

ADOPCIÓN INTERNACIONAL DEL NPM: HACÍA UN ENFOQUE EN LOS RESULTADOS.

Josep L. Cortes
Universitat de les Illes Balears
Dpt. Economía Aplicada
email:jlcortes@uib.es

RESUMEN

La mayoría de países occidentales iniciaron en la década de los ochenta un importante proceso de cambio su gestión pública. Reformas que se han denominado Nueva Gestión Pública o New Public Management (NPM). Aunque la profundidad y ámbito de los cambios en cada país no son los mismos, sí que presentan unas características comunes. Este trabajo repasa dichas características; su implantación a nivel internacional, no exenta de dificultades, y cómo debería ser; como superar las resistencias que pueden aparecer; y cuales son los pasos que se están dando actualmente.

ABSTRACT

Most western countries started to reform their public management in the eighties. These reform processes are known as New Public Management (NPM). Although, the depth and scope of the changes are not the same in all countries, they show common characteristics. This paper reviews such characteristics; their international establishment which is not exempt from difficulties and how it should be; how overcoming the resistance that could arise, and the steps that have been taken nowadays.

Palabras clave: Gestión Pública, Gestión de Resultados, Sector Público

Key Words: Public Management, Results based Management, Public Sector

Código JEL: H10, H30, H61

1. UN PROCESO DE REFORMAS A NIVEL INTERNACIONAL

Hoy en día son muchos los países, principalmente los del ámbito anglosajón, que han reformado o están reformando su administración pública para responder al creciente aumento de las expectativas y demandas de sus ciudadanos. Dichas reformas se englobarían dentro de lo que se denomina New Public Management (NPM), y están orientadas a sustituir la tradicional administración burocrática y preocupada casi exclusivamente por el control de los inputs y la legalidad, por un nuevo modelo de gestión enfocado en los resultados, en incrementar el valor de los servicios prestados, así como en la evaluación de la economía, eficacia, eficiencia e impacto social de los servicios públicos. Cada vez más hay una mayor flexibilidad administrativa, una progresiva descentralización del sector público, y las agencias y departamentos se sitúan en una mejor posición para manejar los recursos de una manera eficaz y eficiente. Con estas reformas se pretende también restaurar la confianza de los ciudadanos en los gobiernos y la salud del sistema democrático, bastante cuestionada en los últimos tiempos.

Se han producido importantes reformas en diferentes países con una avanzada economía e instituciones políticas democráticas, principalmente del ámbito anglosajón, como Nueva Zelanda, Australia, el Reino Unido, los Estados Unidos, Suecia, Canadá, y en menor medida Francia, más recientemente España, y a finales de los años 90 la mayoría de los países suramericanos y del sudeste asiático. Sorprendentemente el tipo de reformas es similar en países tan diferentes, sin embargo hemos de decir que la línea de reforma no es homogénea, hay diferentes grados de aplicación según los países. En algunos se profundiza más en unos aspectos que en otros, la velocidad de cambio difiere bastante y existen distintos puntos de partida. Cada país ha desarrollado sus propias iniciativas de acuerdo con su entorno socioeconómico, y los beneficios tardarán más en conseguirse en aquellos donde las tradiciones están más arraigadas. Reformas que aún continúan hoy en día, y en algunos países están aún en sus primeras fases.

En algunos países con una configuración federal, las reformas no se han producido por igual en todos sus niveles de gobierno, por ejemplo en España y Australia. En algunos casos se producen primero reformas a nivel local y luego a nivel central, como

por ejemplo el Reino Unido en el establecimiento de indicadores de performance¹, las iniciativas de modernización de la gestión de algunos estados australianos, las reformas emprendidas en los cantones suizos, o el modelo de gestión desarrollado en la ciudad holandesa de Tilburg². Por otro lado, en otros países como España las reformas han tenido lugar primero en el gobierno central.

Hood (1995) clasifica los países en tres grupos según el ámbito, énfasis y rapidez en la implantación de las reformas.

- Países líderes: Nueva Zelanda, Australia, Suecia, el Reino Unido y Canadá;
- Países seguidores: Estados Unidos, Francia, Dinamarca, Holanda, Austria, Finlandia, Italia y Portugal
- Países rezagados: Grecia, España, Alemania, Suiza, Japón y Turquía.

Puede decirse que Nueva Zelanda es el país que ha llevado más lejos las ideas del NPM en la reforma de su sector público. Más aún, destaca por la rapidez en su implantación. Las reformas empezaron a final de la década de los 80, más tarde que países como Australia o el Reino Unido, y en apenas 5 años estaban totalmente implantadas. Por ello es un país de referencia por los países que están llevando a cabo reformas en su sector público.

Las reformas empiezan en 1984 con la llegada del partido laborista al gobierno y siguieron con los gobiernos conservadores durante la década de los 90. Sus principios fueron reducir el Sector Público, e introducir la eficiencia, transparencia y responsabilidad en la gestión pública. Se implantó al Teoría de la Agencia, estableciendo una relación entre los departamentos y el gobierno en base a contratos de compra y gran flexibilidad en sus actuaciones. Desde 1994 ha adoptado un presupuesto basado en los resultados y con el criterio de recursos o devengo.

¹ Al utilizar el término performance no estamos refiriendo a la evaluación de los resultados en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad. El término “performance” fue aceptado a nivel internacional como el más adecuado para describir la actuación de las entidades y los servicios públicos por el XII Congreso de la International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), celebrado en Sydney en 1986. El concepto de “performance” no suele ser traducido correctamente en la mayoría de idiomas latinos, utilizando términos genéricos como “results/résultats/resultate/resultados/resultater”. Ocurre lo mismo con otros términos como “accountability”, “governance”, “output” u “outcome”, para poner un ejemplo. Por ello si el concepto en castellano puede ser confuso emplearemos la terminología anglosajona

² El modelo de la ciudad de Tilburg se desarrolló entre 1985 y 1995 y fue seguido por diversas ciudades alemanas y danesas (Van der Poel, 2001; Hendriks y Tops, 1999).

Australia es considerado un país innovador en el campo de las reformas del sector público. Actualmente la gestión se centra en los outcomes, donde los gestores de las agencias y departamentos son responsables tanto por los outputs como por la contribución que hacen éstos a los outcomes planeados. Ha adoptado un presupuesto basado en los resultados y con el criterio de recursos o devengo desde el ejercicio 1999-2000. Las reformas empezaron con el gobierno laborista en 1983 y tuvieron su gran impulso con la coalición conservadora en 1996. Hay que destacar la iniciativa de algunos estados australianos, especialmente New South Wales y Victoria.

Canadá ha sido otro de los países líderes en la introducción de reformas en su sector público. Se han producido importantes progresos en reducir los controles centralizados e introducir la flexibilidad en la gestión, así como en adoptar un enfoque en los resultados. Tras intentos en los años 80 de reformas departamentales, en los 90 se llevaron a cabo importantes reformas en la gestión de los departamentos y el papel de los empleados públicos encaminadas a mejorar la prestación de los servicios públicos, hacer el gobierno más eficiente y consolidar la responsabilidad (o accountability). Desde 1996 la gestión está centrada en los resultados, estando previsto adoptar un presupuesto de recursos o devengo en los próximos años.

En el Reino Unido con la llegada al gobierno del partido conservador de Margaret Thatcher en 1979 se empezaron toda una serie de reformas encaminadas a reducir el tamaño del sector público, así como de acercar la prestación de servicios al ciudadano, con un enfoque en la eficiencia y la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos. En este sentido fue importante la creación de agencias mediante la iniciativa Next Steps de 1988. Las reformas continuaron con el gobierno de John Major en 1990, y han tenido un nuevo impulso con el nuevo gobierno laborista de Tony Blair en 1997. Hay que destacar los recientes papeles blancos Modern Public Services for Britain – Investing in Reform (Cm 4011, 1998) y Modernising Government (Cm 4310, 1999), y la adopción de la contabilidad y presupuesto de recursos (RAB) para el ejercicio 2001-2002.

El gran impulso en la adopción del NPM en la administración federal de los Estados Unidos se dio en 1993 con la iniciativa National Performance Review (NPR) del gobierno de Bill Clinton y Al Gore, aunque los gobiernos anteriores ya habían dado

algunos pasos en este sentido, como el proceso de reducción del Sector Público de la administración Reagan. Esta iniciativa pretendía reinventar el gobierno, siendo su lema “crear un gobierno que funcione mejor y cueste menos”. Consecuencia de ello fue la aprobación de la Government Performance and Results Act (GPR) de 1993, que introduce la Gestión de Resultados en las agencias federales desde 2000.

