de métodos electrónicos, resultado evidente de la instrumentación de reingeniería e innovación gubernamental a los programas del gobierno mediante la tecnología de información y comunicaciones, así como de mantener una relación de legitimidad, sensibilidad y relevancia del gobierno con los ciudadanos en una mejor expresión de sus necesidades, la Organización para las Naciones Unidas entregó el 23 de junio de 2005, en el marco del Día del Servicio Público, al gobierno de México por intermedio de la Unidad de Gobierno Electrónico de la Secretaría de la Función Pública, el prestigiado Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público 2005, por la "Estrategia de Gobierno Digital de la Agenda de Buen Gobierno".

Gobierno con Mejora Regulatoria

Durante el periodo que va de septiembre de 2004 a agosto de 2005, los esfuerzos de la Subsecretaría de la Función Pública en materia de mejora regulatoria administrativa se enfocaron a la consolidación de diversas herramientas y estrategias, en calidad, simplificación y mejora del marco jurídico de las instituciones del gobierno federal.

Entre las más sobresalientes se encuentran la Normateca federal, las normatecas internas, los comités de Mejora Regulatoria Interna, las mesas de Simplificación Regulatoria, la metodología de Homologación normativa y la iniciativa del Lenguaje Ciudadano.

La Normateca federal (*www.normateca.gob.mx*) a la fecha (2007) cuenta con aproximadamente 6 867 servidores públicos que son usuarios frecuentes de la herramienta, 930 de los cuales se han incorporado en los últimos 12 meses y reciben vía correo electrónico las actualizaciones de aquellas disposiciones de aplicación general en la administración pública federal.

Por otro lado y derivado del efecto que el Servicio Profesional de Carrera ha tenido en todos los servidores públicos y ciudadanos, se adicionó a la Normateca federal un apartado específico para las disposiciones relacionadas con dicho tema; con la intención de ponerlas al

alcance de todos, fomentar la transparencia y combatir la corrupción. En los últimos 12 meses se han realizado más de 322341 consultas, sumando ya un total de 772390 en un periodo de dos años ocho meses de servicio, lo que implica que en este último año se incrementó en 50% el número de disposiciones consultadas. Asimismo, a principios del mes de diciembre de 2004 se aplicó una encuesta a una muestra de 1320 usuarios de la Normateca federal para medir el nivel de confiabilidad en ésta, en la que obtuvo 97.78% de aceptación, y se señaló la necesidad de mejora en la herramienta de búsqueda.

En relación con las normatecas internas, actualmente las 44 instaladas en todas las dependencias y las entidades con mayor contribución en el presupuesto de la APF continúan trabajando satisfactoriamente; los resultados de las evaluaciones realizadas por la Secretaría de la Función Publica señalan que hubo 92.21% de avance en los programas de trabajo, desarrollo y actualización de dichas herramientas.

En este sentido, ahora los servidores públicos de cada dependencia y entidad tienen más acceso a la normatividad que regula sus funciones, brindándoles mayor certeza jurídica, agilidad en su gestión, en suma, un importante incremento en la productividad per cápita de los servidores públicos.

Por medio de los comités de Mejora Regulatoria (Comeris) se ha logrado la racionalización en la emisión de disposiciones, la simplificación, la mejora y la desregulación de la normativa interna de cada dependencia o entidad, con el consecuente incremento en la calidad normativa. Lo anterior, apoyándose en la aplicación de principios útiles, de emisión responsable, sustentada, fundamentada e inducida en un lenguaje ciudadano, y como elemento indispensable, la opinión de los usuarios de la norma para ser considerada por el emisor de la disposición con el fin de lograr mayor productividad, mejor observancia por parte de los usuarios y un proceso implícito de capacitación normativa. El impulso a los Comeris en las dependencias y las entidades ha sido el punto de partida para la simplificación del marco normativo interno, de tal suerte que a la fecha 42 instituciones cuentan con esta instancia de simplificación regulatoria.

Integradas por grupos de expertos de alto nivel, y por los propios usuarios de las disposiciones que se pretenden simplificar, las mesas de Simplificación Regulatoria integran, analizan, clasifican y simplifican

disposiciones de alto impacto y de aplicación general en la operación y funcionamiento de toda la APF. A partir del año 2004 y hasta la fecha, uno de los temas de mayor importancia dentro de la Secretaría de la Función Pública es el Servicio Profesional de Carrera. En este periodo se emitieron diversas disposiciones relacionadas con este tema y de fundamental relevancia para todos los servidores públicos, razón por la que fueron remitidas para su mejora y simplificación a la Dirección General de Simplificación Regulatoria, la que auxiliada por las mesas de Simplificación Regulatoria, ha logrado enriquecer y simplificar los citados instrumentos, obteniendo mejor productividad en su aplicación. Los beneficios fueron altamente satisfactorios gracias a la participación del emisor de cada disposición y a la participación de los usuarios de diversas dependencias y entidades, que marcaron la pauta para identificar los puntos más críticos y débiles de cada tema. En este sentido se lograron aportaciones que simplificaron, aclararon, evitaron duplicidades, y que procuraron la eliminación de elementos innecesarios que sólo complicaban la futura gestión de los servidores públicos y de las instituciones.

Durante el ultimo año se monitoreó el avance en la implantación y la operación de las herramientas de Simplificación Regulatoria (HSR) en 44 dependencias y entidades, las cuales presentan importantes logros en sus programas de mejora y simplificación interna; destaca que dichas evaluaciones se practican de manera trimestral y que los retos para cada dependencia y entidad son progresivos para asegurar una mejora continua en el ámbito de la mejora regulatoria.

Como parte de la herramienta Lenguaje Ciudadano, la propuesta del gobierno federal es mejorar la interacción entre las instituciones y los ciudadanos por medio de una comunicación efectiva que mejora la transparencia, la rendición de cuentas y la productividad, ya que si los ciudadanos y los servidores públicos entienden sus derechos, podrán cumplir mejor sus obligaciones y viceversa.

Tradicionalmente los documentos oficiales son complicados porque se han escrito en lenguaje especializado y técnico. En consecuencia, los ciudadanos muchas veces se sienten frustrados y con desconfianza al no entender claramente los requisitos o mensajes de dichos documentos.

Por otro lado, para entender estos documentos en ocasiones los ciudadanos se ven obligados a recurrir a expertos que les expliquen

el contenido de los documentos oficiales, lo que significa tiempo y dinero.

Para evitar esta problemática, algunos países como Canadá, Reino Unido y Suecia han impulsado por varias décadas una propuesta innovadora que busca crear una cultura de comunicación efectiva mediante la cual los ciudadanos ejercen su derecho de entender y los servidores públicos trabajan con documentos facilitadores de acción, simplificando su quehacer. En México esta propuesta se conoce ya en la administración pública federal como Lenguaje Ciudadano. El Lenguaje Ciudadano tiene un fundamento básico: "cualquier documento gubernamental debe ser planeado, redactado y publicado con las necesidades del ciudadano-objetivo en mente y de manera clara y sencilla".

Por último, para muchos mexicanos los programas de apoyo social son el único recurso mediante el cual pueden mejorar su calidad de vida y la de sus familias. De aquí la importancia de continuar con una estrategia de mejora para dichos programas. La Secretaría de la Función Pública contribuyó a mejorarlos para que tuvieran mayor impacto en la sociedad, mediante acciones enfocadas a la reducción en los tiempos de atención, en los costos internos de operación y en los requisitos para que los beneficiarios de los programas puedan acceder a los apoyos de manera sencilla y rápida, procurando abatir la desigualdad, la corrupción, fomentando la transparencia y apoyando a los más necesitados.

Bibliografía

Mesta Delgado, Jesús, *Presentación Agenda de Buen Gobierno.*

Presidencia de la República, *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*, Oficina de la presidencia para la Innovación Gubernamental, México, D.F.

Secretaría de la Función Pública, *V Informe de Labores*, 1 de septiembre de 2005.

LA GERENCIA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA DEL NORTE

REFORMA A LA ADMINISTRACIÓN DE LA POLÍTICA DE SALUD EN CANADÁ*
LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA REFORMA A LA POLÍTICA DE SALUD EN CANADÁ

545 699/59

*Gregory P. Marchildon***

A grandes rasgos, podemos definir la Nueva Administración Pública (NAP) como un grupo de reformas de economía de mercado que se aplican al sector público con el fin de mejorar la prestación de los bienes y servicios públicos, incluidos los de salud. Las reformas de la NAP han sido instrumentadas para resolver lo que se consideraron fallas sistemáticas por parte de las burocracias del sector público. Las técnicas utilizadas para lograr ese objetivo son muy numerosas, pero en lo esencial comprenden: privatizar la prestación de los servicios, crear mercados internos, descentralizar la autoridad presupuestaria, delegar más autonomía de gestión, separar a los compradores de los proveedores, desligar la política pública de la autoridad operativa, e inculcar una visión orientada al cliente en el producto, la calidad, la oportunidad y la puntualidad del servicio prestado.[1]

En sus primeras etapas, las reformas de la NAP fueron más audaces en países tales como el Reino Unido y Nueva Zelanda, seguidos por Estados Unidos y los Países Bajos,[2] mientras que en Canadá las

* Ponencia presentada en la conferencia internacional La Administración Pública en América del Norte, México, El Colegio de México, 27 y 28 de octubre de 2005.

** Catedrático y profesor de Canada Research, profesor de la Escuela de Graduados en Políticas Públicas, Universidad de Regina; miembro de la Junta de Gobierno de la Escuela de Estudios Políticos, Universidad de Queen's.

[1] Skålén, 2004; Pollit y Bouckaert, 2000; Aucoin, 1995.

[2] Peters y Pierre, 1998.

ideas y técnicas de la NAP se introdujeron con más lentitud y cautela.[3] No obstante, los administradores públicos y políticos canadienses han sido influidos por la NAP, en particular por las ideas que han emanado de Estados Unidos y el Reino Unido. No es exagerado destacar hasta qué punto la visión del mundo de Canadá en materia de políticas públicas sigue estando pueblerinamente definida por el "triángulo noratlántico", pese a la creciente importancia de la Unión Europea (y a la variedad de naciones que la integran) y a su sociedad con México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Esto parece ser particularmente cierto en el caso de la política de salud, respecto de la cual el Reino Unido y Estados Unidos son casi invariablemente el principal punto de referencia de Canadá.

El presente trabajo examina la influencia y las repercusiones de la NAP sobre la reforma a la política de salud pública de Canadá. Pese a su escaso impacto, la NAP puede observarse cuando menos en tres facetas de la reforma. El primero de ellos, la regionalización, un cambio mayor iniciado a finales de los ochenta, pero que aún continúa. El segundo comprende las muy recientes iniciativas que algunas provincias canadienses han emprendido para introducir alternativas a los servicios hospitalarios y que incluyen desde la contratación externa hasta sociedades público-privadas. El tercero es el debate actual en torno al futuro del modelo de pagador único, que adoptaron originalmente todas las provincias y los territorios cuando se introdujo Medicare, en los decenios de 1950 y 1960.

En lo que se refiere específicamente a la política de salud pública, pocas naciones han estado tan influidas por el paradigma de la NAP como el Reino Unido. Uno de los asesores sobre reforma a la salud más influyentes en los años ochenta fue el estadunidense Alain Enthoven. El gobierno conservador de Margaret Thatcher llevó parcialmente a la práctica su recomendación de aplicar la competencia administrada y los incentivos al mercado con el fin de mejorar la eficiencia y la efectividad del Servicio Nacional de Salud (SNS) británico. Estas reformas al mercado interno (extraídas de los evangelios de la NAP) han seguido influyendo tanto en la sustancia como en

[3] Aucoin (en prensa).

la retórica de las reformas a la política de salud del actual Partido Laborista.[4]

En comparación con el Reino Unido, en Canadá la NAP ha tenido una influencia relativamente escasa en la definición de la agenda de reforma a la salud. Existen varias explicaciones posibles, pero la más plausible se refiere a las diferencias estructurales entre ambos sistemas. La política de salud británica está centrada en el SNS, una enorme burocracia estatal, dirigida desde el centro, y que durante generaciones ha sido el empleador más grande del país. En comparación con el SNS, el servicio de salud canadiense está sumamente descentralizado, tanto en términos políticos como administrativos, pues no sólo los gobiernos provinciales y territoriales administran sus propios sistemas de salud, sino que la prestación de los servicios está en manos de organismos de salud privados sin fines de lucro o públicos independientes, así como de médicos que, en su mayoría, trabajan en clínicas privadas de manera gratuita. Esta relación fue muy hábilmente captada en el título del libro *Private Practice, Public Payment*, sobre los primeros años del Medicare canadiense.[5]

Aunque el gobierno federal influye en la porción Medicare del sistema (definido como servicios necesarios de hospitalización, de diagnóstico y de médicos), mediante la legislación marco y la transferencia de pagos, las provincias y territorios administran sus propios sistemas de pagador único. Desde siempre, las provincias han administrado el seguro de salud pública, reembolsando a las instituciones y médicos los servicios de salud prestados a sus residentes respectivos. Con las reformas recientes de regionalización, las provincias y los territorios han trascendido la función de "pagadores" para administrar e integrar sus respectivos sistemas de salud. Este cambio mayor ha ido acompañado por iniciativas provinciales (y territoriales) tendientes a racionalizar las instituciones existentes, en particular los hospitales, y a lograr mayor eficiencia en la prestación de los servicios, descentralizando la autoridad presupuestaria y separando la política de la administración, todo lo cual es parte clave de las reformas de tipo NAP a la prestación de los servicios públicos en otros países.[6]

[4] Cairney, 2002; Greener, 2004.

[5] Naylor, 1986.

[6] Éstos también son aspectos clave de lo que Kettl considera una agenda internacional de reforma a la administración pública. Kettl, 2000.

Al mismo tiempo, empero, la regionalización va en dirección contraria a las reformas de la NAP, muchas de las cuales están basadas en un proceso de descentralización y privatización que sustituye a la administración y las jerarquías públicas, con relaciones contractuales de economía de mercado.[7] En efecto, la regionalización en realidad ha incrementado el espacio que ocupa la jerarquía pública en el sector de salud de Canadá, al crear una nueva institución pública independiente para que administre un sistema que, antes de la reforma, no había sido manejado por ninguna autoridad pública ni privada.[8]

Racionalización y regionalización

A finales de la década de 1980, en respuesta al constante incremento de los costos de los servicios de salud, seis gobiernos provinciales crearon comisiones y grupos de trabajo independientes con el fin de que recomendaran reformas para mejorar la eficiencia y la eficacia de sus sistemas de salud respectivos. Todos menos uno recomendaron pasar a un sistema regionalizado de administración y prestación de servicios integrado.[9] Ya a principios de los noventa, los gobiernos provinciales habían instrumentado, o estaban en proceso de instrumentar, las recomendaciones de dichos informes, acicateados por lo que percibían como una crisis de las finanzas públicas.

Las cargas de deuda pública que presentaban los gobiernos canadienses eran las más altas del grupo G7, de las economías más grandes y ricas del mundo.[10] En respuesta, los gobiernos provinciales recortaron el gasto en servicios públicos, incluidos los de salud, por lo que el gasto real en servicios de salud declinó un promedio de −0.5% de 1991 a 1995.[11] Como lo expresó un viceministro de salud, la mayoría de los gobiernos provinciales corría dos caballos al mismo tiempo: el caballo negro del recorte de gastos mediante la racionalización de los recursos

[7] Saltman y Von Otter, 1995.

[8] Axelsson, Marchildon y Repullo (en prensa).

[9] Para una revisión concisa de los informes provinciales véase Marchildon, 2005a, y Mhatre y Deber, 1992.

[10] Richards, 2000.

[11] CIHI, 2004.

hospitalarios y humanos (sobre todo enfermeras), y el caballo blanco de la reforma a la salud, que incluía integrar los servicios a lo largo del proceso entre la salud y reequilibrar la inversión pública, llevándola de la "dirección descendente" del cuidado de enfermedades, a la "dirección ascendente" de la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud.[12]

La mayoría de las provincias creó autoridades de salud regionales para que iniciaran de manera simultánea la racionalización y la reforma a la salud, pero se presentó una disyuntiva. Dado que el recorte de costos significaba cerrar instalaciones y reducir el personal de salud sin ofrecer instituciones o modalidades de atención alternativas, ello disminuía la confianza de los ciudadanos en la agenda sustantiva de reformas a la salud, incluida la regionalización. Aunque había muchas variaciones provinciales del tema, la regionalización combinaba el traspaso de fondos del gobierno provincial a las autoridades regionales de salud (ARS), con la centralización de la administración de la prestación de los servicios, de instalaciones de salud individuales, incluidos los hospitales, a ARS geográficas. Además de asignar los recursos con base en las necesidades de la población, se esperaba que las ARS integraran una amplia gama de servicios de salud, adoptaran una toma de decisiones sustentada en pruebas, reorientaran los recursos hacia la promoción de la salud y prevención de la enfermedad, mejoraran la rendición de cuentas, y facilitaran la participación ciudadana en ciertas decisiones.[13]

La creación de ARS más grandes quizá podría haber facilitado la integración horizontal de algunas instalaciones de cuidados intensivos, pero el principal propósito de la regionalización era aprovechar las ventajas de la integración vertical, es decir, consolidar o coordinar administrativamente las instalaciones y a los proveedores a lo largo del proceso de la salud, de tal suerte que los residentes pudieran recibir una atención adecuada por el proveedor adecuado, en el momento adecuado. El propósito de la regionalización, al menos como se le concibió originalmente, no era resolver los errores burocráticos sistemáticos. De hecho, algunos han afirmado que sólo sirvió para

[12] Adams, 2001.

[13] Lewis y Kouri, 2004.

aumentar la escala y el alcance administrativos hasta tal punto que el sector público ya no puede manejar con efectividad los servicios de salud pública.[14] Pero hubo al menos dos aspectos en los que la agenda de reformas de la regionalización coincidía con la agenda de reformas de la NAP.

Con las ARS, los gobiernos provinciales querían tratar de desligar las responsabilidades operativas de la responsabilidad política con el fin de promover el tipo de conducta económicamente racional que se espera de una relación director-agente.[15] Luego de la reforma, las operaciones se pusieron en manos de los administradores profesionales de las ARS, mientras que la política de salud continuó en manos de los servidores públicos que trabajaban en los ministerios de salud. Los fondos los proporcionaba el Ministerio de Salud, mientras que la ARS brindaba con ellos los servicios. De esta manera, los funcionarios del ministerio serían los que discutirían, y los administradores de las ARS los que conducirían. Por desgracia, hasta la fecha no se ha hecho una evaluación sistemática de los resultados de este desligamiento de la política y las operaciones.

La división de responsabilidades entre las ARS y los ministerios provinciales de salud también tendría que haber dado por resultado una relación más clara de rendición de cuentas entre los dos. Con base en un sencillo enfoque de la NAP, los ministerios provinciales deberían definir metas más amplias para las políticas, después medir los resultados y reconocer a las ARS de acuerdo con su desempeño comparativo. Sin embargo, en la práctica los ministerios se han negado (comprensiblemente) a castigar a los residentes de una región en particular por la deficiente administración de sus autoridades de salud. Aún más importante, la categoría de salud y los resultados pueden variar de una región a otra por muchas razones que tienen poco que ver con la cantidad y la calidad de los servicios de salud, mucho menos con la competencia administrativa del grupo ejecutivo de la ARS. Por esta sola razón, resulta difícil para cualquier gobierno aplicar una metodología de la NAP para transferir los recursos fiscales a las ARS. En efecto, las fórmulas para el actual financiamiento provincial de las ARS

[14] Véase McFarlane y Prado, 2002.
[15] Pollit, 1998.

están basadas en metodologías que no se plantean dar estímulos con base en la calidad de la prestación de los servicios.[16]

Cuidados hospitalarios: prestadores "públicos" versus prestadores privados

Considerando que originalmente se sustituyeron los contratos por las jerarquías a través de las nuevas autoridades regionales, podría parecer extraño que algunos gobiernos provinciales recientemente hayan exhortado a las ARS a que entablen convenios contractuales con hospitales privados. Por otra parte, si en el curso de las reformas de regionalización, las ARS o los ministerios de salud han cometido lo que se considera una serie de errores burocráticos persistentes, entonces la "contratación externa" podría representar una corrección apropiada del curso de las reformas anteriores. Dichos errores burocráticos comprenden: *1)* el costo de administrar una organización cada vez más compleja a medida que el número y la amplitud de las categorías de servicios de salud se incrementan (el problema del alcance); *2)* la incapacidad del ministerio de salud, por una parte, y de la ARS, por la otra, de supervisar el desempeño de las instituciones y de los proveedores que son responsables ante ellos (el problema de la escala); *3)* el nivel hasta el que las grandes organizaciones públicas (en contraste con las más pequeñas o con el mercado) perdonan subdesempeños o desvíos de las metas organizacionales, y *4)* la tendencia de las grandes organizaciones a exigir una reinversión en el estatus (el problema del sesgo en la renovación de la inversión).[17]

En el pasado, casi todos los hospitales canadienses eran instituciones privadas sin fines de lucro que obtenían cierto financiamiento público para atender a pacientes indigentes a cambio de aceptar algunas reglas del gobierno.[18] Tras la introducción de la hospitalización, en los años siguientes a la segunda guerra mundial, esos mismos hospitales simplemente reemplazaron el cobro a los pacientes por pagos públicos

[16] Hurley, 2004; McKillop, 2004.

[17] Los criterios se encuentran en Axelsson, Marchildon y Repullo (en prensa). Véase Williamson, 1975 y 1985.

[18] Boychuk 1999.

de los gobiernos provinciales o de las comisiones que controlaban. Como se dijo antes, con la regionalización, los hospitales pasaron a formar parte de un sistema administrativo más grande que tenía el propósito de integrar o coordinar a las instituciones y a los proveedores a lo largo de un amplio proceso de servicios de salud. En la mayoría de las provincias (no todas), las juntas de gobierno de los hospitales se disolvieron y en su lugar se adoptó una sola junta regional de salud a la que se delegó la responsabilidad de administrar los servicios de salud de determinada área geográfica.[19]

Para algunos gobiernos provinciales la regionalización fue, al menos en parte, una herramienta para consolidar y racionalizar lo que consideraban era una infraestructura hospitalaria excedida. Siendo la única provincia que desde un inicio evitó la regionalización, Ontario racionalizó su sistema hospitalario por una vía diferente. El gobierno provincial creó el Comité de Reestructuración de los Servicios de Salud, para que tomara las decisiones difíciles concernientes a cuáles hospitales habrían de ser cerrados y cuáles seguirían funcionando.[20] Como consecuencia de esas conscientes decisiones gubernamentales, el número de camas de hospital en Canadá disminuyó considerablemente durante las décadas de 1980 y 1990.[21]

Sin embargo, después del muy reciente incremento en el gasto público en salud, los gobiernos también han empezado a hacer fuertes inversiones en instalaciones de cuidados intensivos para reemplazar los equipos hospitalarios más anticuados. Estos cambios comprenden, entre otros, instalaciones ambulatorias quirúrgicas especializadas y clínicas de cirugía ortopédica de alta capacidad de atención. Tomando ideas del libro de reformas administrativas de la NAP y basados en las iniciativas de financiamiento privado del Reino Unido, algunos ministerios de salud y autoridades de salud regionales iniciaron algunas sociedades público-privadas (SPP) para diseñar, construir, financiar y operar esos nuevos hospitales o una combinación de los mismos.[22]

[19] Marchildon, 2005c.

[20] Ontario Health Service Restructuring Committee, 2002; Sinclair, Rochon y Leitch, 2005.

[21] Tully y Saint-Pierre, 1997.

[22] Mackenzie, 2004; Sussex, 2001.

En relación con los nuevos hospitales de Canadá, las SPP están básicamente en la etapa de planeación y construcción. De acuerdo con un inventario concluido en 2004, existían cuando menos dos hospitales de SPP en las últimas etapas de construcción: el Southland Health Centre, un centro multi-servicios de diagnóstico y tratamiento, con un costo de $400 millones de dólares, situado en Calgary, y el Academic Ambulatory Care Centre, en Vancouver. Además de estos hospitales de SPP, se espera que otro cerca de Vancouver empiece a operar en 2007 y el gobierno de Quebec está planeando dos "súper hospitales" de SPP en Montreal, con un costo de $800 millones de dólares.[23]

Una SPP consiste en que el sector público contrate una serie de servicios externos que pueden abarcar desde la construcción hasta la gestión y la administración a cambio de lo cual los ministerios de salud o las autoridades regionales de salud pagan una cuota anual que se negocia de antemano. A diferencia del Reino Unido, cuya política llamada Iniciativa para Financiamientos Privados (ahora conocida como Sociedades Público-Privadas, con el nuevo Partido Laborista) fue prácticamente impuesta a las autoridades de salud pública cuando se introdujo en 1992, las iniciativas canadienses han sido más recientes, menos organizadas y limitadas a unas cuantas provincias.[24]

En el Reino Unido, las SPP existen en parte debido a las supuestas fallas burocráticas del SNS y, por tanto, la supuesta conveniencia de hacer una división entre compradores y proveedores. Pero ese mismo razonamiento no puede ser aplicado ciegamente a Canadá (aunque algunos lo han intentado), pues ya existe una división considerable entre los compradores y proveedores del sistema de salud canadiense. Si se considera a los gobiernos provinciales como los compradores de servicios, éstos siempre han tratado con proveedores no gubernamentales, ya fuera que se tratara de hospitales sin fines de lucro, casas de asistencia o médicos pagados con base en un cuadro de honorarios. Con la introducción de la regionalización se quitó a muchos hospitales privados la categoría "sin fines de lucro" y se crearon nuevas autoridades regionales de salud, que si bien eran independientes del gobierno, podían sin dificultad definirse como agencias operadoras especiales de

[23] CUPE, 2004.

[24] Mayston, 1999.

los ministerios de salud. La pregunta que surge es si las reformas de regionalización realmente crearon una organización (la ARS) que, aun presentando fallas burocráticas, pueda ser rectificada con más eficacia mediante la creación de las SPP y de una división automática entre compradores y proveedores. De nuevo, no se ha hecho hasta ahora una investigación sistemática sobre las ARS que nos permita responder a esta pregunta.

SEGURO MEDICARE DE PAGADOR ÚNICO *VERSUS* OPCIÓN DE PAGADORES MÚLTIPLES

En Canadá cerca de 42% del gasto en salud es para servicios hospitalarios y honorarios médicos, la gran mayoría de los cuales es considerada médicamente necesaria según la Ley de Salud de Canadá. Para recibir transferencias del gobierno federal las provincias aceptan que esos servicios sean prestados de manera universal y ambulatoria. Además, dichos servicios deben ser amplios (no restrictivos o limitados, como en el caso de las pólizas de seguro privadas) y accesibles en el sentido de que los pacientes no deben tener que hacer pagos como usuarios ni se les deben hacer cargos extra. Por último, se requiere a las provincias que administren públicamente el seguro de salud por dichos servicios.

La eficiencia administrativa del Medicare, con un solo pagador, es bien conocida.[25] Habiendo un solo gobierno provincial que administra los pagos de todos los servicios médicamente necesarios, la facturación, la contratación, la comercialización y el cobro de facturas son innecesarios, como también lo es evaluar los riesgos, definir primas y diseñar complejos paquetes de prestaciones, actividades todas que están relacionadas con el sistema de pagadores múltiples. Con base en datos de 1999, los costos administrativos en Canadá se estimaban en $325 dólares americanos per cápita, contra $1 151 dólares per cápita en Estados Unidos, lo que equivale a tres veces el costo en Canadá.[26]

[25] Hussey y Anderson, 2003.

[26] Woolhandler, Campbell y Himmelstein, 2003.

Aunque surgió inicialmente rodeado de controversias políticas, una vez que se estableció, el sistema de pagador único fue apoyado por la ciudadanía canadiense y por todos los niveles del gobierno. Hasta hace poco esto incluía el principio de "nivel único", que, a diferencia de la mayoría de los sistemas de salud de pagador único en el resto del mundo, prohíbe por diversos medios la opción de renunciar y tomar un seguro privado.[27] En efecto, sólo uno de los cuatro informes provinciales y tres de nivel nacional que elaboraron los órganos independientes encargados de estudiar las reformas a la salud, entre 1997 y 2002, se atrevió a cuestionar ese sistema.[28] En la elección federal de 2000, todos los partidos políticos, incluido el derechista Partido de Alianza (el actual Partido Conservador de Canadá), rechazaron formalmente toda posibilidad de abogar por un Medicare de dos niveles.

En julio de 2005 el consenso se rompió cuando por una pequeña mayoría la Suprema Corte de Canadá falló que la prohibición de Quebec sobre el seguro privado era contraria a la Carta de Derechos y Libertades del Hombre de esa provincia en aquellos casos en los que la prolongada espera de una persona por los servicios de Medicare compromete gravemente su salud. La Suprema Corte dio al gobierno de Quebec un año para hacer que su ley sobre Medicare fuera congruente con su propia Carta. Entre tanto, otras provincias están reexaminando sus prohibiciones o restricciones a la ley, previendo que se les puedan presentar litigios.[29]

Existe un fuerte debate en torno a las repercusiones legales del caso Chaoulli *vs.* Quebec (Fiscal General). Sin embargo, desde una perspectiva política, el caso ha alentado a quienes desean que el modelo canadiense de Medicare de nivel único sea reemplazado por un sistema de niveles múltiples, con opción a elegir un asegurador privado. En su reunión anual de agosto de 2005, la Asociación Médica Canadiense (AMC) dio su aval a los seguros privados. Esta moción de la

[27] Flood y Archibald, 2001.

[28] La única excepción fue el informe del Grupo de Trabajo Mazankowski, de Alberta, que, en términos muy generales, calificó al sistema existente como monopólico y demandó que se abrieran más opciones, pero sin por ello recomendar que se eliminara la actual prohibición provincial respecto del seguro privado. Premier's Advisory Council on Health, 2002; Lewis y Maxwell, 2002.

[29] Marchildon, 2005b.

AMC podría así señalar el fin de la larga (aunque reticente) aceptación por la medicina organizada de la política del Medicare de nivel único y un retorno a su oposición histórica al Medicare.[30] Y en el caso de un gobierno (el Conservador Progresivo de la provincia de Alberta), Chaoulli lo obligó a "examinar si un seguro de salud privado y complementario podría contribuir a financiar un sistema de salud accesible y de alta calidad en Alberta".[31]

Desde la perspectiva de la NAP, la sustitución del modelo de seguro médico del Medicare con un solo pagador, por un modelo competitivo de pagadores múltiples, rebasa por mucho el tipo de reformas al mercado interno que promoviera Alain Enthoven para el SNS británico. Un cambio semejante crearía, en efecto, un mercado externo. Además de los costos más altos que implican los sistemas de pagadores múltiples, introducir un seguro privado Medicare desencadenaría otros cambios.

