

“LA GERENCIA PÚBLICA MODERNA EN LA REFORMA DEL SECTOR SALUD”

Pedro J. Ypanaqué Luyo¹

María del Carmen Calle Dávila²

RESUMEN

La “Gestión Pública Moderna” o también llamada “Nueva Gestión Pública” (NGP) o “New Public Management” (NPM) es una tendencia impulsada por las Reformas del Estado de segunda generación que prioriza la generación de “valor público” a tres niveles (estratégico, entorno político y operativo); a su vez reconoce al “proceso político” como mecanismo para la asignación de recursos del Estado y favorece la incorporación de los “gerentes públicos” como franja directiva que se sitúa entre las autoridades políticas y los empleados públicos.

PALABRAS CLAVE: Nueva Gerencia Pública, Gestión Pública Moderna, Nueva Gestión Pública, New Public Management.

ABSTRACT

The "Modern Public Administration", also called "New Public Management" (NPM) or "New Public Management" (NPM) is a trend driven by the reforms of the state of second generation that prioritizes the generation of "public value" at three levels (strategic, political and operational environment), in turn recognizes the "political process" as a mechanism for the allocation of state resources and promotes the incorporation of the "public managers" as a strip directive is between political authorities and employees public.

¹ Médico especialista en Medicina Integral y Gestión en Salud. Participante del Diplomado en Economía y Salud para el Ministerio de Salud, Dirección General de Salud de las Personas **Email: pedroluyo.per@gmail.com**

² Médico especialista en Pediatría. Alumna del Diplomado en Economía y Salud para el Ministerio de Salud, Dirección General de Salud de las Personas
Email: mariadelcarmencalle@yahoo.com

KEY WORDS: New Public Management, Modern Governance, New Public Management, New Public Management.

INTRODUCCIÓN

El artículo explora la situación de la gerencia pública en el país y las repercusiones que ha tenido en el sector salud, como consecuencias de los procesos de Reforma del Estado que ha vivido el país. Asimismo, se desarrolla una revisión del panorama actual de la nueva gestión pública que ha surgido en Europa y algunos países de Latinoamérica a consecuencia de las Reformas de Estado de segunda generación, para lo cual se hace un análisis de los principales conceptos y criterios que caracterizan a esta tendencia. Finalmente, se proponen algunas ideas para promover la incorporación y desarrollo de la gestión pública moderna en los tres niveles de gestión del sector salud.

I. SITUACIÓN ACTUAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

En el Perú, el mercado laboral del sector público se ha caracterizado por la coexistencia de dos tipos de empleadores, aquellos relacionados con entidades públicas que se administran bajo el Régimen del Decreto Legislativo 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa, que ofrece bajas remuneraciones, trabajo rutinario, poca o nula movilidad laboral y escasos incentivos laborales (ejemplo: los ministerios y los gobiernos regionales); mientras que existe otro grupo de entidades públicas, de carácter empresarial, que se administran bajo el Régimen del Decreto Legislativo 728-Ley de Fomento del Empleo, que ofrece altas remuneraciones, trabajo por productividad, oportunidades para la movilidad laboral y programas de incentivos laborales (ejemplo: SUNAT, ESSALUD). En tales circunstancias, el modelo clásico de administración pública (burocrático o weberiano) ha predominado en las primeras y un modelo mixto de administración y gerencia pública (management) en las segundas.

En el 2004 el Ministerio de Economía y Finanzas publicó un censo de los empleados públicos bajo cualquier régimen laboral, sin incluir a los gobiernos locales y las empresas estatales del FONAFE (Asociación Civil Transparencia, 2007:11). El censo encontró que la planilla del Estado contaba con un personal activo de 623,019 empleados (91%) bajo planilla y 61,357 empleados (9%) bajo la modalidad de Servicios No Personales³. Debe

³ Los Servicios No Personales (SNP) representaban a trabajadores que prestaban sus servicios profesionales bajo un contrato de locación de servicios, en el marco del Decreto Supremo N° 012-2001-PCM - "Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado". No se les reconocía una relación laboral y no contaban con beneficios sociales.

precisarse que en el 2008 esta última modalidad dio paso al Régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS) establecido por el Decreto Legislativo N° 1057. El Censo evidenció que los sectores con mayor número de empleados públicos son los sectores: Educación, Salud, Defensa, Interior y los Gobiernos Regionales, los cuales disponen de un importante capital humano que tiene la tendencia a crecer con los años.