En este sentido, en la actual Agencia Presidencial (OMB, 2002) del presidente Bush figuran 5 iniciativas dentro del proceso de reforma del NPM y la gestión por resultados. Su aplicación está en fase inicial, y son:

1. Integración del Presupuesto y los Resultados.
2. Gestión Estratégica del Capital Humano.
3. Competencia, lo que incluye la comparación de costes.
4. Expandir el Gobierno Electrónico.
5. Mejorar los resultados Financieros.

En los últimos años países como Holanda y Suecia han dado importantes pasos en sus reformas. En este sentido han decidido adoptar una gestión y presupuesto centrado en los resultados y el enfoque de recursos o base de devengo para todo el gobierno.

Frente a estos países, se encuentran otros, como España y otros países europeos, donde las reformas son más tímidas y aún queda bastante camino por recorrer. En España ha sido tras la entrada en el gobierno del Partido Popular en 1996 cuando la administración pública entra en un proceso de modernización y simplificación. Diversas leyes recalcan que el servicio a los ciudadanos con criterios de transparencia, eficiencia y calidad es el principio básico que justifica la existencia de la Administración y que debe presidir su actividad. En este sentido el Ministerio de Administraciones Públicas publicó en el año 2000 el Libro blanco para la mejora de los Servicios Públicos - una nueva Administración al Servicio de los Ciudadanos.

Varias causas suelen argumentarse para explicar las diferencias entre los países (Olsen y Peters 1996; Hood, 1995). Suele argumentarse que son mayores los cambios en los países con gobiernos de derechas, pero Suecia es un ejemplo de gobierno de izquierdas impulsor de reformas, y en Nueva Zelanda los cambios de gobierno no han supuesto un cambio en las reformas. Otro argumento es los posibles problemas financieros que pueda tener el país. Esto es cierto en muchos casos, pero no en todos,

Australia inició las reformas sin pasar por ninguna crisis económica. Las diferencias pueden explicarse por:

- La motivación política y la oportunidad del momento para realizar el cambio (Hood, 1995). En este sentido existen más posibilidades de efectuar reformas si el gobierno es nuevo y hay crisis
- La formación gestora de los políticos (Hood, 1995)
- La procedencia de los gobernantes. Si ya tuvieron responsabilidades en gobiernos regionales o en otros ejecutivos suelen aportar menos ideas nuevas que aquellos que provienen del sector privado.
- El sistema parlamentario, existiendo una mayor dificultad cuando el jefe de gobierno difiere de la mayoría parlamentaria (Estados Unidos)
- La estructura administrativa, institucional y organizativa existente
- El sistema constitucional y legal, junto con la tradición y visión del papel del sector público del país

Es frecuente escuchar el argumento de que las reformas se han aplicado rápidamente y con éxito en Nueva Zelanda, pero que su modelo no se puede exportar porque, entre otras razones, es un país pequeño, con poca población, unicameral, con sólo dos niveles de gobierno, lo cual no se da en el resto de países. Sin embargo, si aceptáramos este argumento, ¿por qué no se ha aplicado en ninguna Comunidad Autónoma de España?, por poner un ejemplo de gobiernos regionales³ con características similares, por no decir idénticas a Nueva Zelanda. El argumento para no aplicar ciertas reformas sea quizás que los ciudadanos no estén acostumbrados al nuevo tipo de gestión y no se fíen, o no entiendan que los cambios propuestos van en su beneficio, y que los políticos crean que pierden control.

Esta preocupación por implantar reformas en la gestión pública ha alcanzado nivel mundial y los organismos internacionales buscan soluciones que sean de amplia aplicación. Así, el Fondo Monetario Internacional (IMF) (1998) ha establecido una serie de líneas o actuaciones a seguir que permitan alcanzar unos niveles de transparencia adecuados, que se conoce como “Code of Good Practices on Fiscal Transparency—Declaration on Principles”. La OCDE, a su vez, ha establecido un área de estudio denominada PUMA (Public Management Administration) donde se recogen múltiples

estudios sobre las reformas de la Administración Pública en la mayoría de países de la OCDE, además del proyecto SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) para los países del este de Europa que quieren formar parte de la Unión Europea. Otras organizaciones como el International Consortium on Governmental Financial Management (ICGFM) también están contribuyendo al fomento y mejora de las técnicas de gestión de las administraciones públicas.

A continuación analizamos los principales aspectos del NPM y las tendencias actuales, destacando los recientes cambios que se están produciendo en el enfoque presupuestario.

2. CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Las principales razones para plantearse una reforma del papel y las actuaciones de las Administraciones Públicas las podríamos englobar en las siguientes:

- Presiones presupuestarias, que plantean la mejora en la calidad del servicio público como un método de reducir costes
- Mayor exigencia ciudadana de mejores servicios públicos
- Reconocimiento de que una mayor responsabilidad, innovación y eficiencia en el Sector Público mejorará la economía en general
- Presiones para aumentar la legitimidad y transparencia del gobierno a través de la especificación de los derechos de los ciudadanos respecto a los servicios públicos
- Nuevas posibilidades tecnológicas para mejorar la calidad de los servicios
- Cambios en las teorías de gestión del sector privado, consideradas como relevantes y transferibles al sector público. Se tiene la idea de lo que ha sido posible en el sector privado es posible en el sector público.
- Idea de que el mercado suele ser más eficiente y eficaz que la burocracia. La competición y soberanía del consumidor para elegir proveen incentivos para reducir costes, lo cual está ausente en el modelo burocrático de administración.
- Presiones internas, no sólo presupuestarias o económicas, también la proliferación de estudios universitarios y la presión de las instituciones auditoras para que se realicen dichas reformas.

³ Alguna provincias de Canadá han aplicado reformas similares a las de Nueva Zelanda (Schwartz, 1997).

- Presiones externas. Por ejemplo, la Unión Europea, en vista a la unión monetaria, presionó a sus países para que mejoraran la eficiencia y revisaran el papel y funciones del Estado. Presiones también de organismos internacionales, como la OCDE, IMF y Banco Mundial. Estos organismos con la publicación de comparaciones entre países, incentivan a los menos favorables para que inicien algunos cambios.

Ahora bien, el NPM no puede verse sólo como un simple conjunto de reformas. Implica, un cambio de cultura, una transformación del Sector Público y de su relación con el gobierno y la sociedad. Este nuevo paradigma se puede resumir en cuatro principios que representarían el cambio del pasado al futuro (Losada, 1997):

1. De una Administración Expansiva a una Administración Equilibrada. La Administración Pública debe ser flexible, capaz de adaptar sus contenidos y los instrumentos de actuación a la dinámica que le marca la sociedad.
2. De una Administración Cerrada en sí misma a una Administración Relacional. Se debe evitar la dispersión administrativa y la existencia de multitud de organizaciones no coordinadas entre ellas. La Administración debe actuar y relacionarse con los otros sectores de la sociedad.
3. De una Administración Neutral a una Administración Competitiva. No basta garantizar los servicios públicos, sino que deben hacerse en las condiciones que la sociedad requiere para no entorpecer su funcionamiento ordinario. La Administración debe ser más eficaz, más flexible y con un comportamiento más claro.
4. De una Administración Indiferente a una Administración Responsable ante la Sociedad. Accountability es la palabra clave de la nueva Administración. Una cultura de accountability significa repensar los valores del servicio público. Ante el énfasis tradicional en la observación del procedimiento, se debe subrayar la obtención de resultados como complemento necesario. Ante la despreocupación por la utilización de los recursos, se debe promover la conciencia por el coste que representan. Y ante la tendencia a eludir responsabilidades, se debe premiar el sentido emprendedor y de responsabilidad por la gestión.

