Estudios y Documentos

MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: EL CAMINO A SEGUIR

OCDE

INAP

INAP

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: EL CAMINO A SEGUIR

Colección: ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

FICHA CATALOGRÁFICA

[Modernising Government: The Way Forward. Español] La modernización del Estado: el camino a seguir / Organización de Cooperación y Desarrollo Económico; traducción de Sonia Piedrafita Tremosa - Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006 - 268 p.; 24 cm - (Estudios y Documentos).
Traducción de: Modernising Government: The Way Forward.
NIPO: 329-06-018-6.

1. Modernización - Reforma Administrativa. I. España. Instituto Nacional de Administración Pública. III. OCDE. IV. Piedrafita Tremosa, Sonia, trad.
35.077

Primera edición: Agosto 2006

Catálogo General de Publicaciones Oficiales
http://publicaciones.administracion.es

Publicado originalmente por la OCDE en inglés y en francés bajo los siguientes títulos:
Modernising Government: The Way Forward
Moderniser l'État: La route à suivre
© 2005 OCDE
Reservados todos los derechos

© 2006 Instituto Nacional de Administración Pública para esta edición en español
© De la traducción: Sonia Piedrafita Tremosa

Publicado en virtud de acuerdo con la OCDE, París.
La calidad de la traducción española y su coherencia con el texto original es responsabilidad del Instituto Nacional de Administración Pública.

Edita:
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
www.inap.map.es
NIPO: 329-06-018-6
Depósito Legal: M-35651-2006
Fotocomposición e impresión: Rumagraf, S.A.

O.T. 42836

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: EL CAMINO A SEGUIR

Traducción de
Sonia Piedrafita Tramosa

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)
MADRID, 2006

LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN ECONÓMICA Y EL DESARROLLO

La OCDE es un foro genuino donde los gobiernos de 30 democracias trabajan juntos para abordar los desafíos económicos, sociales y medioambientales de la globalización. La OCDE está también a la vanguardia de los esfuerzos por entender y ayudar a que los gobiernos respondan a los nuevos avances y preocupaciones, como el gobierno corporativo, la economía de la información o el envejecimiento de la población. La Organización ofrece un enclave donde los gobiernos pueden comparar sus políticas de actuación, buscar respuestas a los problemas comunes, identificar el «modelo a seguir» y mejorar la coordinación de las políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión de la Unión Europea participa en las actividades de la OCDE.

La editorial de la OCDE difunde ampliamente los resultados de la recopilación estadística y de la investigación que la Organización lleva a cabo sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como los acuerdos, directrices y criterios que aprueban los Estados miembros.

Este trabajo se publica bajo la responsabilidad de la Secretaría General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de la Organización o de los gobiernos de los Estados miembros.

Publicado en francés con el título: *Moderniser l'État: La route à suivre*
Y en inglés con el título: *Modernising Government: The Way Forward*

ÍNDICE

Pág.

PRESENTACIÓN A LA EDICIÓN EN ESPAÑOL 15

PRÓLOGO 19

RESUMEN EJECUTIVO 21

EL ESTUDIO 27

INTRODUCCIÓN 29

I. UNA ADMINISTRACIÓN ABIERTA 43

1. Introducción 43
2. ¿Qué es una «Administración abierta»? 44

2.1. Los principios en la práctica 45

3. La demanda de una Administración abierta 46

3.1. La restitución de la confianza pública 46
3.2. Más y mejores organismos de control 47

4. La contribución de la Administración abierta al buen gobierno 48

4.1. La apertura: un valor democrático importante 49
4.2. La apertura: su impacto en la economía y en el funcionamiento del gobierno 49

5. Fuentes potenciales de oposición a la Administración abierta 50

5.1. La defensa del *statu quo* 51

Pág.

