

# Del presupuesto por productos a la inversión social

## Reflexiones desde Nueva Zelanda

Graham Scott

Comisión de Productividad Nueva Zelanda

### *Resumen /*

Este artículo sigue el desarrollo de las reformas del sector público de Nueva Zelanda desde mediados de la década de los ochenta hasta el día de hoy. Un período de cuatro gobiernos, ocho primeros ministros y ocho ministros de finanzas. Los sucesos descritos comienzan con las radicales reformas de los ochentas como respuesta a la crisis económica y política, que buscaban revertir un largo historial de desempeño económico insatisfactorio. Primero se discuten los resultados y las distintas evaluaciones de esas reformas, para luego describir una serie de revisiones y ajustes que se han hecho desde entonces. Parcialmente como respuesta a una debilidad en el diseño original y, en particular como respuesta a los cambios de agenda, los ajustes durante los últimos veinte años se han centrado alrededor de cuatro temas: fijar metas estratégicas prestando más atención a los resultados; coordinar agencias y servicios públicos en políticas transversales; formar capacidades, especialmente directivas y de asesoría; y dirigir el sistema para que pueda tener mejores niveles de desempeño. Este relato termina con la prioridad que tiene el Gobierno: la *inversión social*, en la que se están usando bases de datos integradas, análisis avanzado y modelos innovadores para diseñar los servicios y sus prestaciones, con el fin de entregar servicios personalizados a familias vulnerables.



1 /

## Introducción

Este artículo comienza con una explicación del contexto económico y político dentro del cual se ejecutaron las reformas radicales al sistema de administración pública de Nueva Zelanda. Estas reformas comenzaron en la década de los ochenta, primero, durante la administración de gobiernos laboristas (1984-1990) y, luego, en la administración de centro-derecha del Partido Nacional, entre 1990 y 1993 particularmente, pero también durante y hasta finales de los noventa. Estas reformas se describen en el presente documento, junto con los argumentos para implementarlas en su momento y sus consecuencias.

A mediados de los noventa, estas reformas se habían convertido en el nuevo *statu quo* y se editó una cantidad importante de documentos que trataban sobre sus fortalezas y debilidades, además de qué se podía hacer para subsanar las debilidades. Se hicieron críticas y evaluaciones desde varios ángulos, tanto desde el interior del gobierno como en la literatura académica, a nivel tanto local como internacional. Dichos documentos, en general, se enfocaban en temas técnicos dentro del campo de especialización de la administración pública, pero también incluían reflexiones ideológicas más amplias sobre las reformas.

Dentro de los círculos de gobierno surgió una agenda para implementar más cambios, tanto desde la crítica a las primeras reformas como del cambio de prioridades y circunstancias. Los principales temas de esta agenda estaban relacionados con implementar metas estratégicas, prestando más atención a los resultados; con la coordinación de agencias

.....  
N. del A.: Este artículo fue escrito durante el gobierno del Primer Ministro Bill English.

y servicios públicos en políticas transversales; la formación de capacidades, especialmente en materia directiva y de asesoría, y, por último, con cómo dirigir el sistema para que lograra obtener mejores niveles de desempeño. Veinte años más tarde, estos cuatro temas siguen motivando nuevas iniciativas para mejorar la administración pública, a pesar de hay avances significativos en cada caso.

Cuando los laboristas retomaron el poder a finales de 1999 y hasta 2008, hubo un intento de fortalecer la coordinación en el centro del Estado y una iniciativa para fijar estándares de comportamiento y ética. El gobierno también terminó las disposiciones necesarias para la gobernanza y toma de responsabilidades de las agencias gubernamentales semiautónomas, conocidas como las entidades de la corona. El regreso del Partido Nacional al poder en 2008 trajo consigo una gran iniciativa para crear un centro corporativo más fuerte para el gobierno, a través de la integración substancial de las tres agencias centrales: el Departamento del Tesoro, el Departamento del Primer Ministro y la Comisión de Servicios Estatales (*State Services Commission*, SSC). También durante este período la SSC dirigió el diseño e implementación de un sistema mucho más sólido para evaluar el desempeño de las entidades gubernamentales, conocido como el Marco de Mejora del Desempeño (*Performance Improvement Framework*, PIF).

Una iniciativa particular que se persigue enérgicamente hoy en día, después de haberse construido gradualmente durante los últimos años, es la que se conoce como *inversión social*. Esta comenzó con la integración de las bases de datos administrativas del gobierno, con el fin de visibilizar el rango de servicios sociales relacionados que se entregaban a individuos, familias y comunidades. Siguió con el uso de la ciencia de datos para apoyar una mejor toma de decisiones. Este artículo indagará en los orígenes de la *inversión social*, desde estos esfuerzos iniciales hasta un concepto mucho más amplio en la prestación de servicios sociales. Uno basado en un nuevo modelo de colaboración, no solamente entre las agencias gubernamentales, pero también dentro de las agencias no gubernamentales y mixtas. En la frontera de estas innovaciones hay disposiciones que se conocen como “vehículos de impacto colectivo” (*collective impact vehicles*), los que desafían las formas de jerarquía tradicionales de la administración pública. Estas disposiciones involucran innovaciones en

gobernanza, responsabilidad y financiamiento, y también en temas sobre la propiedad, administración y nivel de privacidad de los datos.

Mientras que la mayoría de las reformas descritas en este documento fueron verticales, el marco de *inversión social* se desarrolló de forma más orgánica, a medida que varias iniciativas dentro de varios ministerios se reflejaban de diferentes formas, revelando así el valor de integrar los datos administrativos y la aplicación de nuevas técnicas analíticas. La retórica imperante desde hace mucho tiempo sobre el estar enfocado en el cliente finalmente se está convirtiendo en una realidad a través de estas técnicas y de otras innovaciones que potencialmente podrían ser un apoyo en la entrega del servicio.

El artículo sigue la cronología de la reforma desde 1984 hasta 2017. Se entregan las referencias claves para los lectores interesados en una exposición más detallada. Esta cronología concluye con un apartado sobre los temas y las lecciones obtenidas durante treinta años de cambio en Nueva Zelanda. Estos temas son: colaboración horizontal entre todas las agencias estatales, el fijar metas estratégicas y operacionales, capacidades y cultura, estrategias y vías para el cambio y la confianza.

## 2 /

### Reforma durante la administración laborista de los ochenta

En 1984, el Partido Laborista regresó al poder después de una elección anticipada convocada por el Primer Ministro Muldoon, quien, como líder del Partido Nacional, había sido Primer Ministro durante nueve años (tres períodos de tres años) y buscaba elegirse para un cuarto período. El suceso fue un momento crucial en la historia política de Nueva Zelanda que originó cambios fundamentales y radicales en la administración del Estado. El fundamento para este giro casi sin precedentes se encontró en el cambio generacional de los ministros que compartieron experiencias comunes durante la Gran Depresión como niños y durante la Segunda Guerra Mundial como soldados. Los nuevos ministros eran de la generación de sus hijos, cuyas visiones políticas habían sido forjadas en los 1960 y protestaron contra la Guerra de Vietnam. El consenso social y político de la postguerra en Nueva Zelanda se estaba

resquebrajando y había nuevas fuerzas políticas que se hicieron evidentes, como el movimiento feminista, un resurgimiento del deseo de más autodeterminación por parte de los maoríes, el ejercicio de la política según la identidad y una visión más internacional y más enfocada en el exterior por parte de la nueva generación de ministros, quienes tenían una mejor educación y habían viajado mucho.

La economía estaba en una crisis financiera en el momento de la elección de 1984 y se había estado deteriorando durante muchos años. El que una vez había sido el tercer país más rico del mundo había caído a los escalones más bajos de los rankings de la OCDE y el crecimiento de la productividad era la mitad de lo que promediaban los países OCDE en casi 30 años. Se presentaban de forma persistente déficits de balanza de pagos, el desempleo crecía, había una tasa inflacionaria que a veces llegaba a ser de 10 por ciento o más, una deuda pública neta de más del 50 por ciento del PIB (y gran parte de ella estaba en moneda extranjera) y un déficit fiscal de 10 por ciento del PIB. El escenario general era que Nueva Zelanda había luchado por recuperarse de las dos crisis petroleras de los años 70, dado que los instrumentos de políticas económicas estaban creando una economía rígida que tardó en ajustarse a las crisis externas. De forma extraña para un gobierno con políticas de centroderecha en Nueva Zelanda, el Partido Nacional había abordado la situación con controles rígidos en toda la economía para combatir la inflación, esto combinado con políticas monetarias relajadas y un estímulo fiscal para mantener la actividad económica. Además de todo esto, el gobierno subsidió una serie de grandes inversiones energéticas que se conocieron como políticas de “pensar en grande” a principios de los ochenta. El éxito de estos proyectos dependía de una escalada continua del precio internacional del petróleo, lo que no ocurrió en la realidad, y así se dejó a los contribuyentes con pérdidas equivalentes al 6 por ciento del PIB que forzosamente pasaron al siguiente gobierno. Los economistas liberales del Partido Nacional se opusieron a estas políticas, lo que dividió al gobierno, junto con la falta de acuerdo sobre la política nacional relacionada con armas nucleares. Los laboristas ganaron la elección de 1984 de forma aplastante.

Estas circunstancias políticas y económicas energizaron la agenda de reformas del sector estatal. El material presente en esta sección está de-

sarrollado por completo y evaluado en un libro escrito por el autor de este artículo en 2001. Las nuevas agendas de las políticas económicas y sociales fueron incentivadas por una demanda urgente para tomar medidas, con el fin de atajar la situación y la voluntad de abandonar las viejas formas de administrar el Estado y considerar nuevos conceptos de administración. La nueva generación de ministros tenía pocos compromisos con el sistema de administración pública que llevaba décadas en funcionamiento. Algunas de sus características centrales eran las siguientes:

- Un servicio público al que solamente se podía ingresar en los niveles bajos y dentro del cual el nombramiento de los jefes de servicio lo hacía esencialmente un puñado de administradores de alto nivel, conocidos como “jefes permanentes”, y que, una vez nombrados, se quedaban en el cargo hasta llegar a la edad de retiro, como regla.
- Actividades importantes como los servicios postales, bancarios, financieros, de seguros, agrícolas, energéticos, de transporte (terrestre, marítimo y aéreo) y otras eran realizadas por departamentos estatales. No pagaban impuestos o dividendos y pedían subsidios la mayor parte del tiempo. Los ministros tomaban las decisiones cruciales del negocio. Estos negocios llegaban a conformar el 12 por ciento del PIB y eran responsables de casi el 20 por ciento de la inversión nacional bruta.
- El sistema de contabilidad pública era en base caja con control de ingresos. Si bien había un sistema presupuestario basado en programas, este no obtenía los resultados que se esperaban de este enfoque internacionalmente reconocido, ya que los programas solo reflejaban las estructuras operativas internas de los ministerios.
- Los incentivos en el sistema de presupuesto y rendición de cuentas apuntaban a hacer crecer el presupuesto base, mientras que los informes de desempeño generalmente eran débiles y poco efectivos.

La primera prioridad del nuevo gobierno fue manejar la crisis financiera con una devaluación del 20 por ciento de la moneda en los días que siguieron a la elección en julio de 1984, seguida en 1985 por la im-

plementación de un sistema de flotación pura para el tipo de cambio y el retiro de controles cambiarios. Se restringió la política monetaria y el Ministerio de Finanzas le pidió al Banco Central y al Departamento del Tesoro que diseñaran un nuevo marco de política monetaria, el que se materializó a través de la Ley del Banco Central de 1989 (Reserve Bank Act), que eventualmente se convirtió en una legislación que cambiaría el rumbo en materia de independencia de los bancos centrales, al establecer expresamente metas de inflación.

El pensamiento conceptual detrás de la Ley del Banco Central tenía mucho en común con lo que se pensaba respecto de las empresas que eran propiedad del Estado, así como de la gobernanza y rendición de cuentas por parte de los ministerios, departamentos y agencias semiautónomas. En cada caso, las reformas implementadas fueron una manifestación de la intención de:

- Clarificar los roles de las agencias estatales, con el fin de poner el foco en sus propósitos esenciales y adaptar sus modelos de negocios y procesos para el cumplimiento de dichos roles.
- Reestructurar las organizaciones con el fin de promover este tipo de enfoque y evitar los conflictos de intereses fundamentales; por ejemplo, que la asesoría sobre políticas energéticas fuese dominada por organizaciones que construían plantas de generación.
- Otorgar amplias libertades administrativas de forma tal de permitirles a los directivos diseñar su modelo de negocio y procesos para que fuesen adecuados y eficientes en su propósito.
- Establecer un “convenio de desempeño” entre los altos directivos y a quien estos deban rendirle cuentas dentro de las disposiciones de gobernanza; conformar directorios para las corporaciones estatales y juntas para entidades semiautónomas, las que, a su vez, rinden cuenta a ministros y jefes de servicio en el caso de ministerios sectoriales.
- Implementar sistemas de contabilidad modernos, que consideren los activos, pasivos y pasivos contingentes identificables. Estos temas se denominaron “los intereses de propiedad” en estas organizaciones y su propósito era asegurar la sustentabilidad de las mismas para cumplir con las futuras necesidades del servicio.



- Convertir las actividades de los negocios en cuestión en una organización con forma legal (compañía, agencia o ministerio) que sea más adecuada para promover el éxito de la organización y darle un carácter más apropiado para poder cumplir con sus obligaciones y circunstancias particulares.

Estos principios generales se implementaron en un amplio abanico de organizaciones estatales y se manifestaron en la Ley de Empresas Estatales de 1986 (State Enterprise Act), la Ley del Sector Estatal de 1988 (State Sector Act) y la Ley de Finanzas Públicas de 1989 (Public Finance Act). Estos principios se concretizaron en diferentes grados en políticas sectoriales específicas, así como también en organizaciones genéricas. Hubo muchas diferencias según la naturaleza de los servicios que se producían y el tipo de compromisos que el gobierno y el Parlamento querían hacer en relación a los servicios. Algunos ejemplos: la gobernanza de las escuelas se transfirió a consejos compuestos por padres de estudiantes (aunque buena parte de las responsabilidades residuales de la política educativa y su financiamiento se mantuvo en el Estado); los hospitales públicos se establecieron como “Corporaciones Sanitarias de la Corona”, que debían manejarse en cierta forma como empresas estatales, pero dentro de un marco de políticas, regulaciones y canales de financiamiento, además de la expectativa de que no serían privatizados; las entidades gubernamentales de investigación pasaron de ser departamentos de gobierno a ser “Institutos de Investigación de la Corona”, también con la idea de que no serían privatizados.

### *2.1. La Ley de Empresas Estatales y la privatización*

En 1986, el Parlamento aprobó la Ley de Empresas Estatales (Govt NZ 1986), que entregó el fundamento legislativo para el traspaso de actividades comerciales, las cuales se realizaban principalmente desde departamentos gubernamentales, para pasar a ser responsabilidad de compañías que se incorporaban a la legislación general de Nueva Zelanda. El principal objetivo de estas compañías es ser negocios exitosos en comparación con los negocios privados de la misma industria. Se emparejó la cancha del juego al pedirles que pagaran impuestos y dividendos, y que estructuraran sus balances según los estándares para las corporaciones en cuestión. Durante los primeros años se implementó esta

política en las siguientes Empresas de Propiedad Estatal (*State Owned Enterprises*, SOE):

- Coal Corporation of New Zealand Limited
- Electricity Corporation of New Zealand Limited
- New Zealand Forestry Corporation Limited
- New Zealand Post Limited
- New Zealand Railways Corporation/Rail Ltd.
- Shipping Corporation of New Zealand Limited
- State Insurance Limited
- Telecom Corporation of New Zealand Limited

Los directorios de estas fueron nombrados por ministros que insistieron en designar a personas que tuvieran experiencia en el sector privado de los negocios que tendrían que dirigir como parte de la gobernanza de estas nuevas compañías. La participación estaba distribuida en conjunto por el Ministerio de Finanzas y el ministerio pertinente en cada caso, y la responsabilidad de las compañías hacia sus accionistas se canalizó periódicamente mediante una “Declaración de Propósitos Corporativos”. Esta declaración era preparada por el directorio y se entregaba a los ministerios que tenían participación en el negocio y abarcaba el enfoque y propósito del mismo, las políticas corporativas clave en relación con la contabilidad, informes de desempeño, administración de riesgos, políticas de dividendo, etc. Los ministros podían dirigir las juntas en ciertas materias, pero debían hacerlo de forma transparente. Cualquier actividad no comercial que requirieran las compañías debía financiarse por separado, con el fin de asegurar que los objetivos comerciales fuesen predominantes en las actividades de la compañía. El Departamento del Tesoro se encarga de monitorear las compañías y tiene una unidad especial para ese propósito.

Además del grupo de compañías mencionado anteriormente, también hubo otras actividades que pasaron a regirse por este modelo de corporación, tanto a nivel de gobierno central como local. De alguna forma, estas actividades ya funcionaban como una corporación pública y fueron reestructuradas según las políticas generales de conformación de corporaciones. Estas entidades estaban insertas en proyectos de finanzas, agricultura, energía, transporte, puertos, aeropuertos, ingeniería, electricidad, venta al por menor y otros más.

La privatización comenzó durante el gobierno laborista a finales de los ochenta e incluyó a las siguientes corporaciones: New Zealand Steel, Petrocorp, Health Computing Services, Development Finance Corporation, Post Bank (un banco de ahorros propiedad de la Oficina de Correos), Shipping Corporation, Air New Zealand, hipotecas Landcorp, Rural Bank, Government Print, National Film Unit, Communicate New Zealand, State Insurance Company, Telecom NZ Ltd., inversiones Liquid Fuel, Maui Gas, Synfuels, la Export Guarantee Ltd., la Tourist Hotel Corporation, y la de derechos de tala forestal.

No está dentro del foco de este artículo una discusión completa sobre los primeros años de las políticas de corporaciones estatales y privatización, pero se puede encontrar en otros documentos (Duncan y Bollard 1992). Con todo, algunos de los primeros resultados son importantes de mencionar. En todas las SOE, el servicio al cliente mejoró, por ejemplo, los tiempos de espera para obtener un teléfono, los que se redujeron de seis semanas a 48 horas. Los precios de la electricidad cayeron 13 por ciento y los costos, 25 por ciento. La productividad de Telecom NZ aumentó en 85 por ciento, mientras que los precios se redujeron 20 por ciento. La productividad del Servicio de Correos se incrementó en 120 por ciento y una pérdida de NZD\$ 38 millones se transformó en una ganancia de NZD\$ 43 millones.<sup>[1]</sup> El costo del transporte ferroviario bajó 50 por ciento, mientras que una pérdida de NZD\$ 77 millones se convirtió en una ganancia de NZD\$ 41 millones.