Un documento de trabajo de la Dirección General de Desarrollo de Recursos Humanos (MINSA/DGDRH, 2010: 24-25) del Ministerio de Salud (MINSA), ha señalado que la política de gestión de recursos humanos del Estado transcurre por dos vías paralelas: por una vía, los ministerios desarrollan su propia política sectorial; y por otro vía, el MEF y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) establecen su propia agenda política. Entonces la presencia de un mercado laboral del sector público fragmentado (dos tipos de empleadores) y la presencia de varios agentes reguladores (en materia de recursos humanos) están ocasionando la debilidad e ineficiencia de los procesos de captación, selección, desarrollo y retención del talento humano.

Para subsanar esta situación, el Estado ha creado la Autoridad Nacional del Servicio Civil⁴ (SERVIR), como órgano técnico especializado adscrito a la PCM, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, con la misión de regular la captación, selección y desarrollo de los “*gerentes públicos*” que deberán ocupar los puestos estratégicos de las entidades públicas del Estado. Con ese propósito SERVIR ha venido organizando un “*Cuerpo de Gerentes Públicos*”, a través de concursos públicos que han contado con la participación de entidades evaluadoras privadas; asimismo, se ha promovido un régimen y escala remunerativa especial cofinanciada entre SERVIR y la entidad de destino; así como el establecimiento de metas e indicadores como requisito para la permanencia en el puesto asignado. Sin embargo, los mecanismos adoptados para el reclutamiento y financiamiento de los nuevos gerentes públicos no han sido recibidos de la mejor manera por la ciudadanía y las autoridades políticas de los gobiernos regionales, sobre todo por la falta de un clima de confianza entre las autoridades y el gerente público, lo que ha llevado a que muchos Presidentes Regionales no acepten la asignación de estos funcionarios.

De otro lado, los Gobiernos Regionales se han caracterizado por presentar muchas debilidades y limitaciones en el ejercicio de las funciones de gobierno que han sido transferidas, a tal punto que en el “*Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009*”⁵, se han señalado los siguientes problemas de gestión:

⁴ SERVIR se creó mediante Decreto Legislativo N° 1023, publicado el 21 de junio del 2008.

⁵ El Plan se aprobó por Decreto Supremo N° 047-2009-PCM.

- a) Las funciones directivas en ambos niveles de gobierno presentan vacíos y duplicidades. Se observa que los principales instrumentos de gestión tanto de los Ministerios como de los Gobiernos Regionales no están actualizados (TUPA, ROF y otros).
- b) La constante rotación de los gerentes regionales, directores sectoriales y equipos técnicos. Esta situación agrava el desconocimiento de las funciones transferidas y las implicancias de los instrumentos técnicos y administrativos propios de cada sector.
- c) La insuficiente capacitación y asistencia técnica para los gestores del nivel regional. Debido a restricciones presupuestales, los Ministerios no ha podido brindar la capacitación y asistencia técnica programada, debilitándose de esta manera la rectoría que vienen promoviendo.
- d) La débil gestión intersectorial entre el gobierno regional y los otros actores públicos y privados. Esta situación debilita la consecución de los objetivos y políticas nacionales.

En el sector salud el proceso de descentralización se encuentra actualmente en la etapa de post - transferencia de funciones, toda vez que el MINSA ya transfirió 125 competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales, lo que ha originado la reconfiguración del mapa nacional de actores políticos en salud debido al ejercicio gubernamental compartido entre la Autoridad Nacional y las 25 Autoridades Regionales responsables de garantizar la prestación de bienes y servicios públicos. Se espera, que en este escenario el MINSA replantee su rol rector, toda vez que la función de prestación y las actividades operativas ha quedado en el nivel regional; asimismo, queda aún pendiente la reorganización de las Direcciones Regionales de Salud (DIRESA) como órganos técnicos especializados de cada gobierno regional responsables de ejercer la Autoridad de Salud en el ámbito regional. Sin embargo, los problemas de gestión señalados anteriormente se replican a nivel de cada DIRESA.

En esta etapa de post - transferencia de funciones sectoriales la Secretaria de Descentralización de la PCM ha presentado un nuevo modelo de gestión gubernamental al cual ha denominado “*Gestión Descentralizada*”, la cual es descrita ampliamente en el “*Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009*”. Al respecto, este modelo propone un cambio progresivo del enfoque sectorial hacia un enfoque territorial del servicio público orientado al ciudadano, asimismo reconoce la separación de roles entre los tres niveles de gobierno, de tal manera que toca a los Ministerios cumplir una función rectora y de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas; mientras que toca a los Gobiernos Regionales implementar los objetivos y políticas nacionales, así como formular, implementar y controlar políticas regionales.