5.2. Cómo reducir la oposición: aplicación de iniciativas, sanciones y liderazgo 51

6. Mecanismos de apertura de la Administración 52

6.1. La exposición de la Administración al escrutinio público 53
6.2. Facilitar el acceso a la Administración 56
6.3. La mejora de la receptividad de la Administración 59

7. La Administración abierta y el control 61

7.1. Garantizar la fiscalización externa rigurosa 61
7.2. Establecer oficinas del Defensor del Pueblo 62
7.3. Reforzar el control parlamentario 62
7.4. El papel de vigilancia de otras entidades 63

8. La Administración abierta en perspectiva 64

8.1. Evolución de la Administración abierta 64
8.2. Implantación de una Administración abierta: lecciones desde la diversidad 64

9. Futuros retos: conocer los límites de una Administración abierta 65

9.1. Asegurarse de que la confianza pública aumenta, y no disminuye 69

10. Resultados y conclusiones 70

II. LA MEJORA DEL RENDIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO 73

1. Introducción 73
2. ¿Qué es el «rendimiento» en la Administración pública? 74
3. El presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento ... 76
4. Enfoques nacionales para la implantación del presupuesto por resultados y de la gestión del rendimiento 78

4.1. Fases diferentes 78
4.2. Diversos objetivos 79
4.3. Varios enfoques 79
4.4. Puesta en práctica 80

Pág.

5. ¿Cuál es el estado de la cuestión? 82

5.1. Información sobre rendimiento y objetivos en la documentación y en la elaboración del presupuesto 82
5.2. Tendencias actuales en el presupuesto por resultados . 83
5.3. Tendencias actuales en la gestión del rendimiento 85

6. La obligación de rendir cuentas a los ciudadanos 87

6.1. Control externo del rendimiento 88
6.2. Resumen de tendencias 89

7. Por qué es importante el contexto 90

7.1. Un enfoque global del conjunto del gobierno y la Administración: la modificación de la conducta de los actores clave 91
7.2. Motivar a los políticos para que utilicen la información del rendimiento de la Administración 92

8. Limitaciones y tensiones 96

8.1. Indicadores de rendimiento: una fuente más de información 96
8.2. No todo puede medirse 96
8.3. Limitaciones de coste, capacidad y tiempo 97

9. Retos futuros 97

9.1. Medición 98
9.2. Definición y utilización de los objetivos 98
9.3. Retos en la utilización del presupuesto para mejorar el rendimiento 99
9.4. Cambios de conducta y culturales 100

10. Resultados y conclusiones 102

III. LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS 105

1. Introducción 105
2. ¿Qué son la rendición de cuentas y el control? 107

Pág.

3. ¿Cuáles son las tendencias del control? 109
4. ¿Cómo han abordado los países estos cambios? 111

4.1. Cambios en los sistemas internos de control 114
4.2. El control interno es básicamente de carácter financiero 114
4.3. Superar el control estrictamente financiero 114
4.4. Coordinación del control interno 117
4.5. El control *a priori* sigue siendo importante 117
4.6. La informaciión sobre el control interno 118
4.7. La fiscalización del sistema de control externo 118
4.8. Independientes, ¿hasta qué punto? 119
4.9. Diferencias en el alcance de la fiscalización 120
4.10. La fiscalización del rendimiento por las EFS 120

5. Retos futuros 124
6. Resultados y conclusiones 126

IV. LA REDISTRIBUCIÓN Y LA REESTRUCTURACIÓN: LA MAQUINARIA PESADA DE LA REFORMA 131

1. Introducción 131
2. ¿Cuáles son los diferentes tipos de reestructuración? 132
3. ¿Por qué cambiar la estructura organizativa de la Administración? 133
4. Evolución del número, tamaño y funciones de los ministerios 134

4.1. El cambio de la distribución funcional de los ministerios 134
4.2. El cambio en el número y el tamaño de los ministerios 135

5. La creación de agencias y organismos autónomos: un instrumento de reforma 136
6. Las principales tendencias en la descentralización funcional del Estado 138

6.1. Autoridades reguladoras independientes 140

7. ¿Un circo organizativo? 141
8. ¿Cómo han funcionado las agencias y los organismos autónomos? 144

8.1. Cuáles son los nuevos retos para la gobernanza 145

Pág.