Aunque el gobierno laborista había vuelto con un aumento en su mayoría parlamentaria en 1987, las tensiones entre su ala izquierdista y los ministros sénior que habían impulsado las reformas se estaban desatando, y ello ocasionó un quiebre entre el Primer Ministro y el ministro de Finanzas. Además, en 1987 la caída del mercado de acciones puso fin a la exuberancia en los mercados que estas reformas habían engendrado parcialmente. Aunque el auge y posterior caída del mercado accionario fue un fenómeno global, Nueva Zelanda resultó más golpeada que la mayoría. El ministro de Finanzas y luego el Primer Ministro renunciaron cuando el gobierno se fracturó debido a la discusión que surgió sobre cuál era la respuesta apropiada a la caída. Sin embargo, varias refor-

---

[1] NZD\$ corresponde a dólares neozelandeses.

mas continuaron adelante, como la descentralización de la gobernanza de las escuelas y la privatización de Telecom NZ, pero, de manera más significativa, los ministros guiados por un nuevo Primer Ministro y un nuevo ministro de Finanzas completaron las reformas legislativas e institucionales estructurales iniciadas en el anterior período. En particular, la Ley del Banco Central, la Ley del Sector Estatal y la Ley de Finanzas Públicas. Las últimas dos leyes implementaron conceptos genéricos para dirigir las actividades fundamentales de los ministros estatales y sus departamentos.

## 2.2. *La Ley del Sector Estatal de 1988*

Nueva Zelanda había tenido un servicio público apolítico desde un proceso de reformas iniciado en 1912, disposiciones que se actualizaron y profundizaron en 1962. Si bien los ministros del gobierno laborista en 1988 estaban comprometidos con mantener un servicio civil independiente, al mismo tiempo estaban preocupados por el estancamiento evidenciado y por la inercia y falta de diversidad en el comportamiento de los funcionarios públicos de mayor rango, efecto causado por sus prácticas y tradiciones. Es de resaltar que esta visión la compartía el ministro de Servicios Estatales, quien fuera el ex presidente del principal sindicato de trabajadores del sector estatal. Hubo una coalición rara y poderosa de ministros que apoyaban reformas en este ámbito.

Todos los nombramientos de altos directivos estaban bajo el control del cuadro de funcionarios civiles sénior, había muy pocas mujeres en estos puestos y lo mismo sucedía con miembros de las minorías étnicas o indígenas. Había incentivos fuertes para preservar el *statu quo*, junto con información poco adecuada de los patrones de gasto y desempeño de las organizaciones. La política de pensiones tuvo el efecto de asegurar personas dentro del sistema y, por añadidura, bloquear el avance del talento joven.

La esencia de la Ley del Sector Estatal de 1988 buscaba generar un centro de gobierno más eficiente y efectivo, delegando más autoridad en los jefes de las agencias para que tomaran decisiones sobre la adquisición de “insumos”, aunque dentro de un marco de desempeño que delimitaba previamente y de mejor manera sus roles y que definía los servicios a

entregar y el estándar de calidad asociado, es decir, sus “productos”. La transferencia de atribuciones incluyó el manejo de personal, que había sido previamente regulado por medio de controles centrales administrados por la SSC. El Estado se abrió a emplear a cualquier persona calificada y los jefes de ministerios recibieron el título de alto directivo (*chief executive*), y se les hicieron contratos a cinco años según su desempeño. Sin embargo, en la práctica, un alto directivo con un buen desempeño puede volver a ser nombrado durante tres años más y se le puede asignar un puesto de director ejecutivo en otro ministerio.

Se les pidió a los altos directivos que cumplieran con las especificaciones contenidas en los “convenios de desempeño” dentro de sus ministerios, mientras que la ley también les pedía que se hicieran cargo de la concreción eficiente y efectiva de sus responsabilidades en materia de asesoría de política pública (SSC 1998).

Cuando la Ley del Sector Estatal se aprobó en 1988, se estableció un Servicio Ejecutivo Sénior (*Senior Executive Service, SES*) con el propósito de formar administradores de alto nivel y prepararlos para ser promovidos a posiciones de mayor jerarquía. Incluía a todos los personeros de primer y segundo nivel en todos los ministerios que participaron en su curso externo, el que abarcaba material general sobre métodos de administración moderna y capacidades específicas necesarias para las posiciones más altas del servicio público. El SES se modeló según disposiciones similares y otros países de la Commonwealth en ese momento. No despertó mucho entusiasmo y participación por parte de los miembros en la capital, pero las personas en posiciones directivas en otras partes del país lo vieron más favorablemente, dado que les permitía establecer redes con aquellos ubicados en los ministerios centrales. La SSC cerró el SES después de algunos años porque no parecía estar logrando por completo el propósito para el que fue creado, y, además, la tasa de asistencia por parte de los funcionarios públicos en cargos directivos no fue satisfactoria.

### *2.3. La Ley de Finanzas Públicas de 1989*

Distintos ministros de Finanzas habían mostrado su preocupación por la mala información existente sobre cómo se usaban los recursos, esta vez en un contexto en que se estaba tratando de revertir un déficit

fiscal insostenible. Los incentivos eran perversos; por ejemplo, los salarios de la administración sénior dependían en parte del número de personas que empleaban.

La Ley de Finanzas Públicas cambió de manera fundamental el marco del presupuesto y administración de las finanzas del Estado. Reemplazó la antigua e inadecuada clasificación presupuestaria estructurada en base a insumos, por una hecha en base a productos, aunque, en la práctica, algunas veces los productos no eran muy diferentes de las descripciones de los sub-programas presupuestarios. El énfasis en los productos fue un reflejo de la necesidad de especificar qué estaban comprometiendo los altos directivos como servicios a entregar. El Departamento del Tesoro y sus ministerios querían transparencia sobre lo que realmente estaba “comprando” el gobierno, a diferencia del sistema anterior que solo presentaba el costo de paquetes toscamente definidos de actividades relacionadas.

La Ley también requirió que los productos especificados se relacionaran con los resultados que estaban buscando lograr.

Se debía llevar la contabilidad de todas las finanzas públicas según los principios de contabilidad generalmente aceptados internacionalmente, lo que significaba llevar contabilidad en base devengada en todo el sector público, algo inédito en el mundo. Mientras que esto atrajo mucha atención y algunas críticas, en la realidad su implementación fue razonablemente rápida y sin problemas. La experiencia con la implementación de contabilidad en base devengada en las finanzas públicas está documentada de manera exhaustiva en otros documentos (Chan y Zhang 2013). En Nueva Zelanda este enfoque se consideró importante para asegurar que se prestara la debida atención a la administración de activos, pasivos y riesgos contingentes, tanto para el gobierno en su conjunto como para entidades que contaban con balances significativos. La contabilidad en base devengada también es importante en relación con la sustentabilidad de los ministerios en el tiempo y para obtener un costo exacto de los servicios. Esto captó lo que se conoció como el “interés de propiedad” que el gobierno tiene en la continuidad de las organizaciones estatales, aunque se necesitaron medidas adicionales para incorporar esta característica en el sistema en los años subsiguientes, como se discute a continuación.

Un vínculo importante entre el régimen de rendición de cuentas de la Ley del Sector Estatal y el proceso presupuestario de acuerdo a la Ley de Finanzas Públicas fueron los “contratos de compra” (*purchase agreement*), los que eran consistentes con los productos estipulados en los convenios de desempeño. Solamente tomó unos pocos años para que el proceso presupuestario se fundamentara en la contabilidad en base devengada, de forma tal que los mismos conceptos de desempeño financiero pasaron por ambos presupuestos y las rendiciones anuales.

3 /

## Reformas durante el gobierno del Partido Nacional a principios de los noventa

El Partido Nacional volvió al poder con una gran mayoría en 1990. Contribuyó a esto el quiebre dentro del Partido Laborista y su gabinete, las secuelas de la caída del mercado de acciones de 1987, un leve descenso en los términos de intercambio y la presión por el ajuste derivado de la reducción de la inflación y la consolidación fiscal. Todo esto llevó a una recesión y al colapso en la confianza en la economía. El gabinete que ingresó estaba dividido entre aquellos que admiraban las recientes reformas y querían consolidarlas y aquellos que querían revertirlas o al menos detener el impulso reformista.

En 1991 se le encargó a Basil Logan, director ejecutivo de IBM en Nueva Zelanda, quien estaba por retirarse, que realizara una revisión de las reformas del gobierno anterior, quien concluyó que estas habían tenido resultados positivos (Logan 1991). En particular, el informe resaltaba lo bien que habían funcionado los nuevos sistemas de apoyo para la implementación de un presupuesto muy ajustado en 1991. El informe recomendaba mejoras en tres puntos: i) el sistema de reclutamiento y desarrollo de altos directivos, ii) la calidad de los convenios de desempeño y iii) los incentivos según los cuales debían desempeñarse los administradores. El informe también señalaba las debilidades en la gestión estratégica y coordinación entre las agencias gubernamentales para perseguir metas transversales del gobierno (Scott 2001).

A partir de la crítica de Logan y otros aportes en la materia, en 1993 el gobierno comenzó a experimentar con distintos enfoques de gestión

estratégica para la persecución de objetivos transversales. En primer lugar, el gabinete estableció Áreas de Resultados Estratégicos (*Strategic Result Areas*, SRA), lo que permitió definir áreas de preocupación en las cuales el gobierno quería ver progreso, pero sin fijar objetivos específicos. Esto derivó en las Áreas de Resultados Claves (*Key Result Areas*, KRA), que buscaban captar los aportes que se esperaban de parte de los altos directivos como parte de su contribución a las SRA y que, a su vez, estaban incluidos en sus convenios de desempeño.

Desde 1991 a 1993, la ministra de Finanzas, Ruth Richardson, la ministra de Servicios Estatales, Jenny Shipley, y otros ministros sénior dirigieron la agenda del sector público y continuaron con la consolidación fiscal y la reforma del sector estatal. Debido a la recesión y a los aumentos en el gasto, hacia el final de la administración previa, nuevamente el pronóstico fiscal era de déficits insostenibles, a lo cual el Gobierno respondió con un presupuesto ajustado en 1991. No sorprende entonces, dado lo que estaba sucediendo en Irak en ese momento, que este fuera llamado “la madre de todos los presupuestos”. Aquel incluía recortes en la cobertura de beneficios sociales que reflejaban tanto la posición ideológica del gobierno como el imperativo fiscal. El Gobierno también tuvo una agenda ambiciosa de reformas en políticas sociales en áreas que habían estado fuera de los límites de las políticas de las administraciones laboristas. Esto incluía una reforma del sistema de salud por medio de la creación de corporaciones a partir de los hospitales públicos, además de la creación de autoridades sanitarias para el financiamiento a nivel regional. Vale constatar que muchas de las reformas de las políticas sociales no se implementaron como se planificó y algunas fueron revertidas cuando el gobierno laborista regresó al poder en 1999.

Las reformas al sistema de administración financiera se llevaron a cabo en su totalidad y se utilizaron para apoyar la consolidación fiscal. No hubo compensación por la inflación o aumentos de sueldo de los ministerios y departamentos por varios años. Se esperaba que los altos directivos redistribuyeran sus presupuestos para cubrir aumentos inevitables en los costos. Se detuvo la tradicional práctica de hacer asignaciones adicionales a lo largo del año fiscal para cubrir eventuales aumentos de los costos.



En 1991 Nueva Zelanda publicó el primer presupuesto consolidado del mundo sobre el sector público según el criterio de base devengada, lo que jugó un rol fundamental en persuadir a las agencias calificadoras de riesgo para darle a Nueva Zelanda una calificación de deuda soberana superior a la que previamente habían indicado que sería. Estos primeros ejercicios en base devengada fueron invaluable a la hora de identificar y poner números a los pasivos contingentes, incluyendo los de las pensiones para los funcionarios públicos y que no estaban financiados. Hubo algunas privatizaciones más en este Gobierno. Se vendieron la Railway Corporation, derechos de tala forestal adicionales, la Housing Corporation, la Government Supply Brokerage Corporation y el Bank of New Zealand, que estaba quebrado.

La iniciativa que tuvo más impacto a largo plazo durante los primeros tres años de gobierno del Partido Nacional fue el diseño de la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994, que se convirtió en ley durante su segundo mandato. Esta imponía a los futuros gobiernos un marco fiscal de mediano y largo plazo, exigía la publicación periódica de declaraciones e informes fiscales e imponía requisitos de transparencia en el área de la política fiscal que luego fueron recogidos por el Fondo Monetario Internacional y promovidos a nivel mundial. Dado que los asesores del gobierno eran escépticos de la aplicación de límites legislativos a la política fiscal expresados en términos cuantitativos, esta ley también exigió que el gobierno honrara algunos principios básicos de responsabilidad fiscal, teniendo que explicar cualquier desviación y cómo se pretendía rectificar estas situaciones (Scott 1995).

En otro plano, los altos directivos de los ministerios crearon el Centro de Desarrollo Administrativo (*Management Development Centre*, MDC) en 1995, en donde se desarrollaron actividades de formación en gestión dirigidas a los directivos más jóvenes en los niveles inferiores. Se volvió un lugar común el que los funcionarios públicos sénior se involucraran en todo tipo de actividades de desarrollo profesional, en ambientes donde se mezclaban con personas de otros sectores y personas dentro de su profesión en su sentido más amplio, como economistas, científicos, etc.

## Reflexiones y ajustes a fines de los noventa

La mayoría electoral del Partido Nacional sufrió una fractura grave en la elección de 1993, después de la cual el Primer Ministro Jim Bolger reemplazó a la ministra de Finanzas, la reformista energética Ruth Richardson, por el pragmático Bill Birch. Dos períodos importantes de reformas se habían terminado y fueron reemplazados por un período de reflexión, revisión y reticencia general para implementar más reformas a gran escala. Pero Bill Birch no modificó ninguna de las reformas, más bien las usó contra algunos problemas emergentes. En efecto, finalizó la concreción de la Ley de Responsabilidad Fiscal de Ruth Richardson y, siguiendo el consejo del Departamento del Tesoro, reestructuró la deuda externa pública en dólares neozelandeses. Se llevó a cabo una iniciativa para formalizar la orientación estratégica según las SRA del gobierno y las KRA de los ministerios que contribuían, como se discute a continuación.

La elección de 1996 se realizó siguiendo el sistema de representación proporcional mixta, que reemplazó el anterior sistema de representación directa (*First Past the Post*). Desde ese entonces, todos los gobiernos serían coaliciones de varios partidos y cualquier gobierno tendría que negociar políticas controversiales al interior de su coalición. Se habían terminado los días de ministro superhéroe con un gran empuje. Jenny Shipley se convirtió en la ministra líder en lo concerniente a la administración del sector estatal y reemplazó a Jim Bolger como Primer Ministro en diciembre de 1997.

Una de las últimas reformas importantes de ese gobierno fue la consolidación de las cuatro Autoridades Regionales de Salud en una única Autoridad de Financiamiento de Salud, además de crear un mercado energético mayorista competitivo. Se terminó con el monopolio de la Electricity Corporation, lo que dio lugar a generadores que competían entre ellos, uno de los cuales fue privatizado. Y aunque el empuje general de las privatizaciones se había acabado, algunos activos del Estado fueron traspasados a las tribus maoríes como forma de compensación en la resolución de las disputas históricas debido a incumplimientos del Tratado de Waitangi.

En ese tiempo se originó una gran cantidad de literatura respecto de las reformas, en la que se las caracterizó como “Nueva Administración Pública” y un sector estatal basado en “contratos”. Los críticos de tendencia izquierdista tendían a rechazar las reformas, mientras que estas generalmente les gustaban a aquellos que estaban más a la derecha. Sin embargo, dada su velocidad y consistencia, aquellas se convirtieron en una especie de arquetipo, tanto en Nueva Zelanda como en el contexto internacional. Por lo mismo, los comentarios sobre las reformas generalmente se alejaban mucho de las particularidades de la realidad de dirigir el gobierno en Wellington. También se escribió mucho sobre cuán adecuadas eran estas reformas para otros países, en particular para los en vías de desarrollo. Se instaló un flujo constante de visitantes extranjeros a Wellington, quienes venían de todo el mundo buscando información sobre las reformas, las que en gran medida no eran apropiadas para la mayoría de los gobiernos en cuestión.

En 1996, a partir de una invitación de la SSC y el Departamento del Tesoro, Alan Schick, norteamericano experto en presupuestos y contribuyente a la literatura internacional sobre el tema, hizo una notable revisión de las reformas implementadas en Nueva Zelanda (Schick 1996). En términos generales, el informe de Schick apoyó las reformas:

El sector estatal es más eficiente, productivo y tiene una mejor capacidad de respuesta y, en general, ha habido una mejora significativa en los servicios entregados a los neozelandeses. No hay que buscar mucho para encontrar dividendos a partir de la eficiencia adquirida en los sectores del Estado que han sido reformados. La mayoría de los departamentos han reducido la cantidad de personal y los presupuestos de operación sin bajar el volumen o la calidad de los servicios... estos y otros ahorros de costos han sido posibles gracias a las reformas. Estos no se podrían haber logrado si los directivos hubiesen seguido atados por controles *ex ante* ejercidos desde agencias centrales. Hay acuerdo casi universal en que el Gobierno de Nueva Zelanda está mucho mejor administrado ahora en comparación con su estado anterior.

Sin embargo, Schick también observó que, en contraste con la mejora general en la administración, había algunas oficinas que estaban “a la deriva y sin propósito”.

Pero, a pesar de que en general veía positivamente las reformas implementadas, Schick planteó una serie de temas que lo preocupaban como resultado de lo que llamaba “contractualismo duro” (*hard edged contractualism*). Si bien observaba que esto había sido la base de los aspectos positivos del nuevo sistema de administración, también vio sus potenciales riesgos. En particular, consideraba como importante la especificación del desempeño y la relación bilateral entre ministros y los altos directivos, dado que podía conllevar ciertos problemas, entre ellos:

- Restricciones demasiado estrictas a la libertad de los directores para cambiar recursos de un producto específico a otro.
- Dificultades prácticas para enfatizar en los resultados en los requisitos de desempeño.
- Altos costos de transacción asociados con la operación de los sistemas a pesar de intentos por minimizar y refinar estos requisitos.
- Posible reducción en los valores relacionados con lo público, junto con el potencial de desarrollar una mentalidad de *checklist*, donde el enfoque está puesto en ítemes específicos a expensas de otros elementos no especificados.
- Debilidades en el desarrollo de los directivos de alto rango.

También le preocupaba la posibilidad de que el sistema pudiese reducir el compromiso de los directivos con los intereses colectivos del gobierno, aunque en ese punto concluyó de la siguiente manera: “Creo que, en ese aspecto, los valores colectivos siguen siendo inusualmente relevantes y valorados en Nueva Zelanda”.