II. PANORAMA ACTUAL Y TENDENCIAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA MODERNA

En Latinoamérica las *Reformas de Primera Generación* (RPG) tuvieron su comienzo en los años 80 y se caracterizaron por el ajuste fiscal (shock económico), la privatización (desmantelamiento de agencias estatales) y la liberación del comercio, no incluyó una reforma gerencial; sus valores fueron las “3 E” (economía, eficacia y eficiencia). Mientras que las *Reformas de Segunda Generación* (RSG) se iniciaron a mediados de los noventa planteando una redefinición del rol del Estado, la creación de instituciones reguladoras y una reforma gerencial (García, 2003: 105). Para el Banco Mundial la reforma del Estado ha significado siempre la reducción del mismo (downsizing) y adicionalmente una reforma del servicio público (Bresser-Pereira, 2001: 4).

La “Gestión Pública Moderna” o también llamada “Nueva Gestión Pública” (NGP) o “New Public Management” (NPM) es una tendencia que forma parte de las Reformas del Estado de segunda generación que se sustenta en tres pilares básicos: gerencialismo o managerialism), tercerización o libertad de contratar y orientación hacia el mercado o marketization (Bresser-Pereira, 2001: 4). Esta tendencia se aleja del enfoque de las reformas de primera generación sustentadas en los aportes de las ciencias de la gestión o del management, que pretendieron trasladar las experiencias exitosas del sector privado hacia el sector público, sin mediar ningún tipo de adecuación a la realidad del Estado público.

La limitación fundamental para trasladar los aportes de la ciencia del management del sector privado hacia la gestión del sector público se concentra principalmente en la “lógica de racionalidad económica individual” (gestión de la independencia) que resulta muy útil para las empresas privadas que soportan un mercado cada vez más competitivo, pero que resulta muy insuficiente cuando esta lógica se aplica a las instituciones públicas, las cuales tienen que responder a una lógica basada en “valores colectivos” y la “colaboración interinstitucional” (gestión de la interdependencia), imprescindible durante la gestión de las políticas públicas (Echebarría y Mendoza, 1999: 40-41).

De esta manera, la gestión pública y la gestión privada pueden discurrir en dos escenarios (Metcalf, 1999: 57):

1. La gestión pública enfatiza la “macro gestión” del sistema, incluyendo las organizaciones, sus redes interinstitucionales y los procesos estratégicos y políticos; de tal manera, que el “núcleo” de los problemas se ubicará en la “gestión interinstitucional” y la “acción colectiva”.
2. La gestión privada enfatiza la “micro gestión” de organizaciones individuales, procurando mejorar su eficiencia y eficacia. Los individuos no pueden producir bienes públicos, toda vez que predominan los intereses privados.

Echevarría y Mendoza (1999: 31) han señalado que las técnicas de la gestión privada serán útiles al sector público sólo en casos puntuales, por lo que estas deberán adecuarse a la administración pública, siguiendo la siguiente secuencia:

- a) Aplicación directa: Por ejemplo, gestión financiera y gestión de sistemas de información.
- b) Adaptación creativa: Por ejemplo, la planificación estratégica, el tablero de mando.
- c) Necesidad de re-conceptualización: Se requiere la reinención del instrumento de gestión, dada la especificidad del sector público. Por ejemplo, la gestión por resultados.

Por ello, por mucho que se incorporen modelos del sector privado a las operaciones del gobierno, “el gobierno no es ni será una empresa”, toda vez que su existencia se legitima por la persecución de objetivos de naturaleza diferente a la del mercado privado y la gestión empresarial, entrando en contradicción la “eficiencia política” del sector público versus la “eficiencia administrativa” del sector privado, la cual sobrevalora la reducción de costos por encima de los resultados (Kettl, 1997:459).

López (2003:14) y Pulido (2000:6-7) describen algunas características del contexto en las que se desenvuelve las instituciones del Estado, las cuales deberían de tomarse en cuenta cada vez que se traslada una experiencia del sector privado hacia el sector público, tales como los siguientes aspectos:

1. El Estado asigna los recursos y no el mercado. El “proceso político” es el mecanismo usado para la asignación de recursos, el cual se orienta a la búsqueda de la equidad y la redistribución; adecuándose a las condicionantes del pluralismo político, la fragmentación de la autoridad y la presencia de conflictos con los diferentes actores.
2. El Estado es un intermediario de la sociedad en su conjunto; sus objetivos y los plazos para su cumplimiento son fijados “desde afuera” por el mandato de una autoridad superior, sea la Constitución, las Leyes o el mismo “Proceso Político”. Tiene que aplicar recursos escasos a objetivos masivos que son gestionados bajo procedimientos administrativos rígidos.
3. El Estado debe generar “Valor Público” en todas sus acciones y a través de todas sus instituciones, ya sea garantizando los derechos individuales, ofreciendo programas públicos y/o ejerciendo acciones de regulación.
4. El Estado educa permanentemente al ciudadano en sus derechos y a su vez estos necesitan del Estado para poder ejercer dichos derechos. Tiene que brindar información con posible impacto en la opinión pública.

