

**El Estado que Rinde : Reflexiones sobre una Idea a la que le ha Llegado la Hora
Pero Cuya Implantación aun esta Pendiente**

ALLEN SCHICK

Profesor de la School of Public Affaires de la Universidad de Maryland y miembro visitante de la Brookings Institution en los Estados Unidos.

Documento de apoyo a la presentación ante el Foro Global sobre el Gobierno de la OCDE, realizado en la Facultad de Ciencias Económicas de Londres del 2 al 3 de diciembre de 2002. Este acontecimiento fue apoyado por el Comité de Coordinación de la OCDE para las Relaciones con los no Miembros (CCNM) y la Dirección de la OCDE para el Gobierno Público y el Desarrollo Territorial (GOV, por sus siglas en inglés).

EL ESTADO QUE RINDE : REFLEXIONES SOBRE UNA IDEA A LA QUE LE HA LLEGADO LA HORA PERO CUYA IMPLANTACIÓN AUN ESTA PENDIENTE

ALLEN SCHIK*

1. El Estado-nación contemporáneo existe para rendir, proporcionando servicios a los ciudadanos. El grado en que el Estado rinde influencia el bienestar económico y social de los ciudadanos, su posición en las elecciones, los programas y el comportamiento de políticos y funcionarios y las relaciones entre gobernantes y gobernados. Prestar servicios y pagar subsidios y pensiones no son las únicas funciones del Estado que mantiene sus funciones tradicionales, como defender el país contra las amenazas externas y mantener la seguridad y salubridad interior. A pesar de que estas viejas funciones siguen siendo esenciales, la percepción de los ciudadanos y las cuentas fiscales han quedado sobrepasadas por un abanico de servicios muy superior al que se ofrecía hace algunas generaciones.

2. Los Estados no sólo hacen más de lo que hacían, sino que lo hacen de modo diferente. Uno de los temas de este documento es que el Estado que rinde es inherentemente un Estado en transición, que se adapta a condiciones y oportunidades cambiantes. El rendimiento no es una medida estática, sino que requiere una retroalimentación constante desde la situación y los resultados hacia las políticas y actuaciones. Esto afecta al papel del Estado como proveedor de los símbolos que crean una identidad nacional común. En la medida en que la provisión de servicios se ha hecho mas importante, la diversidad ha ido reemplazando a la uniformidad, para atenderlas diferentes necesidades de los ciudadanos. Un Estado que rinde debe servir a los ciudadanos, aunque lo tenga que hacer a través de formas diferentes.

3. Esta lógica ha llevado a los modernizadores del Estado a diseñar formas de administración mas flexibles que ofrezcan a los directivos públicos una mayor discrecionalidad en la gestión de los programas y la utilización de los recursos. Cuando se acepta que la misma talla no sirve para todo el mundo, es fácil concluir que reglas y procedimientos uniformes impiden alcanzar el rendimiento adecuado, interponiéndose entre los directivos y los resultados deseados. Esto ha llevado a algunos gobiernos a desreglamentar la administración pública, aunque otros han tratado de mejorar el rendimiento sin alterar los controles establecidos. Aunque la mejora del rendimiento sea el objetivo de todos, los caminos elegidos han sido diferentes. Las diferencias se etiquetan a menudo como vieja o Nueva Gestión Pública, aunque una diferencia mas profunda es la que afecta al papel mismo del Estado. En algunos países, la búsqueda del rendimiento a llevado a formulas de provisión de servicios fuera del aparato estatal, mientras en otros casos, el Estado ha conservado el monopolio de la mayoría de los servicios públicos. Entre las alternativas mas utilizadas se encuentran la devolución de recursos y competencias de los gobiernos nacionales a los gobiernos locales y regionales,

* Allen Schick es Profesor de la School of Public Affairs de la Universidad de Maryland y miembro visitante de la Brookings Institution en los Estados Unidos.

la utilización de ONGs para la prestación de los servicios públicos, la utilización de organizaciones internacionales para la definición e implantación de políticas públicas y el recurso a diversos mecanismos de mercado. La anomalía del Estado que rinde es que los esfuerzos innovadores que se orientan al fortalecimiento de sus prestaciones terminan en esquemas que debilitan o ponen en segundo plano al propio Estado.

4. El rendimiento es una prueba exigente. Cuando el Estado no la supera, su legitimidad y competencia se pone en cuestión y los decisores públicos y grupos de interés buscan sustitutos que prometan los resultados que se desean. Para expresarlo de forma clara, en el Estado que rinde, el rendimiento es mas importante que el Estado. El Estado solo tiene sentido si rinde. En la medida en la que el Estado todavía tiene legitimidad para reclamar la lealtad de los ciudadanos y sus impuestos, el primer impulso de reformas orientadas a la mejora del rendimiento se orienta a fortalecer el Estado, pero si estas fracasan en obtener resultados, pueden plantearse las alternativas al propio Estado.

5. El párrafo anterior resume una conclusión central de este documento. El proceso a través del que se alcanza esta conclusión implica tres etapas. En primer lugar, la próxima sección explora la idea de rendimiento, su significado y su relevancia actual. La sección siguiente examina los diversos caminos posibles para alcanzar el rendimiento, observando que, una vez que la idea es aceptada, hay diversos caminos, a veces no coherentes entre ellos, para mejorar los servicios públicos. El tercer apartado vuelve a la discusión sobre el Estado y las alternativas al mismo que han ganado popularidad en los últimos años. El documento concluye analizando las implicaciones del Estado orientado al rendimiento para las administraciones nacionales y sus practicas presupuestarias.

1. La idea de rendimiento

6. La idea de rendimiento es decepcionantemente simple. Es simple porque es fácil expresar objetivos y conceptos clave; decepcionante porque es difícil aplicar estas ideas en la administración pública. La idea básica es que la administración debe prestar eficientemente los servicios y operar eficientemente los programas. En la creciente literatura sobre rendimiento, la eficiencia se asocia normalmente a *outputs* – los bienes y servicios que produce la administración – y la eficacia con los *outcomes* – los impactos que los programas públicos generan en la sociedad. La eficiencia tiene características cualitativas y cuantitativas que incluyen el volumen y coste de los servicios, los tiempos de respuesta y número de errores, la accesibilidad a los servicios y la cortesía con la que se proveen y la satisfacción de los ciudadanos-usuarios con los servicios. La eficacia supone que los programas estén de acuerdo con las prioridades y objetivos gubernamentales y produzcan los impactos esperados o deseados.

7. Se acepta con carácter general que los *outcomes* son la dimensión más importante del rendimiento, pero también se reconoce que es la dimensión cuyos datos son mas difíciles de obtener y que, incluso cuando están disponibles, la relación causal entre las políticas gubernamentales y los impactos sociales puede ser problemática. En los países que se toman en serio el rendimiento, las reformas que intentan mejorar los impactos

tienden a terminar focalizándose en los *outputs*. Esta segunda mejor opción es ciertamente mas productiva que dedicar años en busca de medidas ideales de impacto. Los *outputs* son un valioso indicador de rendimiento porque los ciudadanos conocen su administración a través de las condiciones en las que se encuentran las escuelas y el número de alumnos por clase, la distancia desde su domicilio hasta el centro de salud y el tiempo de espera una vez que han llegado, el trato que reciben de los funcionarios de policía y los innumerables otros contactos que los ciudadanos tienen con las agencias gubernamentales y los funcionarios públicos. Los *outputs* son la cara que ofrece el gobierno a los ciudadanos. Si los ciudadanos consideran los servicios inapropiados no van a pensar que el rendimiento del Estado es correcto.

8. *Outputs* y *outcomes* no son, sin embargo, medidas suficientes para observar el rendimiento del Estado. Son indicadores de los que el Estado está haciendo o consiguiendo en un momento determinado. No ponen de manifiesto los factores que contribuyen o perjudican el logro de resultados, ni indican si el gobierno tendrá la capacidad de producirlos en un futuro. Una medida mas completa de rendimiento debe reconocer que *outputs* y *outcomes* son los resultados finales del trabajo gubernamental y que hay, tanto factores antecedentes de los que depende el trabajo realizado, como indicadores prospectivos del rendimiento futuro. La medición del rendimiento debe comprender el pasado e indicar el futuro, profundizando en los factores que explican porqué la administración rinde a un determinado nivel.

9. El rendimiento no es casual. Los gobiernos – los lideres políticos, los directivos públicos, los funcionarios y las agencias en las que trabajan – deben preocuparse por los resultados y buscar activamente medios de mejorarlos. Deben ir mas allá de los muros que rodean las burocracias para percibir cambios que pongan en cuestión las viejas políticas y métodos y planteen nuevas oportunidades de mejora. La preocupación por los resultados debe extenderse por toda la organización; debe definir al gobierno y caracterizar todo lo que hace y cómo lo hace.

10. El rendimiento no puede estar congelado en el tiempo. Para que los gobiernos rindan, no es suficiente que sus operaciones internas estén gestionadas de forma eficiente; también es esencial que los gobiernos se adapten a las circunstancias. Un centro de salud comunitario orientado a la atención de mujeres embarazadas no será efectivo si continua ofreciendo exactamente los mismos servicios cuando la población residente ha envejecido. Un rendimiento adecuado requiere que la atención se traslade del interior al exterior de la administración. Esto supone una redefinición del papel de las medidas de impacto. La idea es que estas medidas indiquen a los gobiernos si los programas están logrando los efectos perseguidos. En un Estado que rinde, buena parte de la utilidad de los indicadores depende de informar al gobierno de los cambios que se producen en las condiciones sociales para facilitar la adaptación. La cuestión clave no es si el gobierno ha logrado un impacto, sino si este impacto debería permitir al gobierno examinar sus políticas y eventualmente tomar medidas correctoras.

11. Un Estado que rinde necesita estar leyendo constantemente su entorno y ajustar lo que hace y la manera en que lo hace a la nueva información. Del mismo modo que una

empresa de éxito analiza su mercado e innova en su oferta de productos y precios en respuesta a cambios en las preferencias de los consumidores, nuevos avances tecnológicos y la entrada (o salida) de competidores, una administración pública eficaz debe transformarse a sí misma en respuesta a cambios en la estructura familiar, la distribución de la renta, el progreso tecnológico y otras oportunidades. Es evidente que la adaptación de las organizaciones publicas es mas difícil, ya que les falta la presión del mercado y las señales que proporcionan los precios. Un Estado que rinde cambia constantemente aunque proclame que no cambia.

12. En el Estado que rinde las medidas del rendimiento pueden ser construidas como medidas de cambio. El cambio puede medirse en comparación a otros gobiernos, al pasado o en función de metas y objetivos. De hecho, las metas de rendimiento se han hecho muy populares porque permiten a los gobiernos comparar los cambios en relación a un estándar preestablecido. Un Estado que rinde no está satisfecho con los resultados que obtiene sin más, sino que de manera proactiva busca la mejora por todos lados y modifica sus objetivos y programas.