Los gobiernos provinciales de Canadá operan en un entorno internacional radicalmente distinto de aquel en el que se hallaban los aseguradores privados que fueron expulsados del negocio de las aseguradoras de Medicare en las décadas de 1950 y 1960. Si una provincia autoriza los seguros privados, entonces, de acuerdo con los términos del TLCAN, todo asegurador con sede en Estados Unidos o en México estará legalmente facultado para entrar en ese mercado provincial conforme los mismos términos y condiciones que las empresas canadienses. De hecho, muchas empresas de seguros que no tienen sede en Canadá ya están en el país vendiendo seguros médicos suplementarios (*i.e.*, no del Medicare). Para ser más precisos, 65 de las 126 compañías que actualmente venden seguros médicos suplementarios son de aseguradores estadunidenses. Por tanto, una vez que un gobierno provincial abra su mercado de seguros médicos Medicare, el TLCAN hará casi imposible que un gobierno futuro pueda revertir la política.

[30] Lemmens y Archibald, 2005.

[31] Véase Alberta, 2005. Asimismo, véase Caulfield y Ries, 2005.

Conclusión

B. Guy Peters describió en una ocasión la reforma del sector público como un "ejercicio político que rara vez, por no decir nunca, está sustentado de modo inequívoco en la teoría de la organización".[32] Sin duda, esta observación es válida para la reforma a la política de salud pública de Canadá. Las reformas específicas a la salud antes mencionadas toman su inspiración de fuentes muy diversas. La teoría de la organización (incluidos muchos de los conceptos y técnicas que asociamos con la NAP) ha influido muy poco en el diseño y la instrumentación de la reforma a la salud en Canadá. Como se dijo antes, esto es radicalmente distinto de la experiencia del Reino Unido.

La regionalización representa el cambio estructural más importante al servicio de salud pública desde que se introdujo el Medicare, varias décadas antes. Aunque pueden aludirse varios aspectos de la NAP para explicar (incluso justificar) los cambios organizacionales que trajo consigo la regionalización, hubo otras causas de mucho más peso (y paradigmas conceptuales) que llevaron a las reformas originales. En efecto, la regionalización reemplazó las relaciones contractuales, casi de mercado, con las organizaciones jerárquicas, burocráticas. El hecho de que un puñado de ministerios de salud provinciales y autoridades de salud regionales empiece ahora a impulsar la creación de nuevos hospitales privados (diseñados, construidos, financiados y operados por intereses privados) se debe en alguna medida a su deseo de sustituir una parte de sus organizaciones jerárquicas por relaciones contractuales, la "antítesis" de la "tesis" original de la regionalización. Más allá de la eficiencia que pudiera ganarse por medio de las SPP (y las evidencias comparativas con el Reino Unidos a este respecto son contradictorias e incluso malas), es posible que los ministerios de salud y las ARS quieran simplemente reducir las complejidades administrativas que ahora enfrentan, después de la regionalización.

De tener éxito, el ataque actual al modelo canadiense de financiamiento de pagador único podría constituir la reforma de economía de mercado más inequívoca al sector de la salud pública. En un sentido, se trata de una batalla abierta entre la eficiencia administrativa de una

[32] Peters, 1998, p. 79.

burocracia aseguradora de gobierno único, contra las opciones (y costos adicionales) que generan múltiples burocracias aseguradoras privadas y públicas. Ofrecer opciones de seguros implicará también que una porción de los seguros médicos de Medicare sea tratada como una actividad de mercado global, más que como un servicio social interno. Sin embargo, aún es muy pronto para predecir que éste será el futuro más probable de los servicios de salud pública en Canadá.

BIBLIOGRAFÍA

Adams, Duane (2001), "The White and the Black Horse Race: Saskatchewan Health Reform in the 1990's", en Howard Leeson (ed.), *Saskatchewan Politics: Into the Twenty-first Century*, Regina, Canadian Plains Research Center.

Alberta (2005), *Alberta Health and Wellness Action Plan*, Edmonton, Alberta Health and Wellness.

Aucoin, Peter (en prensa), "New Public Management and New Public Governance: Finding the Balance", en Ken Rasmussen y David Siegel (eds.), *Major Issues in Public Administration*, Toronto, University of Toronto Press.

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

Axelsson, Runo, Gregory P. Marchildon y José R. Repullo (en prensa), "Effects of Decentralization, Re-Centralization and Regionalization on the Managerial Dimensions of Health Systems", en Richard Saltman, Vaida Bankauskaite y Karsten Vrangback (eds.), *Decentralization in Health Care: Strategies and Outcomes*, Buckingham, Open University Press.

—— (1999), *The Making and Meaning of Hospital Policy in the United States and Canada*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Boychuic, Gerard (1999), "Resamblence and Relief: National Clustering and Social Assistance Provision in the United States and Canadian Provinces", *American Review of Canadian Studies*, pp. 259-285.

Brebner, John Bartlett (1945), *North Atlantic Triangle: The Interplay of Canada, the United States and Great Britain*, New Haven, Yale University Press.

Cairney, Paul (2002), "New Public Management and the Thatcher Healthcare Legacy: Enough of the Theory, What about the Implementation?", *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 4, núm. 3, octubre, pp. 375-398.

Caulfield, Timothy y Nola Ries (2005), "Politics and Paradoxes: *Chaoulli* and the Alberta Reaction", en Flood, Roach y Sossin, pp. 413-428.

CIHI (2004), *National Health Expenditures Trends, 1975-2004*, Ottawa, Canadian Institute for Health Information.

CUPE (2004), *Inventory of Major Privatization Initiatives in Canada's Health Care System, 2003-2004*, Ottawa, Canadian Union of Public Employees.

Dunn, Christopher (ed.) (2002), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Toronto, Oxford University Press.

Enthoven, Alain C. (1985), *Reflections on the Management of the National Health Service: An American Looks at Incentives to Efficiency in Health Services Management in the UK*, Londres, Nuffield Provincial Hospitals Trust.

—— (1988), *Theory and Practice of Managed Competition in Health Care Finance*, Nueva York, North-Holland.

—— (2000), "In Pursuit of an Improving National Health Service", *Health Affairs*, vol. 19, núm. 3, mayo-junio, pp. 102-119.

Flood, Colleen y Tom Archibald (2001), "The Illegality of Private Health Care in Canada", *Canadian Medical Association Journal*, vol. 164, núm. 6, pp. 825-830.

Flood, Colleen, Kent Roach y Lorne Sossin (eds.) (2005), *Access to Care, Access to Justice: The Legal Debate over Private Health Insurance in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.

Greener, Ian (2004), "The Three Moments of New Labour's Health Policy Discourse", *Policy & Politics*, vol. 32, núm. 3, julio, pp. 303-316.

Hurley, Jeremy (2004), "Regionalization and the Allocation of Healthcare Resources to Meet Population Needs", *Healthcare Papers*, vol. 5, núm. 1, pp. 34-39.

Hussey, P. y G.F. Anderson (2003), "A Comparison of Single- and Multi-Payer Health Insurance Systems and Options for Reform", *Health Policy*, vol. 66, núm. 3, diciembre, pp. 215-228.

Kettl, Donald F. (2000), *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington, DC, Brookings Institution.

Lemmens, Trudo y Tom Archibald (2005), "The CMA's *Chaoulli* Motion and the Myth of Promoting Fair Access to Health Care", en Flood, Roach y Sossin, pp. 323-346.

Lewis, Steven y Colleen Maxwell (2002), "Decoding Mazankowski: A Symphony in Three Parts", *Healthcare Papers*, vol. 2, núm. 1, pp. 20-26.

Lewis, Steven y Denise Kouri (2004), "Regionalization: Making Sense of the Canadian Experience", *Healthcare Papers*, vol. 5, núm. 1, pp. 12-31.

Mackenzie, Hugh (2004), *Financing Canada's Hospitals: Public Alternatives to P3s*, Toronto, Hugh Mackenzie and Associates.

Maioni, Antonio (1998), *Parting at the Crossroads: The Emergence of Health Insurance in the United States and Canada*, Princeton, Princeton University Press.

Marchildon, Gregory P. (2005a), "Canadian Health System Reforms: Les-

sons for Australia?", *Australian Health Review*, vol. 29, núm. 1, febrero, pp. 105-119.

—— (2005b), "Private Insurance for Medicare: Policy History and Trajectory in the Four Western Provinces", en Colleen M. Flood, Kent Roach y Lorne Sossin (eds.), *Access to Care, Access to Justice: The Legal Debate over Private Health Insurance in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 429-453.

—— (2005c), *Health Systems in Transition: Canada*, Copenhagen, WHO Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies.

Mayston, David J. (1999), "The Private Finance Initiative in the National Health Service: An Unhealthy Development in New Public Management?", *Financial Accountability & Management*, vol. 15, núm. 3-4, agosto-noviembre, pp. 249-274.

McFarlane, Lawrie y C. Prado (2002), *The Best-Laid Plans: Health Care's Problems and Prospects*, Montreal, McGill-Queen's University Press.

McKillop, Ian (2004), "Financial Rules as a Catalyst for Change in the Canadian Health Care System", en Pierre-Gerlier Forest, Gregory P. Marchildon y Tom McIntosh (eds.), *Changing Health Care in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.

Mhatre, Sharmila L. y Raisa Deber (1992), "From Equal Access to Health Care to Equitable Access to Health: A Review of Canadian Provincial Health Commissions and Reports", *International Journal of Health Services*, vol. 22, núm. 4, pp. 645-668.

Naylor, C. David (1986), *Private Practice, Public Payment: Canadian Medicine and the Politics of Health Insurance, 1911-1966*, Montreal y Kingston, McGill-Queen's University Press.

Ontario Health Service Restructuring Committee [Chair, Duncan Sinclair] (2002), *Looking Back, Looking Forward: The Ontario Health Services Restructuring Committee (1996-2000), The Legacy Report*, Toronto, Government of Ontario.

Peters, B. Guy (1998), "What Works? The Antiphons of Administrative Reform", en B. Guy Peters y Donald J. Savoie, *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal y Kingston, McGill-Queen's University Press.

—— y John Pierre (1998), "Governance without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, núm. 2, pp. 223-243.

Pollit, Christopher (1998), "Managerialism Revisited", en B. Guy Peters y Donald J. Savoie (eds.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal y Kingston, McGill-Queen's University Press.

—— y G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

Premier's Advisory Council on Health [Chair, Don Mazankowski] (2002), *A Framework for Reform*, Edmonton, Alberta Health and Wellness.

Richards, John (2000), *Now That the Coat First the Cloth: Spending Wisely in a Trimmed-Down Age*, Toronto, CD Howe Institute.

Saltman, Richard y C. von Otter (eds.) (1995), *Implementing Planned Markets in Health Care*, Buckingham, Open University Press.

Savoie, Donald J. (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, Toronto, University of Toronto Press.

Sinclair, Duncan, Mark Rochon y Kellie Leitch (2005), *Riding the Third Rail: The Story of Ontario's Health Services Restructuring Commission, 1996-2000*, Montreal, Institute for Research on Public Policy.

Skålén, Per (2004), "New Public Management Reform and the Construction of Organization Identities", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 17, núm. 3, pp. 251-263.

Sussex, John (2001), *The Economics of the Private Finance Initiatives in the NHS*, Londres, Office of Health Economics.

Tully, P. y E. Saint-Pierre (1997), "Downsizing Canada's Hospitals, 1986/87 to 1994/95", *Statistics Canada Health Reports*, vol. 8, núm. 4, primavera, pp. 33-39.

Tuohy, Carolyn H. (1999), *Accidental Logics: The Dynamics of Change in the Health Care Arena in the United States, Britain and Canada*, Nueva York, Oxford University Press.

Williamson, Oliver E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Nueva York, Free Press.

____ (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, Free Press.

Woolhandler, S., T. Campbell y D.U. Himmelstein (2003), "Costs of Health Care Administration in the United States and Canada", *New England Journal of Medicine*, vol. 349, núm. 8, pp. 768-775.

POLÍTICA SOCIAL Y GERENCIA EN ESTADOS UNIDOS: LA POLÍTICA INCIERTA DE LA REFORMA*

Evelyn Z. Brodkin

La búsqueda de nuevas maneras de resolver problemas comunes de prestación y administración de servicios públicos ha llevado a que se adopten en todo el mundo las llamadas nuevas estrategias de la gestión pública. Pero, pese a su creciente difusión, es relativamente poco lo que se sabe sobre cómo han funcionado estrategias similares en contextos políticos e institucionales diferentes. Esto hace difícil descubrir si y cómo se relacionan las estrategias administrativas tanto con la política de asistencia social en el nivel "macro" como con las prácticas de los organismos que prestan los servicios derivados de dicha política, en el nivel "micro". En este trabajo se verán las dimensiones tanto de lo político como de lo práctico, al examinar de cerca cómo han funcionado las "viejas" y "nuevas" reformas a la administración pública en el caso de la política de asistencia social de Estados Unidos.

La política de asistencia social puede verse como el "tercer pilar" del estado de bienestar estadunidense. El primer pilar, la seguridad social, otorga pensiones públicas que garantizan el bienestar de los ciudadanos de edad avanzada. El segundo pilar, las leyes laborales, protege a los trabajadores mediante disposiciones en materia de salario mínimo, seguridad en el trabajo, seguro por desempleo y otros reglamentos relativos al área laboral. El tercer pilar y el más frágil, los programas de asistencia social, protege a las familias pobres ofreciéndoles un ingreso básico mínimo.

* Agradezco el apoyo financiero que me brindaron la Fundación Nacional para la Ciencia de Estados Unidos (beca 9730821), el Instituto para una Sociedad Abierta y la Fundación Ford para realizar esta investigación.

A diferencia de otros programas que recibieron un apoyo relativamente generalizado y estable, a medida que la asistencia social se hacía más extensa e incluyente, a mediados del siglo XX, también era objeto de cada vez más cuestionamientos. Las críticas a los programas de asistencia social censuraban tanto la mala administración (otorgar dinero con demasiada libertad) como el hecho de que se ampliara el subsidio pero sin que se lograra frenar la pobreza. Ante esta situación, las dependencias de asistencia social se volvieron un objetivo favorito de la reforma administrativa. Desde las antiguas estrategias de administración pública de jerarquización y control, hasta las nuevas consistentes en la evaluación del desempeño, el traspaso de competencias y la privatización, dichas dependencias han sido un laboratorio virtual (aunque no probado) para la reforma administrativa. La historia de estas iniciativas nos ofrece una oportunidad para examinar en detalle las estrategias de administración en contextos organizacionales y políticos específicos. Brindan una base para contemplar hasta qué punto las reformas administrativas logran llegar hasta las prácticas de quienes tienen trato directo con la gente y, en términos generales, para considerar las consecuencias que tienen sobre la rendición de cuentas y la inclusión política en un contexto democrático. Esto significa ir más allá de las consideraciones administrativas usuales sobre la eficiencia o la rendición de cuentas jerárquica y tratar de responder al célebre reto que el economista Robert Lampman lanzó a los analistas cuando les preguntó: "¿Y qué hacen por los pobres?".[1]

En este trabajo examinaremos las iniciativas lanzadas para llevar adelante las reformas de la Nueva Gestión Pública (NGP) en el contexto específico de la política de asistencia social, la política de Estados Unidos y las prácticas de los empleados que tratan directamente con los ciudadanos. Sitúa el análisis dentro de la política particular del sumamente complejo estado de bienestar estadunidense. También dirige la atención a los efectos de la reforma sobre quienes tienen "trato directo con los clientes", al examinar cómo las reformas administrativas reorientan y trasladan la discrecionalidad burocrática y, en ese proceso, modifican sustancialmente la prestación de la asistencia social y las posibilidades de que se rindan cuentas a los pobres. Esta historia

[1] Lampman, 1974.

política crítica de las políticas sociales y la administración estudia la forma en que los responsables de la reforma han tratado de dar solución a los problemas permanentes que presenta la prestación de la asistencia social por los empleados burocráticos y discrecionalidad en el trato directo con los clientes, aplicando tres estrategias específicas de reforma: estandarización, reglamentación y privatización. Se examina qué resultado han dado estas reformas en la práctica y las lecciones que pueden extraerse de la experiencia estadunidense.

El contexto político de la reforma en Estados Unidos

Aunque en todos los países la administración pública enfrenta problemas comunes, cada conjunto de problemas y respuestas debe, hasta cierto punto, entenderse en un contexto nacional específico. La política de las políticas sociales y la administración en Estados Unidos está enmarcada en circunstancias históricas e institucionales que, por muchos motivos, hacen de él un "Estado intranquilo", según el término que tomamos del historiador Barry Karl.[2]

Estados Unidos es un Estado intranquilo en dos aspectos importantes. Primero, debe enfrentar una ambivalencia nacional muy profunda con respecto al papel que juega el gobierno como protector del bienestar social general y, sobre todo, como protector especial de los pobres y desfavorecidos. Desde siempre, la evolución del estado de bienestar estadunidense se ha visto sometida a una tensión no resuelta entre la ideología del individualismo y los principios del mercado, por una parte, y la ideología del igualitarismo y la compasión, por la otra.[3] Estas diferencias ideológicas se hicieron aún más complejas por las divisiones sociales de clase, raza y género. En segundo lugar, Estados Unidos es un Estado intranquilo con respecto a su papel como gobierno fuerte y centralizado. El conocido historiador Louis Hartz sostiene que la resistencia a construir un Estado poderoso se debe, en parte, a la rebelión que dio origen a la nación contra la tradición monárquica británica. Esto contrasta con los fundamentos históricos de los estados

[2] Karl, 1983.

[3] Tocqueville, 1969; Hartz, 1964.

de bienestar europeos, que se construyeron sobre una tradición administrativa weberiana de burocracias fuertes, organizadas centralmente y controladas jerárquicamente.[4]

Teniendo esta historia en mente, es posible apreciar los conflictos particulares que atraviesa Estados Unidos para crear y mantener una capacidad administrativa que le permita manejar sus obligaciones en materia de asistencia social. La construcción de un Estado puede seguir cierto curso de desarrollo, pero en Estados Unidos el proceso ha sido mucho más irregular y, en el campo del bienestar social, más vulnerable a los vaivenes de decepción y demandas periódicas de reforma. En resumen, parecería que el trabajo nunca está acabado.

¿Por qué es esto importante? En esencia, el hecho de que la capacidad administrativa del Estado tenga debilidades reduce el tipo de funciones que éste puede realizar y la calidad con la que es capaz de hacerlo. Aunque los políticos y los responsables de formular las políticas públicas suelen centrar su atención en crear la política social, lo que no es una tarea fácil, la política pública formal es la expresión de una idea u objetivo: crea la autoridad pública y los recursos (algunas veces, limitados) para actuar, pero no garantiza por sí misma cómo actuará el aparato administrativo del estado ni si los recursos serán suficientes para la empresa. Llevar una política a la realidad depende, en última instancia, de lo que las organizaciones hagan. Por ende, dos preguntas que resultan fundamentales son: ¿Cómo se conducirán los organismos públicos y privados que actúan en nombre del gobierno? Y, en el caso de muchos programas de asistencia social, ¿de qué manera los burócratas que tienen trato directo con los clientes, en las capas más bajas del Estado, traducirán las políticas públicas en acción, por medio de sus actividades rutinarias?

Estas preguntas no constituyen solamente una inquietud de tipo administrativo, sino también político. El futuro de la política social de bienestar depende, en parte, de la capacidad institucional de los gobiernos para cumplir sus promesas de proveer seguridad social y ampliar el círculo de los ciudadanos incluidos en ella. Esto es difícil en cualquier circunstancia, pero en el caso de un "Estado intranquilo", como Estados Unidos, resulta especialmente complejo construir

[4] Skowronek, 1982.

y mantener la capacidad del Estado para proporcionar la asistencia social. En un clima de escepticismo, e incluso de hostilidad hacia el "gran gobierno", las iniciativas que buscan generar esa capacidad son objeto de burla y son vistas como meras formas de "tirar dinero" en los problemas.

Pero esto puede crear un círculo vicioso, pues cuando las acciones del gobierno no cubren las expectativas, ello debilita el apoyo político para comprometerse a generar dicha capacidad. De hecho, los programas de asistencia social mal manejados suelen tener resultados adversos tanto para las dependencias del gobierno como para aquellos a quienes deben ayudar. Esto podría explicar los ciclos de reforma administrativa en Estados Unidos, que parecen responder más a las crisis sociales y fiscales y a la insatisfacción política que al acuerdo político o a una planeación racional. Como Irving Howe comentó en una ocasión: "Este estado de bienestar es algo que constantemente está siendo socavado, reconstruido y reparado. Es el resultado del acuerdo social y la improvisación; sin duda, aquí en Estados Unidos no puede vérsele como una construcción planificada. Podría pensarse que el modelo que presentamos posee un equilibrio interno, pero en realidad enfrenta frecuentes dificultades, conflictos y fracasos".[5]

Estos ciclos de reformismo administrativo se derivan, en parte, del problema siempre inquietante de la discrecionalidad burocrática en el trato directo con los clientes.[6] Ella constituye tanto la esperanza como el terror de la administración, pues la manifestación concreta de las políticas depende de los policías, los abogados, los maestros, los asistentes de la salud y otros burócratas que tienen trato directo con la gente y son quienes instrumentan las políticas. Ellos deciden quién va a recibir ayuda y quién será arrestado, qué se enseñará y quién será castigado, quién recibirá un tratamiento médico y quién será rechazado. Los burócratas que tratan directamente con la gente requieren discrecionalidad para realizar sus funciones. La política social precisa que ellos hagan los juicios adecuados para que los principios generales de las políticas respondan a las circunstancias específicas y a las condiciones locales. Pero, cuando hacen mal uso de esa discrecionalidad, pueden arruinar

[5] Howe, 1982, p. 4.

[6] Lipsky, 1980.

los objetivos de las políticas (y a los ciudadanos que son objeto de esas políticas). Ahora bien, en términos generales, ni los responsables de formular las políticas ni los administradores ni los ciudadanos creen que los burócratas que tratan directamente con los solicitantes apliquen la discrecionalidad en forma adecuada.

En consecuencia, la administración pública se convierte en una lucha para controlar (o manejar de alguna manera) la discrecionalidad en la prestación de los servicios sociales. Las "antiguas" estrategias de reforma de la administración pública trataron de solucionar los problemas perennes de la discrecionalidad ejerciendo cierto control sobre las prácticas de quienes tienen trato directo con la gente por medio de la jerarquía y la estandarización. Por el contrario, las "nuevas" estrategias de la administración pública han intentado manejar o trasladar la discrecionalidad mediante técnicas de reglamentación, de evaluación del desempeño y de contratación. En el caso de la asistencia pública, dichos esfuerzos se tornan más complejos por la naturaleza altamente polémica de este tercer "pilar" del estado de bienestar estadunidense. Dirigido exclusivamente a los pobres, ha suscitado divisiones de raza, clase y género que lo hacen muy vulnerable a los ataques políticos; ataques que alcanzaron su cenit en los años noventa. En 1996, el Congreso suprimió las disposiciones en materia de asistencia pública que venían desde la legislación del *New Deal* y las sustituyó por un programa llamado Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF, por su nombre en inglés), que era mucho más limitativo y restringía el otorgamiento de la asistencia a un periodo máximo de cinco años, con la exigencia muy estricta de que el beneficiario realizara ciertas actividades laborales como condición para recibir la ayuda monetaria. En términos administrativos, este programa ha sido insatisfactorio en lo relativo a la asistencia pública, lo que lo ha hecho objeto de varias reformas para modificar las prácticas de los burócratas que tratan con la gente. Y, aunque podría pensarse que esas reformas tienen un carácter apolítico, lo cierto es que son fundamental (aunque indirectamente) políticas, pues la forma en que reorganizan la práctica afecta considerablemente la distribución y el contenido de la política de asistencia social. La historia de caso de una reforma administrativa a la asistencia pública nos permitirá observar la interrelación que existe entre la reforma administrativa y la política social en Estados Unidos.

La "crisis" de la asistencia social y las estrategias de control administrativo

A finales de los años sesenta y principios de los setenta, las burocracias de la asistencia pública estadunidense fueron blanco de críticas provenientes de todo el espectro político. Dado que el número de solicitudes en trámite iba en aumento, se consideró de manera generalizada que ello era sintomático de una "crisis". (La posición contraria, según la cual el incremento en el número de solicitudes era un indicador positivo de mayor participación por parte de la gente, no encontró mucho eco político.) En ese contexto, los asistentes sociales de las dependencias públicas (muchos de los cuales carecían de formación profesional) eran considerados como arbitrarios y abusivos por la forma en que decidían quién habría de recibir la asistencia y en qué términos.[7] Los de la "derecha" política los criticaban por ser excesivamente generosos en la distribución de la asistencia pública y los culpaban por permitir que las solicitudes en trámite se multiplicaran en virtud del fraude, el despilfarro, los abusos y la pereza. También eran censurados por la "izquierda" política, que los acusaba de inmiscuirse en la vida privada de las familias pobres, como cuando hacían "visitas familiares" a la medianoche para hallar evidencias de parejas que cohabitaban, lo que constituía una violación a las reglas de la asistencia social. Más aún, los asistentes sociales eran criticados por ser demasiado exigentes, arbitrarios y prejuiciosos en sus opiniones.[8] Esto era particularmente evidente en aquel momento en los estados del sur, en donde los funcionarios blancos disuadían o ponían obstáculos para que las minorías raciales recibieran la asistencia social.[9]

Las reformas administrativas iniciadas a finales de los años setenta tenían el propósito de reducir la discrecionalidad e instaurar mayor grado de control jerárquico en las dependencias de asistencia pública.[10] Entre las estrategias utilizadas, los administradores elaboraron reglas más de-

[7] Handler y Hollingsworth, 1971; Steiner, 1971.

[8] Handler y Hasenfeld, 1991; Katz, 1989; Mashaw, 1974.

[9] Piven y Cloward, 1971.

[10] Este análisis del control de calidad como una reforma administrativa se basa en el detallado análisis que se presenta en Brodkin, 1986.

talladas para otorgar los apoyos económicos y desarrollaron sistemas de control de calidad y garantía de calidad para vigilar muy de cerca el grado de cumplimiento de los procedimientos y trámites por parte de los empleados que trataban directamente con los solicitantes. La reforma administrativa también entrañó una estrategia de desprofesionalización, con la que se pretendía apuntalar las jerarquías, relevando al trabajo social y a los asistentes sociales de la actividad de procurar la asistencia pública.[11] Quienes contaban con una formación como asistentes sociales fueron trasladados a dependencias encargadas de proveer servicios sociales a niños, mientras que para las entidades de asistencia pública se contrató un número cada vez mayor de empleados con menor nivel educativo (casi todos sin una carrera profesional). Esto se debía a la idea que tenían los reformadores de que la asistencia pública debía rediseñarse como una función administrativa, y no como un trabajo social.

La discrecionalidad en los niveles inferiores era un objetivo fundamental de la reforma. De acuerdo con las evaluaciones de control de calidad, millones de dólares de asistencia económica estaban siendo indebidamente pagados. Por ello, las estrategias administrativas pretendían reforzar el control jerárquico, supervisando que los asistentes sociales cumplieran con los procedimientos diseñados para eliminar los pagos indebidos.[12] Evidentemente, la tasa de errores de pago constituía una preocupación administrativa enteramente legítima. Sin embargo, la reforma administrativa tendría muchas más cosas que hacer. Como se explica con detalle en otra parte,[13] los controles de calidad y las reformas administrativas que se iniciaron para reducir los errores burocráticos se enfocaron casi por completo en los "errores por generosidad", pero fueron en gran medida ciegos a los "errores por severidad", que restringían o negaban indebidamente la asistencia a personas que cumplían con lo necesario para recibirla. También consideraban los incumplimientos a las reglas en el procedimiento de tramitación como si constituyeran en sí mismos errores de pago, lo que sobreestimaba en gran medida la tasa de error utilizada para legitimar la aplicación de más requisitos para recibir la asistencia social.

[11] Fabricant y Burghardt, 1992; Simon, 1983.
[12] Brodkin, 1986; Mashaw, 1974.
[13] Brodkin, 1986; Randall, 1979.

Aunque la reforma administrativa introdujo nuevas técnicas para evaluar el desempeño, en general se parecía mucho más a la "antigua administración pública" que a la "nueva". Las reformas estaban diseñadas para reforzar la jerarquía e instaurar el control administrativo, estandarizando las prácticas en los niveles bajos y reduciendo la discrecionalidad. No obstante, la reforma no pudo eliminar esta última, aunque sí le dio una reorientación, al transformarla de un conjunto de prácticas basadas en las necesidades a otras basadas más bien en procedimientos.[14] En la práctica, la supervisión del desempeño dio un empujón sutil, pero muy poderoso, a la discrecionalidad, pues dio motivos para que se intentaran evitar los errores mensurables, sometiendo a los solicitantes a la obligación de presentar un mar de "pruebas" de su elegibilidad para recibir la asistencia. Las asimetrías en la evaluación del desempeño tuvieron repercusiones muy fuertes sobre las prácticas de quienes tenían trato directo con la gente, y propiciaron que las solicitudes se fueran apilando y que se elevara la carga de la prueba para los solicitantes, pero sin que se aplicaran sanciones para quien acumulara demasiados papeles, hiciera muy pesada la carga de la prueba o rechazara solicitudes indebidamente, sin importar la idoneidad de la persona para recibir la asistencia.

Con el pretexto de elevar la precisión, la introducción de procedimientos burocráticos más rigurosos restringió las posibilidades de obtener la asistencia pública al rechazar solicitudes de ayuda que podrían ser tanto adecuadas como inadecuadas.[15] La supervisora de una dependencia describió de la siguiente manera la transformación de sus asistentes sociales: "Piensan que su trabajo consiste en acabar con las trampas y los fraudes. Y si no lo pensaban cuando llegaron aquí, seguro lo empezaron a pensar poco después. Eso es lo que se está reforzando".[16] Después de la reforma, los burócratas que tratan directamente con la gente han tenido menos discrecionalidad para ayudar, pero también más discrecionalidad para impedir que las personas reciban la asistencia, ya sea quienes "la merecen" como quienes "no la merecen". Paradójicamente, cuando se dio la siguiente ola de reformas

[14] Brodkin, 1986; Simon, 1983 y 1985; Kramer, 1988.

[15] Brodkin, 1986; Dehavenon, 1987-1988; Kramer, 1988.

[16] Brodkin, 1986, p. 92.

y con ellas se reintrodujo la discrecionalidad en los programas de asistencia social, la ejecución de la política social, en el trato directo con la gente, iba a depender de cuadros de burócratas que en su mayoría no eran profesionales y que se habían formado con un enfoque de práctica formalista y procesal.

Reelaboración de la política e introducción de la NGP

En los años ochenta, dos caminos de reforma empezaron a converger. Uno se nutría de las demandas de que la política social fuera transformada de tal suerte que en la asistencia pública se hiciera más hincapié en el trabajo y menos en la ayuda económica. El otro camino seguía un nuevo movimiento de reforma administrativa que explotaba la antipatía tanto hacia la autoridad federal centralizada como hacia los pobres que no trabajaban.[17] En términos administrativos, el propósito de la reforma era delegar más responsabilidades y control administrativo a las sub-unidades del gobierno. Aunque, desde mucho tiempo atrás, la administración de la asistencia social era una responsabilidad compartida entre la federación y los estados, a estos últimos les irritaba mucho tener que cumplir con las reglamentaciones que se derivaban del financiamiento federal de los programas sociales. Por ende, el gobierno federal empezó a dar su aprobación para que las sub-unidades experimentaran con diversos sistemas para proveer la asistencia social, cuya finalidad última era transformar gradualmente la ayuda económica otorgada a los beneficiarios, en trabajo pagado. Estas reformas intercalaron selectivamente ciertas técnicas de la llamada Nueva Administración Pública (NGP)[18] en la provisión de la asistencia social. Acorde con los temas conocidos de la NGP, los gobernadores estatales que promovían la experimentación invocaban la promesa de flexibilidad e innovación por medio del traspaso de competencias.[19]

[17] Brodkin, 1999; Handler y Hasenfeld, 1991.