5. El Estado trabaja con colaboradores que están fuera de su control y tiene que motivar a su personal sin incurrir en mayor gasto público. Tiene que consensuar y tomar decisiones bajo “criterios políticos” jerárquicos y verticales.

Longo (2002:2-3) señala que la “gestión pública” al seguir el modelo burocrático weberiano se ha convertido en un espacio de continuas disputas entre las dos fuerzas que conviven al interior del Estado: i) la “clase política”, investida de autoridad y legitimidad por la democracia representativa; y ii) el “servicio civil” o “tecnocracia” conformada por técnicos, especialistas y/o empleados públicos de cada sector. Con el transcurrir del tiempo el modelo dual ha sufrido cambios importantes ocasionados por la expansión del “gerenciamiento público”, cuyos miembros se han situado en la “franja directiva” que separa a la clase política y la tecnocracia.

La reestructuración de la “gestión pública” habría sido impulsada por los siguientes dos fenómenos:

- Por la reacción de las clases políticas urgidas por tomar el control del sistema público a través de un nuevo actor como los “directivos” o “gerentes públicos” con el propósito de imponerse a la tecnocracia o “coalición buro-profesional”.
- Por la crisis global de los recursos fiscales de los Estados, lo cual ha conducido a procesos de Reforma del Estado orientados principalmente a la restricción del gasto público y al desarrollo de una gestión pública orientada a la eficiencia.

La “gerencia pública” moderna requiere para su desarrollo un marco institucional especial que incluya los siguientes elementos (Longo, 2002:8-12):

1. Los gerentes públicos se encuentran sujetos al mandato político y su accionar responde a un entorno autorizante (stakeholders).
2. Los gerentes públicos actúan bajo un marco contractual basado en resultados, también denominados “contratos o acuerdos de gestión” cuya finalidad es generar “valor público”.
3. Los gerentes públicos disponen de cierto grado de autonomía o discrecionalidad para tomar decisiones. De esta manera asumen ciertas funciones estratégicas de los órganos políticos y de las tecno-estructuras.
4. Los gerentes públicos se sujetan a un sistema de control y de rendición de cuentas que está asociado a los contratos de gestión.
5. Los gerentes públicos se benefician de un régimen de incentivos laborales, que comprenden premios y sanciones de acuerdo a su rendimiento y el logro de resultados.

Con la finalidad de construir un modelo de “management público” se ha reconocido la importancia de implementar en un horizonte de 10 años los principios de las “cinco R” (Lawrence R. y Thompson, 1999:1-2), las cuales se describen a continuación:

1. Reestructuración: Se busca “eliminar de la organización todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado al público”, especificando las funciones del gobierno, sus prioridades, suprimiendo las funciones duplicadas, reteniendo los empleados valiosos, manteniendo la calidad del servicio, reduciendo el déficit fiscal y controlando el gasto público.
2. Reingeniería: Se promueve la tecnología del mejoramiento de los procesos, a través de la informática y eliminando el “papeleo” innecesario.
3. Reinención: Se busca generar una “cultura del espíritu empresarial” que favorece la introducción de la planificación estratégica de largo plazo centrada en resultados y las necesidades del “cliente-ciudadano”.
4. Realineación: Se busca el “cambio hacia el interior de la organización”. Para ello será necesario establecer nuevas responsabilidades y alinear la organización y la gestión del personal al logro de los objetivos institucionales.
5. Re-conceptualización: Se busca crear una “visión compartida sobre el futuro” y generar un “aprendizaje organizacional”.

En relación a los procesos de captación, selección y desarrollo de los “gerentes públicos”, en los diferentes países estas funciones se ha encargado a agencias gubernamentales creadas con tales propósitos, tales como el “Senior Civil Service” del Reino Unido (1996), el “Senior Executive Service” de EUA (1978), la “Dirigenza Pubblica” de Italia (1993) o el “Alto Servicio Civil” de Holanda (1995). En estos países, se ha optado por un proceso mixto de reclutamiento de gerentes públicos que combina el acceso de ejecutivos procedentes del sector privado y de profesionales que proceden del sector público. En el Perú, estas funciones las realiza la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR (2008).