9. Equilibrar los beneficios y los riesgos del cambio organizativo 148
10. Utilización del presupuesto para la reestructuración y redistribución estratégicas 149
11. Resultados y retos futuros 154

V. EL USO DE MECANISMOS DE MERCADO EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS 157

1. Introducción 157
2. ¿Qué son los mecanismos de mercado? 158
3. La subcontratación 159

3.1. Actividades subcontratadas 161
3.2. Cuestiones clave 163
3.3. Conclusión 168

4. Concesiones 169

4.1. La transferencia del riesgo 172
4.2. Financiación 173
4.3. Conclusión 174

5. Bonos 175

5.1. El uso de bonos 176
5.2. Cuestiones clave 182

6. Resultados y retos futuros 184

VI. LA ORGANIZACIÓN Y LA MOTIVACIÓN DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS: MODERNIZAR EL EMPLEO PÚBLICO 187

1. Introducción 187
2. ¿Cuáles son las características especiales del empleo público? 188

2.1. ¿Qué es la función pública? *(civil service)* 188
2.2. ¿Cuáles son las características distintivas de la función pública? 189

3. Intentos de reducción del empleo público 190

3.1. Reducciones de personal: un panorama marcado por la diferencia 190

Pág.

3.2. Distintos enfoques en la reducción del empleo público 193

4. La naturaleza cambiante de los sistemas de empleo público . 195

4.1. Tipos de sistemas de empleo público 195
4.2. Un panorama en transformación 196

5. La delegación de la dirección de los recursos humanos: el aumento de la flexibilidad gestora 198

5.1. El papel cambiante de los órganos centrales de recursos humanos 199
5.2. Relaciones entre los órganos centrales de recursos humanos y los otros ministerios y organismos públicos .. 200

6. La individualización: contrato laboral, responsabilidad, salario y productividad 202

6.1. La individualización de los contratos de empleo: contratos temporales/fijos 203
6.2. La gestión del rendimiento organizativo y el desempeño individual 205
6.3. La relación productividad-salario 207

7. La gestión de la alta dirección 210
8. Resultados y retos futuros 214

VII. MODERNIZACIÓN: CONTEXTO, LECCIONES Y RETOS ... 217

1. Introducción 217
2. Lecciones técnicas sobre los diferentes instrumentos de reforma 217

2.1. Administración abierta 218
2.2. Mejorar el rendimiento y el control 219
2.3. Redistribución y reestructuración 221
2.4. La evolución del empleo público 223
2.5. Mecanismos de mercado 224

3. El contexto importa: ¿pueden los gobiernos aprender unos de otros? 225

3.1. Las estructuras organizativas 226

Pág.

3.2. El presupuesto 227
3.3. El empleo 228
3.4. La rendición de cuentas y el control 228
3.5. El rendimiento 228

4. Lecciones estratégicas: mejorar la base empírica 229

4.1. Mejorar el aprendizaje mutuo a nivel internacional 232

5. Conclusión 234

ANEXOS 241

Anexo A 241
Anexo B 242
Anexo C 244
Anexo D 245

BIBLIOGRAFÍA 259

PRESENTACIÓN A LA EDICIÓN EN ESPAÑOL

Estas páginas iniciales del libro *La modernización del Estado: el camino a seguir* me ofrecen la oportunidad de compartir unas breves reflexiones sobre el futuro de las Administraciones públicas del siglo XXI, cuyo objetivo primordial debe estar centrado, de forma inequívoca, en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Una Administración pública eficaz, transparente y democrática es fábrica de libertades y garantía de derechos para una sociedad, y por tanto representa una pieza fundamental para el desarrollo de democracias sólidas y prósperas. La velocidad con la que se desarrollan los acontecimientos, en un entorno cada vez más dinámico e interconectado, genera problemas que es necesario resolver sin dilaciones. Y nadie puede discutir que resulta conveniente que esa resolución se realice de forma consensuada y participada entre todas las personas y organizaciones implicadas. Por ello, la Administración pública es una herramienta fundamental en la vertebración de las sociedades modernas, ya que tiene la responsabilidad principal en la creación de los mecanismos que nos permitan buscar soluciones conjuntas a los problemas que se plantean.

Las Administraciones públicas deben, pues, ajustarse a los cambios del entorno en el que operan, a las nuevas realidades sociológicas, políticas, culturales o económicas. Pero, para lograrlo, es necesario desarrollar una buena base de información en materia de reforma y modernización administrativa, conocimiento indispensable que constituye un factor estratégico del proceso de desarrollo económico y social de cualquier país o región. Hay que realizar, por tanto, un esfuerzo imprescindible para compartir saberes y experiencias entre diversos países, y para ayudarse mutuamente en la búsqueda de fórmulas que mejoren las condiciones de vida de la ciudadanía.