[18] Koht, 2001.

[19] Un recuento de los primeros programas experimentales que operaron las subunidades del gobierno nacional se encuentra en Handler y Hasenfeld, 1991. Para una crítica de los experimentos y de su influencia política véase Brodkin y Kaufman, 2000; O'Connor, 2001; y Rogers-Dillon, 2004.

En un genuino giro dialéctico, los nuevos reformadores censuraban a las entidades públicas de asistencia social por aplicar la estandarización burocrática que había sido introducida con la ola anterior de reformas. Estas entidades eran caricaturizadas como esos sistemas de "mero cumplimiento de requisitos y normas" que "todo el mundo odia".[20] Para nuestra sorpresa, la solución consistiría en volver a la discrecionalidad.[21]

Aunque la burocracia de asistentes sociales discrecionales de los años sesenta y setenta siguió en el descrédito, cuando el ideal de discrecionalidad fue reintroducido, en los términos casi-NGP del traspaso de competencias y la flexibilidad, resultó muy atractivo. El gobierno federal otorgó a los estados la flexibilidad necesaria para que experimentaran con varios métodos de asistencia social tendientes a promover el trabajo pagado en lugar de la ayuda monetaria, y ello incluía dar a las dependencias más margen de discrecionalidad para impulsar el trabajo. En general, los programas experimentales "de asistencia social a trabajo" que se operaron desde el nivel de los gobiernos de los estados y condados, obtuvieron resultados variados (que iban desde negativos hasta ligeramente positivos), que podrían haber sido utilizados para señalar los inconvenientes o el potencial de esas estrategias. Sin embargo, la forma en que se interpretaron esos experimentos fue, básicamente, que indicaban la promesa de transformar a las dependencias de asistencia social en intermediarios virtuales del mercado de trabajo.[22] Ellos sentaban los cimientos políticos de un programa de reforma nacional más amplio, otorgando a los estados más autoridad administrativa para que reorganizaran sus programas de asistencia pública y transformaran a los asistentes sociales en promotores del empleo.

La Ley de Apoyo Familiar de 1988 dio otro pequeño paso en la senda de la reforma administrativa al utilizar las estrategias de la re-

[20] Bane y Ellwood, 1994, p. 19.

[21] Entre quienes pugnaban por elevar la discrecionalidad, Mead, en particular, contribuyó a popularizar la idea de que los asistentes sociales podrían hacer uso de su discrecionalidad para "enseñar responsabilidad". Sus trabajos destacan por su falta de interés por la investigación y la teoría sobre los burócratas que tratan directamente con la gente. Para un examen y críticas a la metodología y datos utilizados para sustentar aquella idea, véase Handler y Hasenfeld, 1991; Mead, 1986; Sosin, 1987a y 1987b.

[22] Brodkin y Kaufman, 2000; O'Connor, 2001; Rogers-Dillon, 2004.

glamentación y el traspaso de competencias. Dicha ley amplió ligeramente la autoridad de los estados para desarrollar programas que impulsaran el trabajo e introdujo la evaluación del desempeño, aunada a ciertos incentivos fiscales, con el fin de estimular a los burócratas para que cumplieran con los objetivos de trabajo y capacitación. Sin embargo, los programas de trabajo operados por los estados contaban con financiamientos muy escasos, utilizaban básicamente el personal existente no profesional, y presentaban objetivos muy ambiguos. En efecto, por una parte debían "imponer" el trabajo, mediante exigencias y amenazas de castigos, y por la otra debían "hacer posible" el empleo, ofreciendo educación, capacitación y servicios sociales.[23]

Como en los episodios previos de reforma administrativa, la reglamentación de las prácticas de quienes tenían trato directo con los solicitantes, mediante la evaluación de su desempeño, jugó un papel importante en definir las formas particulares en las que sería ejercida la discrecionalidad. El gobierno federal desarrolló nuevos métodos de evaluación del desempeño para regular (indirectamente) las prácticas de las dependencias, en particular especificando cuotas de solicitantes que debían ser registrados en actividades relacionadas con trabajos. Presionados por cubrir dichas cuotas, los burócratas de trato directo se dedicaron a "llenar las cifras", lo que a menudo significaba cambiar la calidad por la cantidad.[24] Los estudios sobre las prácticas de atención a clientes en organizaciones mostraron que, para cumplir con los muy rígidos parámetros de desempeño, los asistentes sociales metían a las personas en ciertos programas de trabajo, pero no daban seguimiento a lo que les ocurría una vez que estaban ahí.[25] Estas colocaciones "contaban" como prácticas exitosas de acuerdo con las medidas federales de desempeño. Sin embargo, resultaría difícil sostener esa apreciación, excepto en el sentido más superficial y mecánico. Como lo revelaron los estudios mencionados, el contenido de los así llamados servicios de empleo en ocasiones era rutinario, inútil o incluso mal informado.

En general, las esperanzas de que la reforma produjera una nueva versión, más ilustrada, de las prácticas del personal que tenía trato

[23] Brodkin, 1997 y 1999; Handler y Hasenfeld, 1991.

[24] Brodkin, 1997.

[25] Brodkin, 1997; Meyers, Glaser y MacDonald, 1998; Morgen, 2001.

directo con la ciudadanía, carecían de fundamento. Pese a las afirmaciones de un "cambio en la cultura oficial" o de una "nueva ideología", las prácticas no dependían de lo que los asistentes sociales creyeran o se les dijera que debían creer, sino de lo que podían hacer. Aun los asistentes sociales más motivados estaban limitados por la capacidad de la organización, es decir, sus capacidades profesionales, los recursos de la dependencia, la posibilidad de recibir capacitación, las oportunidades de empleo para los solicitantes, etc. En ese contexto, las prácticas eran definidas por los incentivos que ofrecía la dependencia y, en particular, por los estándares de desempeño que han llegado a constituir una técnica común de la NGP.

La historia completa de la Ley de Apoyo Familiar es mucho más compleja de lo que podemos narrar aquí. Baste decir que los resultados de esta estrategia fueron tan decepcionantes que la presión política en favor de la reforma empezó a aumentar, incluso antes de que las acciones de los estados pudieran ser debidamente evaluadas. Que la Ley haya constituido una buena prueba, ya sea del traspaso de competencias o de la reforma orientada al empleo, es dudoso, en parte porque tuvo la mala suerte de que la instituyeran en las horas más oscuras de una recesión económica, durante las cuales el empleo en el mercado de trabajo privado ofrecía una alternativa muy débil frente a la asistencia pública. Empero, la historia podría haber vaticinado que otorgar más discrecionalidad a las burocracias estatales de asistencia social no resolvería ni el problema de la pobreza ni las prácticas de las dependencias. Al hacer un balance se observa que la mayoría de las entidades de asistencia pública no tenía ni los recursos ni la tecnología social ni la capacidad para brindar un apoyo útil y constante a los adultos que buscaban escapar de la pobreza.[26]

[26] Un puñado de programas excepcionales que operaron en pequeñas áreas no urbanas y que evaluó la influyente empresa Manpower Demonstration Research Corporation, recibió mucha difusión como modelo que probaba la eficacia de la reforma. Pero las condiciones muy particulares que propiciaron esos resultados inusuales fueron en gran medida ignoradas o malinterpretadas en los informes que exaltaban sus virtudes. Para un análisis de estos asuntos, véanse Brodkin y Kaufman, 2000; Handler y Hasenfeld, 1991; O'Connor, 2001; Peck, 2001, y Rogers-Dillon, 2004.

La reforma en dos frentes: políticas basadas en el trabajo y la NGP ampliada

Aun cuando los decepcionantes resultados de las reformas emprendidas en los años ochenta pudieron haber generado una reacción hostil hacia la reglamentación, el traspaso de competencias o las políticas orientadas al trabajo, no fue así. Por el contrario, lo que ocurrió fue que se pidieron más reformas. Las políticas de asistencia pública fueron revisadas íntegramente en la Ley sobre Responsabilidad Personal y Oportunidades de Trabajo de 1996, que aumentó de manera importante el traspaso de competencias a sub-unidades del gobierno, alentó la privatización de los servicios sociales y adoptó nuevos estándares de desempeño que premiaban las reducciones logradas al otorgamiento de asistencia pública, sin que importara mucho cómo se consiguiera eso. Al igual que antes, los asuntos complejos de la instrumentación se manejaban como casos sencillos, es decir, mediante las técnicas de la NGP de evaluación del desempeño y la privatización, o bien se transferían "hacia abajo", es decir, a las entidades ejecutantes para que ellas hallaran la manera de hacer que el empleo resultara una alternativa viable a la asistencia social.[27]

Los programas de asistencia social que en el pasado brindaran una garantía nacional de asistencia económica para las familias pobres con hijos pequeños fueron reemplazados por una gama de programas estatales y de asistencia por tiempo limitado.[28] Como parte de la estrategia de traspaso de competencias, a los gobiernos estatales se les otorgaban plenas facultades para que diseñaran sus políticas y

[27] Brodkin, 1999.

[28] La mayoría de los estados restringió severamente la asistencia social, estableciendo periodos fijos durante los que las familias podrían recibir la ayuda (por lo general, entre dos y cinco años, por única ocasión en la vida) y condicionando la asistencia a que las personas participaran en programas de empleo o en trabajos no remunerados. Los niveles de asistencia definidos por los estados permanecieron casi todos en los niveles que tenían antes de las reformas, con un promedio de ayuda por familia de alrededor de $ 377 dólares mensuales, cifra muy por debajo de la línea de pobreza. Las familias podían complementar esta ayuda con las estampillas de alimentos subsidiadas por el gobierno federal, que se aplicaban a la compra de artículos específicos. Para una revisión de la legislación, véase Brodkin, 1999.

programas, incluida la autoridad para reorganizar la forma en que se prestarían los servicios. La supervisión de la administración siguió dándose básicamente mediante la evaluación del desempeño, a la que se sumaban estímulos fiscales para aquellos estados que redujeran el número de familias que recibían asistencia y elevaran las colocaciones en programas de trabajo de quienes continuaban en las nóminas de asistencia social.

Acordes con la retórica de la NGP, las reformas administrativas incorporadas en la nueva ley de asistencia social prometían mejoras mediante el traspaso de competencias más prácticas a las entidades estatales, y establecían estándares de desempeño, pero dando a los estados más flexibilidad para determinar cómo debían alcanzarlos. En general, las reformas administrativas adoptadas con la rúbrica del traspaso de competencias y la privatización, aplicaron dos técnicas de la NGP para mejorar la discrecionalidad burocrática. En primer lugar, las medidas de desempeño eran utilizadas para especificar los estándares, más que para estandarizar las prácticas. En segundo lugar, recurrían a la contratación para arrancar el control de la prestación de los servicios de las manos de las grandes burocracias públicas, a las que se culpaba de los fracasos anteriores, y otorgárselo a organizaciones privadas.

Como en el caso de las reformas previas, las nuevas soluciones trajeron consigo nuevos problemas y, aún más sorprendente, exacerbaron algunos de los antiguos. Resulta difícil presentar un panorama completo de estas reformas, en parte porque el traspaso de competencias y la delegación hicieron más difícil recolectar datos de manera consistente por todo el país, en virtud de que los estados y las localidades pueden diseñar y manejar sus políticas de distintas maneras. Sin embargo, revisando las evidencias existentes podemos extraer algunas lecciones sobre el enfoque contemporáneo de la reforma administrativa.

El resultado más obvio y señalado de los cambios a las políticas y a la administración fue la reducción drástica en el número de solicitudes de asistencia social en trámite. En los primeros cinco años de la reforma, esa cifra disminuyó casi 60% en la escala nacional. Aunque esto se anunció con bombo y platillo como evidencia del éxito de las políticas y la práctica, ¿acaso era cierto?, ¿los burócratas que

trataban con la gente habían tenido más éxito que antes en convertir a los receptores de la asistencia social en elementos triunfantes de la fuerza laboral?, ¿el traspaso de competencias y la privatización habían resuelto los espinosos problemas de la discrecionalidad que padeciera la prestación de los servicios sociales durante muchas décadas?

A pesar de los pronunciamientos oficiales sobre el éxito de la reforma a la asistencia social, dichos cambios tenían una cara "oculta" sumamente alarmante, que revela que la discrecionalidad, rearticulada en el contexto de las nuevas evaluaciones del desempeño y la flexibilidad administrativa, seguían viciando la prestación de la asistencia social, aunque muy lejos del radar de la administración o del escrutinio público.

Evaluación del desempeño. El nuevo régimen normativo incorporado en la reforma contenía medidas de desempeño que atendían básicamente a la disminución del número de solicitudes en trámite y, en segundo lugar, a las cuotas para colocar a los individuos en empleos o capacitación. Este tipo de medidas, como era previsible, produjo asimetrías en los incentivos burocráticos que, como se vio en el ejemplo anterior, alteraban las prácticas informales de suerte que mejoraron los aspectos del desempeño que eran medidos, pero con consecuencias adversas sobre los aspectos no medidos. En este caso, las recompensas por disminuir el número de solicitudes en trámite no iban aparejadas de castigos para quienes no proporcionaran el debido acceso al servicio. De igual manera, los premios por cumplir con las cuotas de colocación en empleos y capacitaciones no iban a la par de premios por la calidad de dichas colocaciones, o castigos por empujar a la gente a malos empleos o capacitaciones inútiles.

En la práctica, estas reformas administrativas generaron un ambiente organizacional que daba prácticamente rienda suelta a aquellas prácticas discrecionales que redujeran el número de solicitudes en trámite, *sin importar cómo se lograra esto*, es decir, incluso enredando a las personas en papeleos, desalentado la participación de la gente sin tomar en cuenta sus necesidades, creando un exceso o abuso de requerimientos y otras conductas malintencionadas, desalentadoras e indiferentes por parte de los burócratas. Un estudio realizado en Chicago encontró una relación estadísticamente significativa entre la reducción del número de solicitudes en trámite y una variedad de obs-

táculos administrativos, tales como el abuso y mal uso de requisitos de procedimiento, el traspapeleo de expedientes y la aplicación errónea de las políticas.[29]

Entre las burocracias públicas que se tornaron en casi guardianes de las prestaciones, la evaluación rudimentaria del desempeño, centrada en las cuotas de colocación, al parecer fomentó las prácticas discrecionales que seguían la lógica del trato directo con los clientes, más que una lógica de servicio social, al menos hasta donde es posible ver. En estudios sobre ciertas entidades de asistencia pública se revela que los asistentes sociales operaban con la mentalidad de "cumplir con las cifras" y actuaban con más discrecionalidad para hacer proselitismo sobre el trabajo, al tiempo que metían a los solicitantes en aquellos programas de servicio donde había vacantes, sin considerar mayormente que las personas fuesen las adecuadas para dichos empleos.[30]

Como han empezado a demostrar esos estudios, aunque "mejoraron" los elementos de desempeño que eran evaluados, los antiguos problemas de la discrecionalidad continuaron e incluso empeoraron, fuera del rango de las dimensiones reguladas y medidas del desempeño.[31] Las prácticas administrativas "reformadas" han estado vinculadas al marcado incremento en el número de familias muy pobres que carecen de trabajo, de asistencia social y de estampillas para alimentos.[32]

Contratación. La reforma administrativa también recurrió a la contratación para llevar a nuevas organizaciones que contaban con las habilidades e ideas que tanto se requerían, hacia áreas de la provisión de asistencia social dominadas durante mucho tiempo por las grandes burocracias públicas. Trasladar la discrecionalidad hacia esas organizaciones ofrecía una posibilidad de solucionar algunos problemas aparentemente sin solución, de la prestación de servicios públicos. Una inyección de fondos federales para servicios contratados contribuyó a elevar la contratación privada y atrajo a empresas lucrativas al negocio de la asistencia social hasta niveles sin precedentes.[33] Es difícil genera-

[29] Brodkin, Fuqua y Waxman, 2005.

[30] Brodkin, 2005; Meyers y Lurie, 2005.

[31] Brodkin, Fuqua y Waxman, 2005; Lens, 2005; Meyers y Lurie, 2005.

[32] Gabor *et al.*, 2003; Zedlewski, 2002; Zedlewski *et al.* 2003; Ziliak *et al.*, 2000.

[33] Fraker *et al.*, 2004; Sanger, 2000 y 2003.

lizar sobre las prácticas de contratación, dadas las muchas diferencias que existen en todo el territorio de Estados Unidos;[34] sin embargo, las evidencias sugieren que la contratación, al igual que otras reformas administrativas, quizá no sea la solución a la discrecionalidad burocrática, como lo hubieran querido sus promotores.

La contratación, como estrategia administrativa, consistía básicamente en entablar contratos que influyeran indirectamente sobre la discrecionalidad, sin recurrir al control o a la estandarización. Conscientes de que la calidad de los contratos dependería de la calidad de las evaluaciones que aplicaran, los administradores intentaban mejorarlos continuamente, por lo que pasaron de los pagos fijos y per cápita para los individuos contratados para los servicios, a esquemas más complejos basados en el desempeño. No obstante, la mayoría de los contratos estaba orientada a las "colocaciones", un producto fácilmente cuantificable (es decir, empleos por tiempo limitado y con salarios y horas de trabajo fijos), e incluso aquellos diseñados claramente como "pago por desempeño" generalmente no medían o responsabilizaban a los proveedores por las dimensiones cualitativas de su desempeño, relativas ya fuera a los servicios prestados o a los resultados en términos de calidad del trabajo o perspectivas futuras. Como en otras iniciativas similares que buscaban resolver el problema de la discrecionalidad en el sector público, la evaluación rudimentaria del desempeño en los contratos desvió la discrecionalidad hacia la cantidad, en lugar de observar la calidad. En efecto, se diseñó un nuevo escenario para otro "juego de números", en el que los proveedores eran premiados por cumplir con metas de colocación al menor costo marginal, y en el que las inversiones hechas para crear capacidad para brindar calidad en los servicios sólo eran recompensadas indirectamente, si acaso.[35]

Sin duda, en muchas partes del país los funcionarios trataron de confeccionar métodos de evaluación más sofisticados para las dependencias que transitaban de la asistencia al trabajo, como por ejemplo evaluando la colocación laboral como una tasa de las colocaciones entre los partici-

[34] Un estudio calcula que el gobierno asignó fondos para impulsar el tránsito de la asistencia social al trabajo a más de 700 organizaciones y dependencias. Fraker, Levy, Olsen y Stapulonis, 2004.

[35] Brodkin, 2005; Hasenfeld y Evans, 2004.

pantes en el programa (más que como una simple cuota), u otorgando bonos por las colocaciones más duraderas (de un mes a un máximo de seis meses). Pero, en general, incluso este tipo de medidas de alguna manera incentivaba que se eliminara a los posibles participantes y se les colocara en el tipo de empleos inestables y con bajos salarios que ofrecen pocas perspectivas de seguridad económica o progreso.[36]

La privatización, como reforma administrativa, también dependía de la selección estratégica de los proveedores, con los cuales se esperaba mejorar las prácticas burocráticas al colocar ahora la discrecionalidad en manos de agencias privadas, dando más confiabilidad a los objetivos públicos. Pero esto también presentaba dificultades. Los estudios sobre privatización han mostrado que, en ocasiones, los funcionarios aplicaron criterios de selección que estaban más motivados por la política que por los objetivos del servicio.[37] En el mejor de los casos, los funcionarios responsables de asignar los contratos a veces debían actuar con mucha incertidumbre y poca información en la cual basar sus decisiones de selección.[38] En esas circunstancias, seleccionar a los proveedores que pudieran mejorar la calidad de la prestación de los servicios es más una cuestión de suerte que de habilidad administrativa.

Por último, las estrategias de privatización son objeto de críticas políticas, una de las cuales es particularmente pertinente para este análisis. Algunos detractores han sostenido que la contratación como reforma administrativa "desdibuja las fronteras" entre los sectores público y civil, de tal suerte que podrían verse reducidas las ventajas de poner la discrecionalidad en manos privadas.[39] Los estudios sugieren que las agencias privadas podrían verse en el dilema de cumplir sus obligaciones contractuales o crear las mejores oportunidades para sus clientes.[40] En efecto, las prácticas discrecionales que ponen en ventaja al sector privado sobre el público para la prestación del servicio podrían verse afectadas si dichas agencias se vuelven agentes del gobierno.[41]

[36] Brodkin 2005; Lambert, Waxman y Haley-Lock, 2002.
[37] Roper, 1998; Sanger, 2000.
[38] Brodkin, 2005.
[39] Kramer, 1994; Lynn, 2001.
[40] Hasenfeld y Evans, 2004.
[41] Smith y Lipsky, 1993; Weisbrod, 1988.

Que el traspaso de competencias y la privatización puedan producir los resultados esperados del traslado de la discrecionalidad depende, en parte, de cómo respondan las agencias privadas al tipo de contratación. Sería de esperarse que el mejor testimonio en favor del traspaso de competencias provenga de las experiencias de las organizaciones no lucrativas que surgen de la comunidad, especialmente aquellas con raíces muy profundas en la comunidad y una historia de compromiso con la asistencia social. Sin embargo, los estudios de caso sobre las agencias comunitarias revelan que éstas pueden verse presionadas a que acomoden sus prácticas (y comprometan sus objetivos) para cumplir con las demandas cuantitativas de los contratos con el gobierno, de los que dependen para contar con apoyo para su organización.[42] Desde el punto de vista político, la penetración del gobierno en la sociedad civil es algo muy preocupante.

Lecciones y retos para el futuro

Como sugiere esta historia política crítica de la política social y la reforma administrativa en Estados Unidos, no existen "soluciones rápidas" para el eterno dilema de llevar los objetivos sociales a la realidad, sobre todo cuando la acción depende de las prácticas discrecionales de los burócratas que tratan con la gente. Si la historia sirve de algo, es poco probable que los antiguos problemas burocráticos puedan resolverse con técnicas de la nueva administración pública. Más bien, los problemas resurgirán, ahora adaptados y como reacción a los nuevos contextos políticos y organizacionales.

Existen algunas opciones estratégicas; sin embargo, todas ellas plantean sus propias oportunidades y dilemas. Por ejemplo, cuando la capacidad administrativa es débil, una opción es diseñar políticas que sean menos exigentes en términos administrativos. Desde esta perspectiva, los programas de transferencia de ingresos relativamente sencillos podrían ser preferibles a políticas complejas de servicio social o que pretendan modificar conductas. En Estados Unidos, las pensio-

[42] Alexander, Nank y Stivers, 1999; Brodkin, 2005; Hasenfeld y Evans, 2004; Smith y Lipsky, 1993.

nes para los ancianos (Seguro Social) ofrecen un modelo de este tipo de políticas. Las reglas son sencillas, la derechohabiencia es sencilla y la participación es alta. Este diseño refleja un alto nivel de consenso político respecto de la asistencia para ancianos, en comparación con los programas de subsidio por desempleo, que generan reglas muy complejas (y la necesidad de la discrecionalidad por parte de los burócratas que atienden las solicitudes) para determinar las dimensiones no monetarias de la elegibilidad y el mérito moral.[43]

Sin embargo, cuando la política social es compleja o entraña la prestación del servicio mediante organizaciones que atienden directamente al público, la discrecionalidad es inevitable. En estos casos es inútil tratar de eliminarla y los intentos por imponer la jerarquía o la estandarización es probable que no hagan sino llevarla a la clandestinidad. La Nueva Administración Pública ofrece mecanismos alternos, uno de los cuales es la evaluación del desempeño y la contratación. Estas estrategias pretenden manejar la discrecionalidad y, en el caso de la privatización, trasladarla; pero no son una panacea.

Como lo sugiere este análisis, estos tipos de estrategias pueden ser efectivas en el sentido de que ejercen una influencia en las prácticas de trato directo con la gente. No obstante, la influencia puede ser positiva o negativa. La evaluación del desempeño puede dar la impresión de que existe una rendición de cuentas, pero en realidad dejar ocultos aspectos fundamentales del contenido de la evaluación. Ciertos tipos de cuotas de desempeño, como tasas de participación o número estimado de niños maltratados, son fáciles de medir e imponer, pero no atienden al contenido de la práctica y pueden incluso ser contraproducentes. Por otra parte, las evaluaciones de resultados más generales (como la reducción del número de solicitudes tramitadas o la unificación de familias desavenidas) pueden responsabilizar a las agencias de cosas que están más allá de su control, incluida la adecuación de los recursos y condiciones de las mismas con respecto al entorno externo. Tampoco dejan ver datos cruciales sobre *cómo* se lograron los resultados evaluados. Las evaluaciones pueden hacer más daño que bien si no están claramente especificadas, de tal suerte que aun cuando la evaluación del desempeño dé la apariencia de transparencia, quizá en realidad

[43] Brodkin, 1999; Handler y Hasenfeld, 1991.

impida comprender cómo funcionan las agencias y el contenido real de lo que están produciendo. En el caso de la asistencia pública, la evaluación del desempeño como reducción del número de solicitudes en trámite hizo que se tuviera la impresión de que la reforma a la asistencia social había sido un éxito. No obstante, la evidencia demuestra cómo se consiguieron esas cifras, mientras que otros indicadores del agravamiento y profundización de la pobreza revelan una conclusión muy diferente y más compleja.

Aunque la evaluación del desempeño tiene la finalidad de obligar a la rendición de cuentas, a la vez que se permite la flexibilidad en el trato directo con los solicitantes, en la práctica esta estrategia ha llevado a que los asistentes sociales cumplan con reducir el número de solicitudes en trámite negando, prorrogando e ignorando las peticiones y necesidades de sus clientes. Esto es especialmente peligroso cuando las consecuencias negativas de la discrecionalidad permanecen ocultas, fuera de la vista de la supervisión o el interés de la administración.[44]

La contratación, otra estrategia de la NGP, traslada la discrecionalidad, haciendo posible que pase de ser un vicio a una virtud. Esto sería sin duda el caso si la selección de los proveedores contratados y el diseño del contrato funcionaran de la manera idealizada en que se les presenta en algunos análisis de la privatización. Pero, en la práctica, la privatización de las funciones de la asistencia social ha presentado muchos problemas, la selección ha sido difícil (y, en ocasiones, sujeta a la interferencia política), y la evaluación del desempeño (nuevamente), imperfecta, por decir lo menos.

El traspaso de competencias y la privatización pueden propiciar que haya más posibilidades de elección y capacidad de respuesta, como lo afirman sus defensores. Pero, por otra parte, cabe la posibilidad de que las agencias privadas contratadas para realizar las funciones del Estado sean aún más rígidas que las públicas. Por otra parte, el Estado mismo puede ser un consumidor muy exigente.[45] Las agencias privadas y sin fines de lucro, que carecen de electorados fuertes y de contrapeso, o la fuerza de resistencia de la que disponen los burócratas

[44] Brodkin, Fuqua y Waxman, 2005; Diller, 2000; Meyers y Lurie, 2005; Soss, 2000.

[45] Brodkin, 2005; Hasenfeld y Evans, 2004.

públicos (para bien y para mal), podrían pasar de ser una alternativa para el gobierno a un brazo de éste.[46] En ese caso, la privatización socavaría los fundamentos de la sociedad civil.[47]

En última instancia, aunque las reformas de la nueva administración pública afirman mejorar la rendición de cuentas, cabría preguntarse: ¿qué tipo de rendición de cuentas? Por lo general, la evaluación del desempeño y la contratación hacen que las organizaciones asuman su responsabilidad "hacia arriba" de la jerarquía, pero se presta menos atención a los mecanismos que pudieran mejorar la rendición de cuentas "hacia abajo". ¿Qué oportunidades tienen los ciudadanos ordinarios de presentar reclamaciones, pedir que se les repare por agravios o influir de alguna otra forma en el curso de la prestación del servicio? Estas preguntas asumen una particular importancia en el caso de los programas sociales en Estados Unidos, en donde algunos de los cambios administrativos arriba descritos han ido de la mano de un proyecto más amplio de recortes a la asistencia pública y de un programa neoliberal de reducción del estado de bienestar.

La urgencia de hallar soluciones a los complejos problemas administrativos podría intensificarse a medida que la globalización y las presiones económicas derivadas de ella modifiquen el entorno en el que las políticas de asistencia social han sido concebidas e instrumentadas. Ante esto, resulta cada vez más importante que las tecnologías de la reforma administrativa sean evaluadas en términos que vayan más allá de los meros criterios de eficiencia. Si se quiere que la administración contribuya al progreso de la asistencia social en un entorno

[46] Alexander, Nank y Stivers, 1999; Kramer, 1994; Smith y Lipsky, 1993.

[47] La totalidad de las repercusiones políticas es, por supuesto, mucho mayor. Una interesante línea de investigación plantea la posibilidad de que el traspaso de competencias pudiera ensanchar la gama de actores que participaran en los programas de asistencia social, lo que ofrecería un bastión contra los recortes que ocurren en los periodos de contracción económica o política. Aunque existen ciertas evidencias que sustentan esta hipótesis, también hay pruebas de que el poder de contrapeso de los actores como organizaciones podría variar entre los diversos tipos de programas y electorados, y los programas destinados a las poblaciones más vulnerables serían los menos preparados para protegerse contra los recortes (Pierson, 1994, pp. 164-182). Más aún, no es evidente que dichos actores pudieran tener la capacidad para proteger a los pobres por medio del cabildeo político que se lleva a cabo para proteger a las organizaciones de servicio social.

incierto, será necesario, también, proponer una política democrática de participación e inclusión social.

Bibliografía

Alexander, Jennifer, Renee Nank y Camilla Stivers (1999), "Implementation of Welfare Reform: Do Nonprofit Survival Strategies Threaten Civil Society?", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 24, núm. 4.

Arnold, R. Douglas (1990), *The Logic of Congressional Action*, New Haven, Yale University Press.

Bane, M.J. y D. Ellwood (1984), *Welfare Realities: From Rhetoric to Reform*, Cambridge, Harvard University Press.

Bernstein, N. (2000), "New York Drops Psychic Training Program", *New York Times*, secc. B, p. 3, enero 29.

Brodkin, Evelyn Z. (1986), *The False Promise of Administrative Reform: Implementing Quality Control in Welfare*, Filadelfia, Temple University Press.

____ (1990), "Implementation as Policy Politics", en D. Palumbo y D. Calista (eds.), *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*, Greenwood Press.

____ (1997), "Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration", *Social Service Review*, núm. 71, pp. 1-33.

____ (1999), "The Politics of Welfare Reform: Is Relief in Sight?", en L. Joseph (ed.), *Families, Poverty and Welfare Reform*, Urbana, University of Illinois Press.

____ (2005), "Toward a Contractual Welfare State? The Case of Work Activation in the U S", en E. Sol y M. Westerveld (eds.), *Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare State Governance*, La Haya, Kluwer Law International.

____ y A. Kaufman (2000), "Policy Experiments and Poverty Politics", *Social Service Review*, vol. 74, núm. 4, pp. 507-532.