13. De acuerdo con el estándar anterior, pocos Estados rinden satisfactoriamente, lo que explica por qué la orientación al rendimiento es una tendencia generalizada en todas las naciones, ya sean desarrolladas, en desarrollo, en transición o con mercados emergentes. En todas ellas existe la sensación de que el Estado no rinde lo suficiente y que la mejora del rendimiento convertiría al Estado en un productor mas eficiente de servicios públicos y un operador mas eficaz de programas. La idea de rendimiento va mas allá de estas mejoras tangibles y supone la creencia de que un Estado que rinde ofrece mejores perspectivas económicas, instituciones económicas más vigorosas, una sociedad mas justa y mayor estabilidad política. Cuando faltan estas condiciones, se utiliza el argumento de que el rendimiento del Estado ha estado por debajo de lo esperado.

14. No obstante, un análisis detenido de los diferentes estados antes mencionados sugiere que estos objetivos pueden ser elusivos. Los países desarrollados normalmente obtienen buenos resultados en los rankings que comparan los países por su grado de corrupción. Es normal que ofrezcan servicios públicos de alta calidad y que dispongan de sofisticados sistemas de información y evaluación para evaluar el rendimiento y tomar acciones correctoras cuando los resultados están por debajo de las expectativas. A pesar de recibir comparativamente una alta valoración, la mayor parte de los países desarrollados han experimentado en los últimos años un declive en la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos y líderes políticos. Un informe reciente pone de manifiesto esta pérdida de confianza en todos menos dos de los trece países de la trilateral encuestados¹. Una interpretación popular de esta tendencia es que los ciudadanos aprecian menos a sus gobiernos porque consideran sus beneficios como derechos adquiridos. Esta caída en la estima de los ciudadanos se ha producido en un periodo en el que el Estado del bienestar ha ampliado sus fronteras. En todos los países desarrollados se ha producido un incremento significativo en la porción de gasto publico que se ha transferido a las familias a través de la seguridad social y otros derechos. Al observar esta

¹ Susan Pharr y Robert D. Putnam (eds.) Dissaffected Democracies: What's troubling the Trilateral Countries. Princeton University Press, 2000.

perdida de confianza, es posible pensar que los ciudadanos están mordiendo la mano que les da de comer. Dada esta tendencia, es improbable que el énfasis en el rendimiento se asocie a actitudes más positivas. Se puede incluso argüir que un gobierno orientado al rendimiento puede proporcionar a los votantes más razones para el descontento, al dejar al descubierto fallos organizativos y objetivos insatisfechos. Del mismo modo en el que nadie es profeta en su tierra, ningún Estado es totalmente satisfactorio para sus ciudadanos, cuando su rendimiento se descubre ante ellos.

15. Los pioneros en el impulso a la mejora del rendimiento han sido algunos países anglosajones y escandinavos que algunos consideran entre los que mejor funcionan del mundo². Debemos preguntarnos porqué estos países se preocupan mas por la mejora de los servicios públicos que otros, cuya situación relativa es mucho más deficiente. Parte de la repuesta puede relacionarse con el hecho de que los gobiernos bien gestionados están en mejor posición para tomarse el rendimiento en serio que aquellos que tienen graves problemas organizativos. Otra razón es que el rendimiento es a los gobiernos lo que la auto-realización en la jerarquía de necesidades de Maslow; el Estado se encuentra maduro para gestionarse por resultados sólo cuando sus necesidades básicas han sido satisfechas.

16. Incluso los países mas desarrollados pueden mejorar al orientarse al logro de resultados. El énfasis otorgado al rendimiento supone que los Estados tienen una tendencia natural a rendir por debajo de sus posibilidades. Su atraso obedece a la falta de competencia en la prestación de servicios, la rigidez de sus reglas y procedimientos burocráticos y las presiones y limitaciones de carácter político. Es más, si no se esfuerzan en hacerlo mejor, seguramente lo harán peor, porque no serán capaces de adaptarse a las oportunidades abiertas por las nuevas tecnologías, cambios en las condiciones socioeconómicas y otras transformaciones. En los países desarrollados, el énfasis en los resultados aspira a reducir la distancia entre el rendimiento actual y el posible.

17. En los países en desarrollo, donde la mayoría de la población vive en circunstancias muy difíciles, los reformadores esperan – puede que no puedan hacer mucho mas – que una mayor eficacia gubernamental estimule el desarrollo y mejore el bienestar de los ciudadanos, creando condiciones mas favorables para la inversión y la creación de empresas. No obstante, medio siglo de fracasos debería enseñarnos que el logro del desarrollo no esta asegurado. El rendimiento puede ser la ultima moda a la que se agarran los frustrados reformadores en un esfuerzo desesperado para romper las patologías de la dependencia de senda que han condenado a una parte importante de la población mundial a unas lamentables condiciones de vida. Algunos países carecen de los recursos necesarios para lograr mejoras significativas en el rendimiento; otros padecen demasiada corrupción como para que la ayuda internacional sea productiva. Se puede argumentar con fuerza que los países menos desarrollados pueden beneficiarse mas de sistemas de control administrativo a la antigua que de los nuevos métodos de gestion del

² La reforma gerencial en Australia, Francia, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido se presenta en Allen Schick, Modern Budgeting, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1997.

rendimiento.³ El cambio de procedimientos a resultados y de *inputs* a *outputs* y *outcomes* puede ser prematuro en países que todavía carecen de los sistemas básicos de responsabilización.

18. Es imperativo que los países pobres mejoren el funcionamiento del Estado; si no lo hacen no estarán mejor dentro de una generación, independientemente de la cantidad de ayuda que reciban y del énfasis en los objetivos de desarrollo del milenio. Paradójicamente, pueden progresar más adoptando procesos administrativos robustos que sumándose al culto al rendimiento. En lugar de adoptar sistemas de retribución por resultados, harían mejor en seleccionar y promocionar a los funcionarios públicos en base al mérito, pagarles salarios razonables, asegurarse de que trabajan toda la jornada y formarles para mejorar la atención a los ciudadanos. Disponer de un presupuesto que refleje el gasto real es mas valioso que tener un presupuesto lleno de medidas de *output* o *outcome*. Si las habilidades y capacidades básicas son desarrolladas para el conjunto de procesos administrativos, los resultados mejoraran, incluso si no se presta atención específica al rendimiento.

19. La orientación al rendimiento es mas prometedora en países con economías emergentes que ya han realizado progresos en sus capacidades administrativas. En estos países es habitual que la modernización del Estado vaya por detrás del desarrollo económico. Un gobierno con débil responsabilización, falta de profesionalidad en la función pública, corrupción y otras patologías heredadas del pasado, es un factor retardatario del desarrollo. Cuando la economía madura y la renta personal crece, los ciudadanos tienden a estar más atentos a los asuntos gubernamentales y demandan mejores servicios públicos. Las escuelas que antes eran aceptables, dejan de serlo; un saneamiento inadecuado, el deterioro del medio ambiente, una sanidad de mala calidad, unos sistemas de transporte primitivos, son inaceptables cuando la economía se expande. En los países con economías emergentes la mejora en las condiciones económicas eleva las expectativas en lo que el gobierno puede y debe hacer por los ciudadanos. En estos países la orientación al rendimiento es una estrategia adecuada para mejorar los servicios públicos.

20. Ahora bien, incluso en estos países la orientación al rendimiento debe adoptarse cuidadosamente si supone el dismantelamiento de los controles administrativos preestablecidos. Deshacerse de normas presupuestarias y de función publica antes de que el modelo mental de la gestion de resultados se haya consolidado es una estrategia peligrosa que puede abrir la puerta a más problemas que a resultados. El enfoque cauteloso adoptado en Tailandia puede ser útil en otros países. El gobierno tailandés ha definido una serie de requisitos y estándares que las agencias deben cumplir antes de recibir una amplia delegación de facultades. Estos requisitos cubren los procesos administrativos centrales, incluyendo la gestion presupuestaria, de personal, contratación y sistemas de información⁴. Aunque no se haya aplicado con todo rigor en Tailandia, este

³ Ver Allen Schick, "Why Developing Countries Should Not Adopt the New Zeland Model", World Bank Research Observer, 1998.

⁴ Este sistema de requerimientos se describe en PREM note 67, The World Bank.

enfoque permite al gobierno fortalecer la responsabilización como una precondition para dar libertad a los directivos.

21. Los países en desarrollo que quizás más se han distinguido por adoptar la orientación al rendimiento son los del Este de Europa que aspiran a integrarse en la Unión Europea. Los llamados países en transición se han visto obligados a transformar rápidamente sus economías e instituciones y elevar la calidad de los servicios públicos a niveles aceptables internacionalmente. La gestión del rendimiento ha llamado la atención de estos países como una alternativa a las administraciones centralizadas que han heredado del periodo socialista. El énfasis en el rendimiento les permite establecer metas y objetivos razonables para la mejora de los servicios y operaciones gubernamentales. Sin embargo, existe el riesgo de que estos países tengan más éxito en la eliminación de las viejas reglas y controles que en la promoción de una ética del rendimiento en la administración pública.

22. En todos estos países la parte más difícil de la gestión del rendimiento es su aplicación al trabajo cotidiano de la administración pública. La idea es inherentemente atractiva y autojustificativa, pero conseguir que los gobiernos trabajen en base al rendimiento requiere cambios muy importantes en la cultura de gestión, la interrelación entre política y administración, las expectativas de los funcionarios públicos, la asignación de recursos presupuestarios y más cosas. El Estado que rinde es una especie muy diferente de la que ha predominado a lo largo del siglo pasado. En ninguna parte puede considerarse plenamente implantado aunque algunos países han avanzado más que otros.

2. Los caminos para lograr el rendimiento

23. Hay muchos caminos hacia el rendimiento, pero ninguno de ellos está lo suficientemente bien marcado como para asegurar el éxito. Algunos están basados en procedimientos administrativos, otros en compromiso profesional. Algunos pertenecen a la Nueva Gestión Pública y otros encajan bien en la Administración pública tradicional. Es útil operacionalizar la búsqueda del rendimiento de forma secuencial, ordenando las innovaciones de forma lógica, de modo que una pueda sentar las bases de la otra. El enfoque de esta sección pone énfasis en la secuencia y en las condiciones en las que hacer avanzar el rendimiento. Empieza por las actitudes y se mueve hacia las acciones gerenciales y de ahí a la política.

24. El rendimiento tiene dimensiones formales e informales, pero el punto de equilibrio entre ambas depende del tipo de instrumento utilizado. Las normas internalizadas se encuentran en el extremo informal del espectro, mientras que los contratos y obligaciones legales se situarían en el extremo formal. En su búsqueda del rendimiento, los gobiernos han recurrido cada vez más a las medidas formales, pero, si éstas no se apoyan en compromisos informales, pueden no tener sentido. Una de las limitaciones del movimiento contemporáneo a favor del rendimiento es que infravalora las bases normativas y políticas de la buena gestión.

25. El rendimiento tiene dimensiones políticas y gerenciales. Sin impulso político los directivos pueden tener dificultades en centrarse en lo que se supone tienen que conseguir en su trabajo; sin directivos comprometidos, los políticos poco pueden hacer para implantar sus visiones. En la medida en que políticos y directivos tienen diferentes intereses y hablan distintos lenguajes, es difícil que la relación entre ellos sea fluida. Cuando se detectan problemas de rendimiento, es normal que se cree confusión y malentendidos sobre los respectivos papeles y responsabilidades de los políticos y los altos directivos. Establecer una relación clara es una condición necesaria para que un Estado rinda.