Son estos planteamientos los que han dado origen al contenido de este libro, que realiza una retrospectiva sobre la modernización del sector público en las

últimas dos décadas en diversos países de nuestro entorno, bajo la dirección de los expertos de la OCDE. Esta organización es un foro único donde los gobiernos de 30 democracias trabajan juntos para afrontar los desafíos económicos y sociales que plantea la globalización, comparando experiencias políticas, buscando respuestas a problemas comunes e identificando buenas prácticas. En el año 2002, el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE realizó una revisión de las iniciativas desarrolladas en varios países para modernizar el gobierno. Esta publicación es fruto de ese esfuerzo, de los intercambios realizados en conferencias y grupos de trabajo plurinacionales, destinados a lograr un repositario transversal de conocimientos y opiniones entre expertos en el campo de la Administración pública.

Después de dos años de actividades de estudio y análisis multidisciplinar, este libro destaca los puntos de mayor interés a tener en cuenta respecto a los esfuerzos modernizadores de la Administración pública. El estudio pone particular énfasis en los aspectos clave que han marcado las reformas en la mayoría de los casos estudiados. De ese modo, resalta la importancia de factores como la gobernanza pública, la utilización de nuevas tecnologías, la ordenación de los recursos humanos y las relaciones de control, apertura y cooperación con la sociedad actual.

Una de las conclusiones más interesantes del estudio es que, tras estos veinte años de reformas, los gobiernos tienen un papel cada vez más relevante en sus sociedades. Es decir, que, frente a la supuesta retirada del Estado que algunos preveían, la realidad ha demostrado que los gobiernos y las Administraciones públicas siguen siendo no sólo útiles, sino incluso vitales para que se encuentren soluciones a los nuevos problemas económicos y sociales.

Ahora bien, la naturaleza de las Administraciones públicas ha variado, para atender adecuadamente las necesidades de los ciudadanos, desarrollando, por ejemplo, modos de gestión mixtos con el sector privado o la propia sociedad. Por ello, los esquemas de control y de responsabilidad por resultados obtenidos en la gestión pública han evolucionado de forma diferente y adaptada a las peculiaridades de las sociedades en las que rigen, tal y como se recoge en las buenas prácticas que el estudio ha identificado en varios países.

Sin embargo, el estudio ha permitido identificar, en lo que supone seguramente la parte más valiosa de este libro, el denominador común de un conjunto de seis políticas públicas de gestión claves para una modernización exitosa de la Administración pública: la transparencia del gobierno, la consecución de resultados, el control y la responsabilidad por la actuación, la reestructuración organizativa, el uso adaptado de mecanismos de mercado, y la modernización del empleo público.

Estas conclusiones pueden servirnos como referentes para el debate, la reflexión y el estímulo de la modernización de la Administración pública en nuestro país, de manera que podamos cerciorarnos de que nuestro esfuerzo reformador va a dar el mejor resultado posible en cuanto al servicio a los ciudadanos y a la coordinación de los distintos órganos de las Administraciones públicas. Y es que, en este momento de nuestra historia democrática, nos encontramos ante una buena oportunidad de fomentar el debate y los espacios de reflexión en las materias relativas a nuestra arquitectura administrativa, al tiempo que estamos inmersos, como todos los demás países, en un entorno social y político que la globalización hace cada vez más cambiante y complejo.

En este sentido, publicaciones como este volumen representan un apoyo de gran valor para la reflexión y la investigación sobre las Administraciones públicas. Pero este proceso de reflexión no debe ser una actividad aislada, entendida como un fin en sí misma; antes bien, debe formar parte de un proceso general de toma de conciencia y sensibilización cívica. Mediante la creación y difusión de conocimientos originales, sistematización de datos y análisis de casos, se puede contribuir al fomento de la participación de la ciudadanía en los quehaceres públicos, al tiempo que se ayuda a los profesionales de la función pública y a la propia Administración a llevar a cabo una actuación más eficiente.