Al respecto, se distinguen dos tipos de sistemas de reclutamiento, por un lado un sistema de empleo abierto a postulantes externos, para puestos específicos y muchas veces bajo un régimen laboral privado; y por otro lado, un sistema de carrera pública accesible al inicio a postulantes externos y en los siguientes niveles directivos sólo por promoción interna. Asimismo, los diferentes esquemas de servicio civil se orientaran a lograr cuatro objetivos: Acceso abierto y transparente; promoción según el merito; integridad, objetividad e imparcialidad; y no politización (MEF, 2003: 24-26)

III. VALOR PÚBLICO GENERADO POR LA GESTIÓN PÚBLICA

El concepto de "valor público" fue retomado por Mark Moore en 1995 cuando publicó su libro "*Creating Public Value. Strategic Management in Government*", en el cual afirma que "el objeto del trabajo directivo en el sector público es crear valor público, del mismo modo en que el del trabajo directivo del sector privado es crear valor privado" y que la sociedad liberal persiste en la idea errónea de un Estado improductivo, al cual sólo se recurre para llenar los vacíos que deja el libre mercado (Moore, 1999: 60-61)

El valor público es parte de una "cadena causal larga e incierta iniciada por la intervención gubernamental" donde los procesos políticos arbitran el valor público, al igual que las decisiones de consumo arbitran el valor privado. Para pensar el valor público es necesario integrar la dimensión política (evaluar las expectativas políticas), la dimensión sustantiva (evaluar la eficacia y la efectividad) y la dimensión administrativa (evaluar viabilidad operativa) (Moore, 1999: 47, 71, 73).

Para el análisis del valor público se puede recurrir al "triángulo estratégico", para lo cual se deberán aplicar las siguientes pruebas de verificación (Moore, 1999: 48):

1. Tener como objetivo la creación de valor público (propósito).
2. Ser legítima y políticamente sostenible (si recibirá apoyo político y legal de su entorno autorizante).
3. Si es viable administrativamente y operativamente (capacidad operativa interna y externa para su producción)

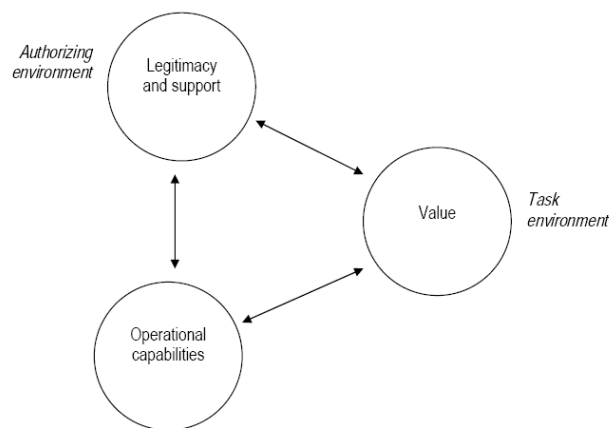


Figure 1: The 'strategic triangle' (Moore 1995)

Bajo estas premisas queda claro que el gerente público deberá establecer acciones para maximizar el grado de alineación entre los tres elementos estratégicos que rara vez están alineados en su estado natural, ya sea persuadiendo a los actores, o negociando la propuesta de valor con los intereses de cada grupo y/o adaptando los objetivos a las capacidades institucionales. Esta negociación es posible debido a la posición clave que ocupa el gerente público en la intersección de los propósitos, el entorno político y los medios operativos (Alford, 2008:4-5).

El valor público presenta las siguientes implicancias (Alford, 2008: 7,13):

- a) El valor público incluye, pero no se limita a los bienes públicos y maximiza el bienestar público.
- b) El valor público abarca no sólo los productos sino también los resultados.
- c) La Ciudadanía determina lo que es valioso, su cantidad y su distribución.
- d) El valor público es una “meta referencial” o “marco de marcos”

Los gerentes públicos al ocupar la “franja directiva” del sector público deberán tener por misión la creación de “valor público” en las siguientes tres esferas (Moore, 1999:48):

1. Gestión Estratégica: Produce ideas innovadoras y reformula la misión.
2. Gestión del Entorno Político: Negocia con su entorno autorizante (autoridades, ciudadanos, grupos sociales, etc.) para obtener legitimidad, autorización, colaboración o recursos para cumplir con sus objetivos.
3. Gestión Operativa: Conduce organización de manera eficaz y eficiente.

Muchas veces los gestores públicos se encuentran presionados políticamente para atender en el corto plazo necesidades que son urgentes e impostergables, teniendo que optar por intervenciones cuya efectividad no es sostenible en el tiempo. Si analizamos las dos variables en la “Matriz de Efectividad Sostenible” (Hintze, 2003: 5) se podrán identificar cuatro posibles situaciones: i) Efectos inmediatos no sostenibles; ii) Intervenciones con efectividad sostenible; iii) Fracaso en la asignación de los recursos; y iv) Efectos moderados sostenibles que se concentran en generar capacidades.