Sus principales características estando todas ellas interrelacionadas, podrían resumirse en los siguientes:

1. Desregulación
2. Descentralización
3. Orientación de mercado
4. Resultados-Performance
5. Capacidad estratégica
6. Responsabilidades
7. Presupuesto por objetivos
8. Orientación al cliente
9. Transparencia
10. Cambio cultural

2.1. DESREGULACION

Frente al tradicional exceso de reglas y normativas centradas casi exclusivamente en los aspectos presupuestarios y de cumplimiento de la legalidad, se pone un mayor énfasis en el establecimiento de objetivos bien determinados y en el seguimiento de su grado de consecución. Se simplifican los trámites administrativos y se disminuyen los controles, tanto para la gestión interna como de cara a los ciudadanos.

Tal como indica el Auditor General of Canada (2002, par. 9.68) “impedir o limitar la innovación y llevar a ineficiencias, ineficacia y frustración. Ciertas reglas básicas son indispensables, pero deben ser las mínimas, ser entendibles y aplicarse correctamente”. En un sentido similar se pronuncia la NPR (Gore, 1993) al señalar que la culpa de las ineficiencias muchas veces no es de los empleados públicos, sino de la existencia de restricciones y un excesivo énfasis en la regulación.

Esta desregulación también afecta al sistema de empleados públicos (OCDE, 1995). Se cambian las regulaciones por códigos éticos y de servicio al ciudadano, se aumenta la flexibilidad en el salario y en el sistema de contratación, y se establecen sistemas de incentivos basados en los resultados.

2.2. DESCENTRALIZACIÓN

Frente a la tradicional administración centralizada y jerarquizada, se produce una descentralización de la gestión. Lo que se traduce en la creación de entidades y agencias

con gran autonomía para el desarrollo de sus funciones, con objetivos y responsabilidades bien determinados. También se delega autoridad dentro de las mismas entidades. Las relaciones no son tan jerarquizadas y la comunicación informal gana importancia.

También hemos de indicar que la descentralización se está produciendo también hacia niveles de gobierno inferiores. Se transfieren funciones, o se comparten, para que sea la administración más cercana al ciudadano la que provea los servicios públicos. Es el llamado Principio de Subsidiariedad, según el cual un servicio público no se prestará por un nivel superior si puede realizarse de manera más eficaz por uno de nivel inferior.

En países como Nueva Zelanda, Suecia, Holanda o el Reino Unido un largo número de entidades autónomas o agencias han sido creadas para mejorar las actividades. Según Osborne y Gaebler (1992, p. 252) las instituciones descentralizadas son mucho más flexibles, responden más rápidamente, son más efectivas, más innovadoras, generan más moral, obligaciones y productividad, y hay mucha más confianza por parte de los trabajadores.

No hay un único modelo de agenciación (Schick, 2001). Así, el Reino Unido creó agencias para librarse del rígido control central, Nueva Zelanda las creó para dar libertad a los políticos en la contratación de servicios públicos, al tener libertad las agencias y departamentos para proveer ellos mismos los servicios o comprarlos al exterior. Tanto en el Reino Unido como en Nueva Zelanda ha supuesto una clara mejora en la eficiencia y calidad de los servicios públicos.

En general las agencias constituyen una unidad de gestión a las que se les asignan unos recursos para cumplir con unos objetivos, donde el reparto de funciones y responsabilidades entre la autoridad política y gestora está claramente definido. El ministro establece el marco de actuaciones, nombra al director, aprueba los planes, presupuestos y objetivos generales, y evalúa los resultados. Por otro lado, las agencias asumen toda la responsabilidad operativa, sus políticas de personal, la gestión financiera, la organización interna, y en parte las decisiones sobre inversiones. Las operaciones y resultados de la agencia se revisan cada cierto tiempo y se decide si debe continuar, terminar o ser reestructurada.

Esta descentralización de poder y el aumento de autonomía de los gestores puede basarse en dos filosofías (Kettl, 1997):

A) “Dejar que los gestores gestionen” (let managers manage). Se basa en la creencia de que los gestores saben lo que deben hacer, pero que las reglas, procedimientos y estructuras existentes crean barreras para hacerlo. Los gestores deben centrarse en resolver los problemas de forma flexible y creativa. Deben centrarse en servir a los ciudadanos en lugar de centrarse en las necesidades de la burocracia. Se ha empleado en las reformas efectuadas en países como Australia y Suecia.

B) “Hacer que los gestores gestionen” (make managers manage). Se basa en que los gestores no tienen suficientes incentivos y motivación. Deben mejorarse los incentivos, y una forma es sometiendo a las fuerzas del mercado. Es la idea que subyace en las reformas de Nueva Zelanda y el Reino Unido, donde se especifican bastante los objetivos y estándares a conseguir por los gestores.

Tanto uno como otro enfoque implican un aumento de la responsabilidad, por un lado, y autonomía, por otro. Los gestores no pueden ser responsables de los resultados a menos que tengan libertad para actuar.

2.3. ORIENTACIÓN DE MERCADO

Se introducen mecanismos de competencia y de mercado. Así, se valoran las distintas alternativas posibles de prestar el servicio, ya sea produciéndolo directamente o a través del Sector Privado. Incluso se crean mercados internos dentro de la propia administración, reales o virtuales, para conseguir una adecuada asignación de recursos. Todo ello para reducir los costes y aumentar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos.

En países como Nueva Zelanda, Australia, el Reino Unido o España, es obligatorio ofertar públicamente en régimen de competencia determinados servicios que deben adquirirse al sector privado (denominado Competitive Tendering and Contracting, CTC, en Nueva Zelanda y Australia, y Compulsory Competitive Tendering, CCT, en los gobiernos locales del Reino Unido). Se ha de ofertar en condiciones de competencia tanto si son servicios o bienes para la propia Administración como si deben prestarse a la comunidad. El CTC no sólo es para disminuir precios, también para aumentar la

calidad. Sin embargo, contratar en el sector privado sólo es posible si existen unas condiciones de competencia mínimas.

Estudios sobre la aplicación y ventajas del CTC en Australia (Sciulli, 1998; Industry Commission, 1996; Funnell y Cooper, 1998, p. 109) indican los efectos en la reducción de costes del CTC, con claras reducciones en la mayoría de ellos, siendo la media de ahorro del 20%. Sin embargo, estudios de la implantación del CCT en los municipios del Reino Unido (Painter, 1991; Shaw et al, 1994; Boyne, 1998) indican que el CCT no demuestran claras ventajas y tiene algunos costes, por ejemplo de transacción, por lo que puede no producirse una verdadera reducción de costes para el ciudadano.

Ahora bien, si el servicio lo presta el sector privado no debe basarse sólo en la realización de contratos o privatizaciones. Privatizar no debe ser un fin en sí mismo. Debe haber un control y una evaluación de los resultados y de la calidad de los servicios prestados. Si no hay buenos controles y una clara exigencia de responsabilidades, existe el peligro de que pueda florecer la corrupción. En Nueva Zelanda se revisan los contratos cada 5 años, y se evalúa la prestación del servicio igual que si lo realizara el Sector Público. Cada departamento tiene la libertad de prestar el servicio o contratarlo en el sector privado, pero manteniéndose una fuerte accountability.

Aunque el servicio lo preste una entidad privada, la responsabilidad de prestar el servicio en unas condiciones y calidad óptimas sigue siendo del gestor público.

Pero no sólo se trata de contratar servicios al exterior, deben adoptarse también técnicas de gestión de la empresa privada. Técnicas como, por ejemplo, la creación de empresas públicas, adecuar los sistemas de información, contables y presupuestarios a las nuevas necesidades, la utilización de contratos internos, o el Benchmarking. Más aun, como indica Metcalfe (1993, p. 292) no sólo deben adoptarse las técnicas del Sector Privado, el Sector Público debe ser capaz ser innovador.

2.4. RESULTADOS Y PERFORMANCE

Se adopta un enfoque hacia los resultados y la performance conseguida. Resultados o Performance referidos a la competencia de una entidad para adquirir recursos económicamente y utilizarlos eficaz y eficientemente para lograr unos objetivos específicos (AARF, 1990). Objetivos que deben llevar aparejados la prestación de un

servicio público de calidad. Performance que es necesario evaluar en sus diferentes niveles, siendo el actual control de legalidad a todas luces insuficiente.