Schick estimó que la relación entre los ministros y los funcionarios de mayor rango era más borrosa en la realidad que lo permitido en el marco formal. Apuntó a la importancia de lo que él consideraba como el lado más blando de la relación de responsabilidad, y le preocupaba que las partes más duras del marco de trabajo podían empobrecer aspectos valorables pero informales de la relación de responsabilidad. En contraste, este autor y otros funcionarios del sistema antiguo vieron cómo este había sido demasiado permisivo con los mecanismos de influencia política poco transparentes y le daban la bienvenida a la idea de tener más formalidad en la relación con los ministros como una forma de empoderamiento. Un símbolo de esto fue el requisito plasmado en la re-

visión de la Ley de Finanzas Públicas en que se pide al Secretario del Departamento del Tesoro que firme las cuentas públicas como “verdaderas y fidedignas”. Esta única disposición detuvo la tradición de maquillar las cuentas públicas.

En general, a Schick le pareció que el sistema tenía cosas valiosas, pero también tenía riesgos de falta de alineamiento por estas razones. Sus soluciones propuestas fueron:

- Aligerar la especificación de productos.
- Permitir algunos controles selectivos de insumos.
- Un mayor énfasis en el comportamiento relacionado con lo público.
- Una “fuerte dosis de valores de gestión”.

Académicos locales y otros críticos fuera del gobierno construyeron sus críticas alrededor de este carácter contractual de las reformas, la introducción de los valores y métodos de gestión del sector privado, y la comercialización de las actividades del sector público.

Comentarios que hicieron ministros sénior en los noventa permitieron hacer comparaciones positivas respecto de la forma en que funcionaba el sistema la vez anterior en que habían tenido responsabilidades ministeriales.<sup>[2]</sup>

El proceso de presupuesto era más estable y se hacía en una lógica multianual con proyecciones a largo plazo. La política de SOE había generado un gran cambio general en las prioridades de gastos, mientras que el nuevo sistema de presupuesto permitía tener mejor información para establecer prioridades a nivel micro. Había mucha evidencia anecdótica y alguna evidencia fundamentada en la investigación que apuntaba a una mejora en la eficiencia. Junto con la Ley de Responsabilidad Fiscal, el nuevo sistema de administración financiera tiene el mérito de haber finalizado con los déficits fiscales y de introducir los superávits que se presentaron desde 1994 hasta la crisis financiera global de 2009. La deuda pública respecto del PIB bajó alrededor de 50 por ciento y hoy la meta es llegar a 20 por ciento. La deuda pública en moneda extranjera se suprimió.

---

[2] Una completa discusión de las principales críticas al sistema de reformas y la respuesta de este autor está en el capítulo 3 de Scott (2001).

A mediados de los noventa, los ministros y líderes del sector público tenían su atención puesta en nuevas agendas, lo que en parte se debía a la resolución de debilidades en el sistema y además señalaba nuevos cambios que enfrentaba el país, los cuales sugerían que harían falta nuevos enfoques, especialmente en relación con asuntos complejos de políticas sociales. En un discurso conmovedor, la ministra de Servicios Estatales y futura Primera Ministra Jenny Shipley abogaba por (Shipley 1997):

- Una mejora sustancial en la calidad y relevancia de las asesorías de política pública que entregaba el Servicio Público, con el fin de encontrar nuevas formas de enfrentar temas sociales complejos y lograr mejores resultados.
- Atención a las capacidades de los recursos humanos en los ministerios.
- Fin al comportamiento territorial de los ministerios.
- Compromiso de parte de los ministerios hacia el gobierno en relación con las prioridades políticas transversales, según lo expresado en las SRA.
- Desarrollo de una nueva generación de altos directivos.

En la elaboración del último punto afirmó:

Parece que necesitamos administradores de una nueva generación. Deben saber mucho más, tomar decisiones que tienen mayores repercusiones y poseer un abanico de habilidades más amplio, habilidades para emplear, para la administración de contratos, cómo estar al día con las nuevas tecnologías y con capacidad de respuesta al cliente, habilidades para la administración financiera, cómo hacerle frente a un futuro incierto, además de las habilidades de liderazgo en la implementación de políticas.

Este discurso de la ministra de Servicios Estatales ponía como título una visión ampliamente compartida en el gobierno de que las reformas habían traído beneficios sustanciales en términos de los objetivos que se habían trazado, pero había preocupación con respecto al desarrollo de los altos directivos, la inversión en la formación de capacidades, especialmente considerando el análisis de políticas avanzadas, la colaboración entre ministerios con el fin de enfrentar incipientes problemas transversales, particularmente en política social. Encontrando formas

prácticas de dirigir el sistema más hacia resultados, aprovechando las tecnologías emergentes y manteniendo altos los estándares éticos y valores de servicio público.

Nueva Zelanda siempre ha mantenido altos estándares éticos y el miedo de que las reformas pudieran socavarlos nunca se materializó. Las otras cinco preocupaciones de 1997 son tan importantes en la discusión actual de la administración pública como lo eran en ese entonces, aunque los años transcurridos han visto innovaciones significativas en cada una de ellas y se puede reconocer algún tipo de progreso. El artículo vuelve a retomar estos problemas a continuación, siguiendo con la elaboración de los temas de estas reformas.

5 /

## El regreso del Gobierno Laborista entre 1999 y 2008

El retorno del Gobierno Laborista a finales de 1999 trajo al poder a la Primera Ministra Helen Clark, quien había sido ministra sénior en previos gobiernos laboristas en los ochenta, pero había girado hacia la izquierda, en un intento de lucha por el control de la camarilla política después de la derrota de ese gobierno en 1990. Por tanto, ella asumió con una narrativa crítica sobre cómo había evolucionado el sector público durante los noventa. Además, su estilo de liderazgo era centralizado y controlador, esto se debía a que debía disciplinar a una fracción del partido, pero también por una preferencia personal. Por tanto, revirtió algo de la descentralización que había ocurrido y buscó ejercer un control más ajustado sobre los ministerios, además de disciplinar a sus propios ministros. Abandonó el sistema de fijación de SRA y excluyó a los funcionarios públicos sénior de las reuniones de la mayoría de las reuniones del subcomité del gabinete, argumentando que los ministros elaboran políticas y los funcionarios públicos las implementan. También promulgó la doctrina “sin sorpresas”, que enfrió los ímpetus por innovar y tomar riesgos, y en general el gobierno se movió dentro de límites muy estrechos, siempre supervisados por su planta personal de asesores.

El cambio general en la actitud del nuevo gobierno hacia el sistema de administración pública se puede ver en un discurso de una de las

colegas más cercanas a la Primera Ministra y Fiscal General, Margaret Wilson (2000), quien expresó su insatisfacción de lo que describió como contratar productos. Esto hizo eco con las críticas que habían surgido en artículos académicos y en el trabajo de Schick, que caracterizó las reformas como fundamentadas en contratos y luego apuntó a los problemas que acarrea tal concepción. En el caso de Wilson, ella postulaba que los contratos solamente son necesarios cuando las partes no confían entre ellas, lo que debe haber sido una novedad para las personas con experiencia comercial que generalmente evitan firmar contratos con personas en las que no confían. Sin embargo, esta línea de críticas se escuchó frecuentemente durante la época y reflejaba la preocupación, respecto de la cual había poca o ninguna evidencia, de que las nuevas disposiciones de alguna manera estaban erosionando los valores de los administradores públicos según los cuales se guiaba el servicio a las personas. El ministro de Servicios Estatales, Trevor Mallard, instituyó un conjunto detallado de expectativas sobre el comportamiento dentro del sector público conocido como la iniciativa de “los estándares”. En un discurso importante, también dijo que “necesitamos cambiar esta forma de pensar en donde se confía en que algunos contratos muy estrechos podrán impulsar y motivar a las personas a que generen cambios y entreguen resultados”. La retórica era muy clara, pero en la realidad nada cambió mucho.

El Gobierno realizó una revisión del sector estatal que pasó a ser conocida como la *Revisión del Centro* (*Advisory Group Report on the Review of the Centre*, 2001). La revisión concluyó que, aunque en Nueva Zelanda el sistema de administración pública entrega una plataforma sólida sobre la cual construir, este debe ser más efectivo en cumplir satisfacer las necesidades de ministros y ciudadanos. Propone mejorar en tres áreas: i) integrar la provisión de servicio a través de múltiples agencias; ii) enfrentar la fragmentación del sector estatal y mejorar sus alineamientos, y iii) mejorar los sistemas mediante los cuales los funcionarios del Estado se forman y desarrollan.

El informe articuló en un solo conjunto el pensamiento contemporáneo sobre estos temas ya muy discutidos.

Con respecto a cómo se podría mejorar la provisión integrada de servicios, el informe recomendaba:



- Establecer equipos interagencias que pudiesen romper circuitos y así resolver problemas anteriormente invisibles mediante el uso del conocimiento de primera línea, además de la creatividad y el soporte técnico central.
- Mejorar la coordinación regional de las agencias del sector estatal, incluyendo su interacción con el gobierno local y las organizaciones comunitarias, con el fin de que puedan adaptarse y construir sobre modelos de coordinación local exitosos ya en funcionamiento.
- Revisar relaciones entre las políticas y las unidades operacionales dentro del sector estatal, e identificar formas de mejorar la capacidad del sector para entregar asesoría sobre políticas públicas prácticas y bien informadas, además de implementar decisiones de políticas según la comprensión integral de las mismas”.

En otras palabras, las recomendaciones incluyen una mejor integración vertical de las políticas y las funciones operacionales, así como la integración horizontal a través de los ministerios.

Con el fin de promover la colaboración entre los ministerios y agencias semiautónomas (entidades de la corona), la revisión recomendó la creación de “redes”, conformadas por grupos de ministerios y agencias bajo el liderazgo de uno de los altos directivos involucrados y que sería “el primero entre sus pares”. Sin embargo, el líder de la red no sería responsable por el desempeño de las organizaciones constituyentes.

La revisión reconocía un punto ya planteado aquí en relación con que el grado de colaboración entre ministerios estaba considerablemente influenciado por la colaboración o no colaboración entre ministros, como se refleja en la siguiente nota: “Si las redes permiten una mejor coordinación entre las agencias y generan una plataforma para la colaboración, esas redes producirán beneficios incluso si funcionan solamente a nivel de los directivos. En la medida en que la colaboración entre directivos siga un modelo colaborativo liderado por los ministros, el potencial de que las redes generen dividendos mejorará sustancialmente”.

Se emitieron recomendaciones blandas para los ministros para que consideraran algunas consolidaciones estructurales, en casos donde se creía que las separaciones funcionales, pilar de las primeras reformas,

habían causado fragmentación, la que contribuía a los problemas de coordinación.

Más directo y útil fue el consejo de prestar atención a la ya por mucho tiempo olvidada reforma a las disposiciones de gobernanza de las agencias (entidades de la corona). Esta recomendación se convirtió en la legislación para articular la gobernanza de distintos tipos de entidad según su grado de independencia de los ministros. Se instaló un marco genérico de gobernanza, que comúnmente se suele suplementar con legislaciones específicas para entidades particulares. En general, estas disposiciones están funcionando bien hasta el día de hoy.

Estos sistemas de coordinación del Gobierno de Clark tendieron a enfocarse en problemas de corto plazo, que atraían la atención política y en gran parte eran más transaccionales que estratégicos. Esto reflejaba el estilo general de ese gobierno, que experimentó dificultades con la fijación de metas estratégicas complejas en relación con el cierre de la brecha de resultados sociales entre los maoríes y el resto de la población, y también en relación con el interés de mejorar el desempeño económico del país en los rankings de la OCDE. Lo hizo mejor en las metas más precisas, como los cambios en las exenciones tributarias para apoyar a las familias trabajadoras de bajos ingresos, además de establecer el financiamiento de la pensión nacional de vejez.

Sobre el tema de la formación de altos directivos, el Centro de Desarrollo Administrativo, anteriormente descrito, volvió a funcionar en 2003, con el nombre de Centro de Desarrollo del Liderazgo (*Leadership Development Centre*), esta vez con la participación de la SSC, y así continúa hasta el día de hoy.

## 6 /

### El Gobierno del Partido Nacional 2008-2017

El regreso del Partido Nacional al poder en 2008, con el Primer Ministro John Key a la cabeza, implicó un cambio con respecto al estilo de administración predecesor, que era más bien conservador y centralizado. Bill English, quien era ministro de Finanzas y Primer Ministro suplente a la vez, realizó una serie de discursos notables para el personal sénior y los asesores de política pública en los ministerios, pidiéndoles que me-

joraran su desempeño como administradores y usaran su imaginación e innovación en el desarrollo de la propuesta de política. Incluso amenazó con que si los asesores de política pública no mejoraban, entonces el gobierno tendría que confiar en otras fuentes para guiarse. Esta no era una amenaza en vano, puesto que de hecho estableció varios grupos de asesores sobre temas en particular, como, por ejemplo, la reforma tributaria. También acordó la creación de la Comisión de Productividad, a pesar del apretado ambiente fiscal. Introdujo un cambio importante en la forma en que el gobierno fijaba metas estratégicas y en las expectativas de los ministerios sobre cómo responder a las mismas, mediante la promulgación de una iniciativa conocida como Mejores Servicios Públicos (*Better Public Services*, BPS). Además, Bill English fue el político que llamó la atención y le dio energía política al desarrollo de lo que se comenzó a conocer como *inversión social*.

### 6.1. *Mejores servicios públicos*

En 2012, al comienzo de un segundo período del Partido Nacional, el gobierno publicó el informe final de un comité conocido como el Grupo de Asesores para Mejores Servicios Públicos (*Better Public Services Advisory Group* 2011). Se trató de una iniciativa importante y que se ha traducido en más cambios que los que se habían derivado del anterior plan definido en la *Revisión del Centro* (2001), aunque ciertamente su agenda se traslapaba con la del esfuerzo anterior. Esta nueva revisión surgió a raíz de la creencia de que había falta de innovación y cambio en la forma en que se manejaba el sector estatal. Los desafíos importantes no se estaban tratando adecuadamente y tendrían que enfrentarse al difícil escenario económico y fiscal después de la crisis financiera global de 2009:

Sería justo decir que el ímpetu por la mejora continua en el servicio público y sector estatal de Nueva Zelanda no ha sido tan evidente en los últimos años como lo fue en los ochenta, ni tampoco tan evidente como ha sido en otros países similares en los años más recientes... En Nueva Zelanda, el sistema no ha sido tan efectivo como hubiésemos querido en la obtención de mejores resultados en lo social, medioambiental y económico. Esto a pesar del hecho de que nuestro marco de políticas públicas periódicamente ha sido evaluado como bueno

o mejor que la mayoría de nuestras contrapartes en la OCDE en muchos aspectos.

El informe “Mejores Servicios Públicos” (BPS) respondió proponiendo que las acciones que se debían tomar eran:

- Administrar las agencias estatales que entregan o financian servicios de forma tal que no sean una serie de agencias individuales que buscan sus propios objetivos singulares y sean más como un sistema que se enfoca en los resultados que tendrán el mayor impacto positivo posible en la vida de los neozelandeses.
- Clarificar y fortalecer el liderazgo y reducir la acumulación de puntos de decisión.
- Alejarse de la cultura en donde el *valor por el dinero* es una consideración secundaria y acercarse hacia un ambiente donde los líderes y trabajadores estén motivados a innovar y mejorar de manera continua.

Teniendo en consideración que los servicios estatales habían luchado por organizarse alrededor de la obtención de resultados, el informe reconoce que la falta de claridad sobre las metas que busca el gobierno ha sido un motivo de ello. En este contexto propuso que hubiera “un nuevo *modus operandi* para las agencias estatales, donde los sectores se movilizan alrededor de resultados específicos, atacando deliberadamente los temas complejos y los asuntos que pueden caer justo entre las obligaciones y responsabilidades de agencias individuales, tomando la oportunidad para controlar mejor los resultados en ámbitos transversales donde tiene sentido elaborar prácticas de trabajo más integradas”.

Para poder dar más fuerza a este objetivo, que hace eco de varias revisiones previas, el informe BPS entregó recomendaciones específicas sobre la organización del sector estatal con el fin de alinear todas las entidades tras objetivos estratégicos específicos, el compromiso de obtener un mejor *valor por dinero*, y todo esto apoyado por un liderazgo, una cultura y una capacidad profesional más fuerte.

Los puntos más importantes en estas recomendaciones fueron:

- Los ministros deben especificar un pequeño número de resultados transversales y medibles.

- Un director ejecutivo debía tener la obligación de dirigir los equipos interagencias para cada resultado.
- Estos altos directivos deben entregar informes periódicos sobre indicadores de desempeño específicos en los “resultados de los planes de acción”.
- Cambiar la Ley del Sector Estatal para permitir más flexibilidad sobre las formas de organización que apoyan la acción colaborativa.
- Cambio a la Ley de Finanzas Públicas para permitir más flexibilidad en la utilización de recursos para la obtención de resultados; esencialmente, extender un poco el período de tiempo entre el presupuesto y la consolidación de la clasificación presupuestaria.
- Las tres agencias centrales (el Departamento del Tesoro, el Departamento del Primer Ministro y el gabinete y la SSC) deben trabajar más estrechamente como un “centro corporativo” para identificar y apoyar a los grupos que trabajen en estas metas.
- Mejorar las capacidades relacionadas con el diseño e implementación de políticas.
- Más uso de los roles de “liderazgo funcional” que se relacionan con funciones transversales, como tecnologías de la información y núcleos de políticas.
- Consolidar los servicios de *back office* para lograr economías de escala.
- Hacer pruebas de mercado de los servicios públicos.
- Mejorar las habilidades y competencias para la contratación de servicios.
- Fortalecer los poderes del Comisionado Jefe de la SSC para que pueda enviar personal sénior a los equipos abocados a las metas estipuladas y también para construir una cultura de colaboración y mejora continua.

Como reconoció la comisión BPS, había sectores donde muchos de los patrones que estaban recomendando ya eran evidentes, especialmente en el sector de justicia, donde las agencias estatales habían desarrollado en conjunto marcos de referencia más amplios para los análisis de políticas y la integración de datos. Examinar los efectos de las políticas condenatorias fue un ejemplo de esta colaboración.

La respuesta del gobierno al informe presentado en 2012 fue establecer 10 resultados en cinco áreas: i) reducir la dependencia a largo plazo del bienestar social, ii) apoyar a los niños en situación de vulnerabilidad, iii) mejorar habilidades y empleos, iv) reducir la criminalidad y v) mejorar la interacción con el gobierno. Se nombraron ministros líderes y altos directivos para cada una de estas áreas y se comenzó a informar sobre los datos de desempeño (SSC 2012).