Tal y como sabemos, la mejora de la Administración pública es un proceso siempre en desarrollo, que requiere del esfuerzo de todos los que trabajan en el sector público, y también de la colaboración de los propios ciudadanos. Pero es el gobierno el que tiene la responsabilidad de tomar la iniciativa en esta labor, a partir de un compromiso firme y decidido con la calidad de los servicios públicos. Una democracia avanzada debe disponer de unos servicios públicos eficaces y eficientes, que aseguren la igualdad de oportunidades entre las personas y les garanticen el pleno ejercicio de sus derechos y libertades constitucionales.

Por ello, el gobierno español está llevando a cabo una serie de medidas para mejorar y modernizar la Administración, y para ponerla a la altura de los ciudadanos. Se está modernizando el modelo organizativo de la Administración General del Estado, a través de la implantación del modelo de Agencias Estatales. Se va a impulsar el sistema de fijación de objetivos y de evaluación de resultados mediante la creación de la Agencia de Evaluación de los Servicios y Políticas Públicas. Se ha modernizado el modelo de empleo público con el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público. Se ha realizado un esfuerzo de simplificación de los procedimientos administrativos, que incluye la eliminación del papel en las relaciones con la Administración. Y se ha acometido un esfuerzo por emplear en todo su potencial las nuevas tecnologías de la información, mediante iniciativas como la implantación del DNI electrónico, la puesta en marcha de la red de oficinas integradas Red 060, que ofrece una ventanilla única administrativa a los ciudadanos, y el desarrollo de una red de comunicacio-

nes seguras que sirve de plataforma tecnológica para la coordinación de todas las Administraciones, la llamada Plataforma SARA. Todas estas actuaciones son la mejor prueba de que el gobierno español ha convertido el desarrollo de la Administración electrónica en una prioridad real.

En conclusión, la modernización de nuestras Administraciones públicas es una tarea necesaria y posible, compleja y beneficiosa. La publicación que aquí se presenta es un paso más en este esfuerzo, que ha de ser de todos. Porque, tal y como indica el título de este libro, la modernización y la adaptación de la Administración a los tiempos en los que actúa es una cuestión siempre en evolución, un camino hacia adelante que todos debemos recorrer.

Julio de 2006

JORDI SEVILLA SEGURA
Ministro de Administraciones Públicas

PRÓLOGO

En 2002, la Comisión de Gobernanza Pública de la OCDE puso en marcha un estudio de las iniciativas de los países miembros diseñadas para modernizar el gobierno y la Administración. Se organizaron dos congresos: *The New Public Executive* (noviembre 2003) y *Adaptative Government: New Challenges, Different Contexts, Common Values* (octubre 2004). La investigación, que duró dos años, quería realizar un estudio exhaustivo del impacto de las iniciativas de reforma, con el objetivo de ayudar a los responsables de la gobernanza pública a prepararse para el futuro. Este libro identifica los instrumentos de reforma para modernizar el sector público y presenta una revisión de la modernización del sector público en los países de la OCDE en los últimos veinte años. Define diferentes líneas de acción con el objetivo común de mejorar la capacidad de respuesta, transparencia y eficiencia del sector público.

El estudio fue dirigido por Alex Matheson y coordinado por Teresa Curristine, de la Secretaría de la OCDE. Han participado como colaboradores Jón Blöndal, Joanne Caddy, Teresa Curristine, Dirk-Jan Kraan, Odrote Landel, Alex Matheson, Elsa Pilichowski, Michael Ruffner y Joaquín Sevilla, de la Secretaría de la OCDE, y Deok-Seob Shim, antiguo miembro del personal. El trabajo ha sido revisado por un panel de expertos, de directivos públicos y de académicos: Sabino Cacéese, Benoît Chevauchez, Hiromitsu Kataoka, Pan Suk Kim, John Murria, Christopher Pollit, Chritoph Reichard, Knut Rexed y Allen Schick. El libro ha sido editado por Teresa Curristine con la ayuda de Derek Abbot.