Normalmente al preguntar por lo que se ha hecho en un departamento concreto (por ejemplo un hospital) se suele responder según los inputs. El dinero gastado, los bienes que se han adquirido (camas adquiridas) y el personal nuevo que se ha contratado (aumento de médicos). Sin embargo, lo que interesa realmente saber son los resultados obtenidos y si estos cumplen las finalidades perseguidas (aumento de atenciones médicas). Igualmente a los ciudadanos no se les debe contestar, como se viene haciendo tradicionalmente, que su dinero se ha gastado en tal sector o en otro, se le debe informar sobre cuáles son los resultados de su contribución. De esta manera una entidad es responsable por lo conseguido, no por lo gastado. Incluso no es suficiente mostrar si se han conseguido los objetivos previstos, sino si se han logrado de la manera más eficiente.

Para evaluar la performance de una entidad o un programa suelen evaluarse las llamadas tres Es, la Economía, Eficacia⁴ y Eficiencia, a las que se ha unido la evaluación de la Calidad del servicio prestado, y en algunos casos una nueva E, la de Equidad. Cabe destacar que últimamente para evaluar la performance suelen tenerse en cuenta aspectos adicionales como el impacto en el Medio Ambiente y la Sostenibilidad en el tiempo de los servicios públicos.

Para evaluar la eficacia erróneamente en algunos casos se suelen considerar sólo los outputs, ofreciendo así una información parcial y por ello inexacta. Debe valorarse la relación entre los outputs y los outcomes o impactos en la comunidad. Sólo en aquellos casos en que la definición del outcome perseguido puede ser ambigua, no ser lo suficientemente clara o que su consecución dependa de varias actividades y departamentos diferentes, pueden utilizarse para medir la eficacia de un programa los outputs que produce y no el impacto final a la comunidad. Países como Nueva Zelanda y el Reino Unido se centran más en la consecución de outputs, mientras que Australia y Canadá en los outcomes.

⁴ Incluso en las constituciones de países occidentales, como por ejemplo España, se recogen los principios de eficacia y eficiencia dentro de las actuaciones de las Administraciones Públicas.

Ahora bien, al evaluarse la performance de una entidad pública debe tenerse en cuenta que depende de muchos factores (Tanzi, 2000), como: (a) la tradición y reputación, (b) los recursos disponibles y los criterios para su uso, (c) la claridad de los mandatos, (d) la organización, (e) los incentivos, (f) la calidad de liderazgo y del personal, y (g) la libertad sobre cuestiones de reorganización.

2.5. CAPACIDAD ESTRATÉGICA

La Administración Pública debe ser capaz de adaptarse a los cambios externos y a la creciente demanda de intereses diversos. Debe ser una Administración con capacidad de respuesta y flexible.

Para ello debe tener un enfoque a medio y largo plazo, y tener claro a dónde se quiere llegar y que caminos van a seguirse. De esta manera la elaboración de planes estratégicos a 3 o 5 años por los departamentos y agencias se convierte en práctica habitual.

2.6. RESPONSABILIDADES-ACCOUNTABILITY

Establecer un adecuado sistema de responsabilidades es vital dentro del NPM. Las entidades y sus gestores gozan de mayor flexibilidad, y ello debe implicar un mayor énfasis en la determinación y seguimiento de responsabilidades. Responsabilidad o Accountability que puede definirse como (Auditor General OF Canadá, 2002, p. 1):

“Accountability es una relación basada en obligaciones para demostrar, revisar y tomar responsabilidad por la performance y resultados logrados de acuerdo a las expectativas y los medios utilizados”.

Ahora bien, tradicionalmente la responsabilidad se exigía en la realización de los procesos según las normas establecidas, era una responsabilidad sobre todo de legalidad. Este enfoque ha cambiado y la responsabilidad es principalmente por la consecución de resultados. No sólo es importante descubrir los posibles fraudes, sino también si se ha mejorado la performance de los servicios públicos.

Responsabilidad que abarca también a los políticos. Tal como indica Stewart (1984, p. 13), aquellos que ejercen el poder de gobernar tienen que ser públicamente responsables de sus acciones. La democracia (Hugues, 1994, p. 240) requiere un

adecuado sistema de rendición de responsabilidades. Los organismos públicos son creados por el público, para el público y necesitan ser responsables ante él.

El concepto tradicional de Responsabilidad responde a un concepto de culpa, donde se es responsable (Olson et al., 1998, p. 446) por estar obligado a hacer algo y hacerlo según unas normas o instrucciones determinadas. Es una responsabilidad que se refiere al momento actual. Se tiene el deber de actuar responsablemente, con conocimientos técnicos y morales adecuados.

Por otro lado, Accountability significa ser responsable frente a alguien de cómo se ha llevado a cabo esa obligación. Frente a los que te han encomendado la tarea y frente a los que reciben los servicios. Se obtienen y presentan unos resultados, para la consecución de los cuales ha influido notablemente la iniciativa propia. Se engloba dentro de un concepto de aprendizaje de la experiencia, de los errores y los éxitos, no de culpabilidad. El personal debe aceptar la responsabilidad por sus errores pero sin un excesivo énfasis en el miedo a la culpa. Para incentivar la innovación (Auditor General of Canadá, 2002, par. 9.67) el personal debe estar preparado para aceptar el riesgo de cometer errores y tomar decisiones inadecuadas.

Accountability que se da en tres niveles:

1. El primer nivel se da internamente en el poder ejecutivo o administración. El personal de menor nivel es responsable frente a sus superiores. Es la otra cara de la descentralización. Ahora bien, como los gestores se verán premiados o penalizados por sus resultados, es necesario que conozcan claramente que se espera de ellos y como se evaluará su performance.
2. El segundo nivel es la accountability del gobierno frente al Parlamento o Congreso. Para ello es necesaria una adecuada contabilidad y la presentación de información de los resultados y la performance. Igualmente es del todo necesario una posterior evaluación independiente y cualificada, tanto de los resultados obtenidos como de los controles internos realizados. Evaluación y control que suele realizarse por las instituciones auditoras o tribunales de cuentas correspondientes.
3. El último nivel o accountability exterior es la responsabilidad de los gobiernos frente a los ciudadanos. Debe justificarse la recaudación de recursos públicos y los propósitos por los cuales son utilizados. Incluye a todos los poderes públicos,

incluyendo las cámaras legislativas y el poder judicial, al haber descargado el gobierno ya su responsabilidad frente a ellos.

Pero esta escala de responsabilidades no implica que sólo sea una accountability directa al nivel superior, sino también a cualquier otro nivel.

Al establecer un sistema de accountability, debe tenerse en cuenta el personal, el contexto y la convicción que se tienen en su aplicación. Valores éticos (Auditor General of Canadá, 2002, par.9.36) como la justicia, honestidad, integridad y fidelidad a los valores del sector público, deben estar en el fondo del proceso de accountability para que éste tenga alguna posibilidad de éxito. Debe definirse claramente: (a) quién es responsable, (b) ante quién, (c) de qué es responsable, (d) qué se espera de él, (e) cómo se medirá su performance, (f) los incentivos y penas y (g) los mecanismos de revisión y ajuste.

La accountability lleva un coste, pero una accountability ineficiente (Auditor General of Canadá, 2002, par. 9.52) puede costar incluso más en pérdida, mal uso del poder, y pérdida de legitimidad del gobierno frente a los ojos de los gobernados.

Establecer un sistema basado en las responsabilidades lleva emparejado una mayor profesionalización de la gestión pública, con una separación de la política y la gestión. Los políticos deben ser responsables de los resultados sociales de sus políticas, mientras que los gestores de la gestión de recursos y los resultados obtenidos. Con ello no queremos decir los políticos no tienen ninguna responsabilidad en la performance de los servicios públicos (Bowerman, 1998). En la actualidad muchos puestos, sobre todo directivos, son cargos políticos, donde los resultados son lo de menos y se premian principalmente objetivos políticos. Esta filosofía perjudica claramente los intereses de los ciudadanos. Los gestores que son cargos políticos cambian en el corto plazo, lo cual dificulta enormemente la correcta gestión y control del gasto público.

Igualmente, la correcta accountability debe ayudar a combatir la posible corrupción que se pueda dar. Tema bastante preocupante sobre todo en los países en vías de desarrollo, aunque se da en todos, sobre todo en el ámbito político.