El Parlamento hizo cambios a la Ley del Sector Estatal (SSC 2013), cuya esencia era modificar y expandir más transversalmente el rol del Comisionado de Servicios. Además, se le asignaban obligaciones y poderes con el fin de promover la coordinación del sector estatal alrededor de procesos colaborativos, a la vez que se buscaba mejorar las capacidades de los recursos humanos del sector público. La SSC comenzó a entregar informes fácilmente accesibles sobre los diez resultados (SSC 2017) y se hizo obligatorio incluir los roles de liderazgo funcionales en la forma de servicios compartidos en los ámbitos de tecnología de información y comunicaciones, propiedad y adquisición.

En paralelo, se hicieron enmiendas a la Ley de Finanzas Públicas para facilitar la elaboración del presupuesto para la persecución de objetivos transversales interagencias. Con el fin de apoyar lo estipulado por los BPS, el Departamento del Tesoro desarrolló un marco de financiamiento transversal entre las agencias que consistía en tres amplios modelos de financiamiento (Treasury 2015):

- *Recuperación de costos*: cuando una agencia compra un servicio de otra agencia, la que a su vez recupera costos a través de un cargo por servicio.
- *Financiamiento agrupado*: un grupo pequeño de agencias agrupa fondos a partir de sus presupuestos base con el fin de compartir el costo de una iniciativa para lograr un objetivo común.
- *Financiamiento determinado centralmente*: cuando los ministros determinan que una actividad se debe realizar y financiar a través de varias agencias y determinar las fuentes de financiamiento.

Finalmente, se hicieron también enmiendas a la Ley de Entidades de la Corona para que se incluyera a estas agencias semiautónomas de forma más efectiva en las colaboraciones cruzadas entre agencias.

## *6.2. Marco de mejora del desempeño (Performance Improvement Framework, PIF)*

A partir de 2010 se introdujo un cambio importante en la forma en que las agencias gubernamentales eran evaluadas en su desempeño. Basado inicialmente en un sistema desarrollado en el Reino Unido, el enfoque neozelandés desarrolló un método muy comprehensivo para medir el desempeño. Al inicio se enfocó principalmente alrededor de ciertas dimensiones de la administración organizacional:

- Liderazgo directivo y cumplimiento.
- Relaciones externas.
- Desarrollo de personas.
- Gestión de finanzas y recursos.

La evaluación de los resultados se expresó como el cumplimiento de las prioridades del gobierno y la atención al negocio principal. En la primera versión del marco de trabajo, bajo cada uno de estos apartados había en total 28 preguntas estándar. Se nombró un equipo de “revisores líderes” cuyos miembros eran generalmente ex altos directivos de agencias estatales, personas que no eran del gobierno pero con experiencia ejecutiva o bien consultores en el ámbito de la administración. Generalmente se asignaba a dos revisores líderes la evaluación de una agencia durante un período de dos a tres semanas, luego de lo cual redactaban el borrador de un informe que contenía sus conclusiones, expresadas como luces de semáforo con comentarios en cada una de las dimensiones de desempeño. La agencia luego preparaba una respuesta al borrador, el cual después pasaba por un proceso de control de calidad basado en revisión de pares. Las agencias centrales aceptaban estos informes sin modificación y ponían en marcha un plan de desarrollo para la agencia, con el fin de mejorar debilidades que hubiesen aparecido. Todas estas revisiones se publican y están disponibles en el sitio web de la SSC.

Un discurso del ministro de Servicios Estatales planteó la necesidad de esta forma (Coleman 2013):

Considerando el conjunto, cuando hay un acontecimiento discreto, como el terremoto en Christchurch, el servicio público realmente se pone la ropa de trabajo y entrega unos resultados impresionantes. Sin embargo, el servicio público no ha sido tan bueno al dirigir los

negocios día a día. Estos informes del PIF están ayudando a los departamentos a mejorar el cumplimiento en el núcleo de su oferta cotidiana. Los informes del PIF también les dan a los ministros una confirmación independiente respecto de la salud organizacional de sus departamentos, en tanto las revisiones son realizadas por expertos externos y no por otro departamento del servicio público.

Después de un par de años de experiencia y la ejecución de muchas revisiones, en 2014 se realizó un ejercicio llamado “Alcanzar la grandeza” (*Getting to great*), en el que se revisaron las evaluaciones realizadas mirando en perspectiva y buscando más ideas sobre cómo mejorar la evaluación de desempeño (SSC 2014). El patrón que emergió fue que las agencias generalmente hacían un buen trabajo en cumplir con las prioridades del gobierno y en dirigir sus negocios en el día a día; es decir, en la administración transaccional. Sin embargo, quedaba claro que había debilidades en la construcción de grandes instituciones capaces y orientadas a hacer contribuciones relevantes al bienestar social de los neozelandeses en el largo plazo.

A partir de la experiencia de esta revisión, el marco del PIF se modificó mediante la adición del “horizonte de excelencia a cuatro años”. El concepto detrás de esto era desafiar a toda agencia estatal con el fin de tener claridad sobre los efectos deseados a largo plazo para Nueva Zelanda dentro de su esfera de influencia, para después concebir cómo tendría que ser esa agencia en todas sus dimensiones, si efectivamente estuviese optimizando su contribución para obtener esos efectos. Luego, siguiendo el principio de que se tienen cuatro años para transformar la agencia según esta visión, se elabora un plan estratégico para los cambios necesarios. Mientras que algunas agencias han tenido dificultades con esto, ha sido un paso muy útil para que las agencias se alineen con los efectos deseados y sigan las estrategias y planes de la administración, con el fin de hacer una contribución más efectiva. Se tiene el beneficio de pedirle a una agencia que sea clara sobre cuál será su contribución para ese efecto, incluso cuando no controlan todas las fuerzas que afecten ese resultado esperado. La rúbrica que se usa para las revisiones del PIF se puede encontrar en el sitio web de la SSC (SSC 2015).

El último desarrollo del PIF ha sido realizar una revisión de desempeño a nivel de todo el sector, comenzando con la educación (SSC 2016).



Esto abarcó siete agencias estatales y concluyeron que no había una estrategia unificadora transversal, estableciéndose recomendaciones sobre cómo se podría desarrollar una estrategia. El propósito de esta revisión fue exponer las formas en las que las estrategias individuales interactuaron o no en la persecución de metas ulteriores. La legislación clave que rige la educación en Nueva Zelanda contiene principios de estrategia que la orientan, pero es evidente que no se han hecho las disposiciones institucionales para agrupar a todas las organizaciones que entregan servicios en torno al éxito de esa estrategia. Estas revisiones de desempeño por sector solamente son un trabajo en desarrollo en este momento, pero la primera de estas revisiones ha mostrado su valor potencial. Sin embargo, alinear todas estas organizaciones será un gran desafío. Un estudio reciente realizado por la Comisión de Productividad sobre el sector de la educación terciaria (Commission 2017) claramente detalla los problemas de obtener un acuerdo a nivel general del sector sobre las consecuencias deseadas, o sobre cómo se logrará la integración en la estructura y operación de varias instituciones.

En general, parece razonable concluir que las iniciativas BPS y PIF han permitido que el sistema de administración pública haga muchos progresos en su desempeño, tanto transaccional como estratégico. En nuestra opinión, es más probable que la búsqueda de mejores resultados tenga éxito si se logra integrar las motivaciones que inspiran esos resultados deseados dentro del entramado de las agencias estatales en cuestión. La gestión por resultados no se puede segmentar por capas como un nuevo proceso de presupuesto o un nuevo sistema de recursos humanos. Hacer esto bien es muy difícil. Hay informes independientes del progreso de estas iniciativas que apuntan a la falta de progreso y decepciones en algunos lugares, aunque el deseo de mejorar y la voluntad de innovar son evidentes.

### *6.3. Competencias técnicas en la elaboración de políticas públicas*

Durante el período del gobierno actual ha habido varias iniciativas importantes con respecto a las capacidades necesarias para una buena elaboración e implementación de políticas públicas, lo que refleja un mayor nivel de preocupación y una voluntad de hacer algo al respecto.

En 2010, el gobierno comisionó un comité dirigido por este autor para investigar el costo y el desempeño del proceso de elaboración de políticas en las unidades ministeriales centrales (Scott et al. 2010). El informe del comité entregó evidencia de debilidades significativas en la forma en que se manejaban las capacidades requeridas para esto:

- Variación excesiva de los costos de cada unidad para productos y programas similares.
- Debilidad en la administración de capacidades relacionadas con políticas públicas.
- Presupuesto y administración financiera deficiente de los recursos para políticas públicas.
- Recursos asignados a políticas públicas desperdiciados en tareas administrativas de bajo nivel.
- Debilidad en la forma en que los ministros prescribían los servicios de políticas públicas que requerían.
- Malos procesos para alinear el uso de recursos con las prioridades estratégicas del gobierno, así como las responsabilidades estratégicas a largo plazo de los ministros.
- Atochamiento en el proceso de prestación de asesorías sobre política pública.
- Poco intercambio con las partes interesadas que no forman parte del gobierno.
- Empobrecimiento del estándar de las asesorías sobre técnica legislativa.
- Los altos directivos no prestaban especial atención a la especificación de la necesidad de capacidades y de su integración con las estrategias de recursos humanos.
- En particular, los ministerios se percibían débiles en su capacidad de controlar la calidad de sus asesorías en materias de regulación.

El gobierno aceptó las 36 recomendaciones de la revisión. Específicamente, el Departamento del Tesoro se encargó de refinar sus sistemas de administración financiera de este recurso. Otras recomendaciones incluían: subir los estándares de liderazgo y administración, nombrar jefes que tengan profesiones multidisciplinarias para que lideren el desarrollo profesional de economistas, científicos y otros en los distintos ministe-

rios. Las recomendaciones también incluían mejoras en las prácticas de administración del conocimiento, procesos de consultas más efectivos y mejores estrategias de largo plazo para la formación de capacidades. Algunas de las recomendaciones volvieron a emerger en la iniciativa BPS.

Por su parte, la Comisión de Productividad se formó en 2010 con el propósito principal de “entregar asesoría al Gobierno para mejorar la productividad, de forma tal que se dirija a apoyar el bienestar general de los neozelandeses, considerando el amplio rango de comunidades de interés y grupos poblacionales de Nueva Zelanda”. Se formó, en parte, como respuesta a una preocupación subyacente sobre la profundidad que tenían las asesorías de política pública disponibles para los ministros con respecto a grandes temas de interés nacional. A diferencia de los ministerios, la Comisión tiene el lujo de un estatuto independiente y el tiempo para enfocarse en sus obligaciones y consultar ampliamente sobre ellas. Sería difícil para un ministro trabajar de esta forma.

En el abanico de tópicos que se le pidió a la Comisión de Productividad que investigara, un tema común en sus conclusiones fue la evidentemente inadecuada capacidad técnica que había en las agencias estatales para cumplir con sus obligaciones. Las recomendaciones más específicas en esta materia se encuentran en el informe de Prácticas e Instituciones Regulatorias, en el que se apunta a algunos problemas bastante serios respecto de la capacidad de análisis de políticas y la implementación de instrumentos reguladores (Productivity Commission 2015b). Para ser justos con estos criticados ministerios, agencias semiautónomas y gobiernos locales, lo cierto es que estos ahora enfrentan desafíos que han escalado en complejidad durante los últimos diez años o más. En particular, la mayoría de los desafíos más complejos que enfrentan las agencias públicas hoy en día requieren que estos se piensen en términos de entregar servicios con un foco centrado en el cliente y por medio de redes, lo que en términos técnicos se traduce en sistemas adaptativos complejos y no son fácilmente manejables por la dirección y control central.

Los grandes problemas que el país enfrenta hoy están en las zonas fronterizas entre agencias estatales y necesitan ser enfrentados a través de redes que cruzan los bordes establecidos. Las fuerzas disruptivas que operan en la economía y en la sociedad no se pueden abordar de forma

efectiva y creativa dentro de las estructuras rígidas de la producción de servicios y regulación que eran apropiadas para el pasado. La serie de informes de la Comisión de Productividad son específicos sobre cómo se desarrolla esto en áreas de políticas públicas en relación con el medio ambiente, planificación urbana, el uso de herramientas regulatorias, mejoras en el sector de servicios, servicios sociales e incluso una relación económica entre Australia y Nueva Zelanda. La Comisión ha presentado evidencia de que las formas tradicionales de formar capacidades para crear políticas públicas y entregar servicios se quedan cortas al escalar los problemas y los cambios disruptivos que enfrenta Nueva Zelanda. La Comisión misma representa una de las respuestas a estos desafíos.

El reporte BPS de 2012 también se unió al antiguo y gran coro de preocupación sobre si las capacidades técnicas relacionadas con el diseño e implementación de políticas en los ministerios serían suficientes para abordar los desafíos que enfrentaba el país.

Siguiendo las recomendaciones del comité convocado en 2010 sobre gastos en asesoría de política pública, la SSC nombró al jefe del Departamento del Primer Ministro y Gabinete (DPMG) como “Jefe de políticas públicas”. El DPMG desarrolló un ambicioso programa para reformar y actualizar las capacidades relativas a la implementación de políticas a través de todos los ministerios. Bajo la dirección del DPMG, los profesionales, técnicos y directivos en los distintos ministerios comenzaron el desarrollo de una estrategia para mejorar las capacidades relacionadas con la implementación de políticas, lo que abarcaba las capacidades, habilidades y calidad (Dept of Prime Minister and Cabinet 2016).

Es importante notar que en la época en que este trabajo empezaba a mostrar sus frutos, el Primer Ministro hizo un discurso en el que declaró más claramente que nunca la obligación que tienen los servidores públicos de prestar asesoría y entregar consejo al sistema político de manera libre, franca, sin miedo y con perspectiva de futuro (Key 2016). Ese discurso también detalló los requerimientos que estipulaban las revisiones hechas en 2013 a la Ley de Sector Estatal, particularmente con respecto a la obligación de ministerios para construir y preservar las capacidades en el planteamiento de políticas públicas. Hay un pasaje que vale la pena citar:

En 2013 dimos un paso importante hacia la integración de este tipo de pensamiento en los departamentos del servicio público por medio de las enmiendas que se le hicieron a la Ley del Sector Estatal, aprobada con el apoyo de la oposición. Un cambio clave que se hizo fue el hacer de la supervisión una responsabilidad formal de los altos directivos. Los altos directivos ahora son responsables frente a su ministro por la gestión y supervisión de su departamento, definida esta como la planificación activa y la administración de los intereses de este a mediano y largo plazo. Eso incluye la habilidad del departamento para ofrecer un consejo libre y franco a los gobiernos subsiguientes. Esto subraya la importancia que le damos a la asesoría en profundidad, robusta y políticamente neutra. Para poder cumplir con esta responsabilidad, los altos directivos tendrán que ser capaces de aconsejar a sus ministros sobre los riesgos a futuro, así como sobre las oportunidades en sus respectivas áreas. Esto les requerirá que inviertan una cantidad adecuada de recursos estratégicos y de investigación en la búsqueda de opciones y soluciones. También será necesario que piensen sobre qué prioridades podría tener un futuro gobierno. Esto significa que deberán tener un conocimiento profundo sobre temas que tal vez no estén en la agenda de sus actuales ministros. Mientras yo exijo a los ministros responsabilizarse por las prioridades de hoy, ellos también tienen la responsabilidad de asegurar que sus departamentos estén pensando sobre los desafíos del mañana.

Es muy pronto para evaluar qué beneficios a largo plazo se están dando a partir de la atención que el presente gobierno le ha prestado a la formación de capacidades en políticas públicas, pero las iniciativas que se han tomado en los últimos años son las más prometedoras que se han intentado a la fecha.

7 /

## Inversión social

La última iniciativa en la evolución del sector público de Nueva Zelanda se denomina *inversión social*. Se destaca respecto de la ya referida evolución de reformas en que no es una iniciativa de arriba hacia aba-

jo, sino más bien un conjunto de flujos que convergen y se separan, pero que en su conjunto son capaces de lograr innovaciones en la forma de pensar e implementar las políticas sociales. Sus orígenes se remontan varios años atrás y vestigios de esta se observan en variados conceptos y ubicaciones.

La *inversión social* es particularmente prominente hoy en la agenda política de Nueva Zelanda, dado que para el Primer Ministro, Bill English, es una prioridad personal que se encuentra entre los primeros temas de su agenda.

La definición más común de *inversión social* proviene de la Unidad de Inversión Social (*Social Investment Unit*, SIU), concepto que ha sido respaldado por el gabinete (Social Investment Unit 2016):

- La *inversión social* se trata de mejorar las vidas de los neozelandeses por medio del uso en el sistema público de prácticas de inversión rigurosas y basadas en la evidencia. Esto significa usar la información y la tecnología para identificar a aquellas personas que se beneficiarían de una inversión adicional temprana en sus resultados a largo plazo, además de comprender mejor sus necesidades y qué sistemas funcionan para ellas, para luego ajustar los servicios según la nueva información. Lo que se aprende a partir de este proceso a su vez informa la próxima etapa en la toma de decisiones de inversión.
- La *inversión social* considera las necesidades de las personas que dependen de los servicios públicos como centrales para las decisiones sobre planes, programas y recursos, mediante:
  - La fijación de metas claras y medibles para ayudar a esas personas.
  - Uso de información y tecnología para comprender mejor las necesidades de las personas que dependen de los servicios públicos y sobre qué servicios reciben actualmente.
  - Medir sistemáticamente la efectividad de los servicios, de forma de saber qué funciona y para quién, así como integrar este aprendizaje al proceso de toma de decisiones.
  - Comprar resultados más que insumos específicos, y traspasar el financiamiento a los servicios más efectivos, ya sean entregados por organizaciones gubernamentales o no gubernamentales (ONG).

La implementación va a variar y tal vez incluya:

- Un enfoque particular en un grupo vulnerable o grupos de alto riesgo.
- Invertir directamente en personas que están en riesgo de tener malos resultados más adelante en su vida.
- Más información proveniente de fuera del sector público en relación con los análisis, innovación y entrega de servicios.
- Trabajar con las organizaciones locales para adquirir resultados para, con y de parte de las comunidades.
- Nuevos servicios orientados al ciudadano que sean transversales a todos los canales de servicio departamental existentes.

La *inversión social* es inversión, en el sentido de que busca cambiar el balance de la política social, desde la lógica de gastar en personas cuya situación las convierte en elegibles para recibir ayuda, a una donde el gasto se hace de manera preventiva, con lo que se obtienen mejores efectos sociales y más adelante puede significar menos gastos en estos mismos grupos poblacionales. Mientras que los gastos en infraestructura siempre se han evaluado como inversiones que tienen un costo inmediato y entregan beneficios después, las grandes áreas del gasto social no se han evaluado así. Sin embargo, sería un error sugerir que esto es completamente nuevo, dado que hay una larga historia de conceptualización del gasto del Estado en esta manera. Lo novedoso en este caso son las bases de datos y los métodos analíticos que han aparecido por primera vez, lo que permite hacer cálculos para evaluar el impacto a largo plazo de los gastos actuales en los programas de apoyo social.