26. El rendimiento como ética. El movimiento del rendimiento es nuevo, pero no lo es la apuesta por el desarrollo de los países a través de los programas públicos. La construcción del Estado-nación en los siglos XIX y XX fue, en buena parte, el resultado de logros extraordinarios del sector público. La larga lista de éxitos incluye la educación universal, las pensiones y otras formas de apoyo económico, la reducción de la pobreza, la construcción de sistemas eficientes de transporte, las regulaciones prudenciales de la actividad económica y la promoción de la ciencia y la tecnología. Gracias al buen trabajo del Estado, la población de estos países amplió sus tasas de supervivencia, se redujo la miseria urbana, cayó la mortalidad infantil y muchas enfermedades contagiosas fueron eliminadas. Nos podemos preguntar cómo los gobiernos trabajaron tan bien, si la idea de rendimiento no formaba parte de su agenda. Una buena parte de la respuesta tiene que ver con los progresos que se dieron en la maquinaria gubernamental, en particular, con la introducción del sistema de mérito en el empleo público y el presupuesto moderno. El Estado-nación supuso avances muy importantes en la administración pública. Pero esta no es toda la respuesta, sino probablemente su parte menos importante. Los gobiernos tuvieron éxito en la construcción nacional porque consiguieron atraer a los mejores al servicio público. La carrera en el servicio público tenía prestigio, no sólo para aquellos cuya escasa cualificación les permitía acceder a pocas oportunidades de empleo, sino para los graduados en escuelas de élite que consideraban el servicio público como una vocación. El interés por la realización de un buen trabajo hizo que muchos servidores públicos se preocuparan por el rendimiento, a pesar de que no estuviera de moda y sus resultados no se midieran formalmente. No obstante, el sistema de mérito coexistía con el sistema de despojos en muchos países, pero en los puestos de responsabilidad, prevalecía la noción de trabajar bien al servicio del Estado.

27. Una ética de servicio público es la plataforma básica en la que descansa el rendimiento estatal, lo que depende al menos tanto de las personas, como de la maquinaria y los procesos de trabajo. Esta visión choca con el modelo principal-agente, que ha sido popularizado por la nueva economía institucional e importado al sector público por la Nueva Gestión Pública. De algunas versiones de estas teorías se desprende que los funcionarios públicos persiguen su propio interés, son egoístas y sacrifican el interés público por alimentar su propia dependencia⁵. Desde este punto de vista, los funcionarios públicos sólo van a rendir si son controlados activamente, reciben

⁵ Esta visión está recogida en The NW Zelanda Treasury, Government Management, 1987. Este documento preparado por el Ministerio de Finanzas para el gobierno electo ejerció una fuerte influencia en la reforma subsiguiente del sector público.

instrucciones claras sobre lo que se espera de ellos y tienen fuertes incentivos para hacer bien su trabajo. La idea de que los agentes pueden hacer más de lo que se espera de ellos porque han internalizado valores de servicio público es ajena a la nueva economía institucional y a la nueva gestión pública, pero es familiar a generaciones de estudiantes que han superado discapacidades educativas gracias a profesores que permanecían en el colegio después de las horas de clase para ayudarles, a los agentes de policía que entrenaban al equipo del barrio sin cobrar, a las enfermeras que visitaban a los pacientes después de terminar sus rondas y a tantas otras manifestaciones de los valores del servicio público. Esta no es la única historia que se puede contar del empleo público, pero era el material con el que los gobiernos rendían, obtenían la confianza de la gente y construían estados y comunidades.

28. En la mayoría de los países desarrollados, aunque esta ética todavía existe, no es tan robusta como en el pasado. Ha sido erosionada por poderosas fuerzas socioeconómicas, entre ellas la creciente distancia entre la remuneración pública y las oportunidades en el sector privado, la dependencia creciente en el mercado y en los contratistas privados para la provisión de servicios públicos y el declive en la estima que se tiene por los funcionarios públicos. Cuando el servicio público es un trabajo más, no hay valores especiales que se vinculen a su realización por funcionarios públicos. Cuando las tareas se especifican en contratos, no hay diferencia entre que el trabajo se efectúe por empleados públicos o de una empresa privada que ha ganado su contrato a través de un proceso competitivo. Si el proceso o resultado del trabajo se puede especificar, el empleo público y privado son intercambiables. El trabajo lo realizará el que rinda más, medido a través del precio u otras variables.

29. Se puede argumentar que la ética pública es aun más importante cuando se utilizan medios privados para prestar bienes públicos. En estos casos hay un mayor riesgo de que los valores públicos se vean degradados por empresas privadas que cumplen la letra del contrato, pero no hacen más que lo que está especificado y tratan de cruzar por todos los atajos que pueden. Los gobiernos contemporáneos se enfrentan a una situación difícil: el desgaste de la ética del servicio público hace que la competencia y la contratación externa sea una opción atractiva, pero en ausencia de ética, poner las tareas en manos privadas puede hacer que se pierda lo que queda de valor en el servicio público. Algunos países distinguen entre las responsabilidades públicas nucleares que no se pueden contratar y los servicios estandarizados que pueden sacarse a concurso público. Independientemente de donde se traza la línea, los gobiernos necesitan reconstruir la ética del servicio público. Avanzar en esa dirección significa algo más que simplemente reclutar y formar funcionarios cualificados y comprometidos. El servicio público no será valorado en el interior de la administración hasta que no se valore en el exterior.

30. El rendimiento como foco. Una ética internalizada de servicio público no está ya lo suficientemente extendida como para sostener el servicio público. Estímulos y refuerzos externos son necesarios en la mayoría de las situaciones para que las agencias y los servidores públicos permanezcan focalizados en el propósito del trabajo en lugar de en los procedimientos que han sido programados para seguir. El foco constituye el puente entre un comportamiento internalizado y la capacidad externa de hacerlo cumplir y es la

base de los medios formales que permiten mejorar el rendimiento. El foco significa prestar atención a los resultados, tenerlos en mente, utilizar el rendimiento como un punto de referencia para juzgar cómo se ha trabajado y cómo debería trabajarse en el futuro. A pesar de lo insípido que pudiera parecer, el foco tiene el potencial de ser un instrumento muy poderoso, ya que llama la atención sobre los propósitos que están debajo del trabajo y las rutinas organizativas. Cuando políticos y directivos están localizados en los resultados, se comportan diferente que cuando su atención está concentrada en los procedimientos.

31. El verdadero foco es algo permanente y sostenido, no una reflexión puntual sobre misión y objetivos. Esto se intenta a menudo pero raramente con efectos duraderos. Para hacer la diferencia, la organización tiene que estar obsesionada con el propósito, de forma que las acciones que adopta en la asignación de personas y recursos, en el diseño y prestación de servicios, la valoración de resultados y su retroalimentación a nuevas decisiones, están todas realizadas bajo la lente del rendimiento. Haber fijado objetivos explícitos contribuye al foco pero no es suficiente. No es extraño que muchas organizaciones fijen objetivos pero se olviden de ellos a la hora de adoptar las decisiones más importantes. La integración en la Unión Europea es un excelente caso de cómo funciona el foco. Los países candidatos adoptaron muchas decisiones, que, de otro modo, hubieran estado fuera de su alcance. El foco se refuerza por la visita frecuente de funcionarios europeos que repetidamente advierten que el acceso depende del progreso en el cumplimiento de los requerimientos comunitarios.

32. Las declaraciones de misión y visión se han convertido en medios populares para localizar las organizaciones en objetivos y resultados. Típicamente, se emplea un proceso participativo para elaborar y refinar las declaraciones que, cuando están terminadas, se exponen visiblemente en la oficinas. No hay, sin embargo, mucha base para pensar que vayan a tener un gran impacto en la organización, porque, cuando su novedad se apaga, forman parte del conjunto de cosas a las que los funcionarios no dan mucha importancia. Tienen en cuenta la declaración, pero raramente reflexionan sobre lo que significa o las implicaciones que tiene sobre la forma en la que realizan su trabajo. Estas declaraciones terminan siendo un ejercicio de relaciones públicas. El foco requiere una Atención sostenida, debe ser renovado y reforzado y si no es así, las rutinas lo desplazarán rápidamente.

33. La planificación estratégica es otro instrumento popular para focalizar misiones y propósitos. También se desarrolla a menudo a través de un proceso participativo que intenta examinar como la entidad debe transformarse a sí misma en respuesta a circunstancias u oportunidades cambiantes. En el sector público, sin embargo, estos planes tienden a ser mas descriptivos que estratégicos y sirven, más para justificar la ampliación de presupuestos y programas, que para reexaminar operaciones y propósitos. Cuando se les plantea a los directivos el escaso valor de estos planes en el reposicionamiento de la organización, a menudo responden que el proceso de preparación es más importante que el documento. En otras palabras, el foco alcanzado en la preparación del plan se pierde cuando la agencia vuelve a su actividad normal.

34. Las declaraciones de misión, los planes estratégicos y numerosas otras innovaciones de gestión que pretenden impulsar cambios organizativos, tienden a tener un efecto muy fugaz. Durante cierto tiempo, movilizan las energías del personal para prestar atención a lo que hacen, pero sin refuerzo permanente el foco se apaga. Tanto en la empresa como en la administración pública, éste parece haber sido el destino de los programas de formación, los retiros y actividades similares. Cuando el mensaje de estas actividades choca con la realidad del trabajo, esta última prevalece. Mantener el foco tiene mucho que ver con hacer dieta para adelgazar. Hay que ser obsesivo para mantenerse en línea. Dado que la mayoría de las personas que hacen dietas pierden el foco, las empresas de adelgazamiento se lucran con clientes que repiten. Esto ocurre también con la búsqueda del rendimiento ya que el fracaso de una reforma lleva a la otra.

35. Rendimiento como medición. El esfuerzo para lograr un Estado que rinda ha dado lugar a todo un sector de la medición del rendimiento. La medición es la forma más conspicua de orientar el Estado al rendimiento; se considera el primer paso, aunque también es a menudo el único. La medición no es un instrumento nuevo, ya era central en el management científico de principios del siglo XX y en la emergencia de la administración pública como disciplina especializada. Uno de sus primeros tratados sistemáticos fue el trabajo de Clarence Ridley y Herbert Simon, que en 1938 elaboraron un monográfico titulado *Midiendo las actividades municipales*, que proponía medidas específicas para los sectores de educación, transporte, bibliotecas, obras públicas, salud y otras actividades. Este trabajo se basaba en la lógica de que “el resultado de un esfuerzo o actividad indica el efecto de dicho esfuerzo o actividad en el logro de un objetivo.”⁶ Se proponía, por ejemplo, que el rendimiento de la educación se midiera en términos de absentismo, índices de delincuencia de los estudiantes y del nivel cultural de la comunidad.