Brodkin, E.Z., Carolyn Fuqua y Elaine Waxman (2005), *Accessing the Safety Net: Administrative Barriers to Public Benefits in Metropolitan Chicago*, Chicago, Sargent Shriver Center on Poverty Law.

Bruinsma, Freek (1980), "The (Non-)Assertion of Welfare Rights: Hirschman's Theory Applied", *Acta Politica*, núm. 15, p. 357.

Dehavenon, A. (1987-1988), "Administrative Closing of Public Assistance Cases: The Rise of Hunger and Homelessness in New York City", *NYU Review of Law and Social Change*, núm. 16, pp. 741-746.

Diller, Matthew (2000), "The Revolution in Welfare Administration", *NYU Law Review*, vol. 75, núm. 5, pp. 1121-1220.

Fabricant, M. y S. Burghardt (1992), *The Welfare State Crisis and the Transformation of Social Service Work*, Armond, M.E. Sharpe.

Fraker, Thomas, Dan Levy, Robert Olsen y Rita Stapulonis (2004), *The Welfare-to-Work Grants Program: Enrollee Outcomes One Year After Program Entry. Report to Congress*, Washington, DC, Mathematica Policy Research, Inc.

Gabor, Vivian, Brooke Layne Hardison, Christopher Botsko y Susan Bartlett (2003), "Food Stamp Program Access Study: Local Office Policies and Practices", Washington, DC, US Department of Agriculture, Economic Research Service.

Handler, J. (1986), *The Conditions of Discretion: Autonomy, Community, Bureaucracy*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

Handler, Joel y Ellen Jane Hollingsworth (1971), *The "Deserving Poor": A Study of Welfare Administration*, Chicago, Markham.

Handler, J. y Y. Hasenfeld (1991), *The Moral Construction of Poverty: Welfare Reform in America*, Newburg Park, CA, Sage.

Hartz, Louis (1964), *The Founding of New Societies*, Nueva York, Harcourt, Brace and World.

Hasenfeld, Yehezkel y Lisa Evans Powell (2004), "The Role of Non-profit Agencies in the Provision of Welfare-to-Work Services", *Administration in Social Work*, vol. 28, núms. 3/4, pp. 91-110.

Howe, Irving (1982), *Beyond the Welfare State*, Nueva York, Schocken Books.

Karl, Barry (1983), *The Uneasy State*, Chicago, University of Chicago Press.

Katz, Michael (1989), *The Undeserving Poor*, Nueva York, Pantheon.

Koht, H. (2001), "The Outsourcing of Public Services in Norwegian Child and Youth Welfare: A Case Study", en H. Otto y S. Schnurr (eds.), *Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe: Marktorientierte Modernisierungsstrategien in Internationaler Perspektive*, Neuwied, Luchterhand.

Kramer, Ralph (1994), "Voluntary Agencies and the Contract Culture: Dream or Nightmare?", *Social Service Review*, vol. 68, núm. 1, pp. 33-60.

Kramer, Frederica (ed.) (1988), *From Quality Control to Quality Imporovement in AFDC and Medicaid*, Washington, DC, National Academy Press.

Lambert, Susan, Elaine Waxman y Anna Haley-Lock (2002), "Against the Odds: A Study of Instability in Lower-Skilled Jobs", *Working paper for the Project on the Public Economy of Work*, Chicago, University of Chicago.

Lampman, Robert J. (1974), "What Does It Do for the Poor? - A New Test for National Policy", *The Public Interest*, núm. 34, pp. 66-82.

Lens, Vicki (2005), "Bureaucratic Disentitlement after Welfare Reform: Are Fair Hearings the Cure?", *Georgetown Journal on Poverty Law and Policy*.

Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of Individuals in Public Services*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

Lynn, Laurence (2001), "Social Services and the State: The Public Appropriation of Private Charity", documento de trabajo, Harris School of Public Policy, University of Chicago.

Mashaw, Jerry L. (1974), "The Management Side of Due Process", *Cornell LR*, núm. 59, pp. 772-837.

Mead, Laurence (1986), *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, Nueva York, Free Press.

Meyers, Marcia, Bonnie Glaser y Karin MacDonald (1998), "On the Front Lines of Welfare Delivery: Are Workers Implementing Policy Reforms?", *Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, núm. 17, pp. 1-22.

Meyers, Marcia e Irene Lurie (2005), "The Decline in Welfare Caseloads: An Organizational Perspective", ponencia incluida en *New Directions for Research on Social Policy and Organizational Practices*, Ann Arbor.

Morgen, Sandra (2001), "The Agency of Welfare Workers: Negotiating Devolution, Privatization and the Meaning of Self-Sufficiency", *American Anthropologist*, vol. 103, núm. 3, pp. 747-761.

O'Connor, Alice (2001), *Poverty Knowledge: Social Science, Social Policy, and the Poor in Twentieth-Century US History*, Princeton, Princeton University Press.

Peck, Jamie (2001), *Workfare States*, Nueva York, Guilford.

Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.

Piven, Frances Fox y Richard Cloward (1971), *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, Nueva York, Pantheon.

Price, David (1978), "Policymaking in Congressional Committees: The Impact of Environmental Factors", *APSR*, núm. 72, pp. 161-183.

Randall, Ronald (1979), "Presidential Power versus Bureaucratic Intransigence: The Influence of the Nixon Administration on Welfare Policy", *APSR*, núm. 73, pp. 795-810.

Rogers-Dillon, Robin (2004), *The Welfare Experiments*, Stanford, Stanford University Press.

Roper, Richard W. (1998), "A Shifting Landscape: Contracting for Welfare Services in New Jersey", documento de trabajo, Nelson A. Rockefeller Institute of Government.

Sanger, Mary Bryna (2000), "When the Private Sector Compete: Lessons from Welfare Reform", ponencia presentada en la Annual Research Conference of the Association for Public Policy Analysis and Management, Seattle, noviembre.

——— (2003), *The Welfare Marketplace: Privatization and Welfare Reform*, Washington, DC, Brookings Institution Press.

Scheurman, John R., Tina L. Rzepnicki y Julia Littell (1994), *Putting Families First: An Experiment in Family Preservation*, Nueva York, Aldine de Gruyter.

Simon, W. (1983), "Legality, Bureaucracy, and Class in the Welfare System", *Yale Law Journal*, 92, pp. 1198-1269.

Simon, W. (1985), "The Invention and Reinvention of Welfare Rights", *Maryland Law Review*, 44, pp. 1-37.

Skowronek, Stephen (1982), *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1977-1920*, Cambridge, Cambridge University Press.

Smith, S.R. y M. Lipsky (1993), *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, Harvard University Press.

Sosin, Michael (1987a), "Review: Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship", *Social Service Review*, vol. 61, núm. 1, pp. 156-159.

____ (1987b), "Reply: Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship", *Social Service Review*, vol. 61, núm. 4, p. 674.

Starr, Paul y Ellen Immergut (1987), "Health Care and the Boundaries of Politics", en C. Maier (ed.), *Changing Boundaries of the Political: Essays on the Evolving Balance Between State and Society*, Nueva York, Cambridge University Press.

Soss, Joe (2000), *Unwanted Claims: The Politics of Participation in the US Welfare System*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Steiner, Gil (1971), *The State of Welfare*, Washington, DC, Brookings Institution.

Tocqueville, Alexis de (1969), *Democracy in America*, trad. por George Lawrence (ed.), J.P. Mayer (original 1850), Garden City, Anchor.

Weisbrod, Burton A. (1988), *The Nonprofit Economy*, Cambridge, Harvard University Press.

Wildavsky, Aaron (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown.

Wilson, James Q. (1967), "The Bureaucracy Problem", *The Public Interest*, núm. 6, pp. 3-9.

Zedlewski, Sheila, Sandi Nelson, Kathryn Edin, Heather Koball, Kate Pomper y Tracy Roberts (2003), "Families Coping Without Earnings or Government Cash Assistance", *Occasional Paper*, Washington, DC, Urban Institute.

Zedlewski, Sheila (2002), "Are Shrinking Caseloads Always a Good Thing?", *Short Takes On Welfare Policy Series*, Washington, DC, Urban Institute.

Ziliak, James, Craig Gundersen y David Figlio (2000), "Welfare Reform and Food Stamp Caseload Dynamics", Institute for Research on Poverty Discussion Paper, Madison.

GERENCIA SOCIAL PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO EL CASO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES

SYS 69161

Ernesto Velasco Sánchez

Hasta el día de hoy, la relación entre política social y gerencia social no ha sido satisfactoriamente tratada por la literatura: el puente entre la operación de los procesos de producción de los bienes y servicios sociales y las decisiones sobre cómo enfrentar los problemas de la vulnerabilidad, la pobreza y la marginación sigue por ser construido en términos teórico-conceptuales.[1] Sin embargo, esta vinculación existe y genera escenarios que dificultan o facilitan alcanzar los objetivos de las políticas y programas. Aún más, esta relación no necesariamente es armónica, sino que puede estar llena de paradojas y tensiones que hacen del arte de la gestión de programas sociales un reto intelectual y práctico.

[1] En este sentido hay esfuerzos notables, especialmente desde el mirador que ofrece el concepto de Gobernanza o *Gorvernance*. Véanse Patricia Ingraham y Laurence Lynn (eds.) (2004), *The Art of Governance. Analyzing Management & Administration*, Washington DC, Georgetown University; y Patricia Ingraham *et al.* (2003), *Government Performance. Why Management Matters*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press. Otra vía se ha abierto gracias al concepto de *policy tools*. Véanse Lester M. Salamon (ed.) (2002), *The Tools of Goverment. A Guide to New Governance*, Oxford, Oxford University Press; B. Guy Peters (2000), "Policy Instruments y Public Management: Bridging the Gaps", *Journal of Public Administration Research*, 10, pp. 35-47. Desde los estudios de la instrumentación, véase para el caso latinoamericano: Merilee S. Grindle, "Restricciones políticas a la implementación de programas sociales: la experiencia latinoamericana", en Bernardo Kliksberg (comp.) (1989), *¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras,* Buenos Aires, PNUD-CLAD-Grupo Editorial Latinoamericano.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo analiza la experiencia del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) como ejemplo de un programa social que ha adoptado exitosamente un enfoque de innovación gerencial orientada a la mejora de la calidad de sus servicios. Este programa ofrece apoyos monetarios a las madres de familias en condiciones de pobreza extrema (con valor de $170), becas a los miembros del núcleo familiar en edad escolar (niveles de tercero de primaria a educación media superior, con valores de entre $115 y $730),[2] acceso a un paquete básico de salud y suplementos alimenticios a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, y a niños de entre 4 y 23 meses o menores de 5 años con problemas de desnutrición. Todo lo anterior condicionado a que los niños asistan regularmente a la escuela, que la familia vaya a consultas programadas en su clínica de salud y que las beneficiarias y becarios de educación media superior participen en pláticas de orientación sobre temas de salud, higiene, entre otros. Su objetivo fundamental es invertir en las capacidades de las personas de manera que se evite la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Oportunidades resulta un caso interesante de estudio, no sólo porque su diseño (basado en una estricta focalización de las transferencias monetarias y en dotar de incentivos para el cuidado de la salud y la permanencia en la escuela) ha recibido el reconocimiento generalizado por su eficacia o por los premios a la calidad a los que se ha hecho acreedor (Innova 2004), sino también porque ofrece la oportunidad de separar empíricamente el momento del *diseño* de la política del de su *gestión*: se trata de un programa cuyos componentes fundamentales fueron definidos durante la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), pero que fue adoptado, con algunas modificaciones, por la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006). Por esta razón, el "diseño" de la política puede considerarse como una variable constante, permitiendo separarla de la "gerencia" de la política, que sí cambia sustancialmente a lo largo del tiempo. Se sacará ventaja de esta situación para identificar en qué medida la "política" ha sido "geren-

[2] Cifras para el segundo semestre de 2005. Fuente: *www.oportunidades.gob.mx*. También se otorga un apoyo para útiles escolares y apoyos para jóvenes becarios que se gradúen de la educación media superior.

cializada", es decir, modificada a partir de los supuestos y preceptos de la gerencia de la calidad, un componente conspicuo de la Nueva Gerencia Pública (NGP), o si predomina el apego a un diseño técnico basado en la estricta focalización de los apoyos y en procedimientos rígidos, centralmente definidos y controlados (más relacionados con las formas prescritas por el análisis de políticas públicas). El fin último es hacer un señalamiento sobre la factibilidad de la aplicación de los enfoques de innovación gerencial en el caso de la gerencia social para la reducción de la pobreza.

Siendo esquemáticos, el diseño de una política focalizada supone establecer criterios discriminantes rigurosos (transparentes y conocidos previamente) de procesos rígidos que eviten la incorporación de familias que no califican para el programa y de mecanismos de supervisión igualmente estrictos e inflexibles para asegurar que los beneficiarios cumplan con sus obligaciones. Por su parte, la NGP parte del principio de ofrecer capacidad de decisión a los funcionarios de contacto, responsabilizándolos por los resultados que obtienen más que por los procedimientos que siguen. De esta manera, el enfoque gerencialista es, al menos potencialmente, contrario a la forma de operación que necesariamente adoptan las políticas de carácter focalizado.

La hipótesis que guía esta reflexión es que, en el caso de Oportunidades, la gerencia de la calidad y el diseño de política conviven y pueden hasta ser sinérgicos, siempre que la descentralización gerencial, la flexibilidad y la orientación al usuario no modifiquen sustancialmente los criterios centrales de elegibilidad y permanencia en el programa.

En la primera sección de este trabajo se ofrece un marco conceptual que permitirá el análisis del caso del programa Oportunidades, a la luz de los desarrollos teóricos de la gerencia social. La segunda hace un breve recuento de los fundamentos del diseño de Oportunidades y se describen las innovaciones gerenciales experimentadas en los últimos años en el marco del programa. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones.

La Gerencia Social: innovación y construcción de ciudadanía

Como es ampliamente conocido, la crisis de los estados de bienestar europeo y nacional-populares en América Latina, junto con los desa-

rrollo de los estudios de la instrumentación de las políticas públicas, implicaron un reto importante a la disciplina y a la práctica de la administración pública, tradicionalmente dominada por los enfoques legalistas del derecho administrativo. A parir de finales de la década de 1970 se presenció el desarrollo de nuevas prácticas gerenciales en gobiernos locales de países anglosajones que posteriormente se diseminaron en el ámbito nacional en países de Europa, Oceanía y América, y dieron lugar al nacimiento del enfoque de la Nueva Gerencia Pública (Kettl, 2001).

La NGP, nacida principalmente de la combinación de los métodos y técnicas desarrollados en la administración de negocios y en la teoría de las organizaciones, hereda la preocupación por mirar a las organizaciones que ejecutan las políticas, pero no comparte la conclusión fatalista de los estudios de la instrumentación, que asume la inevitable brecha entre deseos y logros alcanzados. Por el contrario, la gerencia pública se enfoca en proveer herramientas destinadas a cerrar esa brecha. La gerencia pública es entonces un enfoque más que un cuerpo teórico coherente e integrado,[3] que ofrece una perspectiva a la vez descriptiva y normativa, que plantea que el rendimiento del gobierno es función de las condiciones del entorno en las que opera y de las formas de organización y dirección (estructuras, procesos, formas de dirección y cultura organizativa) que adoptan las entidades del sector público. En especial, los adherentes a este enfoque comparten una visión crítica, aunque no siempre negativa (Goodsell, 1985), de las formas burocráticas tradicionales de organización del sector público (Barzelay, 1998). Frente a la forma tradicional de entender la administración pública, la gerencia pública quiere dar un sentido de dinamismo basado en promover el uso de los márgenes de libertad de decisión disponibles para los funcionarios para asegurar un rendimiento superior, en contraste con la aplicación mecánica de normas y re-

[3] Esta falta de integración sucede tanto en los aspectos normativos o profesionales de la NGP como en términos de disciplina de estudio. Véase Barry Bozeman, "La teoría, la sabiduría y el carácter del conocimiento en la gestión pública: opinión crítica del nexo entre teoría y práctica", en Barry Bozeman (ed.) (1998), *La gestión pública. Su situación actual*, México, FCE-CNCPAP-Universidad Autónoma de Tlaxcala.

glamentos.[4] Ante los problemas derivados de las formas tayloristas de organización en la provisión de bienes y servicios públicos, la NGP propone la adopción de herramientas gerenciales (muchas de ellas adoptadas del sector privado) que permitan una mejor adaptación de las organizaciones gubernamentales a su entorno y que empoderen *(empowerment)* a los funcionarios que tienen contacto con los usuarios, responsabilizándolos por los resultados que ofrezcan.[5] Entre estas últimas destaca la Gerencia de la Calidad (GC), que se refiere a las actividades directivas y operativas orientadas a *planear, controlar, asegurar, validar y mejorar continuamente* la prestación del servicio, con el fin de que características de los productos (bienes, servicios y/o regulaciones) correspondan a las necesidades y expectativas de sus usuarios y, de esta manera, las satisfagan o superen (Aguilar, 2006).[6]

La aparición de la NGP, y en particular la popularización de la GC en el gobierno, no sólo reenfocó la atención en los aspectos organizativos y en los procesos que implica la producción de bienes y servicios públicamente proveídos,[7] sino que abrió la puerta a la *innovación gerencial*:[8] se extendió la idea de que las formas de organi-

[4] Para ver las implicaciones del término gerencia pública, véase Enrique Cabrero Mendoza (1995), *Del administrador al gerente público*. México, INAP, y el "Estudio Introductorio" del mismo autor a Barry Bozeman (ed.), *La gestión pública. Su situación actual, op. cit.*

[5] Sobre los diferentes componentes de la NGP, véase Christopher Hood (1991), "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, vol. 68, pp. 2-19; Christopher Pollit (2003), *The Essential Public Manager*, Maidenhead, The Open University Press, cap. 2; y Tom Christensen y Per Laegreid (eds.) (2002), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.

[6] Véase también Mike Reed (1995), "Managing Quality and Organizational Politics. TQM as a Government Technology", en Ian Kirkpatrick y Miguel Martínez Lucio, *The politics of quality in the public sector*, Nueva York, Routledge, pp. 44-64.

[7] Por proceso se entiende una cadena interrelacionada de actividades que transforman ciertos insumos en un producto que es de "valor" para un usuario o beneficiario final.

[8] En adelante, por innovación se entenderá "la introducción consciente o deliberada de nuevas o mejores formas de toma de decisiones, organizar las actividades y diseñar los procesos que llevan a un aumento del rendimiento organizativo". Behn, citado en Eugene B. McGregor Jr. (2000), "Making Sense of Change", en Jeffrey L. Brudney *et al.*, *Advancing Public Management. New Developments in Theory, Methods and Practice*, Washington DC, Georgetown University Press, pp. 127-151. Véase igualmente, Sanford Borins (2002), "The Challenge of Innovating in Government", en Mark A. Abramson e Ian D.

zación y dirección del sector público no necesariamente deberían ser burocráticas. Por el contrario, los funcionarios debían poner a los usuarios, beneficiarios o al ciudadano en el centro de su atención, de manera que los modelos de dirección, coordinación, división del trabajo, entre otros, se adaptaran a las necesidades ciudadanas y no al contrario.

La gerencia social, como subespecialidad de la gerencia pública (INDES, 2004: 3-7), se concentra en el análisis de las características particulares de la ejecución de programas sociales. Este enfoque parte del supuesto de que no es posible separar la "política pública" (y sus resultados) de las organizaciones por medio de las que se diseñan, ejecutan, comunican y evalúan. Es decir, la política es moldeada por el comportamiento de las personas que integran las organizaciones responsables de decidirla, comunicarla, ejecutarla y evaluarla. De acuerdo con Merlee S. Grindle (1989), todo programa social pasa por tres momentos fundamentales: el diseño del programa, la adopción de las estrategias para administrarlo y las decisiones sobre la asignación de recursos en el lugar donde se suministran los servicios del programa. La gerencia social se enfoca fundamentalmente en los dos últimos aspectos.[9]

La gerencia de los programas sociales no era considerada un tema digno de estudio durante la mayor parte del siglo XX. El supuesto era que, una vez que existían en la ley, las acciones de carácter social eran simplemente "administradas", es decir, ejecutadas al pie de la letra por las estructuras burocráticas. En América Latina, en general, y en México en particular, los programas sociales eran gestionados según un patrón homogéneo: ante problemas nacionales de carácter masivo, se creaba una gran institución central. Dada la escala de los programas, se crearon grandes estructuras centralizadas, generalmente dominadas en sus escalafones medios y altos por profesionales de la salud, la educación o similares. El contexto político generaba constan-

Littman (eds.), *Innovation*, Nueva York, The Price Water House Coopers Endowment for the Business of Government-Rowman & Littlefield Publishers, pp. 59-105.

[9] El primer momento, el diseño de los programas, es el ámbito privilegiado del análisis de política pública en su sentido original y más estricto. Véase, David L. Weimer y Aidan R. Vining (1992), *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 2ª. ed.

tes presiones para la expansión de los servicios sociales, por lo que con frecuencia las oficinas locales se veían rebasadas por la demanda y, al mismo tiempo, los programas se expandían más allá de la capacidad y los presupuestos existentes, por lo que la calidad de bienes y servicios que se proveían al ciudadano o beneficiario final tendía a verse reducida (Urdaneta, 2000: 21).[10]

Este enfoque tradicional de gestión pública ha sido fuertemente criticado por su falta de sensibilidad ante necesidades particulares, el desplazamiento de los fines por los medios que frecuentemente lo caracteriza, la ineficiencia, el burocratismo, la corrupción, y por las inequidades en el acceso que sufrían amplios sectores de la población fuera del alcance de las grandes instituciones públicas. Por ejemplo, el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004, publicado por el Banco Mundial, tuvo como tema central la dotación de servicios públicos para las poblaciones con mayores carencias. Dicho documento resalta cuatro problemas que la gerencia social debe atender de manera urgente:

1. El gasto público dedicado a educación y salud redunda mayormente en beneficios a la población que no es pobre.
2. Los recursos públicos no siempre llegan a los proveedores de servicios de primera línea (o de contacto).
3. Los sistemas existentes no promueven ni incentivan una prestación adecuada de los servicios, muestran poca sensibilidad ante las necesidades o expectativas de las poblaciones pobres y no ofrecen la calidad de trato que se les debe. Esto es causado por

[10] Sin embargo, las características de estas burocracias masivas no se acercaban a las del ideal weberiano del "apego al expediente", o al taylorista de la realización precisa de procesos estandarizados. Orlando Urdaneta Ballén (2000) caracteriza a las burocracias latinoamericanas como integradas por organizaciones sobrerreguladas, con una multitud de normas frecuentemente incongruentes entre sí; con un ámbito de competencia poco claro; con planeación y asignación de recursos poco sistemáticas y discrecionales, donde predomina la superposición de funciones entre las áreas operativas y aquellas que administran los presupuestos y donde es frecuente la corrupción, el uso patrimonial de las instituciones y la ineficiencia. Asimismo, el ingreso, la promoción y la permanencia del personal están determinados por influencias políticas y no por el mérito individual, lo que no garantiza la idoneidad de los perfiles de los funcionarios para realizar las tareas que se les asignan (*El Desarrollo de los Recursos Humanos en los procesos de apertura económica. Modelo "U"*, Bogotá, 3R Editores, p. 21).

la falta de recursos, los bajos salarios, la corrupción, el clientelismo, entre otros fenómenos; y

4. Las personas en situación de pobreza frecuentemente no demandan los servicios, ya sea porque no consideran que les brindan los beneficios esperados, porque no cuentan con la información suficiente para acceder a los mismos o porque existen factores culturales contrarios a la utilización de alguno de los servicios disponibles. (World Bank, 2004: 3-5)

El resultado de lo anterior es que, en muchos casos, los patrones de exclusión/inclusión preexistentes en la sociedad se reproducen en el acceso a servicios sociales. Algunos investigadores han incluso adoptado una postura fatalista que considera inevitable que los estados de bienestar europeos o sociales en América Latina reproduzcan las divisiones entre clases, géneros, razas, etc., que caracterizan a cada sociedad. Sin embargo, otros reconocen que la gerencia social también ofrece un espacio que puede oponerse a dichas formas de exclusión.[11]

En este sentido, el mismo informe del Banco Mundial señala que los gobiernos alrededor del mundo han adoptado nuevas formas de gerencia de los servicios para aquellos en situación de pobreza, con el objetivo de contrarrestar los problemas mencionados. Entre estas estrategias está la subcontratación, la entrega de concesiones al sector privado, la descentralización, la corresponsabilidad de las comunidades y las asignaciones directas de dinero a los hogares. La recomendación principal que se desprende del informe es que, para asegurar el adecuado acceso de las poblaciones en condición de pobreza a servicios públicos de calidad, se requiere dotar de mayor poder a los "clientes" (los pobres) sobre los proveedores (directos e indirectos) de dichos servicios. En otras palabras, se requiere hacer a los gerentes públicos responsables frente a las comunidades de los resultados que entregan (rendición de cuentas gerencial).[12] Para lograr lo anterior, dice el informe, es necesaria la combinación de los siguientes elementos:

[11] Para una revisión de esta discusión, véase: Maureen Mackintosh (1998), "Public Management for Social Inclusion", en Martin Minogue, Charles Polidano y David Hume (eds.), *Beyond the New Public Management*, Chelthenham, Edward Elgar, pp. 76-93.

[12] Sobre el concepto de rendición gerencial de cuentas véase Patricia Day y Rudolf Klein (1987), *Accountabilities. Five Public Services*, Londres, Tavistock Publications.

1. Aumentar y mejorar la calidad de la información disponible para que los usuarios conozcan la operación y los resultados de los programas dirigidos a aquellos en situación de pobreza.
2. Establecer mecanismos jurídicos, políticos y económicos para que las personas en condiciones de pobreza puedan hacer llegar sus quejas y exigencias.
3. Promover la separación del diseño de las políticas y la provisión de los servicios públicos, de manera que se promuevan relaciones contractuales o semicontractuales entre los tomadores de decisiones y las organizaciones (públicas, privadas o sociales) que entregan los beneficios directamente a las comunidades pobres; y
4. Fomentar la participación de las personas en condiciones de pobreza en la provisión de los servicios mediante la adaptación de éstos a las condiciones y necesidades locales, y la supervisión de la calidad en el punto final de su prestación.[13]

Es decir, se puede interpretar que para el Banco Mundial, una gerencia social que asegure el acceso de las poblaciones de escasos recursos a los servicios puede verse como una función de los siguientes elementos (cuadro 1):

CUADRO 1

GSE= I + ME + RC + PB

GSE: Gerencia social eficaz.
I: Información disponible para aquellos en situación de pobreza.
ME: Mecanismos de queja y canalización de exigencias de los usuarios/beneficiarios y actores interesados.
RC: Relaciones contractuales entre diseñadores de las políticas y proveedores de los servicios.
PB: Participación de los beneficiarios (las personas en situación de pobreza) en el diseño y monitoreo de la calidad de los servicios.

Fuente: Elaboración propia con base en *The World Bank's Annual Development Report, 2003.*

[13] A estas recomendaciones se agrega la exigencia de que las organizaciones internacionales que proveen recursos para proyectos e iniciativas de desarrollo fortalezcan los mecanismos de rendición de cuentas en los países y localidades en las que intervienen.

Por su parte, Molina (2002) identifica los cambios en los arreglos para la provisión de servicios sociales en América Latina. Cambios que afectan, en su opinión, siete dimensiones que son, sin duda, cruciales para la gerencia de dichos servicios: las fuentes de donde provienen los recursos que financian los servicios, los métodos para asignar los recursos, cambio en las formas tradicionales de provisión basadas en la producción de servicios por parte de burocracias públicas monopólicas, las formas de descentralización administrativa de los programas, las regulaciones que constriñen a los funcionarios que prestan los servicios, los mecanismos de participación ciudadana y la evaluación de las acciones (véase cuadro 2). Estos cambios que se han sucedido en el ámbito social confirman que, efectivamente, las administraciones públicas se han planteado la necesidad de innovar, y que lo están haciendo con consecuencias que aún no terminan de ser adecuadamente valoradas.

A pesar de estos cambios, la introducción de nuevas modalidades gerenciales ha reavivado una discusión que es de gran importancia para los países de América Latina y, en especial, para México. En muchos de nuestros países, una larga historia de gobiernos que trasformaron las acciones sociales del gobierno en dádivas que el poder ofrecía a una ciudadanía considerada fundamentalmente incapaz (por ignorancia, falta de recursos o por los atavismos de su cultura tradicional), debilitando su carácter de derecho ciudadano. Es por eso que en la actualidad se reclama que la política social sea un instrumento para la formación de ciudadanía. Por esta razón, se rechaza la visión paternalista o clientelar de la política social: los ciudadanos deben tener derecho de acceso a los beneficios de la misma sin que se les impongan condicionamientos políticos o se les discrimine por su condición social, sus creencias religiosas, su orientación sexual o su filiación partidista. Igualmente, se considera que la ciudadanía supone derechos pero también obligaciones, en especial relacionadas con adoptar conductas que contribuyan al fortalecimiento del estado de derecho, la convivencia armónica y el desarrollo de las comunidades.

De esta manera, los programas públicos deben ofrecer un espacio de participación permanente que vaya más allá de la satisfacción de las nece-

CUADRO 2. *Cambios recientes en la entrega de servicios sociales*		
Financiamiento	Modalidad tradicional	Modalidad nueva
• Fuentes	Públicas y nacionales	Diversidad de fuentes
• Asignación de recursos	Financiamiento de la oferta	Financiamiento de la demanda
Organización y gerencia		
• Distribución y poder	Centralización	Descentralización
• Proveedores	Monopolios públicos	Multiplicidad de proveedores (públicos, privados y sociales)
• Participación de los beneficiarios	Beneficiarios pasivos	Centralidad del beneficiario-ciudadano y su involucramiento en el proceso de provisión del servicio
• Regulación	Alta y formalmente normada	Simplificación de normas y regulación de proveedores no gubernamentales
• Evaluación	Entendida como control, centrada en los insumos, actividades y en el valor de la legalidad	Entendida como forma de aprendizaje organizativo y orientada a mejorar la toma de decisiones. Centrada en resultados (productos + impactos) y en los valores de legalidad, eficiencia, eficacia y calidad

Fuente: Elaboración propia con base en Molina (2002).

sidades básicas en el corto plazo.[14] En palabras de García Huidobro, en el caso de los programas sociales, "la política y el proyecto central es que la gente participe, llegue a ser sujeto, comunidad capaz de generar sus acciones y sus metas".[15] Como resultado se exige que la gerencia de las políticas sociales no sólo sea eficaz en la disminución de la pobreza, sino que al hacerlo respete ciertos valores y contribuya a los siguientes objetivos:

1. Preservar y aumentar el capital social de las comunidades, de manera que se disminuyan los efectos negativos que sobre la cohesión social tienen fenómenos como la migración, la delincuencia, la desintegración familiar y vecinal, entre otros, y se reconstruya la viabilidad económica de las localidades en peligro de quedar marginadas del desarrollo. Se trata de fortalecer el tejido social al permitir a dichas comunidades tomar sus propias decisiones y responsabilizarse de ellas.
2. Fomentar la participación activa de la sociedad civil en el diseño de la política, la identificación de beneficiarios, la provisión de bienes y servicios, la evaluación y la rendición de cuentas. La participación ciudadana puede promover que los fondos públicos se asignen de manera objetiva y con apego a los criterios adecuados, evitando la politización de los programas o una cobertura deficiente de los mismos.