También una característica de interés de la *inversión social* es la apertura de mente por parte del gobierno para usar formas innovadoras para financiar a los proveedores de servicios, con el objetivo de mezclar prestaciones y así poder cumplir con las necesidades de varios grupos de formas que no están sesgadas hacia instituciones del Estado.

La Comisión de Productividad recientemente escribió un informe en el que se mostraba que las familias más vulnerables tienen necesidades múltiples, complejas e interrelacionadas, junto con una capacidad menor de enfrentar esas necesidades y acceder a recursos de apoyo (Productivity Commission 2015a). Se recomendaba que el enfoque de

la *inversión social* pudiera entregar formas nuevas y efectivas para apoyar a estas personas, las familias y sus comunidades. Un mensaje importante del informe de la Comisión de Productividad fue que no se estaban cubriendo las necesidades de las personas con carencias complejas y bajas capacidades, a pesar del esfuerzo realizado durante muchos años para aumentar la coordinación entre los ministerios en la persecución de los objetivos transversales de los sectores. Estas son las que en estadística social se las llama “largas colas” en las distribuciones.

El panorama de las políticas sociales se puede caracterizar como un sistema adaptativo complejo y, como sucede con este tipo de sistemas, se resiste al control y a la dirigencia vertical. El enfoque de *inversión social* busca facilitar la innovación adaptativa descentralizada, cerca de los beneficiarios de los servicios y tomando en cuenta sus circunstancias particulares y capacidades. Se busca apoyar los llamados *vehículos de impacto colectivo* de diseño y prestación de servicios. Hay numerosos ejemplos prácticos para ilustrar un enfoque. Un ejemplo es el programa que abordó el fenómeno de las personas en situación de calle en la ciudad de Hamilton, donde una ONG y varias agencias del gobierno colaboraron en el trabajo de enfrentar el problema de personas que dormían en varios lugares públicos de la ciudad. La forma en que el gobierno maneja estos *vehículos de impacto colectivo* requiere de reformas a los sistemas de financiamiento y rendición de cuentas, reconociendo que el centro no puede imponer controles detallados para estos modelos sin distorsionar ni restringir las características de las que depende su éxito.

Por tanto, la *inversión social* es un cambio en la estrategia, en las estructuras y en los procesos, con el fin de producir mejores resultados en áreas donde el sistema convencional es más débil. Las características de este enfoque son: la determinación de un objetivo, apoyo a quienes toman las decisiones de intervención y agilidad en relación con el aprendizaje, la innovación y reinversión:

- La determinación del objetivo se hace según análisis y datos, con el fin de reducir asignaciones erróneas de recursos producto de fallas en la identificación de intervenciones exitosas. La identificación incluye tanto a los individuos como a familias y comunidades que reciben servicios, además de la adaptación de estos últimos a las características específicas de sus beneficiarios.



- Más apoyo y atención a la generación de capacidades, infraestructura, incentivos y temas éticos sobre el uso de algoritmos de aprendizaje automático (*machine learning*). Esto también incluye el “comisionar”, que significa desarrollar modelos alternativos de asignación de recursos y prestación de servicios especialmente para necesidades exigentes y complejas. Esto considera los modelos de impacto colectivo, que son aquellos relacionados con asociaciones de proveedores de servicios que directamente apoyan a la población objetivo, como, por ejemplo, servicios integrados a quienes sufren de enfermedades mentales.
- Innovación por medio de un mejor conocimiento que conlleve una toma de decisiones más efectiva, seguido de una “re inversión” fundamentada en las nuevas reflexiones a partir de la experiencia. Esto requiere adaptarse a bajo costo a los cambios que habrá que hacer con respecto a las nuevas oportunidades por identificar.

Si bien la *inversión social* se puede desarrollar en direcciones que cambien fundamentalmente la política, los análisis y la prestación de servicios, se debe tener en cuenta que esta lógica no es del todo nueva ni se requiere sea presentada como un cambio fundamental. Esta iniciativa comienza con la vinculación de la información administrativa de las personas que el gobierno ya maneja, a fin de usarla para informar la gestión de los servicios. En efecto, el análisis que se hizo usando datos administrativos les ha dado un mucho mejor apoyo a algunos ministros para las decisiones sobre los programas de bienestar social. Un ejemplo es un análisis realizado en 2009 respecto de dos mil niños de entre 6 y 9 años de edad que estaban en el sistema de bienestar social y cuyo gasto social estimado en beneficios futuros ascendía a NZD\$ 750 millones. Cuando se demostró la posibilidad de bajar los costos proyectados a través de una mejor focalización y coordinación de prestaciones, el Primer Ministro comentó que la oportunidad era demasiado buena como para dejarla pasar.

### 7.1. Retorno social y fiscal

El Departamento del Tesoro apoya esta iniciativa, pero tiene un desafío por delante al tener que pensar cómo debe responder desde su rol a estas nuevas posibilidades. En particular, ¿cómo distinguir una inversión con una tasa de retorno fiscal de una proposición que simplemente au-

menta el gasto total? Hasta ahora, la respuesta ha tenido dos caras. En primer lugar, el Departamento del Tesoro ha introducido un flujo de financiamiento apartado en el sistema del presupuesto, lo que es exclusivo para las propuestas de *inversión social* que cumplen con un muy alto estándar de evidencia y análisis. Esta categoría de presupuesto no tiene límite máximo o, para ser más precisos, el financiamiento está limitado por el estándar que se ha fijado para la calidad de las propuestas. Esto se hizo, en parte, para fomentar que los ministerios ingresen iniciativas de *inversión social* con la posibilidad de financiamiento adicional, aparte de sus asignaciones presupuestarias normales. Esto se hizo también para corregir un problema con un experimento anterior, en el que propuestas que involucraron mucho esfuerzo en prepararse quedaron fuera durante el proceso presupuestario, debido a presiones de costos y otras prioridades gubernamentales. En segundo lugar, el Departamento del Tesoro ha promulgado una versión actualizada y refinada de su ya antiguo sistema de análisis costo-beneficio, el cual se ha adaptado a las características de la *inversión social*.

Más allá de esto, se tiene que aceptar que hay formas de gasto social que pueden tener beneficios muy sustanciales para los ciudadanos y la sociedad, pero que no producen retorno fiscal. El suicidio implica un costo social alto, pero las medidas preventivas pueden tener un impacto fiscal bajo. De igual forma, cierto tipo de cuidado para adultos mayores conlleva un bajo retorno fiscal a simple vista. Sin embargo, el enfoque de *inversión social* igualmente puede ser adecuado para afinar mejor los esfuerzos y mejorar los resultados en ambos casos. Con todo, los ciudadanos tienen derecho a los servicios sociales incluso si no hay un retorno fiscal, o, en algunos casos, ni siquiera obtendrán mejores resultados para ellos, por lo que la *inversión social* no debe concebirse como una herramienta universal para guiar todo el gasto social. Hay, por cierto, lugares donde dicha inversión puede producir grandes retornos en términos tanto de resultados sociales como de políticas fiscales.

La *inversión social* debe entenderse como un medio para mejorar la toma de decisiones a la hora de asignar recursos y no solo como una forma de obtener retornos fiscales. La dificultad está en que, para el Departamento del Tesoro, la distinción entre los programas que dan un retorno fiscal y aquellos que no sigue siendo fundamental. Este no pue-

de financiar propuestas de gasto que antes habría rechazado, solamente porque ahora se cataloguen como inversiones. Por tanto, los nuevos métodos deben distinguir y al mismo tiempo balancear los ahorros fiscales con mejoras en los resultados sociales. Este es un tema fundamental con el que las autoridades todavía batallan y que se debe tratar en la evolución de la gobernanza de la *inversión social*. Hubo un movido debate sobre el peso relativo que se le puede asignar a los cálculos fiscales en relación a la *inversión social*, pero en opinión del autor, la dualidad entre los costos fiscales y no fiscales y sus beneficios debe ser considerada caso a caso. Incluso así, todavía hay algo de verdad en el comentario hecho por el ministro de Finanzas después de ver algunas de las primeras iniciativas de *inversión social*: “Lo que funciona para las comunidades, funciona para la contabilidad del gobierno”.

## 7.2. Integración de información administrativa

Una razón crucial para el momento de tomar la decisión de una iniciativa más amplia de *inversión social* fue el tsunami de información disponible que podía usarse para analizar las políticas sociales; no había tan solo información administrativa del Gobierno, también había información de todo el sector social más allá del Gobierno, e incluso internacionalmente. Además, hemos presenciado un crecimiento rápido de fuentes de información y de redes de personas que se ocupan globalmente de la evidencia del impacto de las intervenciones y su efecto en la política social. Los asesores de política pública hoy tienen amplios recursos intelectuales que antes no estaban disponibles, en los que pueden apoyarse al momento de emitir asesorías.

Durante los últimos años, las reformas a las políticas de bienestar social han introducido métodos actuariales para mejorar el proceso de definición de prioridades. El Gobierno siempre ha tenido información administrativa y en 2004 el servicio de Infancia, Juventud y Familia (*Child, Youth and Family, CYF*) comenzó a agruparla por cliente y de manera longitudinal. Entonces se hizo posible la aplicación de técnicas actuariales y otros modelos predictivos. El servicio de Trabajo e Ingreso (*Work and Income Service*) ha usado estos modelos para focalizar sus esfuerzos en que las personas vuelvan a trabajar.

Con el fin de facilitar la difusión de los métodos de *inversión social* en todo el Estado, se estableció la Unidad de Inversión social (*Social Investment Unit*, SIU) como centro de buenas prácticas y proveedor de asesoría, guía e infraestructura. En paralelo con esto, el Departamento de Estadísticas ha desarrollado una base de datos que integra los registros administrativos del Estado, tanto de los ministerios sociales como de otras entidades, y que se conoce como IDI (*Integrated Data Infrastructure*). Se trata de una base de datos longitudinal que se nutre de todos los registros individuales de los usuarios de los servicios sociales y sus servicios relacionados y que luego es anonimizada. La SIU recientemente ha desarrollado una “capa analítica” que recorre toda la IDI y permitirá a los usuarios realizar investigaciones que ayuden a tomar decisiones informadas sobre la efectividad y asignación de recursos.

Un ejemplo del tipo de análisis que se puede realizar con información administrativa es el siguiente (las oraciones entre paréntesis han sido añadidas) (Crichton et al. 2015):

El análisis principal es uno de cohortes enfocado en aquellos nacidos entre el 1 de julio de 1990 y el 30 de junio de 1991, a quienes se les puede observar hasta los 21 años de edad. También se estiman los efectos a futuro en esta cohorte cuando lleguen a los 36 años. El Proyecto generó un conjunto de resultados de amplio espectro en relación con los efectos en niños que experimentaron, por ejemplo, uno o más tipos de desventajas en la niñez, a los 5, 13 y 18 años de edad. Por ejemplo, si se consideran niños con desventajas múltiples, encontramos que aquellos que habían tenido un padre o cuidador con antecedentes de sentencia emitidos por Correcciones (Servicio Penitenciario), y que habían recibido apoyo durante gran parte de su niñez, estaban considerablemente peor que otros niños. Alrededor de un 1 por ciento de los niños en la cohorte de 1990/91 cumplía con estos criterios. En comparación con todos los niños eran significativamente menos propensos a culminar el NCEA (graduado de educación media), alrededor de cinco veces más propensos a haber tenido un citación a la justicia juvenil por parte del CYF, cinco veces más propensos a haber recibido beneficios durante más de dos años antes de cumplir 21, y siete veces más propensos a haber estado encarcelados antes de los 21.

Se desarrolló una “herramienta de reflexión” interactiva, con visualizaciones de datos que permitan analizar muchas características interesantes y correlaciones entre diferentes segmentos de la población. Por ejemplo, un conjunto de conclusiones es que hay cuatro indicadores clave para los niños que se relacionan con malos resultados más adelante en sus vidas:

- Hallazgos de abuso o negligencia (8 por ciento de los niños).
- Haber subsistido principalmente a partir de beneficios estatales desde el nacimiento (15 por ciento de los niños).
- Tener un padre en prisión o cumpliendo una sentencia comunitaria (17 por ciento de los niños).
- Tener una madre sin escolaridad formal (10 por ciento de los niños).

Si las autoridades chilenas se inclinan a dar un paso hacia el territorio de la *inversión social*, el lugar por el cual se debe comenzar es en la vinculación y análisis de los datos administrativos del Estado y construir a partir de ahí en busca de mejores resultados.

### 7.3. *Implicaciones para la administración pública*

El concepto de *inversión social* ya discutido anteriormente se enfoca en el uso de nuevas fuentes de datos y métodos por parte de los ministerios, para mejorar la efectividad de los servicios en la obtención de resultados. Varios están incorporando conceptos de *inversión social* en la forma en que ejecutan sus operaciones. Sin embargo, además de mejorar el desempeño de los ministerios centrales, la *inversión social* implica un cambio de un énfasis: desde uno “de arriba hacia abajo”, centralizado, guiado por reglas, a uno basado en una administración adaptativa y de una forma más descentralizada. El enfoque ya no es la eficiencia dentro de las cadenas jerárquicas de responsabilidad; ahora se trata de la eficiencia en las asignaciones y la eficiencia dinámica, incluyendo la promoción de estrategias de servicios organizados de forma horizontal con énfasis en el aprendizaje y la innovación.

Estos últimos enfoques se nutren de la literatura internacional y de la experiencia local con iniciativas de impacto colectivo que ayudan a los ciudadanos a tener mejores vidas. Estos *vehículos de impacto colectivo*

solamente funcionan si hay un cambio en la gobernanza y las disposiciones de financiamiento entre el Estado y los proveedores no estatales de servicios sociales. También involucrarán la descentralización dentro del Estado con el fin de facilitar la participación de los empleados estatales en la elaboración de disposiciones que tienen impacto colectivo y sobre las cuales no tienen pleno control. Se está avanzando bien en el desarrollo de estos nuevos tipos de gobernanza y disposiciones de financiamiento, pero los diseños están incompletos y hay poca información disponible a partir de la cual se pueda juzgar el proceso. Sin embargo, hay numerosos casos de estudio exitosos, tales como el programa para resolver el problema de las personas en situación de calle en la ciudad de Hamilton, al cual ya se hizo referencia.

#### *7.4. Temas de privacidad*

Un tema muy comentado cuando se escribió este documento tiene que ver con la privacidad de la información sobre los ciudadanos que es almacenada en bases de datos estatales. La opinión de algunos parece ser que la información personal es necesaria para poder focalizar servicios hacia los individuos. La opinión contraria dice que los ministerios centrales solamente requieren los datos necesarios para el propósito de administración y debido cumplimiento, junto con la investigación y el análisis, lo que se puede hacer con datos anónimos. Aunque hoy hay un gran beneficio que emerge a partir de la integración de las bases de datos administrativas del Gobierno, en el futuro los ciudadanos tendrán una gran cantidad de datos de naturaleza personal, que no querrían compartir con el gobierno; por ejemplo, su genoma, su ubicación en todo momento, y los datos de monitoreo de sus relojes inteligentes.

Un grupo patrocinado por el gobierno ha desarrollado un marco de políticas para la protección de datos privados (*Data Futures Forum*). Planteaba los principios de la protección de datos, con lo que se hace énfasis en el título de propiedad de los individuos sobre sus propios datos y los principios que otros deben tener en cuenta con el fin de tener derechos sobre esos datos, al igual que el permiso para acceder a ellos. Estos principios son un cimiento prometedor para que se resuelva cualquier controversia actual sobre la privacidad de los datos en relación con

la *inversión social*. Pero será difícil avanzar en esta dirección, dado que la mentalidad de las agencias estatales está hoy en la dirección de presionar fuertemente contra las fronteras de la privacidad.

8 /

## Reflexiones sobre 35 años de cambios

A partir de una visión retrospectiva sobre el curso de los sucesos ya descritos, esta sección del artículo ofrece una reflexión sobre treinta y cinco años de cambio, al hacer referencia a los principales temas que surgieron y que siguen presentes. Como ya se adelantó en la introducción, estos temas son: colaboración horizontal entre las agencias estatales, el fijar metas estratégicas y operacionales, capacidades y cultura, estrategias y vías para el cambio y la confianza.

Durante los noventa surgió la crítica de que el enfoque de los convenios de desempeño estaba minando la colaboración entre ministerios al servicio de objetivos transversales del gobierno. En relación con esto, pero en un ámbito distinto, la crítica era que tal colaboración también estaba siendo afectada por el uso de productos como medidas de desempeño, además de la fijación de metas de forma inadecuada. El último punto era parte de la crítica de Logan en 1991. En esta sección se discute sobre la colaboración, mientras que en la próxima sección se exploran los problemas al fijar metas estratégicas y operacionales.

### *8.1. Colaboración entre ministros y funcionarios públicos*

La preocupación de Schick sobre la colaboración tenía muchas aristas y abarcaba valores no necesariamente vinculados al proceso de colaboración, aunque al momento de su revisión no se hizo hincapié en estos valores. Otros contribuyentes a esta narrativa crítica hablaban sobre cómo las reformas habían debilitado la cultura de colaboración. Es difícil encontrar evidencia de esto y queda la pregunta de si esta aseveración es sobre la cultura o los procesos. Es ciertamente verdad que siempre ha habido, y todavía hay, un grado de colaboración efectiva en ciertos temas.

A veces no se puede llegar a un consenso a pesar de la buena voluntad o del esfuerzo de las autoridades por encontrar un piso común. Un

ejemplo de esto es la reforma de la Ley de Sociedades de la década de los noventa, en donde las visiones del Ministerio de Justicia, por una parte, y el Departamento del Tesoro y el ministro de Comercio e Industria, por otra, respecto del rol del Estado en la regulación de compañías públicas, eran simplemente irreconciliables.

Las quejas sobre una colaboración inadecuada pueden ser sutiles. Por ejemplo, cuando los ministros toman decisiones difíciles entre visiones opuestas, los perdedores pueden estar predispuestos a quejarse de una falta de colaboración. Por lo pronto, las críticas al reformado sistema de administración pública en relación con los intereses colectivos del gobierno se debieron, en parte, al hecho de que a algunos críticos simplemente no les gustaban las estrategias perseguidas por los dos gobiernos reformistas durante las décadas de los ochenta y los noventa.