Tradicionalmente y según los modelos democráticos europeos parece que la accountability del gobierno al Parlamento es suficiente. Sin embargo el modelo anglosajón y las tendencias actuales ponen mayor énfasis en la accountability de todo el gobierno, Parlamento incluido, ante el público. En este sentido Hugues (1994, p. 254) señala que una nueva forma de accountability se está desarrollando, “Las relaciones entre la burocracia, clientes, legislatura, y los medios de comunicación y los ciudadanos son directas en lugar de a través de los políticos”. Debe existir una accountability directa de los gestores frente a los ciudadanos, mediante información a la prensa, comunicados oficiales, publicaciones, etc. El sistema democrático a través de partidos políticos tiene sus inconvenientes, desventajas y perversiones. Actualmente se cuestiona si los políticos representan a los ciudadanos en todos sus aspectos, los representan en algunos casos, pero no pueden ser sus sustitutos siempre.

Respecto a la accountability de los gobiernos frente a los ciudadanos queremos mencionar la existencia de dos posibles problemas: los servicios compartidos y la corresponsabilidad fiscal.

Cuando comparten competencias varios niveles de gobierno, los ciudadanos no saben muy bien quién es el responsable de qué. Debe haber una claridad de competencias, y en el caso de que se compartan o se realicen servicios conjuntos que ello se perciba claramente por parte de los ciudadanos.

En cuanto a la corresponsabilidad fiscal, no pueden establecerse unas claras relaciones de accountability si el responsable del gasto no es el responsable de obtener los ingresos necesarios para su realización. Si un servicio o un gobierno se financia principalmente de subvenciones cuyas cantidades las fija otro nivel de gobierno, no puede ser nunca responsable absoluto del resultado obtenido. Esta situación se da en muchos gobiernos locales y regionales de diferentes países, donde los ciudadanos demandan más y mejores servicios a una administración, pero los impuestos los pagan a otra.

2.7. PRESUPUESTO POR OBJETIVOS

Dentro de este nuevo marco de gestión el Presupuesto debe incluir una adecuada definición de objetivos, responsables, e incentivos a su consecución, todo ello ausente en el presupuesto tradicional. Como comentaremos más adelante, se adoptan

presupuestos orientados a los resultados, abandonando los tradicionales presupuestos elaborados de forma incrementalista y basados en los inputs. Incluso algunos países han ido más allá y están adaptando su contabilidad y presupuestos a un enfoque de recurso o base del devengo de manera similar al sector empresarial.

2.8. ORIENTACIÓN AL CLIENTE

El centro, el fin, de la actuación pública son los ciudadanos. Es el ciudadano a través de sus impuestos el que financia los servicios públicos, y por ello es frente a ellos que el gobierno es responsable. Para ello es necesario conocer las necesidades de los ciudadanos y diseñar una estrategia para atenderlas. Se considerará cuáles son los servicios que los ciudadanos esperan y requieren de la entidad, y la forma más eficaz, eficiente y económica de proveerlos. Igualmente, conocer la opinión de los consumidores, clientes, es esencial en el sector público, al no tener el feedback natural de las ventas.

Este papel del ciudadano se ha visto reforzado con la exigencia de la Calidad como requisito en la prestación de los servicios públicos. En los años 80 las reformas se centraron en la consecución de las 3Es, pasándose en los años 90 a un enfoque centrado en la Calidad y el Cliente. La exigencia de la calidad en el servicio público a llevado a implantar lo que se conoce como Gestión de Calidad Total (Total Quality Management, TQM). El TQM más que una técnica es una filosofía, siendo imprescindible que la totalidad del personal se comprometa en esta consecución de la calidad.

Los requisitos de calidad y garantías de los ciudadanos últimamente se plasman en la aprobación de las llamadas Cartas del Ciudadano o Cartas de Servicios Públicos. También hay que destacar la creciente aparición de premios a la calidad en el sector público (Löffler, 1996).

En los últimos años con la extensión del uso de las nuevas tecnologías e Internet, muchos países han desarrollado lo que se viene llamando E-Government. Es una aproximación más del gobierno al ciudadano facilitándole el conocimiento de la Administración y la posibilidad de realizar consultas y operaciones, incluso el pago de impuestos, a través de Internet.

2.9. TRANSPARENCIA Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Dentro del NPM es del todo necesario la existencia de transparencia y claridad en las actuaciones y en la presentación de la información de las entidades públicas. La transparencia y una buena contabilidad es esencial para la accountability. Tanto en lo que se refiere a información interna como la que debe presentarse al Parlamento y los ciudadanos. Si para que funcione un mercado los consumidores deben estar bien informados, para que funcione una democracia los votantes deben estar bien informados. Si no se tiene información las decisiones de voto no se realizan sobre una base suficiente.

La información debe ser adecuada, entendible y oportunamente difundida. Debe incluir tanto aspectos financieros como no financieros, en especial el cumplimiento de los objetivos marcados y el impacto de las políticas públicas. Por otra parte, la descentralización exige informes específicos de cada unidad además de los consolidados de la entidad.

Sin cambios en los sistemas de información la adopción del NPM es imposible. Más aun, sin la incorporación de todos los principios del NPM en los sistemas de información, incluido el sistema presupuestario, no se lograrán todas las ventajas y objetivos perseguidos con el cambio. No es posible una gestión pública moderna con técnicas antiguas. La mejora de los sistemas de información es fundamental para aumentar la accountability de los gestores, proveer mejor información para la toma de decisiones, e incrementar la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos.

En este sentido, tradicionalmente los instrumentos de información sólo han servido para valorar la legalidad de las actuaciones públicas. Sin embargo, son bastantes los países que han reformado su Contabilidad en los últimos años, especialmente adoptando la base del devengo de manera similar al sector privado. Sin embargo, temas como el diseño de medidas de performance y la evaluación de la eficiencia y eficacia de los servicios públicos, están aún en sus primeros pasos.

2.10. CAMBIO CULTURAL

Para adoptar y aplicar los planteamientos del NPM es necesario un cambio profundo de la cultura organizativa. Sin un cambio de cultura es muy difícil que se produzca un

cambio en la gestión. De una cultura burocrática debe adoptarse una cultura orientada a los resultados y los ciudadanos.

Sin un claro y decidido convencimiento de que el cambio es necesario y bueno, es imposible conseguirlo. Algunos países, como Nueva Zelanda, Suecia u Holanda, son más conscientes y están más comprometidos respecto a la necesidad de realizar el cambio cultural que otros, como España o Alemania. Cambio cultural, de filosofía, que debe producirse también en los ciudadanos. Si ellos no ven que el cambio es para bien, será difícil implantarlo.

Ahora bien, para garantizar este cambio cultural y el éxito de las mejoras hay tres ingredientes que son imprescindibles: un deseo político, un fuerte liderazgo, y personal bien formado y altamente motivado.

Una de las principales barreras o dificultades de implantación del NPM es la fuerte reticencia al cambio por parte de los empleados públicos y de algunos políticos. Por ello es necesario un claro liderazgo. Liderazgo, tanto a nivel político como a nivel de los gestores y personal que ha de implantarlo. Si no creen ni promueven esta nueva cultura su adopción será mucha más lenta e incluso imposible.

El liderazgo y la motivación para implantar las reformas debe empezar por un liderazgo político (OCDE, 1999). Las oportunidades no vienen por si solas, los políticos las han de crear. El que exista un ministro o agencia encargado de guiar y dirigir la reforma es muy necesario y crítico para el éxito de la reforma. Normalmente son los ministerios de Finanzas y Administraciones Públicas los que dirigen las reformas, creándose organismos o entidades directoras para la implantación. Ejemplos de entidades directoras son el Comité Ejecutivo Para la Reforma del Estado (CEPRE) en Uruguay, la Secretaría para la Modernización de la Administración en Portugal, el Comité Ministerial para la Reforma de la Gestión Pública en Finlandia, o la Agencia Sueca para el Desarrollo Administrativo (Statskontoret).

Ahora bien, el liderazgo político debe servir también para poder llegar a acuerdos y convencer al resto de partidos políticos. Es del todo necesario que se establezcan acuerdos entre partidos si la reforma se ha de implantar durante más de una legislatura. No por un cambio en el gobierno se tienen que parar o volver atrás las reformas emprendidas.