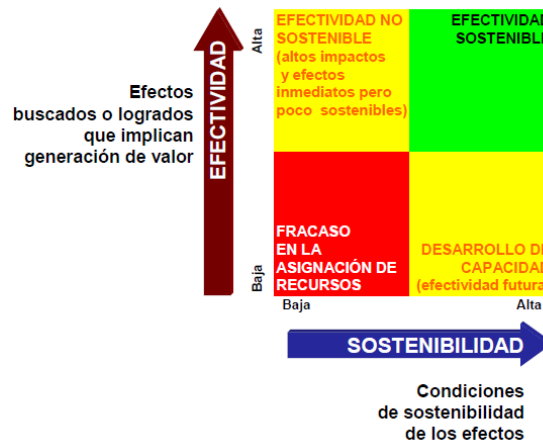


Figura 2: Matriz de Efectividad Sostenible (Hintze, 2003:5)

De otro lado, podemos evaluar el desempeño al relacionar la eficacia (resultados) y la eficiencia (procesos), tanto en el plano estratégico (fines) como en el nivel operativo (productos). Esta relación se puede analizar a través de la “Matriz de Desempeño Institucional” (Hintze, 2003:22), encontrándose cuatro escenarios posibles: i) Gestión exitosa con alta eficiencia y eficacia; ii) Eficientismos con alta eficiencia pero pobre eficacia; Eficacismo con alta eficacia pero pobre eficiencia; y Gestión fracasada con pobre eficacia y pobre eficiencia.

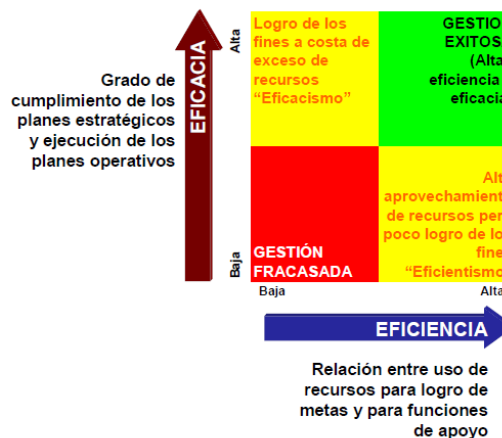


Figura 3: Matriz de Desempeño Institucional (Hintze, 2003:22)

IV. LA GESTIÓN PÚBLICA MODERNA EN EL SECTOR SALUD

En el Perú el sector salud ha transitado por varios procesos incompletos de reforma del Estado, cada cual enfatizando diversos aspectos de la administración pública, pero siempre relacionados con la eficiencia económica del Estado, indispensable pero no suficiente para cumplir con las metas intrínsecas del sector. Por ello, la ciudadanía ha visto con recelo los cambios organizacionales y el uso de mecanismos de gestión tomadas del sector privado por el temor de un acercamiento peligroso a la privatización de los servicios de salud.

También se ha vivido los últimos años un acelerado proceso de descentralización en el sector salud que ha enfatizando la transferencia administrativa de las funciones sectoriales hacia los niveles sub nacionales; lo cual ha generado muchos vacíos, duplicidades y errores en la organización sanitaria, al forzar el paso de una gestión centralizada (monopolar) hacia una gestión descentralizada (multipolar). Adicionalmente, se ha sumado el proceso de Aseguramiento Universal en Salud (AUS) que a partir de un modelo de gestión segmentado (subsistemas financieros paralelos) y fragmentado (redes asistenciales superpuestas y atomizadas) crea la necesidad de dar paso a un modelo de gestión articulado (seguros públicos y privados) e integrado (redes funcionales).

Este nuevo contexto demanda que los gerentes públicos cuenten con competencias para la gestión multisectorial e intergubernamental en medio de un escenario de alta complejidad política, económica y social. Por todo ello, se hace necesario repensar el valor público que debe generar la gestión pública en el sector salud en las cuatro funciones públicas claves (regulación, financiamiento, generación de recursos y prestación); en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local); y en los tres tipos de gestión (política, gerencial y operativa).

Murray y Frenk (2000) aportan a la comprensión de la gestión pública en salud, al señalar una clara diferencia entre sus metas intrínsecas y sus metas instrumentales. Las metas intrínsecas serían tres: i) Mejorar la salud de la población; ii) Mejorar la capacidad de respuesta del sistema de salud a las expectativas legítimas de la población; y iii) Lograr la equidad en la contribución financiera. Por consiguiente, las demás metas siempre serán instrumentales. Este enfoque plantea la necesidad de repensar el rol de la autoridad de salud y de entender la rectoría como una metafunción que abarca macroprocesos que dan sostenibilidad al sistema de salud; y por lo tanto un valor agregado.