Algunas personas con experiencia al interior del aparato público y que vivieron ambos formatos de administración observaron que el sistema, antes y después de las reformas, podía usarse para promover la colaboración en el objetivo de cumplir las prioridades estratégicas urgentes del gobierno. Respalda esta visión el hecho de que el Partido Laborista durante los ochenta y el Gobierno del Partido Nacional hasta 1993 fueron altamente estratégicos en la persecución de objetivos no del todo populares y que además eran transversales y pertenecían a portafolios entrecruzados. El sistema de administración pública respondió a esas dos agendas de forma bastante enérgica. Por ejemplo, Logan alabó el nuevo sistema y lo consideró como un apoyo para la implementación del presupuesto de 1991, el que tuvo implicaciones de gran alcance, además de controversiales, a través de todos los portafolios.

Los observadores más experimentados dijeron que el sistema había sido y se mantenía tan coordinado como los ministros querían que fuese. Los que tenían información privilegiada sabían bien que los compromisos públicos de colaboración comúnmente fracasaban frente a las directrices privadas de los ministros a sus ministerios con el fin de poner sus propias prioridades primero. Se tiene que ser un administrador muy valiente para sacar recursos del trabajo prioritario de su ministro para cumplir con las prioridades de otros ministerios. Por lo tanto, el tema a cuán colaborativos deberían ser los ministros no debería verse como una preocupación general sobre la cultura solamente, sino también como



algo circunstancial e influenciado por la claridad con la que el gobierno expresa lo que quiere mediante prioridades estratégicas amplias.

Además, es muy poco realista pensar que un cambio estratégico importante sea implementado sin argumentos en contra o alguna resistencia, siendo que en general este será muy disruptivo para las instituciones existentes. Esto no es poco sano en una democracia donde el Estado es dirigido por un conjunto de ministros que no siempre están de acuerdo entre ellos, como tampoco lo están sus ministerios asociados. Un gabinete no es un directorio. Los ministerios tienen perspectivas, cuentan con partes interesadas y con intereses propiamente tales. Habiendo dicho esto, no se pueden ignorar las fuertes declaraciones emitidas por Jenny Shipley cuando siendo ministra de Servicios Estatales (Shipley 1997), declaraba que una minoría de departamentos “habían puesto sus intereses territoriales por delante del interés colectivo”, y añadía detalles sobre el abatimiento que sentían los ministros cuando “lo que se suponía que debía ser un debate inteligente sobre políticas públicas degeneraba en una competencia de gruñidos entre las agencias”. Y concluía que “el sector estatal debe demostrar que puede reflexionar y entregar resultados con la misma disciplina que la responsabilidad colectiva le pide al gabinete”. Probablemente no tenía la intención de que sus declaraciones fuesen ambiguas, pero lo anterior hace recordar la frase que se refería a que los ministerios serían tan coordinados como lo fuese el gabinete. En términos simples, lo percibía como un problema serio. Sin embargo, según la visión de este autor, quien fue anteriormente un asesor sénior durante y después de las reformas, tales comportamientos eran evidentes también antes de las modificaciones. Lo que cambió fue que se dieron cuenta de que la agenda emergente en áreas sociales complejas requería de una mayor colaboración entre las agencias.

Cuando Shipley se convirtió en Primera Ministra organizó su gabinete para que pusiera en práctica sus posturas sobre la responsabilidad colectiva mediante la creación de grupos de ministros en portafolios en que se entrecruzaban sus mandatos, para así diseñar y entregar programas que traspasaran las fronteras entre los portafolios. Adaptó el proceso presupuestario de forma tal que los recursos se traspasaran en el margen entre ministerios relacionados para que así buscaran sus objetivos conjuntos. También recortó el tiempo que los ministros pasaban en reu-

niones del gabinete, de forma de promover la descentralización de la autoridad en estos comités. Según la visión de este autor, eso fue una innovación positiva que funcionó razonablemente bien al promover la colaboración entre ministros, además de que redujo sus incentivos para solamente proteger los intereses de sus ministerios. Bill English, que fue ministro durante el gobierno de Shipley y ahora es Primer Ministro, comentó irónicamente en su momento respecto de la consternación con que las autoridades departamentales miraban cómo sus intereses se negociaban entre sus ministros.

El acuerdo general sobre el tema de los intereses colectivos del gobierno se plasmó también en un documento de la SSC en 1998, que lo planteó de esta forma (SSC 1998):

Una de las preocupaciones respecto de la transferencia de atribuciones de la administración que planteaba la Ley del Sector Estatal era que se ponía en riesgo la continuidad del concepto de un servicio público unificado. Los altos directivos tomaron su nueva independencia con tanto gusto que por un momento parecía que estas preocupaciones estaban bien fundamentadas. Sin embargo, a medida que pasó el tiempo, se restauró un equilibrio. Después de todo, el gobierno sigue siendo una única entidad de negocios y los departamentos y sus altos directivos claramente necesitan trabajar de forma cooperativa en el desarrollo de políticas, asesoría para el gobierno y prestación de servicios. También debían compartir la responsabilidad frente a temas de “interés colectivo”, tales como el desarrollo de la administración sénior, políticas de recursos humanos en general, y el mantenimiento de estándares éticos y profesionales. Todavía sigue existiendo un servicio público unificado, aunque este funciona ahora por delegación de poderes y coordinación estratégica, más que como un sistema centralizado.

## 8.2. Cambios en la maquinaria de coordinación

Antes de las reformas de los ochenta, los ministerios siempre habían colaborado por medio de disposiciones *ad hoc* en la persecución de objetivos estratégicos importantes bajo la dirección de ministros sénior. Hubo también arreglos colaborativos entre departamentos bajo el mecanismo

de comités interdepartamentales. Un punto que suele pasarse por alto en la narrativa es que, a mediados de los ochenta, el gobierno laborista abolió el más poderoso de estos comités: el Comité de Oficiales Económicos. Este era dirigido por el Secretario del Tesoro, que debía firmar cualquier asesoría oficial que estuviese dirigida al subcomité más poderoso del gabinete: el Comité Económico del Gabinete. Durante el gobierno anterior, el Primer Ministro también fue el ministro de Finanzas y se aseguraba que todo lo importante pasara por este comité. Esta poderosa maquinaria de coordinación se abolió y no se reemplazó con ninguna disposición similar. Se veía como darle mucho poder al Departamento del Tesoro.

Así que, al sacar conclusiones sobre si la introducción de un sistema de administración basado en el desempeño quebró la coordinación, se debe considerar que las disposiciones más poderosas para fomentar la coordinación en el pasado se abolieron. Además, se debe evaluar el sistema que lo reemplazó.

El Manual del Gabinete establece reglas detalladas sobre las obligaciones de los directivos que prestan asesoría al gabinete, como la de consultar con otros cuando hay intereses cruzados y también para cuando el Departamento del Tesoro entrega asesorías sobre una propuesta que tiene alcances económicos y financieros. Esto aborda el flujo cotidiano del quehacer de un gobierno, pero no toca la gestión de temas transversales y estratégicos que no emergen en el flujo normal de la toma de decisiones. También hay un lado más oscuro en relación con las regulaciones que tratan de imponer la coordinación, y es que estas se pueden usar para bloquear las asesorías que se entregan a los ministros. El gobierno laborista durante los ochenta insistió en que las diferencias significativas entre los asesores directivos debían resolverse por medio de la intervención de los ministros y no debían esconderse o difuminarse en los círculos de asesores. Pero durante el gobierno laborista posterior las regulaciones sobre coordinación en algunas instancias se usaron para impedir que cierto tipo de asesorías llegara al gabinete. Un ejemplo de esto fue la asesoría del Departamento del Tesoro sobre el desempeño y financiamiento del sector sanitario.<sup>[3]</sup>

---

[3] Alrededor de 2004, el ministro de Salud insistió en que la asesoría del Departamento del Tesoro al gabinete debía acordarse en conjunto con el Ministerio de Salud, para así bloquear que el Departamento del Tesoro accediera directamente al gabinete en relación con algunos temas sanitarios.

Durante el gobierno de Clark (1999-2008), la coordinación tendió a ser más transaccional que estratégica, y se centraba en varios grupos de directores nombrados para tratar temas particulares. Los resultados del enfoque BPS en 2012, junto con el fortalecimiento del rol de las tres agencias centrales de coordinación, y finalmente la extensión de los poderes del Comisionado de Servicios Estatales; todos se pueden ver como un sistema de coordinación en evolución. La extensión del período temporal de los presupuestos y otras características del marco de responsabilidad fiscal y procedimientos relacionados también promovieron una mayor atención a temas estratégicos importantes.

Las series de iniciativas para mejorar la coordinación a lo largo de tres gobiernos y cuatro primeros ministros se han fortalecido entre ellas y han expuesto y tratado de solucionar debilidades. Se ha aprendido mucho sobre qué cambios quedan, como muestran las iniciativas de *inversión social*. Pero se puede concluir con seguridad que las dificultades de coordinación no se pueden atribuir a las reformas de treinta años antes que buscaban mejorar el desempeño.

### 8.3. *Determinación de metas estratégicas*

El informe Logan en 1991 recomendaba poner más atención a los objetivos estratégicos dentro de los procesos de la administración pública. Su perspectiva reflejaba su vasta experiencia en el ámbito de los sistemas de administración y cultura de IBM, debido a la cual observó que al gobierno no tenía proceso alguno que derivara en el establecimiento de metas estratégicas a las que él estaba acostumbrado. Los ministros de Finanzas de los dos gobiernos reformistas (Roger Douglas, durante 1984-88, y Ruth Richardson, durante 1990-93) habrían encontrado en esto motivo para reírse, dado que eran hábiles operadores en el sistema político y sabían que un gobierno no fija sus metas como una gran corporación. Ambos ministros probaron ser capaces de lograr importantes cambios en las políticas, la gobernanza y administración, incluso en la ausencia de un sistema de planificación estratégica corporativa de alcance gubernamental. Pero con el tiempo surgieron otras influencias que hicieron más compatible la perspectiva de Logan con el sello de un gobierno que estaba cambiando hacia una política más de consenso

después de haber sufrido duras pérdidas en su base de apoyo electoral en 1993.

Cuando los primeros movimientos reformistas murieron después de 1993, los ministros que los habían dirigido fueron reemplazados por otros que no estaban tan motivados por un sentido de urgencia de los problemas que tenían que resolver. También concluyeron que políticamente el mandato para introducir cambios disruptivos había expirado, y si debía haber más cambios, estos debían hacerse de una forma diferente. Al recordar que ambos períodos de la reforma habían sido, en parte importante, dirigidos por los ministros de Finanzas, la coordinación se puede ver como la re-evaluación del control por parte del Primer Ministro. Los sistemas de SRA (*Strategic Result Areas*) y KRA (*Key Result Areas*) de los noventa buscaron fortalecer la coordinación en el centro del gobierno para obtener metas estratégicas de alto nivel. Estos sistemas tenían antecedentes en los principios de los noventa, cuando grupos de asesores de distintos ministerios tuvieron la tarea de desarrollar políticas y estrategias de mejora en un pequeño número de áreas críticas para la actividad gubernamental, como, por ejemplo, la regulación económica. Las SRA eran metas de alto nivel gubernamental, mientras que las KRA especificaban contribuciones de esos ministerios y estaban integradas en los convenios de desempeño de los altos directivos. El informe de Schick documenta el desarrollo de estos conceptos (Schick 1996), a la vez que escribía favorablemente sobre ellos en ese momento. Una revisión de la SSC (1997) también fue positiva, aunque mencionaba la necesidad de tener vínculos más fuertes con el presupuesto y más atención al avance en el logro de las metas gubernamentales. Reflexiones posteriores no fueron tan entusiastas, y en una segunda revisión que hizo Shick (2001), este último concluyó que las SRA y KRA solamente habían sido marginalmente exitosas en imponer una dirección estratégica en las operaciones gubernamentales. Sin embargo, notó la importancia de la Ley de Responsabilidad Fiscal, apoyada por contabilidad en base devengada, al dar un marco estratégico para la política fiscal.

La primera elección bajo la representación proporcional mixta, en 1996, forzó a los ministros a tratar de alcanzar consensos con sus aliados de coalición. Los pactos logrados estaban relacionados con políticas específicas más que con iniciativas estratégicas. Por ejemplo, el acuerdo

de la coalición en 1996 incluía un referendo sobre los ahorros obligatorios. Es más, el primer gobierno en este esquema de representación se resquebrajó debido a una discusión sobre la privatización de un aeropuerto. Este nuevo ambiente político no era favorable para un acuerdo transversal en el gobierno sobre prioridades estratégicas, por lo que los Comités de Gabinete dispuestos por Shipley y descritos anteriormente se vieron como una respuesta a esta realidad. Se enfocaba en la coordinación entre ministros, mientras que durante años mucho del esfuerzo por mejorar la coordinación se había enfocado en los ministerios y departamentos.

La iniciativa de los BPS la dirigieron los ministros dentro de un gabinete que no estaba tan apretadamente controlado desde el centro, como lo había sido en la administración Clark. La iniciativa también recibió el apoyo energético de los funcionarios públicos sénior y fue validado por ex altos directivos. Esta era más profunda que los intentos previos por integrar las metas estratégicas en el sistema de la administración pública y tenía más herramientas. Las metas eran más claras y consideraba más ajustes incrementales a la forma en que se alineaban los recursos humanos y financieros con las metas perseguidas. Ahora, si bien la agenda BPS buscaba usar el sistema de gestión de desempeño para focalizar a los ministerios en estas metas transversales y fue exitoso en tanto motivó nuevos ímpetus, la iniciativa no resolvió algunos desafíos importantes en la coordinación entre algunas actividades del Estado. Un ejemplo era la tensión entre el rol del Director de Información (*Chief Information Officer*) y Director del Servicio de Impuestos en relación con la toma de decisiones y responsabilidades respecto del diseño e implementación de grandes inversiones para actualizar los sistemas de TI que soportaban el sistema tributario.

Aunque la iniciativa de los BPS en 2012 representó un progreso sustancial y muy esperado, al promover la colaboración centrada en las metas estratégicas transversales, también se puede ver como una mejora incremental en relación con los desarrollos anteriores y no como la solución definitiva para desafíos de larga data. Cinco años después, el gobierno todavía está buscando formas de mejorar la colaboración profunda y la descentralización, que es esencial para los métodos de impacto colectivo de *inversión social*.

La conclusión de esta larga historia de búsqueda de mecanismos de colaboración en aras de alcanzar metas estratégicas es que no hay una solución general para el desafío de hacer que un sistema jerárquico de gobernanza y entrega de servicios logre funcionar como una red. Menos si se trata de un sistema que se caracteriza por la descentralización y donde el empoderamiento local se considera importante para lidiar con problemas complejos. Habiendo dicho esto, Nueva Zelanda ha aprendido mucho sobre la afinación de los sistemas de control con el fin de permitir respuestas flexibles en los niveles intermedio y micro del Estado, dentro del marco de las metas estratégicas de alto nivel.

Con todo, las soluciones han sido más circunstanciales que generales. Es importante notar que lo que se ha probado hasta la fecha parece inadecuado, si la meta es obtener todos los beneficios de los métodos de *inversión social*. Se necesitan nuevos enfoques para entregar servicios mixtos centrados en la ciudadanía, para personas con necesidades complejas y dispares. Estos requisitos van más allá de los alcances de este artículo, pero se discuten en su totalidad en un informe reciente para el gobierno de un comité dirigido por este autor (Scott et al. 2016).

Una crítica temprana y persistente sobre las reformas es que estas afectaron negativamente la colaboración entre los directivos y ministros en la persecución de objetivos de política más transversales. Sin embargo, según autoridades que experimentaron ambos sistemas y también en la opinión de este autor, nunca hubo una época dorada de colaboración sobre temas nacionales importantes, salvo en lo referido a desafíos externos, lo que de todos modos siguió siendo así después de las reformas de la década de los ochenta. Siempre hubo diferencias, y todavía las hay, entre los asesores con respecto a las políticas, lo que no es evidencia de falta de colaboración. Asumiendo que los asesores son competentes, estas diferencias solo reflejan la operatoria del sistema de asesoría y toma de decisiones del gabinete.

Por su parte, el servicio público siempre ha reaccionado a la implementación de políticas que este ha desaconsejado al Parlamento y siempre lo hará. Así es el sello de un servicio público políticamente neutral. Sin embargo, no es realista pensar que frente a un gobierno que establezca una meta colectiva que amenace de forma significativa los intere-

ses de un ministerio este no hará ningún intento por defender aquellos intereses. Se requiere tener una reflexión detallada sobre cuándo se debe abandonar esta defensa, en pos del interés común.

#### *8.4. Gestión por resultados*

La evolución de la fijación de metas estratégicas está estrechamente relacionada con el lugar de los resultados en el sistema de administración pública. Esto, dado que las SRA y su posterior evolución se concibieron no solamente como una forma de implementar prioridades de alto nivel, sino que también para impulsar a todo el sistema a conseguir mejores resultados. Estos desarrollos se describen en un artículo publicado por la SSC (1998), y sus puntos principales se recuerdan y evalúan en el presente documento.

La Ley de Finanzas Públicas de 1989 incorporó el requisito de que los productos fueran especificados con referencias a los resultados a los que debían contribuir. Como un reflejo de las estructuras constitucionales de Nueva Zelanda, los productos eran la responsabilidad primaria de los administradores no políticos, mientras que los ministros eran responsables por especificar qué productos querían y plasmarlo en esos términos en los “contratos de compra”, como se los llamó. Quedaba implícito que cuando tomaban esas decisiones expresaban sus puntos de vista sobre los resultados que deseaban, ya fuera mediante el ejercicio de su discreción ministerial o como un requisito dentro de la legislación del área de políticas en cuestión.

Este cimiento constitucional abstracto fue necesario para apoyar la transferencia de responsabilidades en la toma de decisiones sobre insumos que debían tomar los directivos con el fin de obtener las ganancias de eficiencia que se buscaban. También fue un mensaje importante del ministro de Finanzas a sus colegas de gabinete que debían asumir la responsabilidad por lo que producían sus ministerios, en lugar de ser solo un portavoz de las agendas e intereses de sus ministerios. Sin embargo, para que esta abstracción pudiera ser una realidad funcional, a finales de los ochenta a los ministros se les asignaron recursos para contratar asesorías que los apoyaran en la especificación de los productos que querían. Esto fue puesto en práctica nuevamente en 2009.



Desde el principio, los “contratos de compra”, respaldados por el sistema de la contabilidad en base devengada y los estimados de costos de los productos, permitieron que los ministerios y el Departamento del Tesoro se equiparan mejor para cuestionar las solicitudes presupuestarias de los distintos departamentos, toda vez que ahora contaban con mejor información de lo que costaban las cosas y para qué eran. La intención subyacente fue enviar a todo el sistema la preocupación de una mejor “intervención lógica” para controlar la toma de decisiones a nivel fiscal. Esto, sin embargo, se trata de evaluación y análisis de políticas públicas. Por lo tanto, este nexo entre temas de administración estratégica y resultados se vincula también estrechamente al tema de la asesoría de política pública que entregaban los departamentos a los ministros, la que era frecuentemente inadecuada debido a la falta de capacidades. Esto se discute en otra parte de este documento.