Como puede verse, esta discusión exige fijar la atención en los riesgos que supone una política social que puede ser desde el punto de vis-

[14] En este sentido, Julia del Carmen Chávez Carapia considera: "Desde este punto de vista es relevante observar los intercambios entre la oferta gubernamental y la construcción de demanda social de la política social como un ejemplo de formación de ciudadanía, en el caso de que este proceso existiera, y la conformación de la organización social". Citado en Gerardo Torres Salcido, "Políticas públicas y participación social: retos y limitaciones de los programas de combate a la pobreza (un estudio de caso de políticas alimentarias)", en Julia del Carmen Chávez Carapia (coord.) (2003), *Participación social: retos y perspectivas*, Escuela Nacional de Trabajo Social, p. 47.

[15] Juan Eduardo García Huidobro, citado en Bernardo Kliksberg, "Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas", en Bernardo Kliksberg (comp.) (1997), *Pobreza. Un tema impostergable*, FCE- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, p. 101.

ta técnico correcta, pero que no responde a esta exigencia de fortalecer el desarrollo cívico de las poblaciones beneficiarias, es decir, que se siga regateando a las personas en condiciones de pobreza su derecho a participar en el ámbito público (definido de modo amplio) de manera que trascienda la esfera vecinal y la satisfacción de sus necesidades básicas. A este riesgo, Cardarelli y Rosenfeld lo denominan "ciudadanía de baja intensidad" (Cardarelli y Rosenfeld, 1998), con base en la nomenclatura de O'Donnell, que se refiere a la situación caracterizada por una participación de los beneficiarios únicamente por los canales definidos desde el poder y que se relacionan estrictamente con las actividades consideradas por los planes y programas gubernamentales, sin dotarles de capacidad para incidir sobre tendencias políticas, económicas y sociales de mayor alcance y que tienen efectos negativos sobre su capacidad para realizar sus objetivos de vida.

En suma, la gerencia social aparece como una respuesta a los retos planteados por los estudios de la instrumentación de políticas públicas y por la aparición de la NGP. Su objetivo fundamental es asegurar la eficiencia, la eficacia y la calidad de las acciones públicas orientadas a reducir la pobreza. Para eso propone la introducción de técnicas gerenciales, entre las que destaca la Gestión de la Calidad. Todo lo anterior con miras a fortalecer el ejercicio de los derechos y obligaciones ciudadanas de las poblaciones con mayores carencias. Frente a estas líneas normativas se encuentran aquellas derivadas del análisis de políticas públicas, cuyas recomendaciones no siempre están en concordancia con las de la gerencia social (Peters, 2000). La pregunta que nos plantearemos a lo largo de este trabajo es: ¿en qué medida las exigencias que se hacen a la gerencia social (en especial las de la gestión de la calidad) son compatibles con la focalización de los programas sociales contra la pobreza? La respuesta se indaga respecto del caso del desarrollo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002-2006 de México.

La gerencia de Oportunidades: innovación para la calidad en el combate a la pobreza

En diciembre del año 2000 llegó a la presidencia el Partido Acción Nacional (PAN), después de siete décadas de gobiernos provenientes

del Partido Revolucionario Institucional y sus antecesores directos. El nuevo gobierno, cobijado con el lema del "cambio", se definía a sí mismo como un "gobierno de empresarios", pues muchos de sus integrantes venían de la iniciativa privada.[16] Una de sus primeras acciones fue la creación de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, que tenía como propósito promover acciones de mejora administrativa desde el más alto nivel.[17] En noviembre de 2003 el gobierno publicó su *Agenda Presidencial de Buen Gobierno* donde se detallaban las diferentes líneas de acción de reforma administrativa,[18] que incluía seis estrategias.[19]

En el caso del Progresa, la solidez de las evaluaciones realizadas al programa y la evidencia existente de que era eficaz en la mejora de los niveles de nutrición, salud y permanencia en la escuela de los beneficiarios, así como el amplio reconocimiento a su diseño otorgado por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Interamericano de Desarrollo, fueron la base para que los nuevos funcionarios

[16] El propio presidente Fox fue director general para México y América Latina del Grupo Coca-Cola durante la década de 1970. Desde su paso por el gobierno del estado de Guanajuato, el presidente Fox promovió la adopción de diversas herramientas gerenciales en el gobierno, tales como la planeación estratégica, la gerencia de la calidad y la reingeniería de procesos (véase Ramón Muñoz, 2001, *Pasión por un buen gobierno. Administración por calidad en el gobierno de Vicente Fox*, 3ª ed., México, Ediciones 2000). Como candidato, el presidente Fox también habló reiteradamente de la necesidad de una "reforma integral" del gobierno, lo que se alcanzaría "modernizando y haciendo más eficientes las estructuras gubernamentales, transformando radicalmente la cultura de los servidores públicos" (*Plataforma Electoral de la Alianza por México*, Partido Acción Nacional-Partido Verde Ecologista de México, 2000).

[17] Dicha oficina elaboró en el año 2001 un "Modelo Estratégico" centrado en "recuperar la confianza de los ciudadanos en el gobierno, así como en transformarlo en una institución competitiva de clase mundial". Este modelo asume la necesidad de generar una "administración por calidad" en toda la administración pública federal, así como la necesidad de rediseñar los "macroprocesos" clave, es decir, "aquellos que más impactan en el funcionamiento y el rendimiento del gobierno, así como en la satisfacción de sus usuarios y clientes", Ramón Muñoz Gutiérrez (2005), *Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, México, FCE, pp. 137 y 158.

[18] Para una descripción más detallada de esta agenda, véase el capítulo de Jesús Mesta Delgado en esta misma publicación.

[19] Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*, Presidencia de la República, México, s.a.

aceptaran su permanencia. Se reconoció que, frente a esquemas del pasado, Progresa había significado un

> cambio de visión en la política de superación de la pobreza[...] para transitar de acciones puramente asistencialistas que sólo transferían ingreso a través de diferentes medios, hacia programas que al mismo tiempo que otorgan una transferencia de ingreso, fomentan la inversión en el desarrollo de capacidades, ampliando las oportunidades de las familias para salir adelante por su propio esfuerzo (Sedesol, 2003a: 37).

Es decir, en lo fundamental, el *diseño* de la política no fue cuestionado. Por el contrario, se decidió ampliar su cobertura a las zonas urbanas y agregar algunos componentes tales como el apoyo a los jóvenes para permanecer en la educación media superior, y el otorgamiento de apoyos a los egresados de la preparatoria (en forma de becas, apoyo a proyectos productivos o para la adquisición de vivienda).[20] A partir del año 2002, el programa cambió su denominación a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (entrevista 1), y adoptó como lema de lanzamiento "Progresa crece y se transforma en Oportunidades" (Secretaría de Desarrollo Social, 2003a: 38). En esta nueva etapa, el principal reto que Oportunidades enfrentó fue la expansión del número de beneficiarios: el programa institucional estableció que se debía alcanzar una cobertura de 5.5 millones de familias en el año 2006, de una línea de base de 2.48 millones en 2000 (Sedesol, 2003b: 22; Progresa, 2000: 7).

Entre los obstáculos para el cabal cumplimiento de los objetivos del programa que fueron detectados por el personal operativo en el año 2002 estaba la "falta de difusión de la misión, visión y valores

[20] Los apoyos siguieron dirigiéndose a las madres de familia, con la condición de que sus hijos e hijas asistieran a la escuela, que los llevaran a consultas médicas preventivas y que ellas asistieran a pláticas de cuidado de la salud (corresponsabilidad). Más que cambios en el diseño de la política, las mejoras al programa se circunscribieron a la introducción de mecanismos más transparentes de entrega de los apoyos a las familias, nuevas formas de control de su operación y el establecimiento de formas de contraloría social y de evaluación externa permanentes. Véase Sedesol, "Inicia Josefina Vázquez Mota gira nacional de evaluación de Oportunidades", boletín de prensa 053/2002 de fecha 23 de junio de 2002.

[del Programa] así como las divergencias que sobre éstos tienen los diferentes sectores que participan en el Programa [...] Asimismo, el desconocimiento de los valores ha concedido una mayor importancia a la cantidad de los servicios prestados, dejando de lado la calidad que debe acompañarlos".[21] De allí que el propio personal consultado expresara la necesidad de introducir la "mejora continua de los procesos que conforman la dinámica del programa, atendiendo las voces de los beneficiarios, prestando servicios en función de las necesidades de éstos, evaluando de manera continua los logros y mejorando los aspectos corregibles de todo proceso" (Oportunidades, s. l. n. a.: 10).[22]

De esta forma, el programa institucional incluyó dentro de sus líneas estratégicas "Mejorar la calidad en la operación del Programa", señalando que "[e]l desafío de trabajar bajo este enfoque adquiere particular importancia en el ámbito de la superación de la pobreza, ya que el uso ineficiente de los recursos se traduce en la desatención de las familias que enfrentan mayores carencias" (Secretaría de Desarrollo Social, 2003: 73). Consecuentemente, se establecieron las siguientes líneas de acción:

- Establecer el modelo de calidad INTRAGOB.[23]
- Establecer un proceso de mejora permanente del padrón de familias beneficiarias.

[21] Este diagnóstico fue el resultado de la participación de 49 funcionarios de nivel operativo, tanto del propio programa Oportunidades como de dependencias tales como el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social, que fueron convocados a dos talleres de análisis participativo en los meses de mayo y junio de 2002. Los resultados fueron publicados en el siguiente documento: Oportunidades, *Diagnóstico situacional participativo 2002*, Sedesol-SSA-IMSS-SEP, s. l. n. a., p. 10.

[22] *Loc. cit.*

[23] La Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental ha enfocado parte de sus esfuerzos a generalizar una administración de la calidad en toda la Administración Pública Federal. Para ello desarrolló un modelo de gerencia denominado INTRAGOB, que contiene los siguientes principios: satisfacción del cliente y ciudadano, calidad en el servicio, calidad de vida en el trabajo, comunicación organizacional, uso eficiente de los recursos, respeto al entorno, integridad, transparencia y honestidad, mediciones, mejora continua, valores de calidad, liderazgo participativo, vocación de servicio, trabajo en equipo, orden y disciplina, y reconocimiento (Ramón Muñoz Gutiérrez, *Innovación Gubernamental*, *op. cit.*, pp. 167-176).

- Mejorar la eficiencia y calidad del proceso de entrega de transferencias.
- Fortalecer la estrategia de difusión e información. (Muñoz, 2005: 74)

Frente a los retos planteados, los funcionarios de oportunidades que fueron entrevistados durante la investigación identificaron cinco factores o elementos que impulsaron la incorporación de la agenda de innovación gerencial dentro del Programa. Éstos fueron:

1. **Presión por ampliar la cobertura:** como se señaló anteriormente, el Programa se planteó duplicar su cobertura, lo que se consiguió en cuatro años. Sin embargo, esta meta implicó la necesidad de transformar profundamente los métodos de organización. Por ejemplo, se requirió introducir nuevas formas de identificación de beneficiarios y de incorporación de los mismos en el caso de la expansión hacia comunidades urbanas, donde la realización de censos de la población para determinar sus características socioeconómicas resulta operativamente imposible.
2. **Necesidad de consolidar los logros del programa y entrar en un ciclo de mejora de la calidad del mismo.** Además de la necesidad de ampliar el número de familias cubiertas, también se asume la exigencia de consolidar los beneficios del programa, a partir de garantizar la calidad de la atención (entrevista 1).
3. **Compromiso de los altos directivos con la filosofía de la calidad:** los funcionarios entrevistados señalaron que el grupo de altos directivos de la Coordinación Nacional del programa compartían un fuerte compromiso con dicha filosofía, por lo que estaban convencidos de la necesidad de aplicar los principios de la Agenda de Buen Gobierno. Es decir, que este grupo adoptó dichas propuestas como un compromiso propio y no sólo como un requisito burocrático más que satisfacer (entrevistas 2, 3, y 4).
4. **Estilo de liderazgo participativo y personal altamente comprometido:** otro factor que contribuyó a la adopción de una agenda de innovación y calidad en Oportunidades fue el hecho de que los estilos de liderazgo ejercidos en la estructura del programa permitieron contar con una amplia participación, tanto de los mandos superiores como medios y operativos. Como resultado, la innovación no fue una

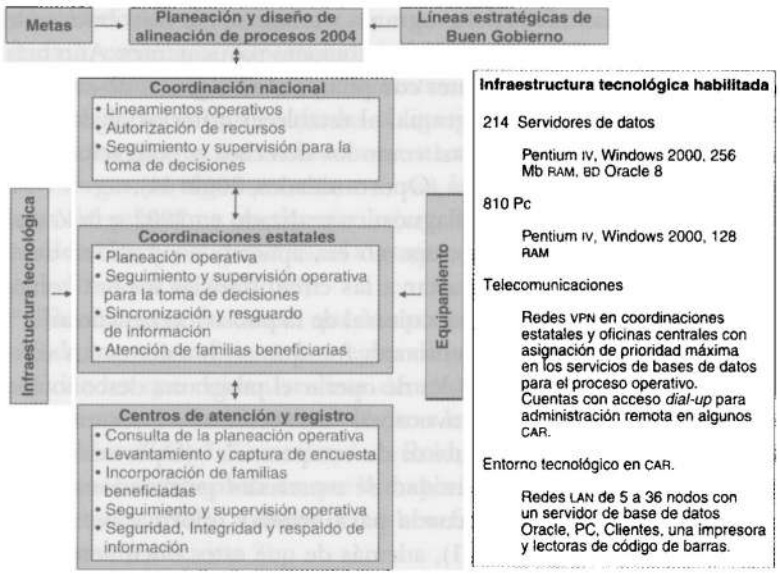
decisión que pueda circunscribirse a un solo momento. Más bien, se trató de un proceso que implicó la constante consulta y la validación de las mejoras propuestas por la alta dirección (entrevistas 1, 2, y 6). La existencia de este estilo de liderazgo participativo y de un clima organizacional favorable pueden atribuirse al hecho de que la reciente creación del programa permitió incorporar a personal joven, motivado y altamente profesional en su comportamiento (entrevistas 1 y 7).

5. **Apoyo político plural:** el programa ha disfrutado de seis años de apoyo político permanente de la Presidencia de la república y de los legisladores federales, lo que le ha permitido obtener los aumentos necesarios en presupuesto para alcanzar sus objetivos de cobertura y para realizar las inversiones en tecnología que han resultado invaluables para sostener su adecuada operación. En especial, el hincapié hecho en evitar el aprovechamiento partidista o electoral de la entrega de los apoyos del programa le ha permitido sostenerse como una estrategia "técnicamente correcta", cuestionada sólo esporádicamente en la arena pública nacional.[24]

La combinación de todos estos factores determinó que el programa estableciera como una prioridad el alinear todo su funcionamiento al de la Agenda de Buen Gobierno, poniendo especial atención en la mejora continua. De hecho, este impulso ha configurado un esquema de gerencia altamente sofisticado, tecnológicamente avanzado y bien documentado que hace de Oportunidades una experiencia de vanguardia en la administración pública federal (véase el diagrama 1). A continuación veremos cómo esto se ha reflejado en la construcción de una gerencia pública de calidad orientada a los pobres.

[24] En este sentido, también se debe mencionar que la Coordinación Nacional se ha mostrado siempre comprometida con evitar el uso electoral del programa, para lo que se organizan "jornadas de blindaje electoral" con las beneficiarias en los estados que han tenido procesos electorales. En palabras de uno de los coordinadores estatales de Oportunidades, "nadie puede estar en contra de Oportunidades, es decir, nadie puede decirle 'no'[...] eso ha facilitado el acceso a recursos y mantener un liderazgo en materia de innovación" (entrevista 6).

DIAGRAMA 1. *Esquema operativo de Oportunidades 2004*



Fuente: Sedesol (2004), *Incorporación de familias a los beneficios de Oportunidades. Reconocimiento Innova 2004, México*, Sedesol, p. 27.

INFORMACIÓN OFRECIDA A LOS BENEFICIARIOS

Como se mencionó anteriormente, uno de los factores clave para lograr una gerencia eficazmente orientada hacia las personas en situación de pobreza es dotar con la información necesaria a los beneficiarios potenciales sobre los criterios de elegibilidad y los beneficios que el programa ofrece. En este sentido, en el año 2001 el programa contaba con ventajas importantes: en primer lugar, los criterios de focalización estaban explícitamente definidos en las reglas de operación del programa. Dichas reglas, además, especificaban los mecanismos de incorporación, los montos de los apoyos por ser entregados a las madres de familia y los procedimientos que deben cumplir los beneficiarios para obtener el subsidio y permanecer dentro del programa.

Esto permitía su ejecución uniforme en todas las comunidades cubiertas, facilitando la capacitación del personal, el ordenamiento de los procesos administrativos del programa y aclarando la distribución de competencias entre las diferentes instituciones participantes. Aún más importante, las reglas existentes cumplían con el objetivo de evitar la utilización clientelar del programa, al establecer criterios objetivos y rigurosos de incorporación, así como los derechos y obligaciones de los participantes del programa (Oportunidades, 2002: 11).

A pesar de lo anterior, el diagnóstico realizado en 2002 señaló que la normatividad en algunos casos no era aplicada a cabalidad debido a que eran difíciles de ajustar a las circunstancias locales como, por ejemplo, la diversidad sociocultural de la población beneficiaria.[25] Otro problema identificado entonces fue que en ocasiones los diferentes funcionarios responsables de operar el programa desconocían la normatividad aplicable, provocando "una arbitraria interpretación de éstas, o la invasión de ámbitos de competencia" (Oportunidades, 2002: 11). Finalmente, la cantidad de materiales producidos no era suficiente y no siempre adecuada para brindar información en un lenguaje sencillo (entrevista 1), además de que estos documentos no siempre llegaban a tiempo (Oportunidades, 2002: 16).

Si bien las beneficiarias conocían, en general, las actividades realizadas por el programa y las responsabilidades que debían cumplir,[26] los problemas mencionados disminuían la calidad de la información y en algunos casos causaban confusión. La información, se quejaban los funcionarios del Programa, no siempre "bajaba" hasta el nivel operati-

[25] Ya desde las diferentes evaluaciones del Progresa se habían señalado casos donde la población decidía modificar la forma de operación del programa. Por ejemplo, en Ximatla, Puebla, los padres de familia decidieron que las becas otorgadas se distribuyeran de manera equitativa entre todos los niños de la escuela, para no alterar los mecanismos tradicionales de redistribución de los recursos en dicha comunidad (Salomón Nahmad, Tania Carrasco y Sergio Sarmiento (1998), "Acercamiento etnográfico y cultural sobre el impacto del Programa Progresa en doce comunidades de seis estados de la República", en *Alivio a la Pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social*, México, CIESAS-Progresa, p. 106). Se podría decir entonces que la definición de calidad del programa que tenían estos padres de familia difería de la que se encontraba implícita en las reglas de operación de Progresa.

[26] Así lo señalan las evaluaciones externas del programa para los años 2000 y 2001.

vo y, cuando lo hacía, frecuentemente era de manera poco oportuna. Incluso, en algunas zonas no existía interacción entre los operadores y beneficiarios del programa, de manera que no se podían resolver dudas o problemas (Oportunidades, 2002: 15-16). En el caso de las reuniones de incorporación, que se realizan para informar a las titulares o beneficiarias del programa las obligaciones que deben cumplir para recibir sus apoyos, los evaluadores externos expresaron que éstas eran muy largas, en algunos casos masivas, lo que ocasionaba que las titulares del programa no siempre lograran comprender de forma cabal sus derechos y obligaciones, ni el conjunto de sus beneficios (González de la Rocha *et al.*, 2001: 18).

También era frecuente que los profesores o médicos no conocieran de manera suficiente las reglas de operación del programa ni las actividades que debían realizar dentro del mismo, lo que generaba confusiones en el momento de hacerse la inscripción escolar o la atención en las clínicas (González de la Rocha *et al.*, 2001: 18). Todos estos problemas se reflejaban en que la mayoría de las "quejas y denuncias" realmente se refería a dudas de los beneficiarios sobre la operación del programa (entrevista 2).

En términos de la información ofrecida, el reto era asegurarse de que las familias elegibles supieran que se abriría un proceso de incorporación en su comunidad, dónde y cuándo acudir a solicitar dicha incorporación. Para esto se requirieron tanto canales directos de comunicación, por medio de las autoridades municipales, las escuelas y las clínicas, como el uso de medios masivos de comunicación, como la radio.

Tanto las evaluaciones internas como las externas señalaron que el procedimiento de "autoselección" por medio de la asistencia a los módulos de incorporación, si bien no fomentó un exceso de demanda por parte de familias que no cumplían con las características para ser elegibles,[27] sí hizo que se presentaran problemas de inasistencia de familias que eran elegibles (Escobar y González, 2004: 296).

[27] Cuando se diseñó el Progresa, después denominado Oportunidades, una preocupación central del Progresa era evitar un exceso de solicitudes de incorporación por parte de familias que no cumplían los criterios de la focalización. Por esta razón se eligió un mecanismo de incorporación con base en un método censal para identificar a los beneficiarios, no a partir de la asistencia voluntaria de las personas a inscribirse.

Por otra parte, hasta el año 2003, la entrega de apoyos era realizada exclusivamente por el personal de las compañías liquidadoras contratadas por Oportunidades: Telecom, Bansefi y Bancomer.[28] De esta manera, el personal de Oportunidades tenía escaso contacto con las beneficiarias, salvo en las reuniones de incorporación, recertificación y otras reuniones esporádicas.[29] Sin embargo, estas sesiones en ocasiones resultan poco eficaces para transmitir la información, pues se realizan en lugares poco aptos para conducir una reunión de dos horas, aun en muchos casos se realizan a la intemperie, sin sillas u otro tipo de mobiliario (Escobar y González, 2004: 296; y entrevistas 5 y 7).

Para subsanar estos problemas y hacer más eficiente la operación general del programa, se optó por un esquema diferente, que combinaba diversos mecanismos para la incorporación de beneficiarias y para la comunicación de información.[30] Para el año 2004 se crearon 213 Centros de Atención y Registro (CAR), fijos y móviles, de manera que se regionalizó la operación de los principales procesos responsabilidad de la Coordinación Nacional del programa –levantamiento y procesamiento

[28] Oportunidades opera conforme un esquema de transferencia de recursos a las madres de las familias beneficiarias, que se realiza por medio de una empresa liquidadora que entrega el dinero en efectivo o deposita en una cuenta bancaria los apoyos a los que tiene derecho cada familia.

[29] La recertifiación se refiere al proceso mediante el cual se vuelva a evaluar a las familias que llevan más de tres años en el programa, para determinar si permanecen en situación de pobreza y cumplen los requisitos de elegibilidad.

[30] Los métodos de incorporación previstos por el programa en la actualidad son tres: levantamiento de encuestas hogar por hogar en comunidades rurales no atendidas, levantamiento de encuestas en localidades ya atendidas, mediando solicitud de las familias seguida de una valoración preliminar para decidir la aplicación de la Encase, y levantamiento de encuestas por demanda en localidades urbanas en los Centros de Atención y Registro (CAR). Sedesol (2002), *Incorporación de familias a los beneficios de Oportunidades*, Sedesol, México, p. 22. Según las beneficiarias entrevistadas por los evaluadores externos, 54.6% señalaron haber sido incorporadas a partir de una visita a su domicilio, 34.6% lo fue en módulos de atención y el resto lo hizo por mecanismos no definidos por las reglas de operación, lo que es un dato interesante que pudiera señalar problemas o lagunas para ser subsanados (Fernando Meneses González *et al.*, "Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las reglas de operación 2004", en Bernardo Hernández Prado y Mauricio Hernández Ávila (eds.) (2005), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Instituto Nacional de Salud Pública-CIESAS, p. 34).

de encuestas, incorporación de familias, seguimiento y supervisión operativa, seguridad y respaldo de información– (Sedesol, 2004: 21 y 27), permitiendo igualmente mayor interacción entre el personal operativo y los beneficiarios. Una de las primeras acciones fue garantizar la instalación de mesas de atención en cada una de las sedes donde se realiza la entrega bimestral, los apoyos del programa. Estas mesas permiten ofrecer información directa por parte del personal de Oportunidades a las beneficiarias, recibir sus quejas (véase más adelante), entregar formatos y recibir solicitudes diversas.[31] Esto garantiza que al menos una vez al bimestre las beneficiarias puedan establecer contacto con funcionarios de Oportunidades para la resolución de dudas, acordar las visitas para realizar sesiones de capacitación, recertificación, etc., y fincar relaciones de confianza, ya que el personal del programa que asiste a estas actividades es siempre el mismo en cada localidad.

Todos estos esfuerzos orientados a acercar al programa a las comunidades beneficiarias culminaron en el año 2004 con la firma de la primera Carta Compromiso al Ciudadano,[32] que estableció las características de calidad que los beneficiarios deben esperar del proceso de incorporación. Dicha carta establece cuatro estándares: oportunidad, transparencia, honestidad, efectividad y trato (véase cuadro 2). Se entregaron 153 161 cartas en las reuniones de incorporación celebradas durante el mes de agosto de 2004 y en todos los eventos de incorporación del 2005. Además, se pretende publicar una carta compromiso para "todos y cada uno de los trámites y servicios" que son responsabilidad de la Coordinación Nacional.

[31] Entre las solicitudes más comunes están, en cambio, las de datos personales, reposición de papelería y de baja de miembros de la familia (entrevistas 1, 2, 3 y 8).

[32] Las cartas de servicios, *Citizen's Charter* o Carta Compromiso al Ciudadano, como fueron denominadas por la Secretaría de la Función Pública, son documentos que hacen públicos los estándares de servicio que los ciudadanos tienen derecho a esperar de una organización pública entera o de un área de servicio particular. En ocasiones también incluyen las obligaciones del usuario / beneficiario / cliente. Expresan un compromiso de la organización con sus usuarios, por lo que sus contenidos deben ser claros, significativos y, en lo posible, medibles y evaluables. En general, no son legalmente vinculantes. Véase V. Ayeni, *Empowering the Customer. The Citizen in Public Sector Reform*, Londres, Commonwealth Secretariat [Managing the public service strategies for improvement series: 13], 2000.

Para el año 2005 se diseñó un nuevo modelo de atención para "acercar al personal de Oportunidades a las familias beneficiarias, mediante la instalación de mesas de atención en sedes estratégicamente definidas que permitan la accesibilidad a las familias de las localidades o colonias cercanas, logrando una cobertura nacional" (Oportunidades, 2005: 9; y entrevistas 1 y 2). En otras palabras, las mesas de atención ya no sólo se abren en los días de entrega de apoyos en localidades "concentradoras", sino que se vuelven "itinerantes", visitando las comunidades regularmente e instalándose en sedes previamente acordadas con las beneficiarias (cuadro 3). Esto tiene como objetivo permitir una respuesta más rápida a las solicitudes, realizar actualizaciones del padrón cada bimestre, así como hacer más frecuentes las actividades de capacitación y de orientación en salud y nutrición.

CUADRO 3
Puntos de atención del programa Oportunidades 2005

Sedes CAR	130
Sedes de entrega de transferencias	7296
Sedes de mesas de atención del programa	3598
Sedes de sesiones de orientación	19973

Fuente: Oportunidades (2005), *Documento Operativo General. Modelo de Atención 2005 "Oportunidades más cerca de ti"*, documento interno, s.l., p. 12.

El esquema de operación ha sido denominado "Oportunidades más cerca de ti", y ha facilitado proveer de manera más oportuna de información a las beneficiarias. Además, permite evitar que los actores políticos saquen ventaja de la existencia del programa. En palabras del coordinador nacional:

> Los resultados al día de hoy con respecto a la información ofrecida a los beneficiarios del programa son positivos. Las titulares muestran conocimiento de las actividades del programa y de las obligaciones que tienen que cumplir. Por ejemplo, en el año 2004 la evaluación externa encontró que 86.9% de las beneficiarias entrevistadas estaba al tanto

> de los apoyos del Programa y sólo 2.4% desconocía las "corresponsabilidades" que deben cumplir para continuar recibiendo el subsidio de Oportunidades (Meneses, 2005, 34).[33]

El propio personal de las escuelas y de los centros de salud reporta, en su gran mayoría, haber sido capacitados sobre el programa y conoce en general su papel en él, en especial en el caso de los servicios de salud.[34]

Sin embargo, aún quedan retos importantes que, si bien no ponen en riesgo la buena operación general del programa, sí afectan a ciertas regiones más que a otras. En primer lugar, se estima que por cada miembro del personal operativo de Oportunidades, existen entre 7500 y 9000 familias beneficiarias, dependiendo del estado de que se trate (entrevistas 5 y 7). Esto significa que el tiempo que efectivamente puede dedicarse a atender a cada una de ellas es muy escaso. Adicionalmente, la evaluación externa para el año 2004 informa que 65.9% de las vocales del Programa, que son beneficiarias elegidas por su comunidad para actuar como enlace con las autoridades, señaló que no recibió capacitación para realizar su tarea. En las entrevistas y la evaluación externa 2003 aún se señala que la preparación de los prestadores de servicios de salud y educación es desigual y en muchos casos deficiente. La evaluación realizada por el CIESAS para el año 2004 señala que 63% de los directores de primaria, secundaria y preparatoria entrevistados dijeron desconocer las reglas de operación de Oportunidades.

Algunos coordinadores estatales reconocieron que existen pocos recursos para capacitar tanto a los prestadores de servicios (médicos, maestros, etc.) como al propio personal operativo del programa, que en su gran mayoría son trabajadores eventuales y que en algunos estados muestran tasas de rotación importantes (entrevista 7). Además, expresan que el esfuerzo por uniformar los mensajes y la forma de dar

[33] Fernando Meneses González *et al.*, "Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las reglas de operación 2004", en Bernardo Hernández Prado y Mauricio Hernández Ávila (eds.) (2005), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Instituto Nacional de Salud Pública-CIESAS, p. 34. Estas cifras se refieren a las beneficiarias atendidas por la Secretaría de Salud. Las cifras son similares en el caso de las atendidas por el IMSS-Oportunidades.

[34] En el caso del personal de los servicios de salud adscritos a la Secretaría de Salud, 83.3% declaró conocer las reglas de operación de Oportunidades.

la información a las beneficiarias resulta poco sensible a las condiciones locales y a las propias necesidades de las titulares. Por ejemplo, se señala que las reuniones de incorporación o de capacitación resultan demasiado largas (dos horas y media) y poco efectivas debido a que no se utilizan diversos medios para transmitir el mensaje. Otro problema es que los documentos que se entregan a las beneficiarias les demandan un nivel de comprensión de lectura que no todas tienen (su promedio de escolaridad es de tres años) (entrevista 6). Algunos informantes han adoptado formas alternativas para realizar las pláticas, como, por ejemplo, recortar su duración, utilizar videos de otras fuentes diferentes al programa o realizar obras de teatro. Estas experiencias son muy acotadas debido a que no se apegan a los lineamientos expedidos desde la Coordinación Nacional y a que las oficinas estatales no tienen ni el presupuesto ni la autoridad para producir materiales y financiar sus propias estrategias de comunicación.