36. Bajo los estándares actuales, estas medidas pioneras eran poco sofisticadas. La amplia literatura reciente sobre estos temas ha aportado mucho desde el punto de vista metodológico, pero es discutible si el rendimiento del Estado ha avanzado mucho gracias a disponer de mejores medidas. Una de las discusiones inacabables de esta literatura se refiere a la distinción entre *output* y *outcome*, si una determinada medida constituye un *outcome* final o intermedio, si las palabras metas, objetivos y fines significan lo mismo o no. Seguramente, algo está mal cuando después de tantos años, una parte importante de estos trabajos está dedicada a efectuar definiciones básicas, como si palabras como *inputs* y *outputs* estuvieran lejos de poder ser entendidas fácilmente. Las interminables discusiones sobre las palabras hacen pensar que la medición es un fin en sí mismo, que la medición del rendimiento se justifica a sí misma, proponiendo definiciones. Quizás por esta razón, Donald Kettl, una especialista norteamericano en administración pública ha sugerido que “la medición del rendimiento es como el tiempo. Todo el mundo habla de ello, pero no hay consenso sobre como lograrlo.”⁷

⁶ Clarence E. Ridley y Herbert Simon, Measuring Municipal Activities: A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration, The International City Managers' Association, 1942, p. 2

⁷ Citado en David Osborne y Peter Plastrik, The Reinventor's Fieldbook, Jossey-Bass, 2000, p.249.

37. La medición del rendimiento tiene un problema pero no el que indica Kettl. El problema principal no es la medición sino la aplicación. Se ha puesto mucha atención en lo primero y poca en lo segundo. Con algunas excepciones notables, los gobiernos que invierten en la medición del rendimiento raramente utilizan los resultados en la gestión de los programas. No fijan los salarios de los funcionarios en base al rendimiento, no responsabilizan a los directivos por los resultados o asignan los recursos presupuestarios desde estas bases. Los esfuerzos por presupuestar en base al rendimiento casi siempre fracasan, al igual que las reformas que intentan vincular salarios y rendimiento. Es habitual que los gobiernos presenten información sobre el rendimiento en presupuestos, informes anuales y otros documentos oficiales. No obstante, las publicaciones son un pobre sustituto de su genuina utilización.

38. Uno de los principales errores de juicio en los que incurre el movimiento a favor del rendimiento es que las organizaciones cambian por el simple hecho de tener información disponible sobre lo que hacen. Este optimismo se justifica raramente, ya que todas las organizaciones – sean públicas o privadas – tienen una gran capacidad de asimilar o desviar información sobre el rendimiento sin alterar sus políticas o programas. Es necesaria una voluntad política o gerencial sostenida para reorientar una organización en relación a lo que hace o lo que espera lograr. De hecho, el cambio parece más una condición que una consecuencia de un uso efectivo de la información sobre el rendimiento. La información no transforma las organizaciones, sino que las organizaciones, una vez transformadas, están incentivadas para aplicar información a su gestión del rendimiento.

39. Esta lección emerge claramente de la iniciativa británica *Next Steps*, que está considerada una de las reformas de la maquinaria gubernamental con mayor éxito en las últimas décadas. *Next Steps* transformó el gobierno británico separando la entrega de servicios de las funciones de definición de políticas de los ministerios. Los servicios han sido encomendados a más de 100 agencias ejecutivas autónomas, cada una de las que cuenta con su propio estatuto constitutivo (llamado documento-marco), que define sus funciones y la manera en la que se responsabiliza. Cada agencia negocia metas de rendimiento con el ministerio del que depende y elabora informes sobre el grado de cumplimiento de los mismos.⁸ *Next Steps* ha sido un éxito en la medida en que las nuevas agencias y sus directivos han sido capaces de establecer medidas de rendimiento en el diseño y la entrega de los servicios. Sin las nuevas agencias, las medidas de rendimiento hubiesen tenido un escaso impacto.

40. Es muy difícil medir las capacidades organizativas. No solo porque muchas variables entran en juego, sino porque la capacidad tiene más que ver con el potencial de futuro que con el desempeño pasado. El “cuadro de mando integral” (*balanced scorecard*), una de las innovaciones en gestión del rendimiento más aplicadas en los últimos años, ha sido utilizado tanto por empresas como por administraciones públicas para medir su capacidad. Está basado en la idea de que un buen rendimiento depende de una buena organización. Los *outputs* sólo constituyen uno de los cuatro grupos de

⁸ Una valoración favorable de la iniciativa *Next Steps* puede encontrarse en David Osborne y Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy*, Addison-Wesley Publishing Company, 1997.

medidas consideradas. Las otras medidas son de procesos internos, calidad y clima del personal y necesidades y grado de satisfacción de los usuarios. El carácter integral del cuadro de mando se refiere a la necesidad de contemplar los procesos internos a la par que los *outputs* y los *outcomes* en la medición del rendimiento. Como explican Kaplan y Norton, autores de esta herramienta, el cuadro de mando integral, “equilibra medidas de *outcome* – el resultado del trabajo pasado – y las medidas que permiten explicar el rendimiento futuro.”⁹

41. Algunos de los diseñadores de sistemas de medición del rendimiento consideran que el “cuadro de mando integral” es un paso atrás desde el punto de vista de los *outputs* y *outcomes*. Harry Hatry, el principal experto norteamericano en medición del rendimiento, considera que el cuadro de mando integral “implica que todas estas áreas tienen el mismo valor cuando hemos intentado que los funcionarios públicos se orienten a resultados... hay un riesgo de regresar a un énfasis excesivo en los procesos internos.”¹⁰ El cuadro de mando integral puede convertirse en otra moda en el desfile interminable de reformas gerenciales. A pesar de que no consiga una influencia duradera, esta herramienta lleva el mensaje de que la organización es importante; los resultados no se alcanzan sin más. El rendimiento no es un maná que cae del cielo y sólo se puede conseguir con mucho esfuerzo organizativo. Para que la administración pública sea efectiva, sus agencias y departamentos deben rendir. Las organizaciones públicas y los funcionarios que trabajan en ellas deben ser movilizadas y motivadas, financiadas y capacitadas para realizar las actividades que generan resultados. Si estas organizaciones fracasan, los gobiernos igualmente fracasarán.

42. El rendimiento como gestión. Conseguir que las organizaciones se gestionen por resultados es el deseo del movimiento a favor de la mejora del rendimiento. Esta es una tarea difícil que requiere cambios, tanto en la cultura de las organizaciones públicas, como en la manera en la que se gestionan. Para rendir de forma efectiva, las organizaciones deben cuestionar sus propósitos y objetivos heredados, redefinir lo que son y como operan, rechazar hábitos y rutinas y redistribuir autoridad y responsabilidad entre los directivos y entre ellos y los líderes políticos. Estas son tareas mucho más duras de llevar a cabo que las popularizadas por la Nueva Gestión Pública en libros como “Reinventing Government” o “Banishing Bureaucracy”.¹¹ La Nueva Gestión Pública, aunque muy influyente, es sólo una parte del movimiento a favor del rendimiento. Sería un error concluir que los países que siguen fieles al modelo tradicional de administración pública no se interesan por el rendimiento o no han actuado para modernizar los servicios públicos. El rendimiento no es propiedad o interés exclusivo de un movimiento, sino que se ha convertido en el Santo Grial de la mayoría de los esfuerzos contemporáneos por innovar en la gestión pública.

43. Independientemente del camino seguido, las organizaciones que rinden necesitan ajustes, tanto en su cultura operativa, como en su capacidad gerencial. Es necesario

⁹ Robert Kaplan y David Norton, *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press, 1996, p.10.

¹⁰ Citado en Jonathan Walters, “Buzz over Balances”, *Governing* (May, 2000), p.60.

¹¹ David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Addison-Wesley Publishing Company, 1992.

permitir que los directivos gestionen, permitiéndoles disponer de la necesaria discrecionalidad operativa. Pero no puede esperarse que estos mismos directivos se comporten de manera muy diferente si las organizaciones que lideran permanecen prisioneras de un modelo mental que bloquea los cambios en el modo en que funcionan.

44. El rendimiento depende de la organización, es decir, de la combinación de recursos humanos, financieros y otros para producir un resultado colectivo. Ahora bien, si la organización es el agente del rendimiento, también puede inhibirlo, al poner necesidades y normas internas por delante de demandas y condiciones externas. Esto ocurre en el mercado, cuando las empresas desaparecen porque no se adaptan a las condiciones de mercado y en los gobiernos, cuando los funcionarios están apegados a viejas visiones, a pesar de que otras nuevas sean prioritarias. Las organizaciones tienen una cultura, “un sistema compartido de creencias, costumbres, valores, actitudes, prácticas, artefactos, símbolos y lenguaje. Representa la sabiduría y la aspiración colectiva... sirve para orientar la manera en la que un grupo resuelve problemas y se enfrenta a problemas más mundanos ... La cultura se refleja en una estructura de relaciones sociales – dentro y fuera del grupo – y define derechos y obligaciones en un grupo que tiene una identidad común.”¹² Las entidades gubernamentales con una cultura fuerte tienen una personalidad propia y una forma característica de operar que se transmite de una generación de funcionarios a otra. Tienen su propia imagen – un sentido compartido de su misión o propósito fundamental, de las cosas que hacen, de cómo resuelven conflictos internos o responden a demandas externas – que no se rompe fácilmente por que cambien las circunstancias. Los funcionarios de estas agencias pueden desear rendir mas, pero, atrapados en su laberinto cultural, puede que no sepan como hacerlo. El cambio puede representar un precio demasiado alto que pagar. Muchas empresas desaparecen porque no son capaces de transformarse; las administraciones publicas tienen un índice mas bajo de mortalidad, pero no necesariamente por mejor rendimiento.

45. Cientos de libros se publican todos los años aconsejando a gobiernos y empresas sobre la forma de transformar las organizaciones. A pesar de la apariencia de conocimiento, los gobiernos tienen un abanico limitado de herramientas con las que hacer rendir organizaciones de cultura fuerte. Una es reorganizar las entidades existentes; otra es crear organizaciones nuevas. La organización era antes la herramienta preferida, pero su valor se cuestiona como consecuencia de los costes de alterar el organigrama y de la incertidumbre sobre los resultados finales¹³. Crear nuevas agencias es lo mas rápido cuando los gobiernos están creciendo en funciones y empleados, pero no cuando la prevalece la austeridad. Alguno de los instrumentos mencionados mas arriba, como la planificación estratégica o la medición del rendimiento, pueden ayudar a las organizaciones a ajustar sus objetivos u operaciones. Las organizaciones comprometidas en su propia transformación pueden cambiar sus lideres, reentrenar a su personal, buscar el apoyo de políticos y grupos de interés y adoptar otras medidas que les permitan evadir los factores que bloquean el cambio.

¹² The Ewing Marion Kauffman Foundation, *Set for Success*, 2002, p. 51.

¹³ Hay algunas excepciones a esta generalización. A finales de los ochenta, Australia fusionó ministerios y en 2002 Estados Unidos consolidó agencias que pertenecían a diferentes ministerios en el Departamento de Seguridad Interior.

46. La Nueva Gestión Pública pretende transformar las organizaciones gubernamentales. Se apoya en el argumento de que las formas tradicionales de regenerar organizaciones están anticuadas. Favorece la terapia de choque, extrayendo las funciones operativas y de prestación de servicios de los ministerios y entregándolas a agencias ejecutivas que tienen una amplia libertad operativa, privatizando actividades gubernamentales o introduciendo mecanismos de mercado en el seno de los gobiernos, competencia, precios y contratos internos. En algunos países, la Nueva Gestión Pública ha ido más lejos, permitiendo a los usuarios de los servicios públicos elegir a los proveedores. Estas ideas han generado a menudo más controversia que cambio, ya que en no pocos países la provisión de servicios públicos por el mercado es todavía inhabitual. La ética del servicio público ha podido desvanecerse pero la presunción de que los servicios públicos se prestan por funcionarios públicos todavía esta vigente.