En muchas áreas las inversiones necesarias de esta intervención lógica no se hicieron o se hicieron de forma inadecuada. La toma de decisiones en materia presupuestaria siguió siendo cortoplacista en muchos portafolios, dada la falta de una visión estratégica y de una planificación interanual –un punto que Schick ya había hecho. Los artículos de la SSC apuntan a un alineamiento débil entre los presupuestos y los planes estratégicos, además de ser cortoplacistas en muchas áreas. Esto, en contraste con los nuevos marcos legislativos y de operación contenidos en la Ley del Banco Central de 1989 y la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994, las que consideraban horizontes de largo plazo.

Desde muy temprano en los años posteriores a la reforma, la evidencia es clara que, para obtener todo el potencial de los conceptos y las estructuras en la Ley de Finanzas Públicas y la Ley del Sector Estatal, se requiere un nexo adecuado entre administración estratégica, análisis de políticas, contratos de compra, análisis fiscal, elaboración de presupuestos y gestión del desempeño. En ausencia de este nexo, el enfoque de presupuesto por productos se queda corto, en tanto al sistema le faltaría coherencia estratégica y la justificación de productos en base a resultados asociados sería débil. El informe de Logan (1991), aunque notaba que la reforma había dado éxitos considerables en algunos aspectos, avisó tempranamente y en términos generales la necesidad de enfrentar estas debilidades.

Así que, en retrospectiva, no es sorprendente que el éxito en el uso del sistema fuese algo irregular. La misión que tuvieron los administradores públicos en Nueva Zelanda de implementar la gestión por resultados se ha caracterizado desde el principio por algunos pocos éxitos innovadores, pero también por la dificultad de instalar un enfoque integral a través de las agencias. Por ejemplo, en los noventa, el Departamento de Correcciones orientó su sistema de administración al resultado de reducir la reincidencia de la población penal.

A partir de mediados de los noventa hasta principios del 2000, se llevó cabo una iniciativa conocida como el programa Pathfinder, en el que se ejemplificaban casos exitosos de gestión por resultados. El programa produjo una guía dirigida a un amplio rango de funciones gubernamentales. Esta guía fue elaborada por ocho departamentos distintos (Conservación, Infancia, Juventud & Familia, Correcciones, Aduanas, Salud, Trabajo y Producción Interna & la Autoridad de Seguridad del Transporte Terrestre), patrocinada y activamente apoyada por el Departamento del Tesoro y la SSC. El material comprendía las declaraciones de intenciones, lógicas de intervención para relacionar productos y servicios con resultados, además de mecanismos de medición del desempeño. Las guías se aplicaban a las entidades de la corona, así como a ministerios y departamentos. Se elaboró un documento de formación exhaustiva (SSC-Treasury 2008), según el ciclo de desempeño estándar y el discernimiento de vínculos entre:

- Insumos y productos (eficiencia y economía).
- Productos y resultados intermedios, además de productos y resultados (efectividad y distribución).
- Insumos y resultados (*valor por el dinero*).

Implementar la gestión por resultados de forma integral en todo el sector estatal es difícil en cualquier parte. Este aspecto de la historia de Nueva Zelanda es importante desde la perspectiva de la literatura internacional, por la experiencia que se obtuvo en relación con las reformas del sector público. Ningún gobierno ha tenido éxito de forma completa en usar resultados como primer mecanismo de responsabilidad dentro de su sistema de administración pública. Lo anterior, dado que, en la mayoría de las circunstancias, los resultados no pueden atribuirse fácilmente a acciones de los proveedores de servicios identificados.

Algunos intentos internacionales por articular un sistema estatal basado en resultados han probado ser bastante cosméticos. Los documentos estratégicos en estos casos tienen enunciados respecto de los resultados buscados, pero generalmente estos son tan aspiracionales y vagos que impiden discriminar entre un desempeño excelente y uno malo. Por ejemplo, en Nueva Zelanda, el gobierno del Clark fijó tres grandes objetivos: Transformación Económica, Familias Jóvenes y Viejas, e Identidad Nacional. Estos eran tan vagos como inútiles para la gestión del desempeño y presupuestaria. En Australia, en cambio, fueron bastante menos grandilocuentes en cuanto a los enunciados de los resultados perseguidos en los documentos presupuestarios federales de la época. Por ejemplo, respecto del gasto en defensa, “los intereses nacionales australianos se protegen y avanzan mediante la provisión de capacidades militares y la promoción de seguridad y estabilidad”. Si bien Australia era vista como un líder mundial en la administración pública en ese momento, de todos modos es difícil imaginar cómo este enunciado sobre resultados podía entregar directrices sobre el presupuesto o la evaluación del desempeño.

Durante la primera década de este siglo, el debate internacional sobre gestión del desempeño solía estar dominado por la discusión presupuesto por resultados. Hay un conjunto de opiniones internacionales que postulan que este enfoque no ha cumplido con las expectativas que tenían sus pioneros. La opinión de este autor se encuentra resumida en varios discursos y artículos (Scott 2008). La evidencia mostró que gran parte de esto era un elemento cosmético, y que, si bien era necesario contar con un sistema presupuestario guiado por los resultados y el desempeño, esto no era una condición suficiente para tener un sistema de administración pública orientada a resultados. El presupuesto puede ser una contribución para el desempeño del sistema de administración, pero se requieren otras características para tener el enfoque integral de gestión del desempeño. Esta conclusión cuadra perfectamente con la experiencia de Nueva Zelanda en materia de gestión por resultados.

El sentido común asocia el concepto de resultado a algo que se valora, pero esto no se sustenta al examinar de cerca las preguntas que plantea. ¿Bajo qué autoridad se especifica un resultado? ¿Acaso quien hace esta especificación sabe qué debe hacerse para obtener mejores resultados?

¿Qué hacer cuando las acciones necesarias para obtener un resultado son vagas o no se conocen? ¿Qué hacer cuando quien especifica un resultado no controla a todos los actores cuya acción se requiere para obtenerlo? Las respuestas a estas preguntas requieren que el nexo descrito anteriormente esté funcionando correctamente. Este nexo pasa por todo el sistema de administración, y para que funcione bien hay que superar importantes desafíos en el diseño de las estructuras y los procesos, además de que también se requiere de una cierta cultura en la organización que no se da de forma natural en la jerarquía burocrática tradicional. En este sentido, vale la pena hacer la reflexión de que el flujo de las iniciativas que se dieron desde Logan hacia los BPS, el PIF y la *inversión social* alimentaron el nexo necesario para que el sistema integrara mejor las preocupaciones sobre coherencia estratégica, eficiencia y efectividad para lograr resultados durante largos períodos. Los BPS han afinado la definición y respuesta a las prioridades estratégicas que requieren de procesos colaborativos elaborados. El PIF se adentra en los conceptos de insumos, productos y resultados, así como definiciones de alto nivel de desempeño, mediante la integración de todos estos conceptos en un mejor enfoque estratégico, análisis de intervención, innovación y una mejor administración en las agencias estatales.

### *8.5. La capacidad y cultura de los funcionarios públicos*

A lo largo de todo el período, las autoridades tanto políticas como del servicio público estuvieron inquietas sobre las capacidades de liderazgo en los ministerios y en el sector estatal en su concepto más amplio (agencias y otras entidades colaboradoras). Un sistema descentralizado de administración requiere capacidades de gestión avanzadas, dado que los niveles subordinados en la jerarquía no pueden cumplir con sus requisitos de desempeño simplemente siguiendo un libro de reglas. En estos 30 años que han transcurrido desde que se aprobó la Ley del Sector Estatal, ha habido preocupación continua por la escasez de talentos disponibles para los puestos directivos. La intención del legislador en cuanto a generar un grupo de altos directivos más diverso y talentoso no se logró en la medida que esperaban, considerando el pago de salarios a nivel de mercado y la eliminación de restricciones a los postulantes que venían de afuera del sistema.

La *Revisión del Centro* (2001) fue una de las muchas evaluaciones que dedicó su atención al desarrollo inadecuado de líderes y personal en general. Aunque reconocía la importancia de la diversidad en la administración de los recursos humanos a través de un amplio abanico de organizaciones estatales, en la revisión se observó una necesidad de tener un marco de trabajo para los recursos humanos que fuese transversal. Un marco con principios que guiaran la formación, el desarrollo, la carga laboral, la igualdad de oportunidades laborales, cultura, valores y *ethos*, el conocimiento constitucional, el Tratado Waitangi, la respuesta y acogida a los maoríes, liderazgo, organización de la mano de obra e intercambio interagencias y comisiones de servicio. También recomendó una “alianza para la igualdad” en relación con los sindicatos del sector estatal.

Es de recordar que, cuando se aprobó la Ley del Sector Estatal, el ministro de Servicios Estatales estaba preocupado por la falta de diversidad entre las personas en el servicio público. Hoy, después de múltiples iniciativas e informes, la diversidad del equipo de administración sénior sigue siendo menor a la esperada. Habiendo dicho esto, las habilidades administrativas del servicio público han mejorado de forma ostensible. Los directivos más jóvenes comenzaron a ser elegibles para puestos directivos y ahora también hay más mujeres en cargos de ese rango. A partir de la experiencia de este autor en el trabajo internacional, la calidad de la administración en el servicio público de Nueva Zelanda se compara favorablemente con la de otros países OCDE. Se espera ver resultados a futuro de la ampliación de los poderes del Comisionado de Servicios Estatales después de las recomendaciones de los BPS, pero todavía es muy pronto para ello.

Sobre el tema de la cultura, Nueva Zelanda lanzó su programa de reformas públicas con un servicio público que había estado arraigado legalmente en la independencia desde 1912. También se había observado el principio del mérito para los ascensos, aunque esto se había distorsionado debido a protecciones para aquellos que ya estaban dentro del sistema y por una suerte de alineación con visiones y valores de la cultura machista europea dominante. Abrir el servicio civil a otros, mantenerlo fuera de la interferencia política, implementar lentamente cambios en los recursos humanos con el fin de tener más diversidad son todas acciones en beneficio de la cultura y valores del servicio público.

Con pocas excepciones, la cultura del servicio público siempre ha sido honesta, meritocrática, motivada por un sentido de servicio al público y se arraigaba en la noción que el gobierno lo dirigen los políticos electos, no los burócratas sénior. Habiendo dicho eso, en todas las partes las burocracias tienden a ser ocasionalmente indolentes, territoriales y resistentes al cambio. No les gustan los cambios que erosionan su poder, reducen sus presupuestos o les asignan sus funciones a ciertas ONG o al sector privado. En perspectiva, es notable el entusiasmo con el que los funcionarios del servicio público se adaptaron a los cambios radicales contenidos en la Ley del Sector Estatal y la Ley de Finanzas Públicas a finales de los ochenta. Este autor era uno de estos funcionarios y recuerda el entusiasmo con el que salió la primera camada de altos directivos a asumir el trabajo de administrar sus agencias y hacer frente a los considerables desafíos de tomar responsabilidad por primera vez para administrar sus finanzas, su personal, sus sistemas de TI, las comunicaciones, etc. Por supuesto, algunos cometieron errores, pero fueron sorprendentemente pocos, y hoy en día es justo decir que el calibre de la administración pública en Nueva Zelanda es bueno, en comparación con otros países desarrollados.

En opinión de este autor, el miedo de los críticos a que este nuevo enfoque administrativo erosionaría los valores del servicio público no se ha concretado. El énfasis en la codificación de estándares que se realizó al principio del gobierno de Clark reflejaba preocupación por parte de los ministros recién llegados. Tales preocupaciones se relacionaban con temas de segundo orden, tales como la contratación de consultores. Los funcionarios públicos sénior demostraron su diligencia y efectividad a través de los varios cambios del gobierno y ministros durante 30 años.

Las quejas recurrentes respecto de que los funcionarios públicos de alto nivel carecen de impulso para innovar tienen algo de asidero. Entrevistas con varios ministros en años recientes revelan frustración por la falta de respuesta y creatividad sobre los temas emergentes. Esto tal vez se basa en las típicas normas burocráticas culturales, aunque, a juicio de este autor, ellas parecen estar mucho más arraigadas en otros países. Por lo demás, la *inversión social* ha engendrado un conjunto de respuestas provenientes de innovadores entusiastas, las que se contraponen a los comportamientos obstructivos de otros.

Aunque el progreso ha sido lento y a veces cauteloso, es justo concluir que la larga tradición de independencia política en el servicio público ha tenido una influencia positiva en la búsqueda de un mejor desempeño. Desde la narrativa de Nueva Zelanda, es claro que la mejora en el desempeño requiere de inversiones a largo plazo en sistemas, capacidades y programas de cambio que transcurren durante muchos años y múltiples gobiernos. Sin dejar de lado los temas persistentes aquí planteados, sería casi imposible construir el argumento de que Nueva Zelanda habría estado mejor con un sistema de nombramientos políticos en el servicio público.

### 8.6. *Competencias técnicas*

Una preocupación recurrente ha sido respecto de la capacidad de los ministerios para entregar asesorías con profundidad y perspectivas de largo plazo frente a los grandes problemas que enfrenta Nueva Zelanda. Es de notar que en el discurso que hizo Jenny Shipley hace veinte años (Shipley 1997) dijo:

Al movernos desde una lógica de insumos a una de compra de productos, y todo lo que ello involucra, el desafío ahora es enfocarse en los efectos que la comunidad y el gobierno de turno busquen entregar...

La primera plataforma clave para lograr los resultados que el Gobierno y el público esperan es que el Sector Estatal mejore sustantivamente su asesoría de política pública; esto es, de manera relevante y significativa.

Por decirlo en términos toscos, debe haber una mejora sustancial en la calidad de las asesorías de política pública que están disponibles para el gobierno.

Nueva Zelanda todavía tiene algunos problemas serios y deprimentes en cohesión social, por ejemplo.

Muchos, de hecho la mayoría de los neozelandeses, quieren que tengamos oportunidades económicas y programas de servicio social que entreguen prosperidad, inclusión y cohesión social.

Esta es el área más difícil de las políticas públicas, pero ello no puede ser excusa para aceptar o defender el *statu quo*.

Su punto es tan importante hoy como cuando lo expresó. El Primer Ministro actual ha sido públicamente crítico de la insuficiencia de la asesoría de política pública que reciben los ministros. La capacidad de aconsejar en muchas áreas relevantes para la sociedad es hoy insuficiente. Las políticas sociales y sus componentes más importantes han presentado desafíos continuos y de larga data. Hoy en día muchos indicadores sociales son motivo de preocupación en la búsqueda de políticas para mejorarlos y son parte central del debate político actual.

Como cualquier país pequeño, Nueva Zelanda no puede darse el lujo de tener un “gobierno en el exilio”, por lo que los asesores dentro de los ministerios generalmente son los únicos que tienen los recursos necesarios para abordar desafíos programáticos significativos. El informe hecho al gobierno por este autor en 2010 (Scott et al. 2010) ofrecía algunas explicaciones sobre por qué esta capacidad generalmente se queda corta frente a lo que se le exige. Una parte importante de la explicación tiene que ver con que los ministros tienen horizontes de tiempos cortos y rara vez piden asesoría en profundidad sobre políticas públicas. Por esto, la capacidad en los ministerios debe protegerse y se debe invertir en ella, con el fin de que entreguen asesoría no solamente a los ministros de turno, sino que también a otros ministros en el futuro. Una característica útil de las reformas implementadas en el marco de la iniciativa BPS es que se exige a los altos directivos que inviertan en capacidades a futuro y sean responsables por ello. Mientras que la Ley del Sector Estatal de 1988 establecía esto, hubo muchas organizaciones que enfrentaron aprietos presupuestarios durante largos períodos y ello se tradujo en la asignación de recursos para la entrega de servicios inmediatos, a expensas de la formación de capacidades a futuro.

En la opinión de este autor, y así como también se evidencia por la iniciativa “Alcanzar la grandeza” que ya se mencionó y también en relación con el enfoque de *inversión social*, la mejora en el desempeño por parte del Estado también incluye la conformación de capacidades técnicas superiores que permitan generar orientaciones de largo plazo y no solo tener apoyo para decisiones de asignación presupuestaria y de mejoras de eficiencia en el corto plazo. El sistema presupuestario, que es capaz de mover recursos de forma flexible y dinámica, en la realidad no hará esto si el trabajo estratégico orientado hacia el futuro no es lo su-



ficientemente convincente como para sobreponerse a la inercia natural en las instituciones del Estado. Si todo se queda en copiar y pegar declaraciones de resultados e indicadores de desempeño en los documentos presupuestarios, se logrará muy poco en lo que respecta a la asignación seria de recursos para prioridades a futuro.

Es muy pronto para saber qué progresos y novedades traerá la iniciativa que en este ámbito está desarrollando el DPMG. Nueva Zelanda se enfrenta a serios desafíos en su economía, sociedad y medio ambiente. Pasarán algunos años antes de que los futuros observadores puedan juzgar si esta iniciativa de mejorar las capacidades técnicas ha contribuido seriamente a la resolución de estos problemas. Pero en sus propios términos, el proyecto ha concentrado la atención y el pensamiento conceptual con el fin de formar capacidades para la implementación de políticas públicas de una forma que nunca antes se había visto.

### *8.7. Administración del cambio*

30 años de experiencia en las reformas del sector público son el fundamento para algunas reflexiones sobre el proceso. Las reformas de los ochenta y principios de los noventa, las reformas de BPS (sección 6.1) y el Marco de Mejora del Desempeño (sección 6.2) tienen varias características en común. Cada una de estas tres reformas respondía a una necesidad reconocida de mejora, con fines específicos en mente. Tenían un apoyo fuerte de al menos algunos ministros sénior y el liderazgo de la burocracia estaba comprometido e involucrado. En cada caso era claro qué tipos de cambios se buscaban y las inversiones necesarias que había que hacer para poder tener establecidos los cimientos de arquitectura y principios, lo que también es una base esencial para la comunicación clara con aquellos que debían implementar las reformas.

Las primeras reformas fueron un quiebre grande en la forma en que se dirigía el Estado, mientras que las reformas posteriores fueron más progresivas. Las reformas de los BPS se construyeron sobre la base de más de 15 años de iniciativas, tanto grandes como pequeñas, con el fin de mejorar la coordinación entre ministerios en la persecución de las metas transversales del gobierno. Estas disposiciones codificaron e integraron las acciones necesarias para la colaboración y además añá-

dieron una nueva dimensión a la forma de responder a los avances en tecnologías de la información. Mientras que hay diferencias importantes entre estas iniciativas de reformas, lo que tienen en común son los liderazgos fuertes, las metas bien articuladas y la arquitectura institucional. En cada caso había una necesidad de cambios que los líderes aceptaban y compartían.