Mecanismos de queja y solicitudes

Una de las prioridades ha sido asegurar el empleo adecuado de los recursos, en especial evitar su uso con fines electorales o como medio de intercambios clientelares. Por ello, desde un principio se establecieron mecanismos para permitir que las familias beneficiarias e incluso otros miembros de las comunidades pudieran presentar quejas, denuncias o solicitudes sobre la operación de Oportunidades. En el año 2002, sin embargo, el personal del programa señalaba algunos problemas: en primer lugar, si bien se reconocía la importancia de que existiera un sistema para captar y procesar las denuncias, quejas y solicitudes, se reconocía que los tiempos de respuesta eran excesivos, debido a la centralización del proceso y a la falta de delegación de autoridad a los niveles operativos para solucionar problemas en las localidades mismas. Segundo, se hacía notar la necesidad de informar a los beneficiarios de los mecanismos a su alcance para fomentar una cultura de denuncia.

Frente a estos problemas, se decidió desconcentrar parte de la atención a las demandas ciudadanas, hacia las coordinaciones estatales y los CAR, especialmente a peticiones de información, solicitud de trámites e incluso quejas menores sobre el funcionamiento del progra-

ma. Esto requirió asignar claramente las responsabilidades entre los diferentes niveles de la estructura de Oportunidades y establecer los criterios de clasificación de las denuncias, quejas y solicitudes. También se creó un sistema informático de Registro, Control y Seguimiento de la Demanda Ciudadana, de manera que se evitara la pérdida de información, se pudiera saber el estado en que se encuentra cada caso recibido y las acciones realizadas para atenderlos. Este sistema permitió evaluar la productividad y la oportunidad en la atención a las beneficiarias, así como hacer los ajustes necesarios en los procesos relacionados (Sedesol, 2004: 35). Todo esto resultó en una más expedita resolución de problemas, tiempos de respuesta menores y mayor efectividad de las respuestas brindadas, al reducirse los procesos burocráticos y resolverse de manera personalizada (entrevista 1). Paralelamente, en el año 2003 se decidió incluir en el Comité de Promoción Comunitaria a una vocal de Control y Vigilancia para ejercer, específicamente, la contraloría social sobre la operación del programa en cada localidad; papel de gran importancia, si bien la evaluación externa del año 2003 refiere que ellos no tenían claridad sobre sus funciones y sobre las herramientas disponibles para desempeñar su trabajo (Escobar y González, 2004: 315).

Ahora bien, más compleja es la atención a las quejas, solicitudes y denuncias que se reciben con respecto a la prestación de los servicios de educación y salud. Como es sabido, la operación de dichos servicios es responsabilidad de las secretarías de Educación y Salud de los estados y, en un porcentaje menor, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), conforme el esquema "IMSS-Oportunidades".[35] Dado que la Coordinación Nacional del programa no cuenta con una autoridad de tipo jerárquico sobre los prestadores de los servicios sustantivos, las demandas ciudadanas que llegan al programa por parte de las beneficiarias o vocales son remitidas a los sectores correspondientes. Una vez realizado esto, Oportunidades no tiene atribuciones para dar

[35] Para tener un panorama de las formas de descentralización de los servicios de salud y educación, véase Guillermo Fajardo Ortiz (2004), "La descentralización de los servicios de salud en México (1981-2000)", *Elementos*, 53, vol. 11, marzo-mayo, pp. 45-50, y María del Carmen Pardo (coord.) (1999), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México.

seguimiento a la respuesta que cada instancia dé a dicha demanda. Lo más frecuente es que se revise el tipo y número de las denuncias en los Comités Técnicos estatales y grupos de coordinación interinstitucional regionales.[36] Estos comités en general ofrecen un espacio de concertación efectivo, pero en el caso de las denuncias no existen mecanismos que hagan vinculantes los acuerdos alcanzados. En algunos casos se atienden los señalamientos de manera informal, realizando visitas de los responsables de Oportunidades a la comunidad donde se origine la demanda, en compañía de los jefes de jurisdicción sanitaria, personal del ayuntamiento y/o personal de la Secretaría de Educación correspondiente. De esta forma se realiza una investigación de la denuncia y se trata de llegar a soluciones sin necesidad de recurrir a otras instancias (entrevistas 5, 6 y 7). Sin embargo, que esto suceda depende tanto de las condiciones políticas de la entidad como de las relaciones personales que se establezcan entre de los funcionarios federales, estatales y municipales.[37] La atención a la demanda sobre los servicios sustantivos se mantiene, en palabras del coordinador nacional, como "el gran reto y la agenda pendiente". Sobre esto se detallará en la siguiente sección.

Relaciones contractuales entre diseñadores y proveedores

La estructura interna de la Coordinación Nacional es la de una organización jerárquica, donde en general no existe la separación entre el diseño de la política y la prestación de los servicios directos a los beneficiarios (incorporación, recertificación, etc.). Quizá la excepción sea en el proceso de entrega de apoyos, donde efectivamente existe una relación de tipo contractual entre las instancias liquidadoras (Telecom, Bansefi y Bancomer) y la Coordinación Nacional. Esto se debe a que el programa no cuenta con la capacidad para manejar y entregar en tiempo

[36] Los comités técnicos estatales y grupos interinstitucionales regionales son instancias de coordinación operativa entre las coordinaciones estatales de Oportunidades, el sector salud, educación y los gobiernos locales.

[37] Los funcionarios entrevistados reportan que la pluralidad política puede ser un factor que dificulte este tipo de coordinación informal.

y forma los subsidios a las familias beneficiarias. En este último caso, las evaluaciones externas señalan que éstas cumplen adecuadamente su papel, entregando la suma de dinero calculada por Oportunidades para cada familia (que depende del número de integrantes que asisten a la escuela y la certificación del cumplimiento de las corresponsabilidades) y ofreciendo un trato adecuado a las beneficiarias.[38] Por otra parte, dada la forma de operación de Oportunidades, donde los servicios sustantivos son prestados por las secretarías de Salud y de Educación de los estados y, en menor medida, por el IMSS, la Coordinación Nacional no tiene una autoridad de tipo jerárquico sobre esos sectores por lo que establecer relaciones de tipo contractual no es posible. Desde los primeros años de funcionamiento del programa, diversos estudios señalaron las disparidades en la calidad en la prestación de los servicios de salud y educación, así como en el cumplimiento del personal de dichos servicios de sus funciones dentro del programa.[39] El programa institucional de Oportunidades 2002-2006 estableció como línea de acción la mejora de los servicios de salud y educación, por medio de la vinculación con el programa Escuelas de Calidad y la Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud, así como de la "articulación con los gobiernos estatales para que "se logre la convergencia de acciones que permitan la ampliación y el fortalecimiento de la infraestructura" de estos servicios (Secretaría de Desarrollo Social, 2003: 65-67).

Sin embargo, la Coordinación Nacional tiene la facultad de "coordinar" a las instituciones involucradas pero carece de instrumentos coercitivos para realizar la conducción de las actividades, por lo que la gerencia de este conglomerado se hace a partir de la negociación

[38] Un programa piloto de la aplicación del Índice Norteamericano de Satisfacción del Cliente realizado en Puebla por la Universidad de Michigan, reveló que las beneficiarias dieron una calificación de 84 sobre 100 a la entrega de los apoyos por parte de las liquidadoras, y estas calificaciones fueron más altas en el caso del trato recibido (98) y de la precisión en el monto de dinero recibido (89). Como veremos después, la calificación global baja al mencionado 84 debido a los tiempos de espera en fila para recibir el apoyo. National Quality Research Center (2004), "Pilot Costumer Satisfaction Study for Oportunidades, Sedesol", Michigan University, reporte interno, s.l., p. 13.

[39] Véase, por ejemplo, Mercedes González de la Rocha *et al.* (2001), *Resultados de la Evaluación cualitativa basal del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) semiurbano*, México, CIESAS-Progresa, p. 107.

y acuerdos en cada nivel de la estructura operativa.[40] Los funcionarios entrevistados coincidieron en señalar que los comités técnicos y grupos interinstitucionales trabajan de manera adecuada,[41] en un ambiente muy positivo que facilita el contacto y la comunicación entre sus miembros y las organizaciones que representan (entrevistas 1, 2, 6 y 7). No obstante, la coordinación resulta una tarea compleja. El caso extremo es el de educación, donde las decisiones tomadas en el estrato federal deben ser nuevamente "negociadas" en el estatal, debido a que las escuelas son operadas por los gobiernos estatales. Lo anterior dificulta establecer compromisos y estándares que puedan tener "fuerza de contratos" entre los sectores participantes y el programa.

[40] En este sentido, un coordinador estatal señaló: "lo que se realiza con acuerdos o convenio, pues en cuanto a los castigos [a prestadores de los servicios] no hay facultad de Oportunidades y eso depende del [gobierno] del estado. Lo que se hace [en caso de quejas] es investigar y concertar, es decir, lograr acuerdos regionales... más que por castigo" (entrevista 6).

[41] Los mecanismos de coordinación interinstitucional definidos por las Reglas de Operación son:

1. Consejo: es la instancia más alta de toma de decisiones y está integrado por los titulares de las secretarías de Desarrollo Social, de Salud y de Educación, así como por el director general del IMSS.
2. Comité técnico: es la instancia de apoyo a los trabajos del consejo, y está conformado por representantes de las secretarías arriba mencionadas, de las de Hacienda y Crédito Público y Función Pública, el IMSS y de la Coordinación Nacional del programa. Esta instancia es responsable de aprobar el borrador de reglas de operación para cada año, realiza el seguimiento a la ejecución del mismo y revisa el cumplimiento de las responsabilidades de cada uno de los organismos que participan y facilita la coordinación entre ellas.
3. Comités técnicos estatales: conformados por representantes de las secretarías estatales de Educación y Salud, representantes del IMSS y de la coordinación estatal de Oportunidades. Éstos son responsables de dar seguimiento a la operación cotidiana del programa, valorar los avances en los indicadores de gerencia, canalizar las quejas, solicitudes o denuncias recibidas y resolver problemas respecto al cumplimiento de las responsabilidades de cada organismo.
4. Grupos de coordinación interinstitucional regionales: se refiere a los grupos creados de manera informal dentro del territorio de las jurisdicciones sanitarias, donde participan los jefes de CAR de Oportunidades, representantes de los servicios de salud y del gobierno municipal.

Uno de los argumentos constantemente señalados con respecto a los problemas mencionados es que Oportunidades ha aumentado las cargas de trabajo tanto de profesores como de médicos que deben ahora realizar papeleo extra sin recibir contraprestación. En el caso de las clínicas de salud se enfrenta un aumento sustancial de la demanda de servicio.[42] Como forma de compensar a los sistemas estatales de salud, el gobierno federal asigna anualmente una transferencia presupuestal de alrededor de 500 pesos por beneficiario de Oportunidades atendido en la entidad, cantidad que, en principio, debería utilizarse para mejorar los insumos y el número de personal disponible. Sin embargo, los funcionarios entrevistados coincidieron en señalar que no se hace un seguimiento del destino de estos recursos debido a que se incorporan al fondo general del gobierno estatal. De hecho, Oportunidades no tiene mecanismos para exigir resultados a partir de la asignación de este dinero. Esto es aún más preocupante frente a la debilidad de las contralorías estatales para realizar una vigilancia efectiva sobre el ejercicio del gasto. El resultado final es que, en opinión de los informantes, no se tiene seguridad de que el dinero llegue al punto final de la prestación del servicio; además de que prevalece una infraestructura deficiente, insumos insuficientes y escasez de personal (entrevista 4).[43]

Para tratar de compensar estas deficiencias, el programa está elaborando reportes comparativos de diferentes indicadores referentes a los servicios de salud y educación, de manera que se presenten en los comités técnicos nacionales y estatales y, a partir de una "sanción moral", se tomen acciones correctivas en caso de que se encuentren por debajo de las medidas de referencia (entrevista 1). Sin embargo, nuevamente, estas tablas de comparación no conllevan ninguna consecuencia vinculante.

[42] La evaluación externa 2004 encontró que en el caso de los servicios de salud, los encargados registraban un aumento de su carga de trabajo de entre 23 y 84%, dependiendo de la localidad (Agustín Escobar Latapí y Mercedes González de la Rocha, 2004, "Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003", art. cit., p. 323).

[43] Esta afirmación debe, empero, matizarse al considerar que las evaluaciones externas han encontrado la apertura de nuevos centros de salud y contratación de personal en clínicas de algunas comunidades visitadas *(loc. cit.)*.

En suma, si bien la coordinación interinstitucional resulta hasta ahora buena para asegurar la certificación de corresponsabilidades, la entrega de los apoyos a las familias y la prestación de los servicios de salud y educación, realmente no se ha logrado establecer una relación de tipo contractual que garantice estándares de calidad de estos servicios que se dirigen a las familias más necesitadas.

Participación de los beneficiarios

Al transformarse Progresa en el programa Oportunidades, el interés fundamental continuó siendo la corresponsabilidad de las familias beneficiarias, según la idea de que sólo si éstos invertían en su salud, su educación y su alimentación, sería posible romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Frente a los esquemas meramente asistencialistas, la "participación activa" se entiende como la adopción, por parte de los beneficiarios, de patrones de conducta que aumenten las posibilidades de adquirir capacidades y recursos para salir de sus condiciones de precariedad. Al mismo tiempo, también se dio importancia a la contraloría social ejercida por las propias beneficiarias del programa, de manera que ellas mismas vigilen el apego a las reglas de operación (Secretaría de Desarrollo Social, 2003: 56).

Con relación al último punto, el instrumento privilegiado de participación social ha sido la creación de los comités de Promoción Comunitaria, cuyas integrantes o vocales son elegidas por las beneficiarias. Poco a poco se ha intentado descargar a las vocales del trabajo administrativo, con el objeto de ampliar su capacidad para vigilar la entrega de apoyos, el buen trato ofrecido a las beneficiarias, la buena marcha de los trámites y la calidad de los servicios de salud y educación, además de promover conductas adecuadas entre ellas en higiene, nutrición y vestido.

Los comités representaron un giro importante en términos de la participación de las beneficiarias en el programa, gracias a la capacitación e información que reciben las vocales, que les permite convertirse en un actor importante en su comunidad al brindarles conocimientos sobre el funcionamiento de los diferentes niveles de gobierno y de las organizaciones prestadoras de servicios. Si bien no de manera completamente articulada, Oportunidades también ofrece a las vocales y beneficiarias

materiales sobre derechos humanos, el papel de la mujer en el hogar y la familia, así como pláticas de orientación sobre problemas sociales de diverso tipo (entrevista 7). Otros experimentos, no generalizados, han sido impulsados desde algunas coordinaciones estatales. Por ejemplo, en Zacatecas se han creado "grupos de estudio" con las beneficiarias, donde se discuten diversos temas a partir de videos o exposiciones. Para los años siguientes se tiene pensado crear un esquema de apoyo a los comités de Promoción Comunitaria, que se basa en convertir a algunos becarios de educación media superior en "corresponsales" que refuercen el trabajo de las vocales y las apoyen en el seguimiento de trámites, gracias al uso de la internet en centros comunitarios y en la interacción con los prestadores de servicios de salud y educación. La finalidad última será tener un "termómetro" de la operación del programa gracias a informantes que detecten problemas directamente en las comunidades (entrevista 1).

En muchas ocasiones las titulares sí se han convertido en un grupo políticamente importante en sus comunidades, con suficiente capacidad como para influir en las decisiones de otras organizaciones gubernamentales. Por ejemplo, muchas han empezado a adquirir conciencia y seguridad para demandar mejoras en la calidad de los servicios de salud y educación; esto genera presiones que se expresan en las peticiones de cambio de médicos, enfermeras o profesores (entrevista 6). En algunos casos, la capacidad de influencia ha llegado más lejos: "La fuerza que se ha generado en las titulares es enorme [...] en San Luis Potosí existe un caso en que un presidente municipal integra una asamblea de diferentes actores y localidades para decidir los presupuestos y uno de esos grupos son las vocales de Oportunidades, de manera que pueden participar en la toma de decisiones" (entrevista 2).

En suma, el tema de la participación sigue fundamentalmente relacionado con el cumplimiento de las obligaciones de las familias beneficiarias, sin que exista una tarea sistemática de promoción del ejercicio de sus derechos ciudadanos. Sin embargo, la influencia de Oportunidades ha tenido un efecto colateral positivo a este respecto, y el papel de vigilancia que tienen las vocales les ha otorgado una posición privilegiada y notoria que les permite aprovechar las posibilidades de influir sobre la toma de decisiones que afectan a su comunidad. No obstante, debe estudiarse más ampliamente en qué medida éste es un fenómeno generalizado y autosostenible.

Calidad del programa[44]

Oportunidades ha hecho grandes avances en introducir la gestión de la calidad y la mejora continua de sus procesos. Muestra de esto es que cada año el esquema de operación del programa intenta acercar cada vez más a las titulares con los funcionarios del programa, abriendo más espacios de interacción y retroalimentación. Todos estos esfuerzos han rendido frutos importantes: por ejemplo, el uso intensivo de tecnología de cómputo y la descentralización del modelo de gestión hacia los CAR permitió que se redujera el tiempo entre la identificación y la incorporación de familias, de seis meses a entre cuatro y ocho días. Al acercar la atención a las comunidades también se redujeron los costos en que tienen que incurrir las beneficiarias para recibir sus apoyos monetarios, tanto en términos de tiempo como por concepto de transporte (Sedesol, 2004: 42-43). Todas estas acciones hicieron posible alcanzar la meta sexenal de cobertura de cinco millones de familias en agosto de 2004, dos años antes del final de la administración del presidente Fox.[45] También se espera en el futuro, ya que se tiene un padrón de beneficiarios estable, estar en posibilidad de realizar el proceso de incorporación de manera permanente, es decir, a lo largo del año, de forma que no se tenga que rechazar a aquellos que solicitan los apoyos fuera de los periodos de ampliación masiva de cobertura.

[44] Si se entiende calidad como el conjunto de características de un bien o servicio que le permiten satisfacer necesidades dadas o responder a las expectativas de sus usuarios, la calidad de Oportunidades debe ser entendida tanto de manera fáctica (apego a estándares o normas de calidad) como a partir de las percepciones que de éste tienen sus beneficiarios. En esta sección pondremos el acento en la calidad percibida más que en la fáctica, debido a que esta última es el objeto de estudio de las diferentes evaluaciones externas y de un sinnúmero de investigaciones relacionadas con el tema.

[45] A pesar del aumento de cobertura, el gasto operativo se mantuvo relativamente bajo, siendo para el año 2004 de sólo 6.19%, es decir, cerca de 94% del gasto llega directamente a los beneficiarios en forma de transferencias monetarias, apoyos alimenticios, apoyos educativos, etc. Otros programas se encuentran muy por debajo de esta proporción. En el año 2001, el CIDE estimó que el programa Liconsa entregaba sólo 60% de su presupuesto directamente a sus beneficiarios. Véase, División de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de: Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Gestión 1998-2001, Encuestas de Evaluación*, 2000, México, CIDE, 2001, p. ii.

En términos de las percepciones de las titulares del programa, la gran mayoría de las entrevistadas por las evaluaciones externas señala un extraordinariamente alto grado de satisfacción con el trato y el servicio dado por Oportunidades. Por ejemplo, 86.6% de las beneficiarias atendidas por la Secretaría de Salud consideraró la entrega del apoyo monetario como buena, y sólo 0.3% como mala, mientras que el porcentaje de aquellas atendidas por IMMS-Oportunidades que califica el servicio de entrega de apoyos como bueno aumenta a 94.4%. Esto es un logro importante si se considera que Oportunidades realiza millones de transferencias monetarias a sus beneficiarios cada bimestre y realiza 700 000 movimientos de actualización de su padrón al año (entrevista 3).

Lo anterior da lugar a grados muy altos de satisfacción con el servicio ofrecido por Oportunidades: en 2003 se realizó un estudio piloto que encontró que los beneficiarios del programa entrevistados en el estado de Puebla le daban una calificación general de 95 sobre 100, la más alta dada a cualquier organización del sector público o privado utilizando la metodología del Índice Estadunidense de Satisfacción del Consumidor *(American Satisfaction Index)*.[46] Al desglosar esta calificación en sus componentes, se tiene que las valoraciones más altas fueron otorgadas a la información recibida por las titulares respecto de sus obligaciones, el trato recibido del personal del programa y la corrección del monto de las transferencias monetarias entregado (97, 93 y 93 puntos sobre 100, respectivamente). Por otra parte, las más bajas se refirieron al tiempo de espera en la fila para recibir el dinero, el tiempo requerido para trasladarse al lugar de la entrega de los beneficios y los costos de traslado (62, 77, 84 sobre 100). Como se puede observar, la satisfacción de los beneficiarios de Oportunidades es grande, dado que incluso las calificaciones más bajas reveladas por el estudio son relativamente altas en comparación con las de otros programas. Esto ha sido conformado en general gracias a las evaluaciones externas.[47]

[46] La calificación obtenida en promedio por todos los servicios gubernamentales en Estados Unidos es de 71 puntos. National Quality Research Center, *op. cit.*, p. 10.

[47] La evaluación externa de 2004 señala, por ejemplo, que 86.6% de las titulares atendidas por la Secretaría de Salud consideró que la entrega del apoyo monetario era buena, 4.3% la consideró regular y sólo 0.3%, mala (Fernando Meneses González *et al.*, 2005, "Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del programa a las reglas de operación 2004", art. cit., p. 346).

A partir del convencimiento de los propios funcionarios sobre la necesidad de acercar la atención a las familias beneficiadas, han introducido mejoras constantes en el modelo de operación de Oportunidades. Quizá el ejemplo más claro sea la introducción de la Carta Compromiso al ciudadano en el proceso de incorporación, donde se establecen los estándares de calidad que los usuarios de este servicio deben esperar. Se incluyen cuestiones como avisar con tiempo sobre el lugar, la fecha y la hora de la reunión de incorporación, la información que debe recibir verbalmente y por escrito la titular, la gratuidad del trámite, el derecho a recibir un trato respetuoso y a que se aclaren sus dudas, así como la prestación de atención inmediata ante cualquier problema en los CAR. La firma de estos compromisos requirió un proceso supervisado por la Secretaría de la Función Pública e incluyó realizar una serie de comprobaciones, entre las que destacan:

- Haber mostrado evidencia de la optimización del trámite.
- Contar con un plan de difusión, tanto interno como externo.
- Haber demostrado, por lo menos en 60% de los casos, el cumplimiento del tiempo de respuesta prometido.
- Contar con un sistema de medición de estándares.
- Contar con un procedimiento para la evaluación ciudadana del servicio.
- Contar con un sistema de atención inmediata a quejas y sugerencias.
- Haber establecido un compromiso formal de seguimiento a la Carta Compromiso al ciudadano.

Si bien la Carta Compromiso es el resultado de una iniciativa de las oficinas centrales de Oportunidades, no de una exigencia específica de los usuarios, sin duda es un paso importante para consolidar el enfoque de la calidad en la operación del programa. La evaluación piloto del cumplimiento de lo establecido en la carta ha señalado que se cumple con los estándares en más de 90% (cuadros 5 y 6).

Sin embargo, este enfoque "de arriba hacia abajo" también tiene sus desventajas. En primer lugar, no queda claro cómo se incorporó la voz de los usuarios en la redacción de la carta, debido a que se dejaron

CUADRO 5: *Estándares del proceso de incorporación a Oportunidades*

Atributo	Estándar
Oportunidad	Le notificamos la fecha de la reunión de incorporación con al menos dos días de anticipación.
Honestidad	La incorporaremos a Oportunidades y la orientaremos sin solicitarle dinero u otra retribución.
Efectividad	El personal que la orienta durante la incorporación le proporcionará, verbalmente y por escrito, información entendible sobre: • Los apoyos que recibirá del programa. • Lo que usted deberá realizar para recibirlos. • Los siguientes trámites que debe hacer. El personal le preguntará si tiene dudas sobre la incorporación y responderá a ellas.
Trato	El personal la atenderá con cortesía y amabilidad, se identificará por su nombre y cargo.
Transparencia	Le informaremos que: • El Programa es federal. • No pertenece a ningún partido político. • Para recibir los apoyos no tiene que votar por candidato o partido alguno. • Los trámites y servicios del programa son gratuitos. • Dónde puede denunciar irregularidades.

Fuente: Sedesol (2004), *Incorporación de familias a los beneficios de Oportunidades*, *op. cit.*, p. 33.

CUADRO 6: *Cumplimiento de estándares en el proceso de incorporación a Oportunidades. Evaluación piloto en el estado de Puebla, 2004*

96.1%	de las titulares informaron que con por lo menos dos días de anticipación se les avisó la fecha de la reunión de incorporación.
92.21%	de las titulares dijeron haber sido informadas de que Oportunidades no pertenece a ningún partido político.
94.81%	de las titulares se enteraron de que para recibir Oportunidades no tienen que votar por un candidato o partido político en especial.
98.70%	de las titulares saben que los trámites y servicios de Oportunidades son gratuitos.
100.0%	de las titulares expresaron que NO, ninguna persona les pidió dinero u otra cosa para inscribirse al programa.
93.51%	de las entrevistadas calificaron como amable el trato del personal de Oportunidades durante el evento de incorporación.

Fuente: Sedesol (2004), *Incorporación de familias a los beneficios de Oportunidades*, *op. cit.*, p. 33.

de lado algunos aspectos que son de interés para los usuarios. Si bien el procedimiento de la elaboración de las cartas incluye la realización de encuestas y entrevistas, esto no garantiza que los temas incluidos en dichos instrumentos sean los de mayor importancia para el ciudadano. Por ejemplo, no se hacen compromisos sobre la distancia máxima por recorrer o el tiempo que se debe invertir para llegar a los puntos de incorporación, las condiciones físicas del lugar donde se realizará la reunión de incorporación ni la duración de la misma.[48] Estos temas han

[48] La carta tampoco establece mecanismos para subsanar los posibles incumplimientos. En otros países, tales como Italia y el Reino Unido, el público usuario de los trenes tiene derecho a recibir una compensación económica si el servicio recibido no cumple con los compromisos de la carta correspondiente.

sido señalados en las evaluaciones externas como áreas por atender. En este sentido, para los beneficiarios actuales y potenciales, el tiempo invertido en las tareas asociadas a Oportunidades representa un costo importante, lo que afecta la eficacia del programa (Meneses, 2005: 346). Los horarios también son un problema en el caso de la asistencia a las consultas de salud y reuniones con los funcionarios del programa. En otras palabras, el establecimiento de los horarios y de las actividades de corresponsabilidad es poco sensible a las necesidades particulares de mujeres que, con frecuencia, trabajan o tienen que cuidar a sus hijos pequeños.

Por otra parte, se requiere reconsiderar algunas de las reglas que han subsistido hasta el día de hoy. Por ejemplo, cuando se diseñó el Progresa, se decidió que, debido a la escasez presupuestal, los apoyos se otorgarían a partir del tercer año de primaria, dado que los datos disponibles entonces mostraban que la deserción escolar empezaba en ese grado escolar. Sin embargo, esto deja fuera del programa a muchos niños que nunca se inscriben al primer año de escuela (entrevista 7).[49]

Lograr una mejora en la sensibilidad del programa a necesidades diversas implicaría profundizar en los esquemas diferenciados de apoyo, no sólo para aquellos que están por superar o ya lo hicieron la condición de pobres extremos, sino dentro de los grupos con mayores carencias, para ofrecer diferentes beneficios adecuados acordes a su situación específica. Implicaría también dotar de capacidades más amplias de decisión tanto al personal de contacto del Programa como a los médicos y maestros, de manera que puedan adaptar el paquete de servicio a las condiciones particulares de una localidad o núcleo familiar particular. Empero, hay importares obstáculos, pues, por ejemplo, existe poco personal operativo, que además en una alta proporción es eventual y recibe salarios bajos. En opinión de un funcionario del programa, no se consideraron adecuadamente todas las implicaciones de introducir el esquema de calidad, entre las que debía estar un aumento sustancial en la relación entre

[49] El caso de los jornaleros agrícolas es particularmente interesante, pues el Conafe apoya a los niños de estas familias hasta los dos años de edad y Oportunidades los apoya a partir del tercer año de primaria, es decir a los ocho años de edad. Una funcionaria del programa se pregunta si no se podría introducir una excepción para este grupo especialmente vulnerable (entrevista 5).

el número de personal y el de beneficiarios, además de destinar mayor proporción de los recursos a capacitar al personal de contacto (entrevista 7). Más determinante aún es que, frente a las necesidades específicas de los usuarios, "prevalece la robustez del diseño del Programa" (entrevista 1), es decir, sus criterios de focalización y de cumplimiento de corresponsabilidades, que implican reglas, procesos y materiales estandarizados y definidos de manera central.

Por otra parte, como ya se refirió, en el caso de los servicios de salud y educación, si bien la satisfacción de las titulares del programa es elevada, el problema es la enorme disparidad en el cumplimiento de protocolos y estándares. A pesar de que Oportunidades ha hecho explícito el esfuerzo por fomentar la inclusión de escuelas y clínicas en los programas de calidad del gobierno federal, ésta es una tarea que no ha tenido los resultados esperados: la evaluación externa ha identificado estas disparidades en el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en el sector salud, niveles deficientes de abastecimiento de medicamentos y bajo rendimiento escolar en las comunidades más pobres incorporadas al programa (Meneses, 2005: 300-305).[50]

Finalmente, otro asunto identificado es la solicitud de contraprestaciones a los beneficiarios por parte del personal de salud, los maestros, las vocales del programa o las autoridades comunitarias. Si bien este problema se ha reducido, en algunos casos aún se les pide realizar labores tales como limpieza y lavado de la ropa de cama de la clínica, cuotas por realización de trámites, asistencia a faenas, entre otras. En ocasiones estas exigencias son hechas con amenazas de diferente tipo, como suspender la prestación del servicio, retener documentos oficiales o darlas de baja de Oportunidades; y se han llegado a cumplir (Escobar y González, 2004: 295 y 328). Según las evaluaciones externas, ésta sigue siendo una de las principales quejas de las titulares y en algunos casos pone en riesgo la eficacia del programa en su conjunto. Así, en algunas clínicas de salud se piden "cuotas voluntarias" que pueden lle-

[50] La evaluación 2004 señala que, con base en un cálculo "impresionista", el abasto de medicamentos básicos es de 70% en promedio en las clínicas de las comunidades rurales cubiertas por Oportunidades; Fernando Meneses González *et al.* (2005), "Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las reglas de operación 2004", art. cit., p. 305.

gar hasta los 30 pesos, cuando en las zonas urbanas existen farmacias privadas que ofrecen consultas por 10 pesos y medicamentos a muy bajo costo (aunque de calidad dudosa), de modo que empiezan a ser una competencia frente al paquete ofrecido por Oportunidades.

En resumen, la calidad del servicio ofrecido por Oportunidades es considerada excelente por sus beneficiarios. A pesar de esto, los funcionarios del programa no se han conformado y han hecho esfuerzos para mejorar la atención y establecer estándares explícitos para la operación de los servicios que se ofrecen. No obstantes, los límites de estos esfuerzos se encuentran en el diseño fundamental del programa, que no ha sido modificado sustancialmente, siendo aún poco sensible a ciertas condiciones particulares de regiones y familias. Igualmente, no queda claro si el programa ha tenido efectos positivos en la calidad del los servicios sustantivos de educación y salud, donde aún hay una variabilidad muy grande entre regiones y comunidades.