El Ministerio de Salud sigue gestionando bajo el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del año 2005, que fue desarrollado antes de que concluyera la transferencia de funciones a los gobiernos regionales, por lo cual carece de instrumentos legales para normar, supervisar y fiscalizar a los otros niveles de gobierno. Al respecto, se requiere una adecuada delimitación de competencias entre los tres niveles de gobierno, la aprobación de

un nuevo ROF que afiance la función rectora y financiadora, la incorporación de gerentes públicos en los procesos claves; y el desarrollo de un nuevo marco normativo que facilite la articulación e integración con los otros actores.

Se espera que los gobiernos regionales asuman adecuadamente la función prestacional, por ello deben priorizar aquellas áreas técnicas y administrativas que por su complejidad requieren de gerentes públicos. Debe señalarse que la Ley 27902 señalaba que los cargos de directores sectoriales regionales eran cubiertos por concurso público, sin embargo, ante la presión política de los presidentes regionales de entonces, se promulgo la Ley 28926, por el cual se autorizó la designación política de estos directivos. Con el tiempo, la gestión en cada Dirección Regional de Salud (DIRESA) se debilitó, ya sea por la alta rotación de sus directivos o por adolecer de competencias adecuadas. Para contrarrestar esta situación, se sugiere que los cargos directivos de segunda línea (órganos ejecutivos) se cubran con gerentes públicos y el cargo de director general se cubra por designación política directa.

En el nivel operativo, se cuentan con unidades productoras de servicios de salud de distinta magnitud, que van desde un hospital hasta un centro o puesto de salud. En todos ellos, existe un escenario complejo donde confluyen usuarios, ciudadanos y otros públicos interesados conocidos como stakeholders (gobierno regional, municipalidad, frentes de defensa, grupo de pacientes, sindicatos, cuerpo médico, cooperantes, etc.). En cualquier caso existen elementos conceptuales y metodológicos de la nueva gestión pública que pueden ser aplicados a este nivel y que pueden ayudar a lograr un adecuado equilibrio entre la “eficiencia administrativa” y la generación de “valor público”.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) , en los últimos años, ha incorporado en la gestión presupuestal de los establecimientos de salud públicos el uso de la metodología del Presupuesto por Resultados (PpR), lo cual ha devenido en el uso más racional y eficiente de los recursos públicos y su alineamiento a los objetivos sanitarios nacionales, priorizando aquellos Programas Presupuestales Estratégicos relacionados con la disminución de la desnutrición, la salud materna infantil y la prevención de ciertos daños. Sin embargo, no desarrolla en su totalidad el enfoque de la “Gestión por Resultados” que además requiere de otras herramientas de gestión y la participación de gestores públicos calificados. Por ello, ya se observa en muchas DIRESAs la distorsión en la gestión sanitaria, penalizando aquellas actividades que no están vinculadas al PpR, pero que constituyen servicios públicos que deben seguir ofertándose a la comunidad.

V. CONCLUSIONES

La Nueva Gestión Pública o Gestión Pública Moderna es una tendencia surgida en las reformas de Estado de segunda generación, que enfatiza la creación de valor público y ofrece la posibilidad de utilizar recursos conceptuales y metodológicos del sector privado aplicados al sector público, siempre que estos se adapten a las necesidades y condiciones reales en que opera el Estado. En el sector salud, la creación de valor público está estrechamente relacionada con el logro de las tres metas intrínsecas del sistema de salud (mejoramiento de la salud pública, fortalecimiento del sistema de salud y expansión de la equidad en la contribución financiera), cuyo cometido debe traducirse en las cuatro funciones claves de salud, debe aplicarse en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) y debe desarrollarse en los tres tipos de gestión (política, gerencial, operativa).

Es evidente que el valor público se genera en una cadena causal que entrega productos intermedios que se eslabonan hacia el logro de las metas intrínsecas. Pero, además, esta cadena funciona siempre que el sistema brinde las condiciones apropiadas (legitimidad, financiamientos, aprobación) y los procesos cuenten con los insumos y recursos necesarios para garantizar la operación de esta cadena de valor. En ese sentido, cada vez que se incorpore una intervención pública, esta deberá ser sometida a la prueba de verificación del “triángulo estratégico” para medir su valor público, su legitimidad y soporte, y la capacidad operativa que se dispone para su producción. Además, podrá medirse el desempeño (eficacia-eficiencia) o la efectividad (efectividad-sostenibilidad) de la intervención.