47. El segundo camino para mejorar el rendimiento es aumentar la capacidad y autonomía gerencial. En las organizaciones hacer cumplir las normas puede convertirse en el peor enemigo del rendimiento. En la medida en que los directivos describen sus responsabilidades como observar y cumplir las normas y procedimientos, disminuye la atención que prestan a los resultados. Alternativamente, si su trabajo y el de sus organizaciones se define en términos de productos y resultados, pueden tratar de evitar las reglas que se interponen en su camino hacia los resultados. Por supuesto, las organizaciones bien gestionadas tienen que cumplir las normas y alcanzar resultados, pero es bien conocido que el crecimiento de normas y procedimientos penaliza el rendimiento y engendra el modelo mental contra el que lucha el movimiento a favor del rendimiento.

48. Mejorar el rendimiento requiere menos controles y menos énfasis en el cumplimiento de las normas. Las administraciones que pretender lograr el rendimiento en el marco del modelo tradicional han intentado reducir los costes normativos simplificando y racionalizando la reglamentación. Las administraciones que siguen las recomendaciones de la Nueva Gestión Pública han ido mucho más lejos eliminando la restricciones a la discrecionalidad gerencial, dismantelando sistemas jerárquicos y controles internos e indicando a los directivos que son responsables por los resultados. Para los defensores de estas propuestas, la simplificación normativa no es suficiente, porque unos controles tienden a ser reemplazados por otros y los directivos no pueden orientarse al rendimiento hasta que dejen de estar sometidos a los requerimientos de proceso.

49. La Nueva Gestión Pública plantea un conflicto en relación al comportamiento de los directivos. Por una parte, les da poder bajo la expectativa de que una vez libres de controles podrán aplicar su experiencia y conocimiento a la mejora del rendimiento. Por otra parte, la Nueva Gestión Pública tiende a ver a los directivos como agentes oportunistas que tienden a explotar las asimetrías de información – saben mas sobre lo que hacen que sus jefes – mas en su benéfico que en el interés general. La lógica del principal agente esta fuertemente interiorizada en la Nueva Gestión Pública, para la que no es posible mejorar el rendimiento reconstruyendo la ética de servicio publico. Desde el

tronco de la teoría principal-agente, la Nueva Gestión Pública se ha dividido en dos ramas. Una puede llamarse gerencialista y se apoya en la iniciativa de los directivos junto a una fuerte dosis de responsabilización; la otra es la lógica del mercado y prefiere aplicar privatización, competencia, libre elección del consumidor, mercados internos, tarifas y otros mecanismos semejantes¹⁴. Es habitual que se mezclen las dos ramas, pero el gerencialismo es dominante.

50. Incluso en los países mas avanzados, la Nueva Gestión Pública es un trabajo inacabado. Mucho mas se ha conseguido en liberar a los directivos de controles formales que en someterlos a nuevos mecanismos de responsabilización por resultados. Es muy raro que los gobiernos vinculen la remuneración de los directivos al rendimiento y más raro que los directivos sean cesados por no alcanzar los resultados. Muy pocos gobiernos presupuestan en base los resultados esperados y pocos producen informes sobre rendimiento a los decisores. A pesar de que las auditorías de rendimiento han avanzado, la mayoría siguen limitándose a la verificación de las cuentas.

51. No hay duda de que las organizaciones funcionan mejor cuando prestan atención al rendimiento. Un liderazgo efectivo también ayuda, así como la disponibilidad de sistemas de medición e información de resultados. Las organizaciones que tienen éxito aprenden y se adaptan, cambiando lo que hacen y como lo hacen en respuesta a señales internas y externas. El rendimiento es una palanca poderosa para el cambio, aunque no siempre la más importante.

52. El rendimiento como contrato. La dificultad intrínseca que conlleva la transformación de las organizaciones gubernamentales, ha llevado a algunos países a establecer medidas más duras para asegurar que se logren los resultados esperados. En el mercado, los contratos, con sus derechos y obligaciones, son las instituciones que permiten responsabilizar a las partes por el cumplimiento de lo pactado. La responsabilización se logra a través de un conjunto de acciones e interrelaciones que incluyen: (a) la negociación e implantación de acuerdos que establecen la actuación esperada de cada parte; (b) el control del cumplimiento a través de la supervisión, informes y auditorías; y (c) instrumentos en caso de incumplimiento. A pesar de que todos los contratos formales son incompletos, porque no pueden prever todas las situaciones que pueden surgir en la implantación, constituyen una medio vital de comunicar expectativas y conseguir resultados. Sin contratos formales, el mercado sería mucho más pobre y pequeño, con instituciones económicas menos desarrolladas y un menor número de transacciones.

53. Aunque los gobiernos hacen un amplio uso de los contratos adquiriendo bienes y servicios de proveedores externos, los contratos internos de rendimiento son todavía poco frecuentes. Algunos países, como Nueva Zelanda, han establecido contratos para definir las relaciones entre ministros y directivos, que especifican los recursos que estos reciben y los bienes y servicios que, a cambio, se comprometen a prestar. En Nueva Zelanda, por ejemplo, se utilizan acuerdos de rendimiento para especificar los resultados clave que

¹⁴ Ver B. Guy Peters, The Future of Governing, University Press of Kansas, 2001, para una discusión de este y otros modelos alternativos de gobernabilidad.

deben alcanzar los máximos ejecutivos del departamento y acuerdos de compra entre los ministros y los directores ejecutivos para especificar los *outputs* a proveer por los departamentos.

54. A diferencia de los contratos formales de rendimiento, son muy habituales los contratos informales basados en expectativas y relaciones. Un contrato implícito se produce cuando las partes en una relación saben lo que esperar uno del otro, a pesar de que sus obligaciones mutuas no se hayan especificado. Los presupuestos públicos, por ejemplo, son una mezcla de contratos formales e informales; formales porque limitan legalmente la cantidad y el propósito del gasto; informales porque buena parte de lo que se va a hacer con el dinero no está especificado. La descripción de Ajaron Wildavsky del presupuesto como un contrato que debe ser cumplido, aunque referida al caso de Estados Unidos, puede aplicarse, con los debidos cambios terminológicos, virtualmente a todos los países: “el Congreso y el presidente prometen suministrar recursos bajo determinadas circunstancias y las agencias se comprometen a gastarlos en la forma acordada... (el presupuesto) impone una serie de obligaciones y controles mutuos a ambas partes. Hay que poner el énfasis en la palabra “mutuo” porque es fácil suponer que el control se ejerce por los superiores de forma unilateral ... El presupuesto consiste en una red de relaciones sociales y legales en las que todas las partes asumen compromisos y pueden invocar sanciones”.¹⁵

55. No obstante, el presupuesto no es un solo un contrato, ya que desempeña otras funciones además de la asignación de los recursos públicos. Es una apelación política a los votantes, una declaración de las ambiciones gubernamentales, una guía de política económica, una base sobre la que organizar las actividades y el trabajo gubernamental, un proceso para extender las decisiones del pasado hacia el futuro y una forma de financiar agencias y actividades. Wildavsky concluye que “los propósitos del presupuesto son tan variados como los propósitos de las personas ... De nada sirve afirmar que solo tiene un propósito cuando pueden ser todos”¹⁶. Al ser algo más que un contrato, el presupuesto es menos un contrato. Sus compromisos tienen peso, pero no siempre y en todas partes en el mismo grado.

56. La lógica contractual también esta presente en otros procesos gubernamentales. Al igual que el presupuesto, la función publica es una amalgama de requisitos formales y entendimientos informales. Los elementos formales establecen la manera en la que se seleccionan, promocionan, pagan y evalúan los funcionarios públicos; los elementos informales establecen la forma en la que las personas consiguen un puesto de trabajo y el trabajo que de hecho realizan. En la búsqueda del rendimiento, los gobiernos deben reequilibrar estos elementos dando mayor importancia a su parte formal. Un sistema de remuneración por resultados, por ejemplo, depende del establecimiento previo de metas y objetivos que hay que alcanzar o de la fijación de los estándares comparativos de referencia, de modo que el incremento de los salarios se fije en función de la mejora de resultados.

¹⁵ Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Little, Brown & Company, 1964, p.2.

¹⁶ Idem, p.4.

57. Hay pocos impedimentos técnicos para elaborar contratos de este tipo. Ahora bien, el hecho de que se utilizan poco indica que hay barreras de otra naturaleza. Un análisis de las mismas ocuparía mucho tiempo, pero se pueden identificar al menos aquellas barreras que dificultan la aplicación de los contratos como instrumentos para la mejora del rendimiento.

58. Los contratos reducen la responsabilización a las cuestiones expresamente especificadas en ellos, frente a un sentido normativo más general de responsabilidad pública. Cuando los contratos se utilizan para formalizar responsabilidades y relaciones, las cuestiones especificadas se convierten en una especie de *checklist*, que indica al agente lo que tiene que hacer para cumplir sus obligaciones. Del mismo modo que un contratista privado no va a realizar tareas no especificadas en el contrato, el agente de un contrato público no puede ser responsabilizado por la no prestación de servicios que no han sido previstos. La gestión por contrato implica la utilización de *checklists*, lo que obliga a detallar las tareas que deben ser cumplidas. Uno de los argumentos que pueden utilizarse contra la contratación externa de servicios es que, a diferencia de los funcionarios públicos, que tienen una amplia responsabilidad sin especificar para atender al público, los contratistas privados están obligados exclusivamente por los términos del contrato.

59. Los contratos generan un prejuicio hacia la especificación de los *outputs* en lugar de los *outcomes*. Los primeros pueden especificarse en los contratos porque están en el ámbito de control de los proveedores de los servicios; los segundos no pueden especificarse porque van más allá del control efectivo del proveedor. El modelo contractual aplicado en Nueva Zelanda especifica los *outputs*, pero, a pesar de la poca importancia atribuida a los *outcomes*, los impactos son menospreciados.¹⁷ Los gobiernos que definen el rendimiento en términos de impactos sociales tienen a prescindir de los contratos.

60. Los contratos entre los líderes políticos (ministros) y los directivos intentan fortalecer el papel de los políticos para que los directivos actúen de acuerdo con sus dictados. No obstante, los contratos entre responsables públicos no producen los mismos efectos que entre privados: por un lado, en el sector público los políticos raramente pueden adoptar una posición totalmente distante; por otro lado, si los directivos fracasan, es poco lo que los políticos pueden hacer. Los contratos de compra que en Nueva Zelanda establecen lo que los directores ejecutivos deben producir, son normalmente redactados por ellos mismos y aprobados por los ministros con mínimos cambios. Adicionalmente, si los directivos fracasan, a los políticos les queda poco más que hacer que poner la otra mejilla. No pueden cerrar el Ministerio de Educación o despedir miles de maestros; incluso puede decirse que hay incentivos para premiar un mal rendimiento, incrementando los recursos asignados.