Conclusiones

De todo lo anteriormente expuesto se pueden extraer las siguientes conclusiones, la primera de ellas, que Oportunidades ha realizado avances muy importantes, en varios casos de vanguardia dentro del gobierno federal, para establecer una gestión social orientada a la calidad y, en particular, adecuada para atender a las poblaciones en situación de pobreza. Esto se demuestra por los esfuerzos por acercar la atención a las beneficiarias, dotándolas de mayores información y medios para presentar solicitudes, quejas y denuncias. También destaca la decisión de comprometer estándares de calidad en procesos como la incorporación, crear estructuras de representación de las beneficiarias y evaluar la calidad de la atención. Por esta razón, es un ejemplo de apego a buenas prácticas que es frecuentemente consultado por otras organizaciones públicas nacionales y del exterior. Es decir, hay un grado importante de "gerencialización" en la operación de Oportunidades.

Sin embargo, esta "gerencialización" tiene límites muy claros. En primer lugar, la introducción de innovaciones gerenciales no ha sido, como pregona la gerencia de la calidad, derivada de poner las necesidades de los usuarios en el centro de las preocupaciones de los pro-

gramas públicos y hacer girar las formas de organización alrededor de ellas. Por el contrario, lo que parece haber sucedido en Oportunidades es la aplicación de un enfoque de innovación "de arriba hacia abajo", donde son los propios objetivos institucionales de ampliación de cobertura o el establecimiento de estándares de operación desde el centro el motor principal para la innovación. Las razones de esto son diversas, pero aventuro algunas explicaciones que, no obstante, deberán ser estudiadas con más detalle en el futuro:

- *No existe competencia entre proveedores:* como es común en los servicios públicos, los beneficiarios de Oportunidades en general no tienen alternativas para cambiar de proveedor en caso de que consideren deficiente la calidad de los bienes y servicios públicos que se les ofrecen. Esto es particularmente cierto en el caso de los beneficiarios de este programa que, por su condición de pobres extremos, difícilmente pueden sufragar el consumo privado de los servicios de salud y educación. Esto sin duda está cambiando, por lo menos en el caso de la salud en las ciudades (farmacias que ofrecen medicinas y consultas médicas por precios por debajo de lo que pueden "costar" las consultas en las clínicas públicas).
- *Los índices de satisfacción de los usuarios son altos:* el programa obtiene calificaciones extraordinariamente altas por parte de sus beneficiarios, por lo que no existe una presión desbordada para introducir mejoras en la gestión. Esto puede deberse a que, como lo señalan diversos estudios, los beneficiarios consideran las filas o los maltratos como un costo inherente a la participación en programas públicos y a que lo más importante para ellos es recibir la transferencia de dinero. Las mejoras en otros aspectos no tienen un efecto importante en la valoración del servicio.
- *Usuarios poco informados o conformistas:* los beneficiarios pueden no tener suficiente información o conocimiento sobre sus derechos ciudadanos y, por consiguiente, difícilmente se arman de valor para tratar de influir en el diseño de los productos y servicios que reciben, aunque hay casos donde hay evidencia de grupos de beneficiarios más activos.

La introducción del enfoque de la calidad en Oportunidades no fue necesariamente una respuesta a presiones ejercidas por los usuarios, beneficiarios o actores interesados, sino más bien una agenda planteada por los propios funcionarios, a partir de su valoración de las necesidades las familias a las que se dirige el programa. En otras palabras, la gestión de calidad aparece como una actitud tutelar por parte de los funcionarios, lo que es razonable dado que sería difícil pensar que los beneficiarios impulsaran este tipo de cambios.

En segundo lugar, la principal limitación del programa es, efectivamente, el diseño de la política contra la pobreza. En este caso, las innovaciones basadas en el enfoque de la calidad han ocurrido en las materias estrictamente administrativas del programa sin que llegaran a transformar las definiciones fundamentales del paquete de subsidios y servicios ofrecido. Esto se expresa en la falta de empoderamiento de los funcionarios de contacto para adecuar los beneficios que ofrece el programa a las condiciones locales y en las restricciones para asignar apoyos de manera sensible a las necesidades de diferentes segmentos de usuarios. Ni siquiera a profesionistas tales como los médicos se les permite tomar decisiones sobre cuáles niños o mujeres realmente necesitan el suplemento alimenticio y cuáles no. Las razones más importantes que explican lo anterior son:

- El miedo a que la introducción de esquemas flexibles de atención favorezca el uso político del programa por líderes locales o partidos políticos, por lo que se intenta fortalecer lo más posible una gestión basada en la estandarización de procedimientos para asegurar que "nada salga mal".
- La falta de personal capacitado que permita una relación más personalizada entre los funcionarios de Oportunidades y los prestadores de servicios sustantivos, y las titulares y sus familias.
- Presiones por ampliar significativamente la cobertura, lo que empujó a tratar de seguir una estrategia de expansión de los servicios "probados" con anterioridad, introduciendo sólo cambios menores en su diseño.

Finalmente, el enfoque de la calidad está relacionado (¿más fácilmente implantado?) con los procedimientos de tipo administrativo

(inscripción, trámites, etc.), sin que se hayan introducido plenamente en los servicios sustantivos que se ofrecen a los beneficiarios, en este caso, de salud y educación. Esto se debe, curiosamente, a la estructura innovadora de operación del programa que no establece una línea jerárquica de subordinación sobre los operadores de estos servicios sustantivos (estos servicios son provistos por diferentes organizaciones y niveles de gobierno). Dado que la Coordinación Nacional no cuenta con instrumentos coercitivos creíbles, ha sido muy difícil establecer relaciones contractuales que garanticen estándares uniformes de calidad en la atención de las familias en condiciones de pobreza.

En resumen, sí existe una tensión entre el diseño de la política de combate a la pobreza (focalizada) y la introducción de enfoques gerencialistas, como demuestra el caso de Oportunidades. Sin embargo, esto no quiere decir que el primer elemento elimine o cancele al segundo. Por el contrario, dentro de ciertos límites fijados por las realidades políticas y administrativas mexicanas, ambos enfoques pueden convivir y generar beneficios que han probado ser sustanciales para las familias en condiciones de pobreza.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Nueva Gobernanza y Gerencia Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Ayeni, V. (2000), *Empowering the Costumer. The Citizen in Public Sector Reform*, Londres, Commonwealth Secretariat (Managing the public service strategies for improvement series: 13).

Barzelay, M. (1998), *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bozeman, Barry (ed.) (1998), "La teoría, la 'sabiduría' y el carácter del conocimiento en la gerencia pública: opinión crítica del nexo entre teoría y práctica", en Barry Bozeman (ed.), *La gestión pública: su situación actual*, México, FCE/CNCPAP/Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Cabrero Mendoza, Enrique (1995), *Del administrador al gerente público*, México, INAP.

—— (1998), "Estudio introductorio", en Barry Bozeman (ed.), *La gestión pública: su situación actual*, México, FCE/CNCPAP/Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Cardarelli, Graciela y Mónica Rosenfeld (1998), *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós.

Christensen, Tom y Per Laegreid (eds.) (2002), *New Public Management: The Transformation de Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.

Day, Patricia y Rudolf Klein (1987), *Accountabilities. Five Public Services*, Londres, Tavistock Publications.

División de Economía (2001), *Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de: Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Gestión 1998-2001, Encuestas de Evaluación*, 2000, México, CIDE.

Dresser, Denise (1997), "En busca de la legitimidad perdida. Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas", en Gabriel Martínez (comp.), *Pobreza y política social en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Escobar Latapí, Agustín y Mercedes González de la Rocha (2004), "Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas 2003", en Bernardo Hernández Prado y Mauricio Hernández Ávila (eds.), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*, Instituto Nacional de Salud Pública/CIESAS.

Fajardo Ortiz, Guillermo (2004), "La descentralización de los servicios de salud en México (1981-2000)", *Elementos*, 53, vol. 11, marzo-mayo, pp. 45-50.

González de la Rocha, Mercedes *et al.* (2001), *Resultados de la Evaluación cualitativa basal del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) semiurbano*, México, CIESAS/Progresa.

Goodsell, Charles T. (1985), *The Case for Bureaucracy: a Public Administration Polemic*, Chatham, N.J., Chatham House.

Gordon, Sara R. (1999), "Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México", en Martha Schteingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres de América Latina*, México, Porrúa.

Grindle, Merilee S. (1989), "Restricciones políticas a la implementación de programas sociales: la experiencia latinoamericana" en Bernardo Kliksberg (comp.), *¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*, Buenos Aires, PNUD/CLAD-Grupo Editorial Latinoamericano.

Hernández, Bernardo *et al.* (2003), *Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las Reglas de Operación*, México, Instituto Nacional de Salud Pública.

Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 68, pp. 2-19.

INDES (2004), *La Gerencia Social INDES*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (disponible en *www.indes.org*, revisado el 12 de mayo de 2006).

Ingraham, Patricia y Laurence Lynn (eds.) (2004), *The Art of Governance. Analyzing Management & Administration*, Washington D C, Georgetown University.

Ingraham, Patricia *et al.* (2003), *Government Performance. Why Management Matters*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Kettl, D. (2001), *The Global Public Management Revolution*, Washington, Brookings Institution.

Kliksberg, Bernardo (1997), "Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas", en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza. Un tema impostergable*, México, FCE-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 91-108.

Lendo Fuentes, Tomislav (2000), *The Political Implications of the National Solidarity Program of the Mexican Government 1989-1994*, mimeo, University of Essex.

McCourt, Willy (2001), "Moving the Public Management Debate forward: A Contingency Approach", en McCourt, Willy y Martin Minogue, *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*, Chelthenham, Edward Elgar.

McGregor Jr., Eugene B. (2000), "Making Sense of Change", en Jeffrey L. Brudney *et al.*, *Advancing Public Management. New Developments in Theory, Methods and Practice*, Washington DC, Georgetown University Press, pp. 127-151.

Mackintosh, Maureen (1998), "Public Management for Social Inclusion", en Martin Minogue, Charles Polidano y David Hume (eds.), *Beyond the New Public Management*, Chelthenham, Edward Elgar.

Marshall, Thomas H. (1950), *Citizenship and Social Class and other essays*, Cambridge, Cambridge University Press.

Meneses González, Fernando *et al.* (2005), "Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las reglas de operación 2004", en Bernardo Hernández Prado y Mauricio Hernández Ávila (eds.), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Instituto Nacional de Salud Pública-CIESAS.

Molina, Carlos Gerardo (2002), *Entrega de servicios sociales. Modalidades y cambios recientes en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

Nahmad, Salomón, Tania Carrasco y Sergio Sarmiento (1998), "Acercamiento etnográfico y cultural sobre el impacto del Programa Progresa en doce comunidades de seis estados de la República", en *Alivio a la Pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social*, México, CIESAS-Progresa.

National Quality Research Center (2004), "Pilot Costumer Satisfaction Study for Oportunidades, Sedesol", Michigan University, reporte interno, s.l.

Reed, Mike (1995), "Managing Quality and Organizational Politics. TQM as a Government Technology", en Ian Kirkpatrick y Miguel Martínez Lucio, *The Politics of Quality in the Public Sector*, Nueva York, Routledge, pp. 44-64.

OCDE (2005), *Economic Survey of Mexico 2005: Delivering Efficient and Equitable Education Services*, París.

Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (s.a.), *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*, México, Presidencia de la República.

Oportunidades (s.l.n.a.), *Diagnóstico situacional participativo 2002*, Sedesol-SSA-IMSS-SEP.

Oportunidades (2005), *Guía Didáctica para las Reuniones de Incorporación y Recertificación*, México, Sedesol.

Oportunidades (2005), intervención del coordinador nacional de Oportunidades, Rogelio Gómez-Hermosillo, durante el evento Oportunidades: Más Cerca de Ti, que tuvo lugar en la Unidad Deportiva Zacatipán en el municipio de Tamazunchale, San Luis Potosí, comunicado de prensa, Tamazunchale, San Luis Potosí, 8 de agosto de 2005.

Pardo, María del Carmen (1996), "La política social como dádiva del presidente", *Foro Internacional*, 143-144, pp. 295-320.

—— (coord.) (1999), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México,

Peters, B. Guy (2000), "Policy Instruments and Public Management: Bridging the Gaps", *Journal of Public Administration Research*, 10, pp. 35-47.

Plataforma Electoral de la Alianza por México, Partido Acción Nacional-Partido Verde Ecologista de México, 2000.

Pollit, Christopher (2003), *The Essential Public Manager*, Maidenhead, The Open University Press, cap. 2.

Presidencia de la República (1993), "Los Comités de Solidaridad", en *Guías de Solidaridad*, México, Coordinación de Comunicación Social.

Progresa (2000), *¿Está dando buenos resultados PROGRESA? Informe de los resultados de una evaluación realizada por el IFPRI*, México, Secretaría de Desarrollo Social.

Muñoz Gutiérrez, Ramón (2001), *Pasión por un buen gobierno. Administración por calidad en el gobierno de Vicente Fox*, 3ª. edición, México, Ediciones 2000.

—— (2005), *Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, México, Fondo de Cultura Económica.

Reyna, José Luis y Adalberto García Rocha (coords.), *Solidaridad en Zacatecas: impacto de una política pública*, mimeo, El Colegio de México.

Salamon, Lester M. (ed.) (2002), *The Tools of Goverment. A Guide to New Governance*, Oxford, Oxford University Press.

Sanford, Borins (2002), "The Challenge of Innovating in Government", en Mark A. Abramson e Ian D. Littman (eds.), *Innovation, The PriceWaterHouseCoopers Endowment for the Business of Government*, Nueva York, Rowman & Littlefield Publishers, pp. 59-105.

Sedesol, "Hacia una nueva política social", mimeo, Sedesol, s.l.n.a.

—— (2002), "Inicia Josefina Vázquez Mota gira nacional de evaluación de Oportunidades", boletín de prensa 053/2002 de fecha 23 de junio de 2002.
—— (2003a), *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*, México, Sedesol.
—— (2003b), *Así se construye Oportunidades. Informe 2002*, México, Sedesol.
—— (2004), *Incorporación de familias a los beneficios de Oportunidades*, México, Sedesol.
Székely, Miguel (2003), "Estrategia Contigo", en *Mejores prácticas de política social. Conferencia Internacional*, México, Sedesol/Banco Mundial, pp. 27-43.
Torres Salcido, Gerardo (2003), "Políticas públicas y participación social: retos y limitaciones de los programas de combate a la pobreza (un estudio de caso de políticas alimentarias)", en Julia del Carmen Chávez Carapia (coord.), *Participación social: retos y perspectivas*, México, Escuela Nacional de Trabajo Social, pp. 43-68.
Urdaneta Ballén, Orlando (2000), *El desarrollo de los recursos humanos en los procesos de apertura económica. Modelo "U"*, Bogotá, 3R Editores.
Weimer, David L. y Aidan R. Vining (1992), *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 2ª ed.
World Bank (2004), *World Development Report 2004 : Making Services Work for Poor People*, Washington DC, World Bank Institute.

ENTREVISTAS:

Entrevista 1, con el coordinador nacional del Programa Oportunidades, agosto 2005.
Entrevista 2, con el director general de Atención y Operación, agosto 2005.
Entrevista 3, con la directora general de Padrón y Liquidación, septiembre 2005.
Entrevista 4, con el director general adjunto de Atención y Operación, septiembre 2005.
Entrevista 5, con la coordinadora estatal del Programa Oportunidades en Zacatecas, septiembre 2005.
Entrevista 6: con el coordinador estatal del Programa Oportunidades en Puebla, septiembre 2005.
Entrevista 7: con el coordinador estatal del Programa Oportunidades en Querétaro, septiembre 2005.
Entrevista 8: con miembros del personal operativo (honorarios) del Programa Oportunidades en Querétaro, septiembre 2005.

ESTUDIO DE CASO

INNOVACIÓN Y REFORMA GUBERNAMENTAL EN EL ÁMBITO LOCAL: EL CASO DE NUEVO LEÓN

Alejandro Treviño Martínez

545 69962

Los estudios comparativos en materia de innovación y reforma gubernamental revisten una importancia especial, ya que permiten estudiar y valorar los programas, experiencias y buenas prácticas tendientes a mejorar la organización y el funcionamiento de los gobiernos y administraciones públicas.

El estudio del marco institucional de las reformas e innovaciones gubernamentales es fundamental, ya que está plenamente aceptado el rol tan importante que juegan los gobiernos y las administraciones públicas en los procesos de desarrollo económico y social de los respectivos países; desafortunadamente los estudios también nos confirman que muchos buenos planes de desarrollo económico fracasan y se truncan precisamente por la mala organización y el mal funcionamiento de los gobiernos, por deficientes prácticas de gestión pública, que se convierten en ocasiones en obstáculos serios para el desarrollo económico y social de los países.

Los estudios comparativos resultan también necesarios en casos como el que nos ocupa, donde se lleva a cabo un análisis comparativo de las innovaciones gubernamentales y reformas institucionales de los países de América del Norte: Canadá, Estados Unidos y México. Esto se vuelve aún más necesario tomando en cuenta que los tres países firmaron el Tratado de Libre Comercio (NAFTA) que puso en marcha una nueva plataforma de desarrollo con base en el intercambio de bienes y servicios, la desgravación arancelaria y la promoción activa de la inversión y los negocios productivos; el Tratado de Libre Comercio establece no solamente un acuerdo comercial sino también una nueva

base institucional de normas, regulaciones, procedimientos y prácticas, donde los gobiernos juegan un papel fundamental.

En el caso de México, los estudios de reforma e innovación gubernamental deben llevarse a cabo no solamente en el nivel de la administración pública federal; desde luego que el gobierno federal tiene experiencias valiosas que transmitir al respecto, empero, resulta necesario también estudiar las experiencias de reforma e innovación en el ámbitol local, en casos como el de Nuevo León, que ha puesto en marcha un programa integral de modernización e innovación gubernamentales, que interesa estudiar y describir. En el presente trabajo expondremos los rasgos más relevantes del proceso de innovación que se ha puesto en marcha a partir de 2003 con el gobierno del licenciado José Natividad González Parás y que involucra muchos de los conceptos, principios y herramientas de lo que se conoce como nueva gestión pública (NGP) o *new public management.*

Rediseño integral de la administración pública

Desde su campaña electoral, el gobernador José Natividad González Parás expresó su compromiso de llevar a cabo una reforma integral de la administración pública de Nuevo León con el fin de tener un gobierno más competitivo, menos burocrático, que incorporara al mismo tiempo la participación ciudadana en los programas y acciones públicos. Se buscó consolidar una administración pública eficiente, eficaz, cercana a la gente, con capacidad de respuesta para atender las necesidades ciudadanas, otorgándose al mismo tiempo valor a los principios de legalidad, apertura, transparencia y rendición de cuentas en la acción gubernamental.

Nueva ley orgánica de la administración pública

El primer paso para llevar a cabo los compromisos anteriores fue la presentación ante el Congreso del Estado de una iniciativa de la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, misma que fue aprobada y publicada en el *Periódico Oficial del Estado* con fecha 9 de octubre

de 2003. Esta ley lleva a cabo un rediseño integral del gobierno e incorpora, algunos de los principios de la teoría de la NGP, pero también algunos conceptos de la "reinvención del gobierno" *(reinventing government)*, de Al Gore, de finales de la década de los años ochenta, al mismo tiempo que nuevos postulados democráticos que buscan pasar de una democracia política a una democracia participativa por medio de una mayor apertura del gobierno, y de unas más activas participación y colaboración de los ciudadanos en las tareas y funciones públicas.

Nueva categoría de órganos: Los organismos públicos descentralizados De participación ciudadana

La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública establece por primera vez en Nuevo León una nueva categoría de órganos: los organismos públicos descentralizados de participación ciudadana que se agrupan en las figuras de *consejos*, *corporaciones*, *agencias* e *institutos*. Estas nuevas entidades se desprenden de la organización centralizada del gobierno al operar un principio de descentralización, dentro de un régimen jurídico más flexible y operativo que les brinda autonomía técnica y de gestión, patrimonio propio y especialización funcional.

Estos organismos, además, incorporan por ley la participación ciudadanaen la figura de consejos ciudadanos. En efecto, el artículo 41 de la nueva Ley Orgánica conforma 12 nuevos organismos públicos descentralizados de participación ciudadana y establece:[1] "la participación de personas y de representantes de agrupaciones o asociaciones de los sectores social, privado y académico en los consejos de estos organismos, es a título de colaboración ciudadana y su desempeño tendrá carácter honorífico, rigiéndose por principios de buena fe y propósitos de interés general".

Ilustraremos con algunos ejemplos esta nueva visión de la gestión pública en Nuevo León.

[1] Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León publicada en el *Periódico Oficial*, 9 de octubre de 2003.

Consejo de Desarrollo Social[2]

Tradicionalmente en México y en Nuevo León, las funciones relativas al desarrollo social estaban centralizadas en órganos jerárquicos y verticales, en la forma de secretarías o subsecretarías de Desarrollo Social. Al respecto, la nueva Ley Orgánica introduce una innovación al conferir las tareas del desarrollo social al nuevo organismo público descentralizado de participación ciudadana, Consejo de Desarrollo Social. En su seno coexisten los órganos de autoridad del gobierno y las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil, que de esta forma participan y colaboran con aquél en el establecimiento, la ejecución y la evaluación de las políticas sociales que se llevan a cabo.

Este consejo conduce y ejecuta las políticas de desarrollo social para el combate a la pobreza y la marginación, planea y establece nuevos esquemas de participación social y coordinación con las agrupaciones no gubernamentales: coordina las política de apoyo en favor de los sectores más vulnerables de la población en situación de pobreza; apoya a las personas con capacidades diferentes, adultos mayores, indígenas, migrantes, mujeres y niños en situación de pobreza (artículo 42).[3] Las funciones del consejo son independientes de las que llevan a cabo otros órganos de la administración central en materias de educación, salud y servicios en favor de la población nuevoleonesa.

Este tipo de organización horizontal que incorpora la participación y colaboración de los organismos no gubernamentales en la ejecución de las políticas sociales ha resultado exitosa, pues la autonomía de gestión y un régimen jurídico más flexible y participativo le permiten tener mayor y mejor capacidad de respuesta para atender las necesidades sociales. En efecto, la experiencia ha podido comprobar que organismos centralizados, jerárquicos, alejados de las necesidades de la gente, con frecuencia operan en forma ineficaz e inoportuna; así, las decisiones llegan con retraso y muchas veces no son las más adecuadas.

[2] Ley del Consejo de Desarrollo Social publicada en el *Periódico Oficial*, 19 de diciembre de 2003.

[3] Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León publicada en el *Periódico Oficial*, 9 de octubre de 2003.

La creación de este consejo representa una novedosa forma de gestionar los asuntos públicos.[4] Podemos decir que, en general, el funcionamiento del consejo ha resultado exitoso, ya que con esta nueva estructura, el presupuesto público destinado a labores de desarrollo social se ha multiplicado por tres en los últimos tres años, y las políticas de ese ámbito han tenido mayor efecto en beneficio de sus destinatarios. El Consejo de Desarrollo Social también planteó al Congreso del Estado la iniciativa de la nueva Ley de Desarrollo Social para el Estado de Nuevo León,[5] que fue aprobada y publicada con fecha 16 de octubre de 2006 en el *Periódico Oficial* del Estado.

Corporación para el desarrollo agropecuario de Nuevo León

Éste es otro de los ejemplos del nuevo enfoque de la gestión pública llevada a cabo por el gobierno de Nuevo León, en este caso con la figura de corporación, que evoca la idea de orientación hacia funciones productivas y económicas. Conforme este esquema, se pretende llevar a cabo un nuevo tipo de gestión para el campo de Nuevo León. La Corporación para el Desarrollo Agropecuario tiene también el carácter de organismo público descentralizado de participación ciudadana.[6] La corporación integra la colaboración y la participación de los distintos actores del sector agropecuario como son las organizaciones de productores, las organizaciones y asociaciones campesinas, el sector académico y el sector empresarial, con miras a impulsar tanto la productividad como la competitividad del agro nuevoleonés. La corporación impulsa el desarrollo de nuevos proyectos productivos en el área rural, por medio de la capacitación y la organización de productores, de la organización social campesina, del mejoramiento de la infraestructura rural, de la búsqueda de nuevos canales de financiamiento y

[4] Ley del Consejo de Desarrollo Social publicada en el *Periódico Oficial*, 19 de diciembre de 2003.

[5] Ley de Desarrollo Social para el Estado de Nuevo León publicada en el *Periódico Oficial*, 16 de octubre de 2006.

[6] Ley de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León publicada en el *Periódico Oficial*, 15 de diciembre de 2006.

de la incorporación de las nuevas tecnologías que impulsen la competitividad y el desarrollo rural integral en Nuevo León.

La ley también crea la Corporación de Proyectos Estratégicos de Nuevo León,[7] para planear y coordinar la realización de proyectos estratégicos de especial importancia para Nuevo León, desarrollados en el plan estatal de desarrollo y que son:

1. Integración del proceso de desarrollo económico-regional de Nuevo León, el noreste de México y Texas.
2. Consolidación de Monterrey como Ciudad Internacional del Conocimiento.
3. Campaña intensiva de construcción de vivienda popular.
4. Reestructuración y ampliación del Sistema de Transporte Colectivo.
5. Integración urbanística para el rescate y renovación del Centro Histórico de la Ciudad.
6. Programa de Logística para la Competitividad Regional.

Agencias

Se trata de otra de las nuevas figuras introducidas por la ley orgánica; entes públicos descentralizados, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, investidos además con poderes y facultades regulatorios. La figura de las agencias es utilizada para atender las responsabilidades del gobierno en materia de transporte (Agencia para la Racionalización y Modernización del Transporte Público de Nuevo León), protección al medio ambiente (Agencia de Protección al Medio Ambiente y Recursos Naturales) y desarrollo urbano (Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano). Estos nuevos órganos también incorporan por ley la participación ciudadana en la forma de consejos; se parte de la premisa fundamental de que estas importantes tareas públicas, por su alta incidencia ciudadana, no deben ser desa-

[7] Decreto que Reglamenta la Organización Administrativa y Funcional de la Corporación de Proyectos Estratégicos de Nuevo León, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* del 12 de octubre de 2004.

rrolladas exclusivamente por órganos públicos, sino que se requiere el involucramiento y la participación activa de la sociedad para garantizar su mejor desempeño.

Institutos

Esta última categoría de entes también responde a la misma filosofía. La nueva ley crea el Instituto Estatal de las Mujeres,[8] el Instituto de Cultura Física y Deporte,[9] el Instituto Estatal de la Juventud[10] y el Instituto de la Vivienda de Nuevo León,[11] todos órganos con participación ciudadana, que desempeñan en forma colaborativa sus funciones para cumplir con estas responsabilidades públicas fundamentales.

Atención e información ciudadana

Además de los consejos ciudadanos, se han puesto en práctica otros mecanismos innovadores para consolidar la decisión gubernamental de llevar a cabo un "Gobierno orientado a los ciudadanos", apoyándose para ello en el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, y de los instrumentos del e-gobierno.

Portal de información y atención ciudadana

El gobierno del estado ha construido uno de los portales de información y atención ciudadana más avanzados en el nivel de entidad federativa en México, que puede consultarse en la página www.nl.gob.mx.

[8] Ley del Instituto Estatal de las Mujeres publicada en el *Periódico Oficial,* 17 de diciembre de 2003.

[9] Ley del Instituto Estatal de Cultura Física y Deporte publicada en el *Periódico Oficial,* 24 de diciembre de 2003.

[10] Ley del Instituto Estatal de la Juventud publicada en el *Periódico Oficial,* 24 de diciembre de 2003.

[11] Ley del Instituto de la Vivienda de Nuevo León publicada en el *Periódico Oficial,* 24 de diciembre de 2003.

En él se brinda a los ciudadanos información completa de la organización y el funcionamiento del gobierno; de las leyes y los reglamentos aplicables en cada una de las dependencias; de los planes, programas y presupuestos que lleva a cabo la administración pública; de los eventos de vida y noticias, por medio de la sala de prensa; de las solicitudes, sugerencias y peticiones ciudadanas, así como de los servicios públicos que se ofrecen en beneficio de la comunidad. En el caso de servicios, se ha buscado ampliar la cobertura y mejorar su atención mediante el uso de las nuevas tecnologías de comunicación. Puede consultarse, asimismo, el Centro Electrónico de Trámites y Servicios, que constituye un repositorio central con información de más de 600 trámites y servicios gubernamentales, de más de 40 dependencias del gobierno, con sus respectivas fichas técnicas. Además, se ha desplegado un amplio programa para avanzar en el gobierno digital gracias a un número importante de trámites en línea que admiten operaciones transaccionales vía internet.

Como complemento de lo anterior, el gobierno del estado estableció el Centro de Conexión Ciudadana, que permite acceder a los ciudadanos que carecen de los beneficios de la Internet a los trámites y servicios del gobierno vía telefónica. Para ello se han incorporado nuevas tecnologías como el CRM (Citizen Relationship Management) que permite a la administración mejorar por medio del *Call Center* su capacidad de respuesta para atender las demandas ciudadanas. Cabe señalar que también se ha establecido por primera vez un Observatorio Ciudadano que evalúa la funcionalidad y la eficacia del portal del gobierno, aportando sugerencias y recomendaciones para mejorarlo.

Los mecanismos antes descritos constituyen innovaciones en el campo de la administración pública, e implican un claro propósito por parte del gobierno de atender y satisfacer más oportuna y eficazmente las demandas y necesidades de los ciudadanos, buscando al mismo tiempo consolidar un nuevo tipo de relación y comunicación, más dinámica e interactiva con ellos.

La política que ha desarrollado el gobierno del estado de Nuevo León para promover la participación ciudadana en los asuntos públicos ha sido refrendada con la integración de consejos de participación en muchas de las áreas del gobierno y la administración pública. A la fecha se han constituido ocho consejos en distintas áreas de gobierno,

tales como educación, salud, seguridad pública, etc., adicionales a los creados con los organismos públicos descentralizados de participación ciudadana que incorporan esta figura.

Adicional a esta política, se creó el Consejo Estatal para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad, con el propósito de fomentar y promover en el estado de Nuevo León los valores universales y trascendentes del ser humano, así como una cultura de la legalidad que contribuya al fortalecimiento del estado de derecho y el respeto a las reglas de convivencia armónica en la sociedad.[12] Este consejo tiene el carácter de institución de participación ciudadana integrada por los grupos y organizaciones más representativos de los sectores público, privado y social.

La planeación como eje central de las políticas públicas

El eje central de las políticas del gobierno, incluyendo las relativas a innovación y reforma gubernamental, es el Plan Estatal de Desarrollo 2003-2009,[13] que establece la misión, la visión, los programas y estrategias para transformar a Nuevo León y acceder a una nueva era de bienestar y progreso para sus ciudadanos.

El plan integra un total de 5 programas prioritarios, 5 programas estratégicos y 21 programas sectoriales que llevan a cabo las diferentes dependencias. Para dar sustento al plan, se promulgó y publicó por primera vez, la Ley Estatal de Planeación[14] en el *Periódico Oficial* de fecha 28 de julio de 2004.