Igualmente son necesarios líderes experimentados y motivados en los niveles superiores del sector público. Si se está en proceso de reforma es bueno que el líder no esté encargado de la gestión diaria. Las reformas culturales requieren un importante esfuerzo de liderazgo, por lo que sólo un superhombre (Brosnahan, 1999) puede completar satisfactoriamente los dos papeles. Los líderes son importantes para preparar el cambio, comunicar las razones de por qué es necesario, desarrollar estrategias coherentes, gestionar los riesgos, coordinar los esfuerzos de cambio, asegurarse de la continuidad de los servicios en épocas de transición, y mantener la moral alta durante y después del cambio. Tal como indica Behn (1998, p.209):

“El liderazgo no es sólo un derecho de los gestores públicos, sino una obligación. El sistema de gobierno... no es perfecto, y ejerciendo el liderazgo, el gestor público puede ayudar a corregir alguna de las imperfecciones.”

Debe crearse el entorno adecuado para el liderazgo. El liderazgo es difícil que surja y pueda desarrollarse en la organización jerárquica tradicional. Se necesitan organizaciones flexibles para que de ellas puedan surgir líderes. Igualmente al seleccionar el personal debe tenerse en cuenta las cualidades de liderazgo que puedan tener los candidatos.

Por otra parte, para lograr este cambio de cultura es importante involucrar al personal en la toma de decisiones y que vean como pueden contribuir a la consecución de los objetivos. Los empleados no han de ver la reforma como una imposición, sino como algo en lo que ellos participan, ha de haber ilusión (tarea del líder).

2.11. DIFICULTADES EN ADOPTAR EL NPM

Los diferentes países que han reformado su administración pública en el sentido del NPM han obtenido resultados, aunque no siempre han sido los que se esperaban a priori (GAO, 1995; Bowerman, 1998). Se han mejorado las finanzas públicas, se ha contenido el crecimiento del gasto público, los gobiernos son más efectivos, existe un mayor control democrático, y éstos se encuentran más cerca de los ciudadanos. Sin embargo, aún es pronto para sacar conclusiones sobre si las reformas son tan exitosas como se pretendía. Los resultados dependen de la profundidad y ámbito de las reformas, y del punto de partida de cada país. Hay que tener en cuenta que las reformas más radicales

(Wright, 1997) se han llevado a cabo en aquellos países con una Administración más eficiente, los que menos las necesitaban. Por lo que los más eficientes ahora ya lo eran antes. En los países que más necesitan las reformas, éstas son poco ambiciosas o inadecuadas.

Sin embargo, la aplicación del NPM no está exenta de dificultades ni de críticas, sino en su totalidad, sí en ciertos aspectos. Algunas de las dificultades y retos que plantea la adopción del NPM son las siguientes:

- La legalidad y normas existentes dificultan muchas veces conseguir la eficiencia (incluso la eficacia). Por otro lado, no por ganar eficiencia se ha de perder legitimidad. Por ello son necesarios mecanismos de control y anticorrupción.
- Es necesario adoptar la disciplina fiscal como objetivo. Deben fijarse unos límites de déficit y gasto público y tener un marco macroeconómico estable a medio y largo plazo.
- Deben definirse bien los objetivos y como se evaluará el rendimiento del personal y de los gestores. Ha de estar claro qué se quiere y cómo se evaluará su consecución.
- Existen dificultades en elaborar información de performance. Sobre todo al no contar con una adecuada cost accounting, y menos aún un sistema presupuestario adecuado.
- La utilización de medidas de performance como herramienta de gestión o para evaluar la accountability puede ser peligrosa. La excesiva imposición de estándares y normativa hace que el personal se concentre demasiado en el logro de estos indicadores concretos y no vean más allá. Debe cuidarse que no se pierda calidad.
- Se ha de mejorar la tecnología para mejorar los sistemas de información y gestión.
- Si el Parlamento ha de evaluar la gestión del gobierno debe aumentar sus conocimientos, ya sea con la creación de comisiones especializadas, como con el soporte de los órganos asesores que sean oportunos.
- Posible pérdida de transparencia según como se contrate con el sector privado y se realicen las privatizaciones.

- La proliferación de agencias puede suponer un necesario aumento de la coordinación y las funciones de mediación. Igualmente, la excesiva creación de agencias y empresas públicas pueden ser vista como un gobierno a la sombra, una artimaña para evadir el control y los límites del déficit público. Pero con una correcta consolidación de cuentas y una exigencia de responsabilidades adecuada no tienen porque escapar al control y a la transparencia.
- La falta de liderazgo en los actuales gestores y funcionarios, el inmovilismo y resistencia al cambio de los sindicatos, etc., dificultan mucho la adopción de reformas. Reformas que supone en la mayoría de casos un trabajo adicional y un aumento de responsabilidades. Es difícil introducir la nueva mentalidad de gestión. Por ello se requiere un liderazgo claro y una formación adecuada, sobre todo de aquellos que ocupan posiciones de responsabilidad. Se les ha de hacer entender que son partícipes del cambio. Los empleados públicos son cruciales porque la administración está en sus manos.
- El NPM puede ser visto en algunos países como una imposición de la cultura anglosajona, con el consiguiente rechazo. No debe ser visto como una adopción más de modelos extranjeros, sino la adopción de unas mejoras independientemente del país en que fueron implantadas por primera vez.
- Las reticencias de los políticos es otra importante barrera que se encuentra la implantación del NPM. Los políticos también pueden poner reticencias a cambiar el actual modelo, ya que pueden creer que perderían poder. Parece como si a los políticos no les interesara un control sobre “ellos”, y esto es un planteamiento erróneo. Un buen control implica una mayor transparencia, una mayor credibilidad, una mejora en la gestión, y por lo tanto una mejor consideración de los políticos.
- Es importante que la reforma sea transparente y que participen los ciudadanos, que vean que repercutirá en su beneficio.

Un ejemplo de las resistencias puede verse en un reciente informe del GAO (Walker, 2002) sobre las deficiencias en la gestión en el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, uno de los que menos se ha adaptado a los cambios propuesto por el National Performance Review y los planes de mejora de la gestión pública. Señala (p.6) que las causas de resistencia a todos los procesos de reforma propuesto puede resumirse en: una

falta de liderazgo y accountability una profunda cultura de resistencia al cambio, incluida una mentalidad provinciana falta de objetivos orientados a los resultados y medidas de performance y evaluación inadecuados incentivos.

Bowerman (1998) señala que las dificultades encontradas, además de las barreras a la implantación de reformas, se deben a una comprensión inadecuada de los temas – confusión -, y a la existencia de objetivos conflictivos – tensiones -. Entre las confusiones indica que la accountability puede no comprenderse bien. En aquellos países donde no existe esta palabra como tal, se suele traducir por responsabilidad. En estos países el Estado suele verse como el “Buen Padre”, responsable por los ciudadanos, y no responsable ante ellos.

Entre los conflictos queremos remarcar la tensión entre democracia y gestión, y la tensión entre diferentes niveles de gobierno.

La democracia puede chocar con el gerencialismo. Aunque algunos servicios no se gestionen o provean directamente por la Administración, no deben perder el carácter de público, sujetos a un control y accountability. Por otro lado, se argumenta que en las empresas y organismos públicos debería haber representantes políticos, para que la democracia no pierda peso. Es cierto que en los consejos de administración debe haber representantes políticos. Sin embargo, creemos que a partir de allí los gestores y directivos deberían ser todos profesionales. Realmente que los directores generales sean políticos no asegura que representen a la ciudadanía. En algunos sistemas democráticos actuales, la representación de los políticos está discutida, sobre todo allí donde la gente vota un cabeza de lista al que le acompañan decenas de políticos más, sin posibilidad de elección (listas cerradas). Igualmente muchos políticos que se hacen cargo de entidades o agencias, no son designados por su capacidad de gestión, si no por el parentesco o afinidad que tengan con la dirección del partido político gobernante.

En cuanto a las posibles tensiones entre gobiernos locales o regionales y el gobierno central, indicar que si un gobierno depende financieramente o esta excesivamente controlado por un gobierno superior, se quejará de que no tiene la suficiente autonomía para realizar las actuaciones que considera oportunas para mejorar su organización, gestión y políticas. Igualmente si la legislación administrativa es común en todo el país, difícilmente pueden llevarse a cabo reformas locales aisladas. Un ejemplo de este último caso sería España, donde las Comunidades Autónomas y ayuntamientos no

pueden reformar su contabilidad ni presupuestos sin la aprobación previa del Estado Central.