61. Claramente, los contratos en el sector público no son auténticos contratos. Estos acuerdos pueden impulsar el rendimiento focalizando a las partes en los resultados. De

¹⁷ Ver Allen Schick, *The Spirit of Reform: Managing New Zealand Public Sector in a Time of Change*, State Services Commission, 1996.

hecho, cuando el autor ha entrevistado a directivos públicos en Nueva Zelanda y otros países, estos han destacado las relaciones que el contrato facilita y no tanto su contenido formal. En otras palabras, estamos ante contratos relacionales que, frente a los contratos formales, que se caracterizan por términos muy estrictos, representan una relación continua a lo largo de la vida de las partes. Estos contratos tienen la fuerza de los incentivos que tienen las partes para comportarse de forma cooperativa y con mutua confianza en función de su interdependencia. Los ministros necesitan a los directivos para producir resultados y los directivos a los ministros para conseguir recursos y apoyo político. Escribir y gestionar un contrato puede reforzar esta relación, dando a las partes la oportunidad de discutir los avances y los problemas. Los directivos ganan acceso a los ministros y estos tienen la oportunidad de recibir más y mejor información sobre resultados. Cuando la relación funciona bien, las partes pueden analizar el cumplimiento del contrato y otras cosas que afectan a su relación, más allá de lo que está formalizado en el contrato.

62. Pensar en los contratos en términos relacionales tiene ventajas e inconvenientes. Las ventajas se relacionan con la posibilidad de cubrir los huecos que siempre se producen en los contratos formales, estableciendo expectativas y obligaciones que las partes reconocen aunque no estén claramente especificadas, desarrollando la confianza y la cooperación entre personas cuyos intereses son interdependientes y deben trabajar juntas de forma continuada, lo que reduce sus costes de transacción. Pero un uso muy amplio de contratos relacionales puede tener inconvenientes. Si las partes no han establecido la suficiente distancia entre ellas, pueden reducir su capacidad de hacer cumplir los términos de la relación. Una relación muy amigable puede estimular la colusión a expensas del interés público, haciendo los contratos y las transacciones menos transparentes y abriendo la puerta a la corrupción. En los países poco desarrollados, la informalidad es un obstáculo al desarrollo al impedir la movilización y el uso eficiente del capital. La formalización de los contratos ha sido uno de los factores críticos en el desarrollo de los países occidentales. A pesar de ello, incluso en estos países, el rendimiento contractual depende a menudo de la calidad de la relación.

63. El rendimiento como un derecho. Si el mandato legal no es suficiente para mejorar el rendimiento, el último remedio puede ser la definición de los bienes y servicios como derechos que pueden ser exigidos por los ciudadanos y establecer cauces de reclamación judicial y administrativa en caso de incumplimiento. De hecho, el rendimiento como derecho está cada vez más extendido en los países desarrollados en forma de beneficios sociales que caracterizan el Estado del bienestar. La seguridad social, la sanidad, las prestaciones por desempleo y otros muchos beneficios atribuyen a los ciudadanos derechos concretos y específicos que pueden exigir a los gobiernos. Estos no pueden negarse y deben reconocer y pagar estos beneficios independientemente de la situación presupuestaria. En un futuro el rendimiento como derecho va a incluir no solo beneficios económicos sino también servicios. De la misma forma que ahora tenemos derecho a una pensión o a un subsidio por desempleo, tendremos derecho a escuelas que eduquen a los niños, transporte seguro y accesible, que los funcionarios procesen con agilidad y cortesía nuestras solicitudes y otros servicios. Este desarrollo está en marcha en los países más avanzados y va a expandirse en el futuro. Cuando el derecho a unos buenos servicios este

garantizado, el Estado que rinde será una realidad, siempre que el Estado sobreviva como proveedor de servicios y garante de los derechos.

64. Los servicios como derechos no se universalizaran de forma automática. Se iniciarán primero en los sectores que afectan directamente a las personas, como educación y salud, extendiéndose después a otras áreas. En un principio estos derechos estarán poco definidos, con escasa especificación de las dimensiones cuantitativas y cualitativas del rendimiento. Progresivamente, bajo la presión de los grupos de interés, las ONGs, los tribunales de justicia, se irán definiendo. En no pocos casos, la mayor especificación de los servicios ampliará su alcance, con lo que el efecto neto será una ampliación de las responsabilidades gubernamentales. En sus etapas iniciales estos derechos serán más bien simbólicos, sin aplicabilidad concreta; serán derechos sin remedios, pero sentarán las bases de derechos exigibles, incluyendo la compensación por una prestación inadecuada o la posibilidad de poder elegir entre proveedores alternativos del mismo servicio.

65. El rendimiento como derecho seguirá dos caminos diferentes que reflejan las dos direcciones adoptadas por la Nueva Gestión Pública. Uno es el del reconocimiento de los derechos como parte de la ciudadanía y el otro la asociación de estos derechos al poder de un cliente en una relación contractual. El primero ve el rendimiento como producto del trabajo de organizaciones públicas, el segundo a través de la competencia en el mercado. Las dos fórmulas pueden coexistir, pero el punto de equilibrio entre las dos puede variar considerablemente según los países. En el mismo país algunos servicios pueden ser provistos simultáneamente por el Estado y el mercado. No es exagerado afirmar que en el futuro buena parte del carácter del Estado-nación va a depender de cómo se resuelva la tensión entre los modelos de cliente o ciudadano de estos derechos. El Estado rendirá de forma diferente en función de que trate a las personas como ciudadanos o como clientes.

66. Algunos anticipos de ambos modelos pueden observarse en algunos países avanzados. Las cartas de servicios expresan el derecho de los ciudadanos a recibir servicios públicos satisfactorios; la contratación externa y los cheques representan la prestación a través del mercado. Las cartas comenzaron a utilizarse en el Reino Unido hace más de diez años y han sido imitadas desde entonces en diversos países. Aunque hay razones para pensar que las cartas se iniciaron con una intencionalidad política, rápidamente se convirtieron en un esfuerzo legítimo para mejorar los servicios públicos. La típica carta de servicios tiene tres elementos: metas de servicio, como la puntualidad del transporte público, premios para los mejores servicios públicos y sistemas de compensación a los usuarios cuando los servicios están por debajo de un determinado nivel. Estos elementos tienen valor para los gobiernos que quieren demostrar su compromiso con el rendimiento; con el tiempo, sin embargo, la carta de servicios puede ser otro instrumento con escaso impacto sobre el rendimiento.

67. Finalmente, la eficacia de las declaraciones que otorgan derechos a los ciudadanos depende del papel de los tribunales. Es probable que la definición de servicios como derechos de los ciudadanos lleve a una mayor involucración judicial en el establecimiento de los estándares, la medición de resultados y la asignación de recursos. No sería de

extrañar si los tribunales fijasen estándares mínimos, reglas de elegibilidad o establecieran compensaciones. La parte del presupuesto público que es objeto de control por las decisiones políticas, que ya es pequeña en la mayoría de los países desarrollados, se reduciría aun más, si el rendimiento se define como un derecho. Se pueden prever futuras batallas presupuestarias sobre si unos servicios u otros pueden considerarse como derechos y sobre los criterios de valoración de los servicios públicos.

68. La alternativa seria convertir a los ciudadanos en clientes, permitiéndoles elegir el proveedor de los servicios que reciben. Una opción es que los gobiernos distribuyan cheques que permitan a los beneficiarios comprar los servicios de proveedores autorizados; otra es que el gobierno permita a proveedores privados competir libremente en la oferta de servicios. Una vez que el gobierno ha decidido que no es el único proveedor de servicios públicos o que los ciudadanos pueden elegir los servicios que desean, se abre un enorme abanico de posibilidades en el diseño y entrega de servicios. Más adelante nos referiremos a algunas de ellas, en las que el papel del Estado puede verse minado por la búsqueda del rendimiento.

69. Dar preferencia al mercado sobre el Estado significa que los ciudadanos están en una posición mas débil que los clientes a la hora de exigir rendimiento. Una razón es que la democracia otorga a los ciudadanos un derecho limitado a expresar su opinión a través de las elecciones. Pueden decir si o no a un candidato, pero no tienen la oportunidad de expresar sus opiniones o solicitar la mejora de un servicio determinado. Una vez elegidos, los políticos escuchan la cacofonía de las peticiones de los ciudadanos y las contrapesan con las demandas de los grupos de interés, las burocracias y otros funcionarios políticos. Los gobiernos raramente dan a los ciudadanos mejores viviendas o salud porque les han votado y tampoco cambian la forma en la que se gestionan los servicios por el resultado de unas elecciones. Por el contrario, la conexión entre el cliente y la oferta del servicio es mucho mas directa, incluso cuando el proveedor es una agencia gubernamental. Lo que convierte a los ciudadanos en clientes es su capacidad de elegir. Esta característica les da poder de una forma en que la ciudadanía no se lo puede dar.

70. Este no es el lugar para considerar todas las implicaciones de la transformación de los ciudadanos en clientes, pero hay que constatar el creciente distanciamiento de los ciudadanos de la vida política en muchos países democráticos, bien porque los beneficios que se esperan del Estado se consideran derechos adquiridos o porque se consideran inadecuados o devaluados. El declive del Estado-nación empieza aquí, en la conversión de los ciudadanos en clientes. Claramente este paso no esta todavía dado porque la mayoría de los países democráticos no han avanzado tanto en ese camino. Pero si el rendimiento sigue siendo la fuerza impulsora de las políticas públicas y la medida de los servicios públicos, es probable que en el futuro próximo nuevos pasos se produzcan en la misma dirección y, en consecuencia, el papel y las atribuciones básicas del Estado-nación se vean cuestionadas.

3. Gobernabilidad: gobernar sin el gobierno nacional

71. La sección anterior argumentaba que el movimiento a favor del rendimiento ha hecho que los gobiernos hayan adoptado medidas cada vez mas fuertes para lograr buenos servicios públicos. En el pasado se consideraba que una fuerte ética de servicio publico era suficiente, después se añadió el foco en el rendimiento, seguido de una serie de instrumentos de medición, cambios organizativos, obligaciones contractuales y derechos legales. Se consideraba que cada instrumento era una paso limitado en la cadena que lleva al rendimiento, con la posible excepción del último, que establece derechos legales para los ciudadanos a recibir un buen servicio. Todo lo que se interpone en el ejercicio de estos derechos se considera sospechoso, incluso el propio Estado. Si este concede derechos pero no puede cumplir sus promesas, otras instituciones pueden ocupar su lugar.

72. El Estado-nación jugó un papel crucial en la construcción de la democracia y el mercado. El mundo sería más pobre y menos democrático y los individuos disfrutarían de menos libertades y menos servicios públicos si el Estado no hubiera florecido en el siglo pasado. No es una casualidad que el Estado-nación creciera en tamaño y prominencia, al mismo tiempo que se expandieron los mercados y los individuos ganaron en prosperidad y libertad. Pero, como otras instituciones antiguas, el Estado se esta rompiendo por sus bordes y la demanda de rendimiento ha dirigido la atención a sus disfunciones reales o ficticias. Los agravios de los particulares contra el Estado-nación son formidables: se le acusa de estar distante de los ciudadanos, hacer un diseño y una entrega uniformista de servicios, haber formado una burocracia compleja y fría, tener procedimientos rígidos y complejos que inhiben el rendimiento, ser insensible a las necesidades e intereses de los ciudadanos, estar mas dedicado al control que a los resultados, ser mas receptivo a los ricos y poderosos que tienen menos necesidad de los servicios públicos que a los débiles y pobres, que dependen completamente del Estado, e incapaz de enfrentarse a las fuerzas de la globalización que atraviesan las fronteras del Estado-nación. A pesar de estas alegaciones, el Estado-nación no ha desaparecido, ni lo hará en las próximas décadas. Sigue siendo la principal maquinaria de financiación y regulación de los servicios públicos.