Hay amplia literatura internacional sobre la “economía política” en la reforma del sector público. Esta literatura tiende a estar dominada por las organizaciones internacionales y los grandes donantes que están buscando principalmente apoyar a los gobiernos de los países en vías de desarrollo con el fin de mejorar la integridad y efectividad de los sistemas de administración pública. Es más, históricamente, la reforma del sector público frecuentemente se utilizó como condición de préstamos por parte de los donantes. El registro del cumplimiento de esto era muy irregular y muchas de las reformas asociadas eran cosméticas o estaban implementadas en su mínima expresión. Se aprobaban las leyes, pero los cambios de comportamiento necesarios que debían acompañarlas no se implementaron como se tenía en mente.

Los analistas debatieron cómo se podría hacer mejor, lo que produjo literatura sobre cómo mejorar el ajuste de los programas de reforma a las circunstancias particulares de los países, incluyendo cómo secuenciar las reformas del sector público. Se han debatido varios esquemas con las etiquetas de *Hacer lo Básico Primero*, *Plataformas*, *Siete Etapas* y otras. Este también es un tema demasiado amplio como para tratarlo aquí, pero basta decir que los expertos de las organizaciones internacionales e instituciones donantes le han dado mucha atención a la economía política de la reforma durante los últimos diez a quince años. Los modelos secuenciales han perdido preeminencia debido a la sobria constatación de que los sistemas públicos de administración no han avanzado en países en desarrollo durante los últimos diez años, principalmente porque son muy resistentes al cambio y porque los factores de economía política local junto con el ambiente institucional restringen qué es factible y qué no en un programa de reformas (Allen et al. 2013).

Esto advierte en contra de estrategias basadas en la instalación de “buenas prácticas”, sin antes evaluar qué tan bien las recibiría el entorno político e institucional. Habiendo dicho esto, hay muchas herramientas

y procesos que se pueden aplicar a través de un abanico de situaciones. Por ejemplo, los principios subyacentes de contabilidad en base devengada y finanzas son casi universales. En cambio, las prácticas en recursos humanos junto con estilos y métodos de administración están más influenciadas por la cultura local y, por tanto, son más difíciles de incorporar, en particular si las circunstancias en donde se quieren implementar son muy distintas a las existentes donde surgieron. Un programa de reformas debe considerar cómo lograr los cambios de comportamiento necesarios.

Es importante enfatizar que las iniciativas de reformas en Nueva Zelanda siempre estuvieron motivadas por el deseo de enfrentar problemas reales. Ningún país comienza una reforma del sector público solo porque sí. Aunque resolver una secuencia de problemas puede llevar a una evolución desordenada a lo largo del tiempo, esto se mitiga cuando el proceso de cambio está apoyado por liderazgos políticos y administrativos que buscan atacar problemas que les conciernen. Los asesores y analistas pueden asegurar que el próximo paso para una mejor administración pública no es un banco de dos patas, sino más bien una adición funcional e incremental al sistema. Las buenas prácticas son conceptos dinámicos y no son suficientes por sí mismas para darle sustento a un programa de reformas.

La *inversión social* es una excepción a las iniciativas de reforma en varias dimensiones. Aunque detrás ha estado la fuerza de un poderoso ministro de Finanzas y ahora Primer Ministro, en este esfuerzo no hay una única gran reforma a las agendas, instituciones y procesos. En su lugar hay más bien un “movimiento” multifacético. Tiene elementos verticales en algunos conceptos, procesos y estructuras, pero también ha evolucionado parcialmente de abajo hacia arriba y no tiene un plan o un manual de buenas prácticas. Y mientras que los aspectos técnicos del cambio están saliendo razonablemente bien, el desafío va a ser introducir los cambios en relación con el comportamiento que se tiene con los ciudadanos. Esto hace de la *inversión social* una reforma muy desafiante, que encontrará resistencia a medida que cambie la naturaleza de la relación entre el Estado y los ciudadanos al momento de prestar los servicios en cuestión. Durante los ochenta y los noventa, las reformas irrumpieron en la fuerza laboral del sector público de una forma sin

precedentes, lo que inevitablemente trajo resistencia. Sin embargo, en su momento el gobierno fue astuto y generoso al entregar compensaciones financieras para los funcionarios no indispensables. Si el gobierno quiere revelar todo el potencial de la *inversión social*, entonces tendrá que ser igualmente creativo en algunos aspectos para lograr cambios de comportamiento y en las relaciones, especialmente en aquellos casos donde se busca entregar servicios de provisión mixta a grupos específicos en el marco de *vehículos de impacto colectivo*.

Una lección de Nueva Zelanda es lograr hacer los cambios legislativos necesarios para una reforma de la administración, equilibrando adecuadamente la balanza entre tener muchos y muy pocos detalles. Se puede ver que el tema subyacente en la administración pública va desde operar con un esquema descentralizado a tener un cierto grado de re-centralización, para luego volver atrás. Sin embargo, estos cambios tuvieron poco impacto en el fundamento legislativo subyacente para el sector estatal que se había puesto en marcha en los ochenta. Los cambios consistían más bien en giros ideológicos y de estilo de administración. Es de particular interés para esta narrativa el énfasis y la experimentación en el uso de metas estratégicas transversales para impulsar las agendas de gobierno, junto con mantener la atención puesta en la capacidad y, posteriormente, la preocupación por la evolución de la *inversión social*, que se alimenta de rápidos avances en la integración y análisis de datos.

## 8.8. *Confianza*

Los neozelandeses tienen altas expectativas de su gobierno y sus agencias estatales. Las encuestas internacionales muestran niveles de corrupción muy bajos y el grado de cinismo de la ciudadanía respecto de su gobierno parece bajo en comparación con otros países.

Nueva Zelanda siempre ha tenido, y además mantiene, un alto estándar ético. Los temores expresados por algunos analistas respecto de que las reformas minarían estos estándares nunca se materializaron. El que los nombramientos del servicio público estuviesen aislados de la interferencia política es una característica de larga data en el sistema. Si un ministro no está contento con un director ejecutivo puede pedir a la SSC que evalúe su desempeño o que investigue ciertos temas en particular,

pero no puede despedirlo directamente. Cuando los ministros tienen dudas con respecto a la asesoría sobre políticas que están recibiendo y no es un problema de desempeño demostrable, hay otras vías para obtener asesoría, incluyendo nombramientos de asesores políticos en las oficinas de los ministros.

Las empresas de propiedad del Estado y las entidades de la corona se mantienen limpias debido a la tradición neozelandesa que establece que el nombramiento de sus directorios no debe, de forma manifiesta y evidente, reflejar ningún favoritismo político. Este principio lo estableció el gobierno Laborista en los ochenta, con lo que se evitó que nombramientos por favores políticos pusieran en riesgo el objetivo integral de su ambicioso programa de corporativización. Elegían a los directores casi exclusivamente debido a su éxito en el mundo de los negocios. Si bien nombramientos de carácter clientelista eran más comunes en las entidades de la corona, se ha desarrollado una tradición fuerte en la cual estas designaciones se deben hacer a partir de listas cortas elaboradas con la asesoría del servicio público. Además, el Departamento del Tesoro se esfuerza mucho en la inducción para los nuevos miembros de las juntas, tanto de corporaciones estatales como entidades de la corona, y organiza actividades de desarrollo profesional para los directores nombrados. En la opinión de este autor, tales disposiciones, aunque inusuales en muchos países, son cruciales para el desempeño de las entidades estatales.

Desde el principio, las reformas de Nueva Zelanda se han basado en delegar autoridad con respecto a las finanzas, recursos humanos y la administración de activos y pasivos. En muchos países simplemente no es práctico considerar estos niveles de delegación. Nueva Zelanda está muy bien evaluada en los índices de corrupción global y el gobierno está comprometido con principios de transparencia, aunque a la vez toma distancia en implementar algunos de ellos. Los neozelandeses dan la situación actual por sentada.

Sin embargo, hay muchos métodos para progresar, incluso en la ausencia de los altos niveles de confianza necesarios para la implementación total y completa de un sistema como el de Nueva Zelanda. Por ejemplo, las libertades del modelo de Nueva Zelanda pueden reducirse al limitar los ámbitos específicos en que se delegará autoridad al ad-

ministrador. El cambio en la naturaleza de la auditoría, al pasar de ser externa a interna, también puede condicionarse de forma similar. Varios otros tópicos pueden seguir requiriendo aprobación previa, en lugar de los informes *ex post* que se utilizan en Nueva Zelanda. Una primera innovación australiana fue agrupar todos los “costos de la operación” que podían ser tratados de forma distinta a los otros tipos de gastos, en relación con la delegación de atribuciones al administrador.

Por supuesto, al final hay un precio a pagar por cambiar el balance entre control centralizado y administración delegada. Por cierto, si el control central fuese la forma más eficiente de dirigir un Estado, entonces no habría necesidad de este tipo de reformas. Pero tampoco es requisito que la transferencia de atribuciones se haga uniformemente en todos los sectores del Estado. Se puede evaluar y decidir en qué áreas la delegación surtirá beneficios netos y en cuáles no. Además, se pueden utilizar como incentivo, como hizo Nueva Zelanda al implementar la Ley de Finanzas Públicas. La transferencia de atribuciones no era factible sino hasta que el ministro de Finanzas, siguiendo el consejo del Departamento del Tesoro, estaba satisfecho con los sistemas implementados para apoyar la descentralización de la administración ministerio por ministerio.

Para concluir, los neozelandeses tienen altas expectativas de su gobierno y, según estándares globales, muestran niveles de confianza muy elevados en él. Esto ha facilitado las reformas basadas en delegar generosamente la gobernanza y la autoridad administrativa.

9 /

## Conclusión

Este artículo fue encargado con la intención de que sirva de apoyo para una discusión en Chile sobre cómo mejorar la efectividad de la administración del sector público y concluye con algunos comentarios que podrían ser útiles a las autoridades y a los que aporten a esta discusión.

¿Dónde “siente” Chile la necesidad de mejorar el desempeño del aparato estatal? ¿Hay objetivos importantes a nivel macro o microeconómico que no se están cumpliendo o temas importantes que no se

están resolviendo? En la mente de las autoridades, ¿se ve claramente la evidencia de que se necesita un cambio? ¿Están dispuestos a buscar e implementar mejoras? ¿Cuáles son los límites de esto? En otras palabras, ¿cuál es el medio ambiente político en el que se desarrolla la discusión de la reforma?

Desde la perspectiva de los estándares internacionales de buenas prácticas en administración pública, ¿dónde el sistema se queda corto y por tanto contribuye a los problemas que se perciben? Los sistemas de administración pública tienen muchas dimensiones y es raro que cualquier país trate de reformarlos todos a la vez.

El autor está al tanto del interés por modificar el sistema presupuestario. Entonces, si hay debilidades en este plano, ¿cuáles son y qué las originan? Un buen lugar para comenzar es la Evaluación del Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (*Public Expenditure and Financial Accountability*, PEFA), que es una herramienta usada a nivel mundial para medir las fortalezas y debilidades de los sistemas presupuestarios y de administración financiera.

¿Hay problemas más allá del sistema presupuestario, con los sistemas y la cultura del servicio público? ¿Temas de recursos humanos que tienen que ver con el nombramiento, la remuneración, los ascensos y la permanencia, etc.? ¿Cómo emergen y se consideran los objetivos estratégicos del gobierno? ¿El gobierno tiene una forma de alinear los recursos del sector estatal con metas transversales gubernamentales u otras áreas de preocupación? De ser así, ¿cómo los integra en los requisitos de desempeño de los ministros, directivos de alto rango y ministerios? ¿Cómo el gobierno asigna recursos y otros apoyos necesarios para que las agencias gubernamentales puedan hacer la mejor contribución posible para alcanzar las metas transversales del mismo?

¿Cómo deberían pensar las autoridades la reforma presupuestaria para mejorar el desempeño? Un elemento relevante en el camino neozelandés fue que el sistema de gestión se concibió de manera holística desde el principio. Esto puede parecer un punto obvio, pero muchos países se han enfocado de manera demasiado particular en mejorar solo el sistema de administración financiera. Mientras que esto es un elemento esencial en un plan de mejora del desempeño, este factor debe ser abordado de manera complementaria con otros cambios dentro del

entorno del sistema de administración. Muchas iniciativas de reformas se han enfocado exclusivamente en añadir información de desempeño al sistema presupuestario, sin que haya mucha forma de propiciar cambios en otras áreas. Esto no dará buen resultado si lo único que sucede es que los documentos presupuestarios se decoran con objetivos de desempeño a alcanzar, pero sin que los directivos tengan los medios o la motivación para llegar a ellos.

Nueva Zelanda fue pionera en el uso del concepto de productos en la administración pública, concepto que se sigue usando hoy. Con todo, una administración pública orientada a resultados no necesita un concepto específico de medidas presupuestarias o de desempeño. Sin embargo, con seguridad sí necesita:

- Un concepto o conceptos de desempeño que sean lo suficientemente precisos para permitir evaluar si se está avanzando o no en relación con los resultados esperados.
- Información oportuna sobre lo que se está logrando y qué recursos se han usado en la persecución de esos objetivos.
- Análisis de riesgo y análisis de políticas, además de fuentes de datos para evaluar si las operaciones están mostrando éxitos incipientes o si están fallando.
- Un proceso interno ágil para corregir el rumbo en respuesta a la información.
- Evaluación externa del desempeño.
- Sistemas mediante los cuales se puedan reasignar recursos en capas sucesivas a través de la jerarquía y sin fricciones indebidas, de manera tal de seguir ajustando los sistemas de prestación de servicios y, así, estos sean más eficientes y efectivos.
- Instituciones y una cultura cívica que puedan sobreponerse a los sesgos de confirmación y a la defensa de intereses particulares, en términos de qué se hace, cómo se hace y quién lo hace.

Hay muchos caminos posibles hacia un mejor presupuesto y una mejor administración pública en Chile. La expectativa de este autor es que las reflexiones a partir de la experiencia de Nueva Zelanda que aquí se describe y evalúa puedan contribuir a elegir la senda más apropiada.



## Referencias /

- Advisory Group Report on the Review of the Centre (2001). Obtenido en <https://goo.gl/rwHAKZ>.
- Allen, R., R. Hemming & B. Potter (2013). *The International Handbook of Public Financial Management*: Palgrave Macmillan.
- Better Public Services Advisory Group (2011). Obtenido en <https://goo.gl/gp5h5W>.
- Chan, J. & Q. Zhang (2013). *Government Accounting Standards and Policies, chapter 34. En The International Handbook of Public Financial Management*: Palgrave McMillan.
- Coleman, J. (2013). *Taking a Results Approach to Delivering Better Public Services*. Obtenido en <https://goo.gl/XsW5A5>.
- Commission, P. (2017). *New Models of Tertiary Education*. Obtenido en <https://goo.gl/ohETCU>.
- Crichton, S., R. Templeton & S. Tumen (2015). *Using Integrated Administrative Data to Understand Children at Risk of Poor Outcomes as Young Adults*. Obtenido en <https://goo.gl/dcA76e>.
- Data Futures Forum. Obtenido en <https://goo.gl/a6ZyZB>.
- Dept of Prime Minister and Cabinet (2016). The Policy Project. Obtenido en <https://goo.gl/k5ShFw>.
- Duncan, I. & A. Bollard (1992). *Corporatisation and Privatisation, Lessons from New Zealand*: Oxford University Press.
- Govt NZ (1986). *State Owned Enterprises Act 1986*. Obtenido en <https://goo.gl/JDnkZW>.
- Key, J. (2016). Launch of Policy Project Frameworks. Obtenido en <https://goo.gl/fvRj8a>.
- Logan, B. (1991). “Steering Group”. Review of State Sector Reforms.
- Pathfinder. Obtenido en <https://goo.gl/Bn2aUZ>.
- Productivity Commission (2015a). *More Effective Social Services*. Obtenido en <https://goo.gl/4GgwNj>.
- \_\_\_ (2015b). *Regulatory Institutions and Practices*. Obtenido en <https://goo.gl/EK4xgX>.
- Schick, A. (1996). *The Spirit of Reform, Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Obtenido en <https://goo.gl/Bzkt8c>.

\_\_\_ (2001). *Reflections on the New Zealand Model*. Obtenido en <https://goo.gl/bHxpEY>.

Scott, G. (1995). "New Zealand's Fiscal Responsibility Act Agenda". *A Journal of Policy Analysis and Reform*, Vol. 2 (No. 1), 3-16.

\_\_\_ (2001). *Public Sector Management in New Zealand; Lessons and Challenges*. New Zealand Business Round Table.

\_\_\_ (2008). *Some Observations on the Concepts and the State of the Art in Performance Budgeting*. Obtenido en <https://goo.gl/w6ngWF>.

Scott, G. et al. (2016). *Governance and Accountability in Social Investment*. Obtenido en <https://goo.gl/RCRDxW>.

Scott, G., P. Faulkner & P. Duignan (2010). *Improving the Quality and Value of Policy Advice*. Obtenido en Wellington: <https://goo.gl/FjZnDa>.

Shiple, J. (1997). *Future Public Management Issues: conference address*. Obtenido en <https://goo.gl/QjkkKQ>.

Social Investment Unit (2016). *What is Social Investment*. Obtenido en <https://goo.gl/m12E3j>.

SSC-Treasury (2008). *Performance Measurement*. Obtenido en <https://goo.gl/rZCeFK>.

SSC (1997). *Strategic Management in the Public Service: A Review of the Implementation of Key Result Areas 1994-1997 - Stakeholder Perspectives*.

\_\_\_ (1998). "New Zealand's State Sector Reform: A Decade of Change", chapter 3. En *Management of the State – The State Sector Act*. Obtenido en <https://goo.gl/A18x5L>.

\_\_\_ (2012). *BPS Results for New Zealanders*. Obtenido en <https://goo.gl/t5YVHx>.

\_\_\_ (2013). *State Sector Act 1988: Explanation of Amendments in 2013*. Obtenido en <https://goo.gl/W9SyBf>.

\_\_\_ (2014). *Getting to Great: Your map to navigating the straits of internal leadership*. Obtenido en <https://goo.gl/Qc1TFb>.

\_\_\_ (2015). *Performance Improvement Framework and Lead Questions*. Obtenido en <https://goo.gl/AZ8zzu>.

\_\_\_ (2016). *Education System Performance Improvement Framework Initiative*. Obtenido en <https://goo.gl/LzW7Fd>.

\_\_\_ (2017). *Better Public Services Snapshot at 13 March 2017*. Obtenido en <https://goo.gl/5ksThL>.

Treasury. *Insights*. Obtenido en <https://goo.gl/mh5Wy3>.

\_\_\_ (2015). *Cross-Agency Funding Framework*. Obtenido en <https://goo.gl/df9eEx>.

Wilson, M. (2000). *Critiquing the New State Sector*. Legal Research Foundation.