3. LA GESTIÓN Y EL PRESUPUESTO DE RESULTADOS

Hemos dejado para el final las reformas en el Presupuesto. Implantar la filosofía y principios del NPM en el presupuesto es el gran reto que tienen hoy en día las administraciones públicas. Siendo muy pocas las que han llevado a cabo reformas en este sentido.

El Presupuesto es el principal instrumento de la gestión pública. Si se reforma la gestión pública adaptándola a los principios del NPM, el Presupuesto debe cumplir también dichos principios. Por otro lado, si no se reforma el Presupuesto (reformas que sólo un número reducido de países ha llevado a cabo) no se consiguen todos los beneficios potenciales del NPM. Y viceversa. La adopción de un Presupuesto enfocado a los outcomes (o al menos a los outputs) es un impulso, a veces del todo necesario, para que se apliquen y adopten el resto de reformas del NPM. Ello ha sido así en países como Nueva Zelanda y Australia. En estos países la modificación del Presupuesto ha facilitado la incorporación de medidas de performance y técnicas empresariales en la gestión pública.

El Presupuesto de Resultados presenta varias denominaciones según el país y la amplitud con que se adopte. En Estados Unidos suele hablarse de Performance Based Budget, (PBB), mientras que en otros (como Australia) Presupuesto basado en Outcomes es la denominación común.

Se abandona la tradicional estructura y debate presupuestario centrado en los inputs. Las autorizaciones presupuestarias se relacionan con los resultados esperados (outcomes) y los outputs que se proveeran para lograrlos. Cada incremento en el gasto presupuestario está expresamente ligado con un incremento en los outputs y outcomes o a una mejora de su performance. El enfoque inicial fue en los outputs, aunque en los últimos años de la década de los 90 se ha decantado definitivamente más en los outcomes en países como Australia, Canadá, Suecia o el Reino Unido, y en cierta medida en Estados Unidos y Holanda. En general los outcomes son acordados por el gobierno y los outputs entre el ministro y los gestores de su departamento. En países como Nueva Zelanda los departamentos son sólo responsables de la consecución de los

outputs acordados, mientras que en otros como Australia, son responsables también de cómo esos outputs contribuyen a la consecución de los outcomes.

El nuevo presupuesto implica un aumento y un cambio considerable en el tipo de información generada y utilizada en el proceso presupuestario y de gestión. Además de establecer los outcomes/outputs departamentales deben elaborarse planes estratégicos y información de performance para conocer si se han logrado, y si ha sido de un modo eficaz y eficiente. En todo caso, su aplicación es reciente y temas como la definición de outcomes, y el diseño y utilización de indicadores y medidas de performance necesitan mejoras.

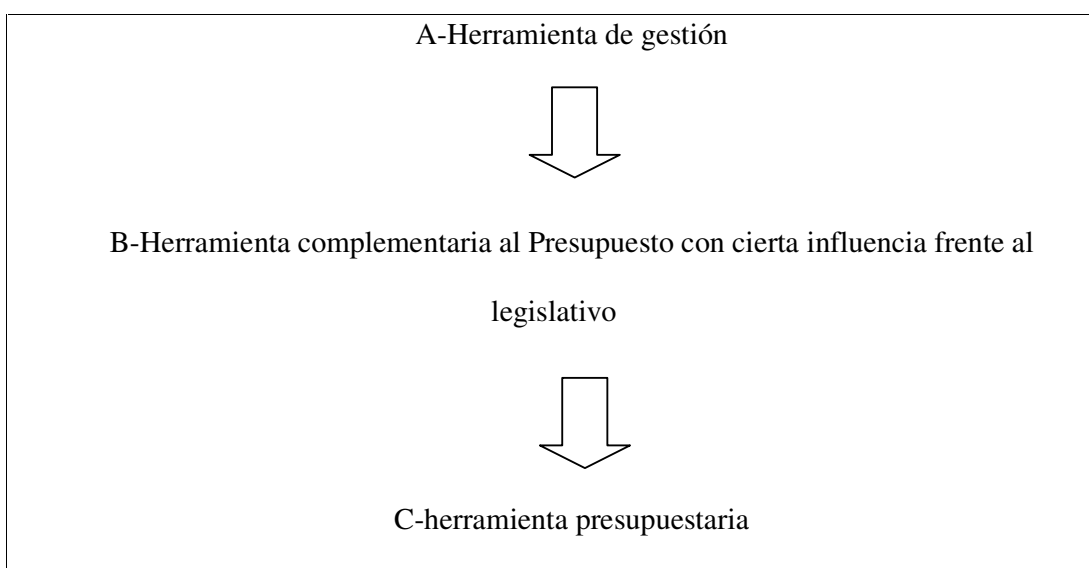
En su forma más avanzada se utiliza la base del devengo o enfoque de recursos, en lugar de la tradicional de caja. En este sentido, Nueva Zelanda y Australia son los países pioneros. Las autorizaciones departamentales se basan en el coste total de los outputs, incluidos los que no implican salida de tesorería como la depreciación del inmovilizado. Recientemente se ha unido el Reino Unido, aunque los departamentos aún son financiados según sus necesidades de tesorería. Países como Estados Unidos, Dinamarca, Holanda, Islandia, o Canadá, están presupuestando actualmente algunas operaciones bajo la base del devengo, estudiando seriamente la posibilidad de ampliar su ámbito. Suecia tiene previsto adoptarlo a partir del ejercicio 2004 y Holanda en el 2006.

Para su correcta aplicación es necesario que los departamentos se organicen y estructuren en función de la estructura de outcomes y outputs diseñada, de lo contrario pueden existir importantes problemas de gestión, organización y de establecimiento de responsabilidades. En este sentido la GAO de los Estados Unidos ha recomendado cambios en la estructura contable y presupuestaria (GAO, 2001). Cambios que están en la agenda presidencial y se remarcan como necesarios para no desaprovechar el potencial que tiene el Presupuesto en la mejora de la gestión.

Actualmente son pocos los gobiernos con un Presupuesto de Resultados. Algunos gobiernos señalan que están adoptándolo porque presentan en cierta medida algún tipo de información de performance, pero no han cambiado su estructura ni procedimientos presupuestarios. Es un simple cambio de presentación para legitimar una supuesta búsqueda de eficacia y eficiencia ante el Parlamento y los ciudadanos. Una cosa es

incluir información de performance, y otra distinta que sea la base en la toma de decisiones.

Las reformas presupuestarias no son igual de avanzadas y ambiciosas en todos los países. Su aplicación es progresiva, primero suelen aplicarse a determinadas agencias o programas, si tiene éxito en el resto de agencias, y finalmente en todo el sector público. Podemos distinguir tres situaciones o nivel de adopción de un Presupuesto de Resultados dentro de un espectro, según el papel de la información de performance en el proceso presupuestario.



1- Herramienta de gestión. Se utiliza la información de performance como herramienta de gestión. Básicamente de uso interno, no habiendo sido incorporada como requisito en la legislación. En estos casos, si el gobierno lo considera necesario, se establece a través de guías o normativa interna la obligación de elaborar dicha información por las agencias y departamentos. Si se presenta información al Parlamento no es de forma periódica.

2- Herramienta complementaria al Presupuesto con cierta influencia frente al Parlamento. Información periódica es presentada como anexo al Presupuesto o como documentos independientes. Sólo es un complemento y apenas tiene influencia en el proceso presupuestario y la toma de decisiones. Es el caso de algunos estados de los Estados Unidos y la mayoría de países que dicen que han adoptado este modelo

presupuestario. Se han quedado en este punto y no han avanzado más, lo cual representa más un efecto de imagen que una verdadera mejora en la gestión y presupuestación. Aunque se incluya dicha información en el Presupuesto no significa que desempeñe un papel fundamental en todo el proceso presupuestario, en la toma de decisiones y en la organización de la Administración Pública..

Quejas sobre la poca utilidad de esta información las podemos ver en Holanda (Court of Audit, 1997, citado en Van der Knaap, 2001, p. 104), donde la Corte de Auditores expresa serias dudas del valor del proceso de implantación de indicadores, al indicar algunos ministros que desarrollan indicadores de performance “para contentar al Ministro de Finanzas” siendo el uso en el proceso de toma de decisiones y presupuestos mínimo. De manera similar en Suecia (OCDE, 1998) se constata el impacto limitado de la información de performance y el resto de información anual en la formulación del Presupuesto. Estas carencias han hecho que ambos países hayan optado por una adopción de un Presupuesto de Resultados (2002 y 2004 respectivamente) y la base del devengo (2006, 2004).