73. Sin embargo, la demanda de rendimiento esta corroyendo la posición especial del Estado. La descentralización administrativa y fiscal ha transferido recursos del gobierno nacional a los gobiernos locales; agencias independientes han obtenido autonomía operacional del Estado al que sirven nominalmente; las organizaciones internacionales han incursionado en algunas de las funciones vitales del Estado-nación, incluyendo justicia criminal, defensa y política económica; las ONGs se han convertido en proveedoras de servicios y gozan de un posición quasipublica en conferencias internacionales. Además, como ya hemos señalado, los mercados cada vez participan más en la prestación de servicios.

74. Estas formulas están implícitas en la idea de “gobernabilidad” que ha suplantado al gobierno en muchas de las discusiones sobre instituciones y políticas públicas. Aunque algunos consideran que la gobernabilidad es simplemente un término más amplio, otros la consideran un sustituto del Estado-nación. La gobernabilidad supone que transformar la maquinaria del Estado a través de la reforma de la función publica, el presupuesto y la

reorganización administrativa – las actividades típicas de la reforma administrativa durante el siglo pasado – no es suficiente para mejorar el rendimiento. Las alternativas propuestas por la etiqueta de la gobernabilidad implican que la democracia política no es suficiente; celebrar elecciones libres y competitivas no asegura buenos servicios públicos. Lo que hace falta es una redistribución del poder. Las alternativas al Estado-nación sirven para quitarle poder y entregarlo a otros actores.

75. El caso contra el Estado-nación por su bajo rendimiento descansa en dos razonamientos: uno es gerencial y el otro político. El primero lleva a nuevos medios de prestación de servicios y el segundo a la nuevos esquemas de distribución del poder político. No obstante, todas las alternativas al Estado-nación presentan un “déficit democrático”, un eufemismo con el que se disimulan sus serias deficiencias políticas. Para la nueva congregación de la gobernabilidad sacrificar un poco (o quizás mucho) de democracia política en el altar del rendimiento es un precio razonable para conseguir el resultado que desean.

76. Este punto de vista es evidente en la propuesta de nuevas instituciones globales. Las instituciones internacionales han auto-legitimado nuevas formas de gobernabilidad que carecen de los requisitos elementales de la democracia política. Se justifican en base a la existencia de “bienes públicos internacionales”, que las naciones no pueden proveer por sí solas por sus límites geográficos. Los bienes públicos son evidentes en la política medioambiental, como la calidad del aire y otros valores ecológicos que sobrepasan las fronteras nacionales. La Protección del medio ambiente es uno de los bienes públicos internacionalizados. Mantener relaciones pacíficas entre las naciones y procesar a las personas que han cometido crímenes contra la humanidad están en camino de convertirse en bienes públicos internacionales. La estabilización económica y la redistribución de la renta siguen siendo responsabilidades nacionales, pero no se aleja mucho de la argumentación anterior que el mundo sería un lugar mejor si las políticas económicas estuvieran coordinadas y las disparidades de renta entre los países fueran reducidas. Estos ejemplos sugieren que la internacionalización de los bienes públicos están todavía en su infancia y es posible que incurse mucho más en las fronteras del Estado-nación a lo largo de este siglo.

77. Al mismo tiempo que ha sido presionado para ceder responsabilidades a las autoridades internacionales, el Estado-nación ha sufrido presiones para descentralizar los servicios entregando su control operativo a los gobiernos regionales y locales. El argumento en defensa de la descentralización es que los gobiernos nacionales están muy distantes y muy sujetos al criterio de la única talla para acomodarse a las diferencias en necesidades y preferencias locales. La forma tradicional de acercar los servicios públicos a los ciudadanos – la creación de oficinas locales – no llega lo suficientemente lejos, porque estas oficinas carecen de independencia política y de gestión; son meros instrumentos del gobierno nacional que no responden a las autoridades locales. La descentralización defiende que, para marcar la diferencia, es necesario que los servicios y los recursos que los financian en sectores vitales como la educación o la sanidad sean transferidos a los gobiernos locales. El Estado puede seguir jugando un papel

estableciendo requerimientos básicos o mínimos, pero los detalles operativos, incluyendo la manera en la que se prestan los servicios, deben decidirse localmente.

78. La descentralización administrativa y fiscal normalmente amplía el déficit democrático. En la mayoría de los países la participación electoral es menor en las elecciones locales, la actividad gubernamental es menos transparente y el riesgo de corrupción es mas grande. Sin embargo, estas deficiencias se dejan a un lado bajo el argumento de que los servicios mejoran cuando la responsabilidad es local. La descentralización es parte de una estrategia más amplia para desviar a los gobiernos nacionales de la responsabilidad directa por la prestación de servicios. Las raíces de esta estrategia puede localizarse en un influyente artículo de Peter Drucker “La enfermedad del Gobierno” hace una generación.¹⁸ Bajo el argumento de que los gobiernos nacionales son inherentemente proveedores ineptos de servicios, Drucker argumentaba que debían concentrarse en las políticas no en los servicios – debían guiar y dejar que otros remen. La noción de que guiar y remar son funciones que deben separarse no sólo ha estimulado la descentralización, sino la creación de agencias autónomas responsables de prestar servicios. Aunque la agencialización no haya llegado tan lejos como la descentralización, también contribuye al vaciamiento del Estado.

79. Nos preguntamos si un Estado eficiente puede guiar pero no remar, cual sería su fuerza para impedir que los remeros lleven el barco en otra dirección. Quizás no mucha, porque una vez que disponen de autonomía operativa y recursos financieros, los gobiernos locales y las agencias tienen en su poder armas políticas con las que enfrentarse a las presiones de los gobiernos nacionales. Lo cierto es que no son ejecutores pasivos de la voluntad de los gobiernos nacionales. Sin capacidad operativa, el Estado-nación puede limitarse a ser el recaudador y financiador de los servicios que otros proporcionan, pero sin mucho que decir sobre la forma en que lo hacen. Esta no es una posición atractiva políticamente para el Estado-nación, pero puede ser la que tenga que adoptar en el futuro.

80. La descentralización y la agencialización mantienen los servicios públicos en el seno del gobierno, pero hay quien argumenta que el rendimiento no aumentará hasta que no haya genuina competencia y los beneficiarios no puedan elegir a los proveedores. Mientras el gobierno sea un monopolio tiene incentivos débiles para proporcionar servicios diferenciados a los ciudadanos. El argumento de que el Estado es un proveedor ineficiente y poco cuidadoso, es más fuerte en aquellos países con gobiernos corruptos o ausentes. En algunos países las organizaciones internacionales han desinvertido en el Estado transfiriendo recursos a las ONGs, organizaciones cuya legitimidad no depende de cumplir los requisitos de la democracia política. Aunque no todas las ONGs se dedican a prestar servicios, hay algunas que combinan esta función con el lobby y responsabilidades quasigubernamentales. ONG es una extraña denominación, referida a lo que estas organizaciones no son, pero no a lo que son; conlleva un fuerte mensaje antiestatal. A pesar de su variedad, las ONGs tienen una característica común: no son gobiernos. Son alternativas a los gobiernos porque estos han fallado.

¹⁸ Peter Drucker, The Age of Discontinuity, Harper Torchbooks, 1978, p. 233.

81. Muchas ONGs violan los principios básicos de la democracia política. Son autodesignadas, no electas; afirman que representan al pueblo, pero éste no les elige. No son responsables mas que ante sus fundadores; se sientan junto a los gobiernos en las reuniones internacionales, pero no son gobiernos; tienen pocos de los sistemas de contrapeso y equilibrio de los gobiernos, pero combinan el lobby, la participación en la elaboración de políticas y la entrega de servicios. Se justifican en base a que los gobiernos no sirven bien a los ciudadanos, no rinden y en un mundo en el que el rendimiento es crucial , esta es justificación suficiente para legitimar las ONGs.

82. A pesar de repudiar el Estado, las ONGs tienen un fuerte interés en las políticas públicas que afectan a la sociedad. Esto las distingue del mercado, la otra alternativa no gubernamental al Estado-nación. Como mecanismos privados para la provisión de bienes públicos, los mercados se distinguen de las ONGs en que la elección la realizan los consumidores no los líderes. Desde este punto de vista, los mercados parecerían mas democráticos que las ONGs, aunque tienen otras características que les impiden proporcionar equitativamente los servicios públicos. De hecho, niegan los servicios a aquellos que no pueden pagar el precio establecido. Para contrarrestar este problema, los países que se apoyan en los mercados proporcionan asistencia económica, como los cheques, a las personas sin recursos suficientes y obligan a todos los proveedores a servir a todos los clientes elegibles.

83. En cierto sentido los mercados son la alternativa mas radical al Estado porque extraen la provisión de servicios públicos de las manos públicas. Pero, en otro sentido, son menos radicales, porque han coexistido durante mucho tiempo con el Estado en la satisfacción de las necesidades sociales. Los nuevos instrumentos – las instituciones globales y las ONGs – han entrado en un mundo que tradicionalmente habían dominado los mercados y los grandes estados. El lenguaje del rendimiento es familiar a los mercados aunque lo definen en términos mucho más estrechos que los gobiernos. Las instituciones globales y las ONGs han prosperado en base a promesas o a su potencial, pero nunca han sido sometidas al mismo grado de exigencia que los gobiernos y los mercados. En la medida en que adquieren mayor prominencia, serán también revisadas y cuestionadas en términos de los resultados que producen.

4. El Estado que rinde: de la idea a la práctica

84. Nos podemos preguntar donde dejan al Estado las incursiones en su territorio realizadas por los gobiernos locales, las agencias autónomas, las ONGs, las instituciones globales y el mercado. El Estado, como decíamos al principio, es todavía el proveedor o financiador de la mayor parte de los servicios públicos. El Estado no ha desaparecido, ni el fácil que lo haga en un futuro próximo. Sin embargo, no debemos quitar importancia a la desinversion en el Estado, especialmente en confianza y apoyo. Pero, como argumentábamos anteriormente, puede ser difícil que, incluso mejorando el rendimiento, el Estado sea absuelto de la acusación de mal funcionamiento, bien porque las expectativas continúan ascendiendo o porque los resultados raramente son lo suficientemente buenos. Un fallo del Estado puede poner en segundo plano miles de aciertos. El destino del Estado contemporáneo es fracasar aunque rinda.