El Plan de gobierno define con claridad el rumbo, los objetivos y las estrategias para impulsar el desarrollo económico y social del estado, y al hacerse público y poderse consultar vía internet, obliga al propio estado a cumplir los compromisos y programas establecidos en dicho documento.

[12] Ley para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad del Estado de Nuevo León publicada en el *Periódico Oficial* del 23 de marzo de 2007.

[13] Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009, Gobierno del Estado de Nuevo León.

[14] Ley Estatal de Planeación publicada en el *Periódico Oficial* del 28 de julio de 2004.

Importancia de la planeación regional

Del proceso de planeación estatal se desprende la planeación regional, que constituye una herramienta indispensable ante el fenómeno de la globalización y los imperativos de competitividad de las economías.

Planeación regional supraestatal

Ante la apertura, la globalización y la intensa competencia económica que se dan en el ámbito internacional, los estados no sólo deben contemplar proyectos de desarrollo dentro de sus fronteras, sino ampliar la mira y buscar procesos más amplios de integración y complementariedad, con enfoques regionales que rebasan sus fronteras geográficas territoriales. Es el caso de la estrategia innovadora que ha puesto en marcha el Gobierno de Nuevo León por medio del Programa para la Integración del Desarrollo del Noreste de México y su Vinculación con Texas, que busca crear sinergias y aprovechar las importantes oportunidades de inversión y negocios que representa el estado de Texas, de los más ricos de la Unión Americana. De esta forma, se busca profundizar el proceso de integración económica de los estados del noreste de México, con el vecino estado de Texas, en un esfuerzo de planeación y desarrollo regional que potencia las posibilidades de desarrollo en toda la región, y que busca detonar ciclos acelerados de inversión, tecnología, comercio, servicios, negocios, y desarrollo dinámico en beneficio de todos sus miembros.

Planeación regional intraestatal

El enfoque regional también se desarrolla dentro del propio estado, al haberse definido cuatro regiones básicas: región norte, región centro, región sur, región metropolitana, en donde se llevan a cabo programas en coordinación con sus municipios. De tal forma, éstas pueden asociarse y participar en proyectos productivos más amplios, que también rebasan sus respectivos ámbitos territoriales. Estos nuevos esfuerzos se llevan a cabo por medio de figuras y mecanismos flexibles, como es

el caso de "fideicomisos públicos", que ponen especial atención en la gestión y el desarrollo de proyectos productivos y de infraestructura de trascendencia regional. Es el caso de los fideicomisos, Fidenorte, Fidecitrus y Fidesur, nuevos instrumentos de gestión que, respetando la autonomía municipal, coadyuvan con los municipios en la búsqueda de nuevas oportunidades de inversión y desarrollo, y en la consolidación del proceso de descentralización económica del área metropolitana de Monterrey, que ha crecido en exceso, contrario a lo que sucede en el resto de los municipios del estado.

Desarrollo económico

Los programas de reforma e innovación gubernamental tienen particular relevancia en los procesos de desarrollo económico, pues los gobiernos y las administraciones publicas no sólo deben atender a sus ciudadanos y prestar servicios eficientes y oportunos, sino también generar condiciones de progreso, inversión, bienestar y desarrollo en favor de sus habitantes.

En las décadas pasadas, el desarrollo de Nuevo León se sustentó fundamentalmente en un sólido desarrollo de la industria manufacturera (textil, metalmecánica, cervecera, de acero, vidrio, entre otros). En la actualidad, siendo lo anterior muy importante, resulta no ser suficiente. Las experiencias internacionales confirman que los procesos de desarrollo económico más dinámicos que han llevado a cabo países exitosos como Corea, Irlanda, la India, etc., se basan cada vez más en el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, en la formación de capital intelectual, y en la economía del conocimiento, que hace hincapié en la "mentefactura" y en el establecimiento de nuevas industrias de alta tecnología.[15]

Con base en lo anterior, el gobierno del estado ha puesto en marcha una nueva estrategia de desarrollo económico que preocupa especialmente por los aspectos relativos a la competitividad, la innovación, las empresas de la información y el conocimiento, así como los procesos de investigación y transferencia tecnológicos.

[15] José Natividad González Parás, "La mentefactura para las nuevas economías", *Revista de Administración Pública* 114, Instituto Nacional de Administración Pública.

En este sentido, Nuevo León se ha esforzado por fomentar e incentivar de manera estratégica la inversión productiva nacional y extranjera con base en clusters. Para ello, se ha publicado la Ley de Fomento a la Inversión y al Empleo en el Estado de Nuevo León,[16] en la que se destina un capítulo especial a estos agrupamientos empresariales, los que pretenden conformar polos productivos especializados con ventajas competitivas, así como proponer políticas, estrategias y programas para fomentar la investigación, innovación y desarrollo tecnológico en los diferentes sectores productivos. Con base en ello, se han integrado clusters estratégicos en materia automotriz, siderúrgica, de innovación y energética-gas.

Entre estos esfuerzos destacan el Programa de Consolidación de Monterrey como Ciudad Internacional del Conocimiento,[17] la creación de la primera Ley para el Fomento del Desarrollo Basado en el Conocimiento,[18] la creación del Instituto de Innovación y Transferencia de Tecnología de Nuevo León (I^2T^2) y el establecimiento del primer Parque de Investigación e Innovación Tecnológica, que buscan impulsar en el estado el desarrollo de nuevas industrias de alta tecnología, en sectores innovadores como la biotecnología, la nanotecnología, la mecatrónica, de tecnologías de información y comunicaciones, y salud.

Para llevar a cabo esta estrategia, que busca impulsar la competitividad de Nuevo León y sentar las bases de un nuevo desarrollo, se ha realizado un esfuerzo asociativo en el que participan el gobierno del estado, el sector académico (Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y Universidad de Monterrey), y el sector empresarial. El nuevo Parque de Investigación e Innovación Tecnológica cuenta ya con 11 empresas instaladas y en la actualidad Nuevo León es el estado que más inversión extranjera directa recibe en la república después del D.F., el que tiene las tasas de empleo y construcción de vivienda más altas en el ámbito nacional; el que más ha avanzado en los procesos de digitaliza-

[16] Ley de Fomento a la Inversión y al Empleo en el Estado de Nuevo León, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* del 20 de julio de 2007.

[17] Plan Estatal de Desarrollo 2004 – 2009. Gobierno del Estado de Nuevo León.

[18] Ley para el Fomento del Desarrollo Basado en el Conocimiento, publicada en el *Periódico Oficial* del 19 de marzo de 2004.

ción y el que resultó mejor evaluado en los índices de competitividad, establecidos en el último reporte del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

Otros aspectos innovadores

Reforma de la Justicia

Uno de los factores que impulsan la competitividad económica de los estados es la vigencia del estado de derecho, y la modernización y eficacia de los sistemas de justicia. Al respecto, el gobierno del estado, en coordinación con el poder judicial de Nuevo León emprendió una de las reformas más innovadoras en el ámbito nacional, con el establecimiento de los juicios orales[19] y de los medios alternos de solución de controversias.[20] Nuevo León es el estado líder en esta materia, que recién busca ser introducida en el nivel federal. Esta importante reforma ha permitido mejorar sustancialmente los procesos de procuración e impartición de justicia, disminuir el rezago existente, y transparentar la aplicación de la justicia gracias a estos juicios orales, abiertos, más expeditos, que se celebran públicamente a la vista de todo ciudadano.[21] A la fecha se han instalado 21 juzgados con esta modalidad.

Transparencia y Rendición de Cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas es quizá uno de los cambios más importantes de la vida institucional y moderna de México, considerándose un tema en que hay que profundizar, ya que tiene efecto

[19] *Exposición de Motivos de la Reforma de Justicia Penal en el Estado de Nuevo León*, Poder Judicial de Nuevo León, Consejo de la Judicatura. Compilador: Catarino García Herrera, consejero. Edición 2006.

[20] Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos del Estado de Nuevo León publicada en el *Periódico Oficial* del 14 de enero de 2005.

[21] *Exposición de Motivos de la Reforma de Justicia Penal en el Estado de Nuevo León*, Poder Judicial de Nuevo León, Consejo de la Judicatura. Compilador: Catarino García Herrera, consejero. Edición 2006.

en la participación, y en la democracia y la vida ciudadana. La Ley de Acceso a la Información Pública, en su artículo 9, obliga a publicar en Internet la información más relevante del gobierno y las entidades del sector paraestatal, como son las leyes, los decretos, los reglamentos, las convocatorias a concurso, la organización y el funcionamiento, los presupuestos, las cuentas públicas, los balances generales, la nómina, la relación analítica mensual de pagos hechos a contratistas y proveedores, los dictámenes de las cuentas públicas, entre otros.[22] La ley establece el principio de que toda información del gobierno es pública, salvo los casos expresos de excepción previstos como reservados o confidenciales.

Uno de los aspectos innovadores en materia de transparencia en Nuevo León es el establecimiento del sistema electrónico de solicitudes de acceso a la información, que permite a los ciudadanos formular sus solicitudes de información electrónica y establece, asimismo, la posibilidad de plantear por la misma vía los medios de impugnación ante la Comisión de Acceso a la Información Pública de Nuevo León.[23]

Profesionalización

El último elemento de innovación que se quiere comentar en este trabajo es el relativo a la formación de capital humano y la profesionalización de los servidores públicos de Nuevo León. Este estado ha optado por establecer un sistema de profesionalización del servicio público flexible y dinámico, basado en el desarrollo de competencias laborales; susceptible de evolucionar gradualmente a un sistema formal de servicio civil de carrera conforme se den las condiciones en áreas específicas del gobierno.

Para instrumentar la estrategia de profesionalización, el gobierno del estado de Nuevo León publicó el decreto que establece el Estatuto de Profesionalización para el Servicio Público del Estado de Nuevo

[22] Artículo 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública de Nuevo León, publicada en el *Periódico Oficial* del 21 de febrero de 2003.

[23] Ley de Acceso a la Información Pública, publicada en el *Periódico Oficial* del 21 de febrero de 2003, y su última reforma del 7 de febrero 2007.

León[24] y al mismo tiempo da vida al Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos, y que busca impulsar el desarrollo de los funcionarios y servidores públicos a partir de cuatro grupos de competencias fundamentales: *a)* directivas y gerenciales, *b)* de vocación y compromiso con el servicio público, *c)* básicas o generales y *d)* técnicas o específicas.

El instituto de nueva creación ha llevado a cabo un plan estratégico que deberá mejorarse en los años por venir, pero que parte de la idea fundamental de que las administraciones públicas y los gobiernos exitosos sólo se construyen con servidores públicos profesionales, comprometidos con los principios de legalidad, ética, transparencia, eficiencia y eficacia en el ejercicio de las administraciones públicas.

Conclusión

Hemos expuesto algunos de los conceptos, ideas y rasgos fundamentales del Programa de Innovación y Reforma que ha puesto en marcha el gobierno de Nuevo León para modernizar la administración pública, hacer más eficientes sus procesos y servicios, atender mejor a sus ciudadanos y sentar nuevas bases para impulsar el desarrollo económico y social en la entidad. Sin duda, es aún muy pronto para medir el efecto de estas reformas, algunas de las cuales ameritan ajustes o requieren ser profundizadas para rendir mejores resultados; sin embargo, el caso de Nuevo León es interesante, pues implica una estrategia integral para modernizar el gobierno y sentar nuevas bases para el desarrollo económico y social a partir del proceso de innovación y competitividad gubernamental. Pensamos que las orientaciones fundamentales de este nuevo modelo de gestión pública van en la dirección correcta. En efecto, la experiencia nos confirma que los gobiernos modernos y exitosos son aquellos que se caracterizan por estar orientados a satisfacer más eficaz y eficientemente las demandas y necesidades de sus ciudadanos, los que incorporan en forma creciente la participación y colaboración ciudadana en las tareas y funciones públicas, los que buscan mejorar

[24] Decreto que establece el Estatuto de Profesionalización para el Servicio Público del Estado de Nuevo León, publicado en el *Periódico Oficial* del 22 de agosto de 2007.

en forma permanente su organización, sus procedimientos, métodos y sistemas para mejorar los servicios públicos, los que están abiertos a la innovación e incorporan en mayor medida las nuevas tecnologías de información y comunicación para mejorar su actuación, en suma, los que se comprometen con hacer valer los postulados de legalidad, transparencia y rendición de cuentas en la actuación gubernamental y que facilitan el proceso de evaluación de las políticas y programas públicos, legitiman la actuación del gobierno y consolidan una mejor gobernanza en las sociedades. Asimismo, aquellos gobiernos que están conscientes de los importantes retos que imponen la globalización y la competitividad de las economías, y que asumen plenamente su rol de promover activamente el desarrollo económico y social, en beneficio de sus gobernados.

Dr. Alejandro Treviño Martínez
Presidente del Instituto de Administración Pública de Nuevo León
Director General del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos
Profesor de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey

Bibliografía

Exposición de Motivos de la Reforma de Justicia Penal en el Estado de Nuevo León. Poder Judicial de Nuevo León, Consejo de la Judicatura. Catarino García Herrera (comp.). Edición 2006.

Decreto que establece el Estatuto de Profesionalización para el Servicio Público del Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial*, 22 de agosto de 2007.

Decreto que Reglamenta la Organización Administrativa y Funcional de la Corporación de Proyectos Estratégicos de Nuevo León, *Periódico Oficial*, 12 de octubre de 2004.

Ley de Acceso a la Información Pública de Nuevo León, *Periódico Oficial*, 21 de febrero de 2003.

Ley de Desarrollo Social para el Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial*, 16 de octubre de 2006.

Ley de Fomento a la Inversión y al Empleo en el Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial*, 20 de julio de 2007.

Ley de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, *Periódico Oficial*, 15 de diciembre de 2006.

Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos del Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial*, 14 de enero de 2005.

Ley del Consejo de Desarrollo Social, *Periódico Oficial*, 19 de diciembre de 2003.

Ley del Instituto de la Vivienda de Nuevo León, *Periódico Oficial*, 24 de diciembre de 2003.

Ley del Instituto Estatal de Cultura Física y Deporte, *Periódico Oficial*, 24 de diciembre de 2003.

Ley del Instituto Estatal de la Juventud, *Periódico Oficial*, 24 de diciembre de 2003.

Ley del Instituto Estatal de las Mujeres, *Periódico Oficial*, 17 de noviembre de 2003.

Ley Estatal de Planeación, *Periódico Oficial*, 28 de julio de 2004.

Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial*, 9 de octubre de 2003.

Ley para el Fomento del Desarrollo Basado en el Conocimiento, *Periódico Oficial*, 19 de marzo de 2004, con una reforma el 22 de junio de 2005.

Ley para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad del Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial*, 23 de marzo de 2007.

Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009, gobierno del estado de Nuevo León.

CONCLUSIONES

LA GERENCIA PÚBLICA EN AMÉRICA DEL NORTE

María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez

S4S 699153

Los materiales discutidos en el seminario organizado por El Colegio de México y editados en este libro permiten un acercamiento tanto a experiencias como a análisis de temas vinculados con la gerencia pública desde una visión regional. La inquietud central aquí es averiguar en qué medida preocupaciones vinculadas con la función pública, el servicio civil, el uso de medios electrónicos en las administraciones públicas, el desarrollo de gobiernos locales, la generación de innovaciones y la gestión de programas sociales, son compartidas por los gobiernos y sociedades de la región norteamericana, integrada por Canadá, Estados Unidos y México. Pero también, en qué medida países que forman parte de un acuerdo comercial de la envergadura del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), enfrentan cambios y retos en las administraciones públicas de manera autónoma, considerando sus exigencias internas por encima de la relación y hasta la vinculación que debieran tener con sus socios.

El libro ofrece respuestas múltiples; existen temas en los que los gobiernos de los tres países parecen encontrar mayor posibilidad de entendimiento, acuerdo e incluso acciones conjuntas, y otros en los que responden de manera diferente, aun ante estímulos parecidos, o toman caminos francamente diferenciados y hasta alternativos. Las similitudes aparecen con más frecuencia entre los dos países de desarrollo económico sostenido, Canadá y Estados Unidos, y resulta más difícil encontrarlas respecto a lo que ocurre en México.

Aunque se reconoce que la Nueva Gerencia Pública (NGP) es un cuerpo conceptual aún sin definiciones acabadas y únicas, este volumen plantea una pregunta central acerca de su efecto en la región.

En los tres países las ideas se han adoptado sin entusiasmo, pero han favorecido importantes impulsos democratizadores y participativos, que no se encuentran de manera tan evidente en otros contextos. De igual forma, en los tres países se registran esfuerzos para situar al ciudadano o "cliente" de los servicios en el centro de atención de las administraciones públicas, apareciendo fuertes matices en las acciones que cada uno de los gobiernos ha emprendido para logar dicha transformación. Estos matices incluso pueden desembocar en diferencias al segmentar la actividad pública y fijar la atención en aspectos particulares como la administración de recursos humanos, la provisión de servicios o los controles financieros.

Las tres experiencias arrojan explicaciones que corroboran que en los cambios que experimentaron las administraciones públicas conviven la agenda tradicional de reforma administrativa y la nueva agenda. Cabe destacar que a pesar de los esfuerzos dirigidos a establecer un gobierno mínimo, en muchos casos las administraciones públicas han crecido y han desdoblado controles, lográndose en el mejor de los casos (Estados Unidos) un gobierno "limitado", pero activo, aunque no necesariamente austero. Las transformaciones tocan las estructuras de la función pública introduciendo la necesidad de que los funcionarios de carrera desarrollen "capacidades gerenciales" al requerirse mayor conocimiento experto. Sin embargo, esta presión en ocasiones favoreció la incorporación de cuerpos asesores externos que acabaron por debilitar la función pública que se intentó fortalecer. De igual manera, la operación sobre supuestos más descentralizados enfrenta a uno de los principios administrativos tradicionales sobre el que se construyó buena parte del andamiaje existente: la necesidad de control por parte de los ministros o responsables de las agencias centrales. Las experiencias demuestran que a pesar de reconocerse las virtudes de la delegación, o en su caso devolución, no se ha superado la idea de que el control sigue siendo indispensable para imprimir coherencia y consistencia en la acción gubernamental. En síntesis, se requieren mejores equilibrios entre la tarea de los ministros y la de los funcionarios. La combinación de prácticas tradicionales y nuevas también se observa en la adecuación o puesta en marcha de sistemas de servicio de carrera. Se mantiene el criterio del mérito, pero se introducen mecanismos que buscan favorecer la competencia de y entre los funcionarios públicos.

Otra conclusión que se desprende del análisis regional es que los tres países han introducido cambios pero con distintas velocidades. En el tema de servicio civil de carrera, los países que contaban con esquemas añejos y de rancia tradición, Canadá y Estados Unidos, están en franco proceso de revisión para volverlos sistemas más flexibles y abiertos en términos de responsabilidad, rendición de cuentas y escrutinio público. En el caso mexicano, el esquema de carrera profesional se instauró recientemente en abril de 2003, lo que sin duda obliga a establecer criterios diferentes para analizar preocupaciones e impactos comunes. Otra diferencia se encuentra en las motivaciones que han impulsado los cambios. En el caso estadunidense, la función pública se flexibiliza como resultado de los ataques terroristas del 11 de septiembre, mientras que en Canadá resulta fundamental renovar cuadros debido al envejecimiento de la fuerza laboral y a la competencia creciente de talentos entre sector público y privado. Finalmente, la función pública en México habrá que enfrentar la imperiosa necesidad de profesionalizarse.

De igual forma, las diferencias aparecen en cuanto se comparan las motivaciones o razones esgrimidas para impulsar las reformas. Para el caso mexicano es claro que, más que responder a la ola modernizadora consistente con las ideas de la NGP, se explican a partir de procesos de mayor envergadura, como la liberalización económica o la democratización política. La presión provenía de la necesidad de reducir costos o de introducir mecanismos de rendición de cuentas. En el caso de Canadá y Estados Unidos, los impulsores de la reforma parecen más asociados a los temas de la eficiencia, la flexibilidad y la exigencia de ofrecer resultados sensibles a las necesidades ciudadanas. Sin embargo, sí aparece en los tres países la preocupación por lograr mejor alineación entre desempeño individual y el de las agencias, buscando mejorar el de la administración pública y sus resultados.

Se encontraron avances importantes en los tres países respecto al uso de las tecnologías de información como herramientas para mejorar la capacidad de gobierno, particularmente al desarrollar proyectos como el e-gobierno. Al acudir a esas herramientas se buscaron objetivos similares: mejorar los servicios que se ofrecen a los ciudadanos, volver más eficiente y económica la operación gubernamental en el largo plazo, ofrecer respuestas más oportunas y hasta recuperar

la confianza en el gobierno. Las diferencias aparecen en cuanto a la cobertura o respecto a qué tanto se fortalece la participación de la sociedad en la toma de decisiones. Para incentivarla se requiere poner en marcha capacidades especiales y generar mecanismos eficaces que permitan jerarquizar y discriminar información, resaltándose la importancia del papel de los seres humanos que utilizan la máquina y no, como suele entenderse de manera errónea, en sentido inverso.

Cambios evidentes y trascendentes han tenido lugar en los gobiernos locales. Esta tendencia se aprecia en los tres países, debido –entre otras razones– a que son espacios más abiertos y permeables a la experimentación y la innovación, resultado, sin duda, de su dimensión, de la cercanía con la sociedad, y de la presión para superar restricciones legales y presupuestales. La dinámica en estos niveles de gobierno ha sido cada vez más intensa, lo que ha repercutido en el hecho de que tanto gobierno como sociedad contribuyan a fortalecer espacios de convivencia democrática, a diseñar y ejecutar mejores políticas y programas, y a generar mayor compromiso en la provisión oportuna y eficaz de los servicios públicos. En los tres países existe un esfuerzo por delimitar más claramente competencias legales y jurisdiccionales, además de introducir mayor flexibilidad en la toma de decisiones. También en los tres aparecen ejemplos de cooperación formal entre gobiernos locales para llevar a cabo tareas comunes, así como la apertura a mercados e influencias internacionales.

Al igual que en otros temas, empero, aparecen también diferencias en la velocidad que se imprime a los cambios y en la magnitud de los resultados. En términos generales se puede afirmar que se ha avanzado sustantivamente en temas como la flexibilización de la operación interna de los gobiernos locales, la puesta en marcha de mecanismos de cooperación con actores externos, y el establecimiento de indicadores para medir el desempeño, sobre todo en Canadá y Estados Unidos, puesto que en México se ha avanzado a un ritmo más lento. Pero aparecen otros temas en los que los resultados distan de ser significativos, como pueden ser los cambios en manejo de personal y la gestión financiera.

También se registraron experiencias en relación con el tema de la innovación, al que, de alguna manera, le abrió la puerta la adopción de enfoques modernos, tanto los inspirados en las ideas de la NGP, como

en los que resaltaron la necesidad de democratizar la administración pública. El supuesto en el que confluyen prácticas puestas en marcha en los tres países es que los gobiernos deben explicar su actuación por los resultados que ofrecen a la sociedad y no por la cantidad de insumos que consumen. De ahí que la innovación responda al imperativo de volver más eficiente y eficaz la administración pública, introduciendo esquemas novedosos y soluciones diferentes a las utilizadas tradicionalmente para enfrentar problemas del gobierno contemporáneo.

Para ejemplificar algunos de los cambios se hace referencia, en el caso canadiense, por ejemplo, a la incorporación creciente de agencias autónomas y de nuevas formas de asociación público-privado, lo que ha provocado una creciente preocupación por la pérdida de control y, de manera paradójica con lo que la teoría sugiere, con el debilitamiento de los mecanismos de rendición de cuentas. En relación con el grado de satisfacción del usuario con los servicios que recibe, los esfuerzos puestos en la medición han arrojado buenos resultados; empero, no se puede afirmar lo mismo respecto de la medición del desempeño, en la que la tarea previa de establecer indicadores se ha dificultado en distintos grados en los tres países.

El tema de la gerencia social –entendida como la combinación de conocimientos, técnicas y habilidades necesarias para la conducción de programas y la provisión de servicios sociales– resulta particularmente relevante, sobre todo a la luz de las fuertes redefiniciones que ha sufrido la política de bienestar. A pesar de que se trata de un área menos receptiva a las nuevas ideas y corrientes sobre los cambios en las administraciones públicas, tampoco ha resistido la introducción de prácticas vinculadas con la asociación de agentes privados y públicos o incluso con la práctica de subcontratar algún servicio. De hecho, se hacen cuestionamientos severos a la viabilidad de sistemas de salud soportados de manera exclusiva con financiamiento público. La gestión social podría encaminarse hacia una regional, en la medida en la que estuviera respondiendo tanto a decisiones judiciales como a las obligaciones adquiridas a partir de la firma del acuerdo comercial de América del Norte. Con ello se estaría abriendo el sector de la salud a un mercado que no se limitara sólo a la entrada de proveedores, sino a uno efectivamente competitivo en otras áreas.

Se analizan las condicionantes políticas que intervienen en las decisiones de diseño, cobertura y recursos de los programas que repercuten en que los resultados no sean los esperados. Éstas se ponen en marcha limitando normalmente la autonomía de los funcionarios encargados de su instrumentación o circunscribiéndolos a la utilización de indicadores de medición que no responden cabalmente a sus objetivos, con lo que se atenta contra el principio de atender las necesidades de las poblaciones que más necesidad tienen de ser atendidas. La capacidad de los sectores sociales se ha debilitado ante la tendencia a sustituir gestores sociales por gerentes, que si bien pueden eventualmente administrar mejor los programas, desconocen las características de la población y no poseen la sensibilidad necesaria para desarrollar compromisos que van más allá de la eficaz gestión, por ejemplo, de recursos. También se cuestiona hasta qué punto estos programas son una demanda sentida de la población o sector marginado, o, hasta dónde se entienden como una responsabilidad ética de los funcionarios.

En síntesis, los textos presentados en este libro ofrecen evidencia suficiente para entender los profundos cambios que están sufriendo las administraciones públicas en la región de América del Norte. De igual forma, aparecen las explicaciones de las distintas velocidades y magnitudes de los cambios en Canadá, Estados Unidos y México, lo que permite encontrar algunas similitudes, pero también profundas diferencias. Las distintas interpretaciones nacionales sobre los temas relacionados con la gobernanza, la nueva gerencia pública o el desarrollo de capacidades de gobierno están presentes tanto en la teoría como en la práctica de las administraciones norteamericanas. La evidencia extraída de los textos permite afirmar que, si bien existen preocupaciones comunes en los tres países en temas de gestión, la manera de enfrentarlas y de generar soluciones difiere más entre los países de distinto grado de desarrollo (México y Estados Unidos o Canadá), que entre los que se asemejan más (Canadá y Estados Unidos). Sin embargo, también se registran paradojas en el sentido de que administraciones que gozan de buena reputación han puesto en marcha procesos muy importantes de cambio (Canadá y Estados Unidos), mientras que en aquella cuya reputación no es necesariamente buena (México), los cambios han sido más graduales y menos profundos. De igual forma, los textos ponen en evidencia que la respuesta en los tres

países es diferenciada en velocidad y magnitud; en Canadá y Estados Unidos, que cuentan con servicios civiles de carrera añejos, se están introduciendo cambios para flexibilizarlos, mientras que en México está apenas arrancando.

Con la publicación de este texto se busca despertar interés en un diálogo regional que favorezca la generación de ideas y prácticas que puedan gradualmente acercarse para desprender enseñanzas más directas que permitan en los tres países administraciones públicas con mejores desempeños, sistemas de función pública eficientes y más comprometidos con su vocación de servicio y un mejor entendimiento entre los gobiernos y la ciudadanía.

AUTORES

B. Guy Peters, Universidad de Pittsburgh.
María Fernanda Somuano, El Colegio de México.
Peter Aucoin, profesor "Eric Dennis Memorial" de Gobierno y Ciencias Políticas, profesor de Administración Pública, Dalhousie University.
Laurence E. Lynn, Jr., Escuela de Gobierno y Servicio Público, Texas A&M University.
Guillermo Cejudo Ramírez, Profesor de la División de Administración Pública del CIDE.
María Barrados, presidenta, Comisión del Servicio Público de Canadá.
Dan G. Blair, subdirector, Oficina de Administración de Personal de Estados Unidos.
José Luis Méndez, Profesor del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.
Darrell M. West, Centro Taubman de Política Pública, Brown University.
Elisabeth Richard, Obras Públicas y Servicios Gubernamentales de Canadá.
Abraham Sotelo, Secretaría de la Función Pública.
Mark A. Abramson, director ejecutivo, The IBM Center for Business of Government y Flora Rodríguez-Mann, consultora IBM Business Consulting Services.
David Siegel, profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Brock.
Enrique Cabrero Mendoza y José A. Peña Ahumada, Director y Profesor respectivamente del CIDE.
James Iain Gow, Departamento de Ciencia Política, Université de Montréal.

Shelley H. Metzenbaum, profesora visitante de la Universidad de la Escuela de Política Pública de Maryland.

Jesús Mesta Delgado, subsecretario de la Función Pública, 2000-2006.

Gregory P. Marchildon, catedrático y profesor de Canada Research, profesor de la Escuela de Graduados en Políticas Públicas, Universidad de Regina.

Evelyn Z. Brodkin, Universidad de Chicago.

Ernesto Velasco Sánchez, director general, Cívicus, Consultores en Gestión Pública y Social, S.C.

Alejandro Treviño Martínez, presidente del Instituto de Administración Pública de Nuevo León.

La Gerencia Pública en América del Norte.
Tendencias actuales de la reforma administrativa en
Canadá, Estados Unidos y México
se terminó de imprimir en el mes de febrero de 2009
en los talleres de La Buena Estrella Ediciones, S.A de C.V.
Amado Nervo 53-C, col. Moderna,
03510 México, D.F.
Portada: IrmaEugenia Alva Valencia.
Tipografía y formación: Gabriela Oliva Quiñones.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

En las últimas décadas, el campo de la gerencia pública ha visto un nuevo dinamismo poco usual. La imagen del gobierno como una serie de estructuras anónimas, inflexibles, una exactamente igual a las demás, dominadas por la rutina y el desánimo con todas sus gamas de grises, ha dado paso a una imagen multicolor, llena de cambios más o menos acelerados, donde la reflexión y el debate sobre las alternativas disponibles para administrar lo público presentan una inusual pasión. Al mismo tiempo, el conocimiento que tanto los académicos como los profesionales de la Gerencia Pública tenemos sobre lo que pasa en el mundo y en los países de nuestra propia región es muy limitado. A pesar de que hoy los desarrollos tecnológicos, la creación de alianzas y asociaciones comerciales y políticas y la intensa actividad de los organismos internacionales ha facilitado el intercambio de ideas, aún no se han logrado consolidar comunidades de conocimiento y aprendizaje en la región de América del Norte como las que existen en Europa o entre los países del *Commonwealth*. El libro que tiene en sus manos pretende ser una primera contribución al desarrollo de ese tipo de intercambios regionales que, tenemos la esperanza, permitan fortalecer a los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México, así como asegurar una mejor respuesta a las necesidades de nuestras sociedades.

ISBN 607-462-010-
9 786074 620108

EL COLEGIO DE MÉXICO

IAP NUEVO LEÓN