3- Herramienta presupuestaria. El punto final de este espectro es la utilización de información de performance y outcomes como una herramienta presupuestaria, siendo la base para la toma de decisiones. En la mayoría de casos requiere adaptar la estructura organizativa y el proceso presupuestario a los outcomes y su consecución. Son los casos de Nueva Zelanda, Australia, el Reino Unido, y Canadá. Suecia y Holanda lo adoptarán completamente en breve, y el gobierno federal de los Estados Unidos está en sus inicios. Como hemos señalado, Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido han ido más allá adoptando un enfoque de recursos base del devengo para el reconocimiento también de las operaciones presupuestarias.

4. CONCLUSIÓN

Hemos visto cuales son las características del NPM, cómo ha sido su implantación en la gestión pública y cómo debería ser. Características que van evolucionando y que no se dan con la misma intensidad en todos los países.

Este proceso de reformas del sector público es un proceso dinámico y que continúa aún hoy en día. En este sentido, las últimas reformas se centran en introducir los

principios del NPM en el Presupuesto. Así se adoptan Presupuestos basados en los Resultados en Nueva Zelanda, Australia, el Reino Unido y Canadá, y están a punto de hacerlo países como Suecia, Holanda, y Estados Unidos. De esta manera se da el paso decisivo en la implantación del NPM. Sin el soporte del Presupuesto, principal instrumento de gestión pública, principios como la descentralización, accountability o el enfoque en los resultados no pueden aplicarse en toda su intensidad.

Internacionalmente, la filosofía y principios del NPM aún están lejos de ser el centro de la gestión pública en muchos países. Así hay países, como España, en que parece que les cuesta abandonar los viejos paradigmas de la Administración Pública. Por otro lado están aquellos países que han apostado firmemente por el NPM. Los cuales siguen avanzando y perfeccionando todas las reformas iniciadas en los años 90. Y hay los países, como los Estados Unidos, denominados seguidores, donde las reformas son más recientes.

Este cambio de filosofía y principios en la gestión pública necesita aún de un impulso definitivo en muchos países. Cuesta hacer el primer paso. Pero si no se hace siempre estaremos en el mismo sitio. Claro que hay dificultades, pero si no caminamos no avanzaremos.

BIBLIOGRAFÍA

Auditor General of Canada. 2002. *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons: chapter 9 Modernizing Accountability in the Public Sector*. Ottawa.

Australian Accounting Research Foundation (AARF). 1990. *Statement of Accounting Concepts n° 2, Objective of General Purpose Financial Reporting*. Caulfield, Victoria.

Behn, Robert D. 1998. What right do public managers have to lead?. *Public Administration Review*, 58 (3): 209-224.

Bowerman, M. 1998. The Public Sector Financial Management Reforms: Confusions, Tensions and Paradoxes. En *Global Warning! Debating International Developments in New Public Financial Management*, editado por Olson, O., Guthrie, J. y Humfrey, C., 400-414. Oslo, Cappelen Akademisk Forlag AS.

- Boyne, G. 1998. Competitive Tendering in Local Government: a review of theory and evidence. *Public Administration*, 76, 695-712.
- Brosnahan, J. 1999. Public Sector reform requires leadership: PUMA/SGF(99)8. Symposium Government of the future: getting from here to there: Septiembre 14-15, Paris.
- Court of Audit. 1997. *Informatievoorziening en kengetallen* The Hague SDU.
- Funnell, W. y Cooper, K. 1998. *Public sector accounting and accountability in Australia*. Sydney: UNSW Press.
- Government Accounting Office (GAO). 1995. *Managing for results: experiences abroad suggest insights for Federal management reforms*. GAO/GGD-95-120, Washington.
- 2001. *Results-Oriented Budget Practices in Federal Agencies*. GAO-01-1084SP Washington
- GORE, A. 1993. *Creating a Government that Works Better & Costs Less*, Report of the National Performance Review. Washington.
- Hendriks, F. y Tops, P. 1999. Between Democracy and Efficiency: Trends in Local Government Reform in the Netherlands and Germany. *Public Administration*, 77 (1): 133-153.
- Hood C. 1995. The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2/3): 93-109.
- Hugues, O.E. 1999). *Public Management and Administration. An Introduction*. New Cork: St. Martin’s Press.
- Internacional Monetary Fund (IMF) 1998. *Code of Good Practices on Fiscal Transparency— Declaration on Principles*. Washington
- Industry Commission. 1996. *Report 48: Competitive tendering and contracting by Public Sector Agencies*,. Melbourne: Australian Government Publishing Service.
- Kettl, D. F. 1997. The global revolution in public management: driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16 (3): 446-462
- Löffler, E. 1996. *La modernización del Sector Público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el Sector Público en los países de la OCDE*. Madrid: INAP.
- Losada, C. 1997. Procesos de modernización de las Administraciones Públicas. Contenidos y estrategias de reforma. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 7-8: 95-101.

- Metcalfe, L. 1993. Public Management: From imitation to Innovation. *Australian Journal of Public Administration*, 52 (3): 292-304
- Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) (2000). *Libro Blanco para la mejora de los Servicios Públicos - una nueva Administración al Servicio de los Ciudadanos*. Madrid: MAP:
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) 1995. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. París
- 1998. *Budgeting in Sweden*. PUMA/SBO(98)5. París
- 1999. Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions, and Public Management Government of the Future: PUMA/SGF(99)1. Symposium Government of the future: getting from here to there: Septiembre 14-15, Paris.
- Olsen, J.P. y Peters, B.G. 1996. Learning from experience?. En *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, editado por Olsen, J.P. y Peters, B.G, 1-35. Oslo: Scandinavian University Press.
- Office of Management and Budget (OMB) 2002. *Budget of the United States Government Fiscal Year 2003, Analytical Perspectives*. Washington
- Olson, O., Guthrie, J. y Humprey, C. 1998. Growing Accustomed to Other Faces: The Global Themes and Warnings of Our Project. En *Global Warning! Debating International Developments in New Public Financial Management*, editado por Olson, O., Guthrie, J. y Humprey, C., 435-465. Cappelen Akademisk Forlag AS, Oslo.
- Osborne, D. y Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government*. New York:Plume.
- Painter, J. 1991. Compulsory Competitive Tendering in Local Government: the first Round. *Public Administration*, 69:191-210.
- Schwartz, H.M. 1997. Reinvention and Retrenchment: Lessons from the application of the New Zealand Model to Alberta, Canada. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16 (3): 405-422.
- Sciulli, N. 1998. Competitive tendering and contracting in the public sector: costing concepts and issues. European Accounting Association 21st annual congress, Abril 6-8, Antwerp, Belgium.

- Shaw, K., Fenwick, J. and Foreman, A. 1994. Compulsory Competitive Tendering for Local Government Services: the experiences of local authorities in the north of England 1988-1992. *Public Administration*, 72: 201-217
- Shick, A. 2001. *Does Budgeting Have a Future?* PUMA/SBO(2001)4. París: OCDE
- Stewart, J.D. 1984. The role of information in public accountability. En *Issues in Public Sector Accounting*, editado por Hopwood y Tomkins, 13-34. Oxford: Philip Allan Publishers Limited,
- Tanzi, V. 2000. *The Role of the State and the Quality of the Public Sector*. IMF Working Paper WP/00/36. Washington: IMF
- United Kingdom. 1998. *Cm 4011, Modern Public Services for Britain – Investing in reform*. London: HMSO.
- 1999. *Cm 4310, Modernising Government*. London: HMSO
- Van der Poel, P.G. 2001. The Financial Management System of the City of Tilburg. In *International Comparative Issues in Government Accounting*, edited by Bac, A. 39-52. London: Kluwer Academic Publishers.
- Walker, D.M. 2002. *DOD Financial Management Integrated Approach, Accountability, Transparency, and Incentives. Are Keys to Effective Reform*. Testimony Before the Subcommittee on Readiness and Management Support, Committee on Armed Services, U.S. Senate, GAO -02-497T, Washington.
- Wright, V. 1997. The paradoxes of administrative reforms. En *Public management and administrative reform in Western Europe*, editado por Kickert, W. 7-14. Cheltenham: Edward Elgar.