85. Esta generalización no puede aplicarse a todos los países. Se aplica más a los bien gestionados que a los mal gestionados. En medio están todos los estados que hacen una tarea razonable prestando servicios al público, pero que pueden y deben actuar mucho mejor. Algunos de estos países pueden ser estimulados por los instrumentos de mejora del rendimiento que hemos discutido, como la medición, la gestión y los contratos. También hay un riesgo considerable de que estos instrumentos sean introducidos como sustituto del propio rendimiento, como fines en sí mismos, en lugar de cómo medios de revitalizar o racionalizar los servicios públicos. En muchos países la reforma basada en el management ha sido un sustituto de la reforma de la gestión, lo que puede decirse especialmente de la medición del rendimiento. Al final del día, la mejora del rendimiento es esencialmente una cuestión de conseguir que las organizaciones y la gente que trabaja en ellas se comporte de modo diferente. Una parte esencial de un verdadero esfuerzo por mejorar el rendimiento es la preocupación por los resultados, como parte de una ética del servicio público, o de cambios formales impuestos que empujan a políticos y directivos para focalizarse en lo que tienen que conseguir y lo bien que atienden al público.

86. En los países más pobres la llamada al rendimiento es más urgente y la apelación a mecanismos alternativos al Estado se hace más persuasiva. Muchas décadas de reforma del Estado han tenido poco impacto en países llenos de corrupción e ineficiencia. Las buenas intenciones han fracasado y las diferentes oleadas de reformas han dejado una escasa cosecha. Son países en los que la distancia entre la idea de rendimiento y la práctica es tan grande y las perspectivas tan poco esperanzadoras que se defiende la necesidad de buscar alternativas a los gobiernos como las que hemos expuesto anteriormente. Las economías en transición tienen una situación diferente; la mayoría cuentan con un Estado que rinde aunque no tanto como sería deseable. Deberían desconfiar de las alternativas al Estado. La misma generalización es aplicable a las economías emergentes que tienen estados fuertes pero un déficit de responsabilización política. También les toca rehabilitar el Estado y no apoyarse en sustitutos.

87. Es propio de los movimientos de reforma que ponen en segundo plano las diferencias entre los países. Si algunos países destacan el éxito de la agencialización o la descentralización, otros se apresuran a seguirles. Este celo reformista genera mucha imitación y poca innovación en la medida en que los países convierten las buenas ideas aplicadas en otros lugares en ejercicios mecánicos. En el camino hacia el rendimiento cada país debe ser consciente de dónde se encuentra; de otro modo, no podrá encontrar la tierra prometida del rendimiento.

5. Conseguir que el presupuesto rinda

88. El Estado no puede rendir si el presupuesto no lo hace. Independientemente de la determinación de los gobiernos en la orientación de la gestión y la entrega de servicios a resultados, si las asignaciones presupuestarias se hacen al margen del rendimiento, también lo estarán los políticos y directivos. No obstante, conseguir que el presupuesto se oriente al rendimiento ha sido muy difícil de lograr y la historia de esta reforma se caracteriza por muchos fracasos y pocos éxitos. También es cierto que el presupuesto

puede contribuir al rendimiento a pesar de que no exista un presupuesto formal orientado al rendimiento. Esta última sección explora porqué el presupuesto por resultados es algo elusivo y que se puede hacer en el marco de un presupuesto tradicional para estimular el compromiso del gobierno con la consecución de resultados.

89. El presupuesto combina algunas de las dimensiones discutidas en la sección segunda para estimular el rendimiento. En primer lugar, otorga al gobierno un foco extraordinario, encuadrando recursos gerenciales y políticos para producir una declaración anual de ingresos y gastos. Pocas cosas que hace el gobierno están mas localizadas y muy pocas se repiten todos los años. Aunque falte evidencia, los participantes en el proceso presupuestario discuten inevitablemente de cuestiones de rendimiento – cómo están funcionando los programas, qué se ha hecho para mejorarlos, si el gobierno esta obteniendo el valor que espera de los recursos aplicados – a la hora de negociar las asignaciones de recursos. En segundo lugar, el presupuesto es un instrumento preparado para acomodar la medición del rendimiento. Su carácter cuantitativo le convierte en el instrumento ideal para vincular las cantidades gastadas con los resultados alcanzados. No obstante, pocos gobiernos vinculan dinero y resultados de esta forma, lo que explica la falta de éxito del presupuesto por resultados.

90. En tercer lugar, el presupuesto es un elemento crítico de la gestión pública. Ninguna organización pública puede operar sin dinero y el control del dinero parece un medio muy apropiado para impulsar el rendimiento. Pero, la conexión entre el presupuesto por resultados y la gestión parece ser la inversa de la que espera encontrar el reformador. En vez de que el presupuesto inflencie la gestión, lo que nos encontramos es que la gestión establece las condiciones en las que opera el presupuesto. Una implicación de estos es que resulta inútil reformar el presupuesto sin reformar en primer lugar el marco de gestión en el que opera.

91. En cuarto lugar, un presupuesto puede ser concebido como un contrato, en el sentido de que estipula los recursos disponibles y las actividades a realizar y también en el sentido de que vincula a políticos y directivos a una forma de entender qué hacen las organizaciones y como funcionan. El presupuesto vinculado al rendimiento puede entenderse como un esfuerzo para formalizar estos contratos especificando los resultados a conseguir. Al mismo tiempo, el presupuesto puede ser un ejemplo de relaciones en las que los contratos informales son superiores a los formales, al menos en la medida en que estos últimos son difíciles de negociar y hacer cumplir.

92. Finalmente, el presupuesto operacionaliza el concepto del rendimiento como un derecho al crear ciertos derechos para los ciudadanos en forma de pagos debidos por el gobierno. El presupuesto puede extender también estos derechos a los servicios, generando derechos tangibles a recibir servicios accesibles y de alta calidad. Este es mayor reto del presupuesto orientado al rendimiento, ya que está en el núcleo de lo que se entiende por Estado orientado al rendimiento. En este contexto, el presupuesto por resultados estaría asegurado y podríamos decir que sería superfluo. Estaría asegurado porque el gobierno estaría obligado a rendir y sería superfluo porque los Estados rendirían Aunque el presupuesto no esté orientado a ello.

93. El presupuesto por resultados es una vieja idea con un pasado decepcionante y un futuro incierto. Su arranque en Estados Unidos se produjo en 1949 cuando la Comisión Hoover sobre la Organización del Poder Ejecutivo recomendó que “todo el concepto presupuestario del gobierno federal se reorganizara para adoptar un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos; a esto le llamamos un presupuesto por resultados.”¹⁹ El hecho de que este concepto reapareciera medio siglo después (denominado “presupuesto basado en resultados”) sugiere la falta de progreso efectivo en su puesta en práctica. A pesar de todos los esfuerzos, el presupuesto de casi todos los países está basado en *inputs*, los recursos que permiten que el gobierno funcione, como el personal, los suministros, los viajes y el alojamiento. Estos apartados dominan el discurso presupuestario y son muy difíciles de sustituir cuando se introduce el presupuesto por resultados como indica la experiencia de Estados Unidos. Un prominente académico norteamericano lo expresa de esta forma: “De hecho, presupuestar por resultados es extremadamente difícil ... es mucho más fácil presupuestar y controlar los recursos simplemente en base a la organización y al objeto. El presupuesto por resultados no elimina estos conceptos, sino que añade otras categorías, pero las cuentas deben seguir siendo llevadas, los pagos realizados y el control asegurado por organización y objeto del gasto.”²⁰ En otras palabras, cuando un directivo tiene que elegir entre dos formatos alternativos de presupuesto, uno que le da información sobre las cantidades que le permiten pagar los salarios de los funcionarios y otros gastos y otro que le informa sobre el coste de los bienes y servicios, es probable que prefiera el primero.

94. El presupuesto por resultados es complejo por otra razón, ya que hay muchas variedades del mismo. Todos los gobiernos que ordenan la información presupuestaria en cargas de trabajo, actividad o servicios afirma tener un presupuesto por resultados. Para clarificar el significado es posible distinguir entre dos versiones del presupuesto por resultados, una más general y otra más estricta. La más general considera un presupuesto por resultados todo aquél que presenta información sobre lo que hacen o van a hacer las entidades con los recursos que reciben. En un sentido más estricto, el presupuesto por resultados es aquel que vincula explícitamente cualquier incremento en la asignación de recursos a un incremento en los *outputs* u otros resultados. El concepto amplio se fija en la presentación y el concepto estricto en la asignación. Muchos gobiernos cumplen la definición amplia y muy pocos la estricta.

95. La diferencia entre ambas definiciones va al núcleo del Estado que rinde. Simplemente añadir al presupuesto información sobre actividades no va a lograr que el gobierno se tome en serio el rendimiento, mientras que asignar recursos en base a los resultados esperados puede conseguir algún efecto. Esta versión del presupuesto tiene que estar soportada por medidas de coste que permitan a los gobiernos vincular los incrementos en recursos a incrementos en resultados. Pocos gobiernos tienen esta capacidad. La contabilidad de costes es un requisito de esta versión del presupuesto por resultados y pocos gobiernos han invertido en ello porque tienen pocos incentivos para

¹⁹ Commission on the Reorganization of the Executive Branch of the Government, Report Government Printing Office, p. 8.

²⁰ Frederik C. Mosher, Budgeting: Theory and Practice, Public Administration Service, 1954, p. 81.

hacerlo. Frente a lo que hacen las empresas, no tienen necesidad de recuperar costes y raramente cobran por los servicios en función del consumo realizado. Adicionalmente, los presupuestos públicos son fijos, de modo que los recursos asignados no varían con el volumen producido, ni aumenta si crece la actividad, ni las agencias tienen que devolver recursos si el volumen producido es menor. En muchas empresas los recursos disponibles varían según el volumen producido.

96. El hecho de que el presupuesto por resultados sea tan difícil de lograr, no significa que el rendimiento sea una tarea imposible. Los Estados que tienen presupuestos convencionales basados en recursos tienen un amplio espacio para preocuparse por el rendimiento en la asignación de recursos incrementales. El rendimiento tiene sitio en la mesa del presupuesto, pero debe interactuar con sus diferentes orientaciones.

97. Su influencia dependerá, no obstante, de qué otros se sienten a la mesa, es decir, de la orientación de los responsables de elaborar el presupuesto. Como hemos mencionado antes, el presupuesto por resultados sólo puede prosperar en un marco en el que se les da mucha importancia. Este autor no conoce un solo caso de implantación sostenida del presupuesto por resultados que no estuviera acompañada de otras transformaciones en la gestión pública que fortalezcan el rendimiento. Los gobiernos que no gestionan por resultados no presupuestan por resultados, incluso si establecen sus adornos formales. La misma interdependencia se produce en todas las principales innovaciones presupuestarias, no sólo las ligadas al rendimiento. El presupuesto no puede ser reformado al margen del contexto de gestión en el que opera. Este vínculo hace la reforma presupuestaria al mismo tiempo más fácil y más difícil, más difícil porque la agenda de reforma debe ampliarse hacia otros dispositivos de la gestión pública y más fácil porque el presupuesto por resultados puede aplicarse cuando la gestión se orienta a resultados.

98. El presupuesto por resultados tiene un lugar importante en el Estado que rinde, más como efecto de adaptarse al rendimiento que como facilitador del mismo. Esto supone un giro copernicano en el presupuesto. En lugar de ser la locomotora que tira de la reforma, el presupuesto por resultados sería el furgón de cola que demuestra que las transformaciones se han realizado. Para que la reforma se produzca puede ser mejor ir en el desfile que encabezarlo.