La “franja directiva” de las instituciones del Estado deberá incorporar en sus filas -cada vez más- a los gerentes públicos, los cuales requieren un marco legal específico que promueva la selección basada en los meritos y en las necesidades institucionales, un adecuado sistema remunerativo con incentivos laborales económicos y no económicos, un marco contractual basado en resultados y una carrera pública flexible que permita la movilización laboral y la especialización calificada. Si bien, el país ha dado pasos importantes al crear la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), queda claro que falta mucho camino por recorrer. Al respecto, en el corto plazo y a nivel sectorial, debería seguir aportándose a la discusión de lograr un apropiado modelo de gestión pública intergubernamental, multisectorial, basado en resultados.

BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA (2007). Guías temáticas. Reformas claves para un Estado en Buen Estado. Guía N° 3, La reforma del Empleo Público. El Servicio como profesión, Lima: A.C. Transparencia, 41 pp.
- ALFORD, John y Janine O'FLYNN (2008). Public Value: A stocktake of a concept. Paper presentado en el Twelfth Annual Conference of the International Research Society for Public Management. En: http://www.crawford.anu.edu.au/pdf/staff/janine_oflynn/alford%20oflynn%20stocktake.pdf.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (2001) Reforma de la nueva gestión pública: Ahora en la Agenda de América Latina. Paper presentado en la conferencia organizada por Hellmutt Wolman, “Evaluando la nueva gestión pública en el mundo”, Río de Janeiro. En: https://www.u-cursos.cl/ingenieria/2007/2/IN74A/1/material_docente/bajar?id_material=154531.
- ECHEVARRÍA, K. y MENDOZA, X. (1999). Capítulo 1. La Especificidad de la Gestión Pública: El Concepto de Management Público. En: Losada i Marrodán, Carlos (Ed.). ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington, D.C.: BID, pp. 15-46.
- GARCÍA CHOURIO, José Guillermo (2003). “De la primera a la Segunda generación de Reformas del Estado en América Latina: Giro Ideológico y Cambio Conceptual”. En: Cuadernos de Economía, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Vol. XXII, N° 38, pp. 95-125.
- HINTZE, Jorge (2003). Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público (2003). Paper presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá. En: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE%20Jorge%20-%20Instrumentos%20de%20evaluacion.pdf>.
- KETTL, Donald (1997) “The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links”. En: Journal of Policy Analysis and Management, Washington, D.C. : Association for Public Policy Analysis and Management, Vol. 16, No. 3, 446-462.
- LONGO, Francisco (2002) Institucionalizar la Gerencia Pública: retos y dificultades. Paper presentado en el 1er Congreso Catalán de Gestión Pública, Barcelona. En: <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Institucionalizar%20la%20gerencia%20publica.pdf>.
- LAWRENCE, R. y THOMPSON, F. (1999) “Un Modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la Reforma de los Sectores Públicos y Privados”. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas: CLAD, No. 15, pp.1-26.

- LOPEZ, Andrea (2003) “La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual”. En: Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública, Documento N° 68, 28 pp.
- MOORE, Mark (1999) [1995]. Gestión Estratégica y creación de Valor Público en el sector público. Traducción de Xavier Castanyer, Barcelona: Ed. Paidós Ibérica, 438 pp.
- METCALFE, Les (1999). Capítulo 2. “La Gestión Pública: De la imitación a la innovación”. En: Losada i Marrodán, Carlos (Ed.). ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington, D.C.: BID, pp. 47-68.
- MINSA/DGDRH (2010). Manual de Autoformación. Módulo “Gobierno en Salud”. Programa de especialización en gobierno y gerencia en salud – PREG. Lima: DGDRH, 404 pp.
- MURRAY, Christopher y Julio FRENK (2000). Sistemas de Salud. Un marco para evaluar el desempeño de los sistemas de salud. En: Boletín de la Organización Mundial de la Salud, recopilación de artículos N° 3. Washington D.C.: OMS, pp. 149-162.
- Presidencia de la República (2009). Decreto Supremo N° 047-2009-PCM. Aprueba el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009”. Publicado el 24 de julio 2009.
- Presidencia de la República (2010). Decreto Supremo N° 004-2010-PCM. Aprueba el “Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales”. Publicado el 12 de enero 2010.
- PULIDO, Noemí (1999). El proceso de identificación de las necesidades prioritarias de capacitación gerencial en el sector público. Paper presentado al XIII Concurso de Ensayos del CLAD “Las Transformaciones Necesarias en la Capacitación de Servidores Públicos para un Estado en Transformación”, Caracas. En: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/PULIDO%20Noemi%20%20Las%20transformaciones%20necesarias.pdf.a>