RESUMEN EJECUTIVO

Las dos últimas décadas han sido testigos de un influjo de ideas e iniciativas nuevas en el campo de la gestión pública en los países miembros de la OCDE. El objetivo de este estudio es conocer mejor cómo han funcionado en la práctica algunas de estas ideas, analizando los instrumentos de reforma de la gestión pública más relevantes. De acuerdo con los resultados de este análisis, el estudio considera en términos más generales los cambios experimentados en la concepción de la gestión pública y la gobernanza en el mismo periodo de tiempo, con el propósito de ayudar a aquellos implicados en la elaboración de las políticas de gestión pública a prepararse para el futuro.

La transformación vino impulsada fundamentalmente por el progreso tecnológico, económico y social de la segunda mitad del siglo XX. Aunque en muchos países la tensión fiscal constituyera un desencadenante del cambio, fue más determinante el desfase que se fraguó entre el Estado y una sociedad en proceso de cambio con expectativas y demandas diferentes.

En los países de la OCDE, el Estado ejerce en la actualidad un papel más importante que hace dos décadas. Sin embargo, los problemas de las políticas públicas y los métodos para resolverlos están todavía en proceso de cambio. El Estado participa en menor medida en la prestación directa de los servicios públicos en favor de entidades privadas y organizaciones no lucrativas, al tiempo que la regulación de los mercados es cada vez mayor. La capacidad reguladora del gobierno se está extendiendo también a nuevas áreas socioeconómicas.

Tras unas décadas en las que las iniciativas públicas podían financiarse con ingresos extraordinarios, la tensión fiscal implica que los países miembros de la OCDE han alcanzado el límite de lo que pueden permitirse. A pesar de las reformas del sector público de los últimos años, la presión sobre el gasto público persiste; el Estado tiene que continuar adaptándose a las nuevas demandas sociales sin superar los límites presupuestarios.

En los últimos veinte años, los poderes públicos han mejorado la gestión del sector público. La mayor parte de las Administraciones públicas de la OCDE son ahora más eficientes, transparentes, serviciales y flexibles, y ponen un mayor énfasis en el rendimiento. En cualquier caso, las adaptaciones administrativas se encuentran inexorablemente unidas a las principales instituciones de la gobernanza. Los impulsores de la reforma necesitan ser conscientes del posible impacto de las reformas sobre otros valores públicos de mayor alcance.

LECCIONES SOBRE LOS INSTRUMENTOS CLAVES DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN PÚBLICA

Administración abierta: En los países miembros de la OCDE, la Administración es cada vez más transparente, accesible y receptiva. Este fenómeno se ha traducido en nueva legislación e instituciones y una amplia gama de medidas de políticas públicas. Hoy en día, el 90% de los países de la OCDE disponen de una Ley de Libertad de Información y un Defensor del Pueblo, y más del 50% cuentan con normas de atención al usuario.

Un desafío constante para el gobierno y la Administración pública es saber responder a las crecientes demandas ciudadanas de información y servicios más accesibles y de mayor calidad. En la actualidad, otro reto importante para los países de la OCDE ante la amenaza terrorista es preservar la transparencia y apertura de la Administración y garantizar, al mismo tiempo, la seguridad nacional y el cumplimiento de la ley.

La mejora del rendimiento del sector público: El gobierno y la Administración pública se preocupan cada vez más del rendimiento, lo que ha hecho que se aumente también la planificación formal, la elaboración de informes y el control. La mayor parte de los países de la OCDE han introducido la gestión del rendimiento y el presupuesto por resultados: el 72% incluyen en sus presupuestos datos de carácter no financiero sobre el rendimiento. Así pues, ha aumentado y mejorado la información que está a disposición de los gestores y responsables de las políticas públicas.

Los gobiernos deberían, en cualquier caso, ser cautelosos y no sobredimensionar el potencial de los enfoques orientados al rendimiento para cambiar la conducta y la cultura, ni subestimar sus limitaciones. Asimismo, este tipo de enfoques requiere una mayor flexibilidad gestora, por lo que encontrar el equilibrio adecuado entre flexibilidad y control es un reto importante, así como la incorporación de indicadores de rendimiento en los sistemas de control propios de cada país. Demasiada flexibilidad podría llevar al abuso de poder y a una mala administración, mientras que insuficiente flexibilidad podría derivar en un servicio público ineficiente y con escasa capacidad de respuesta. Debería prestarse

más atención a reducir los costes transaccionales y maximizar el uso óptimo de los controles y las motivaciones sociales.

La modernización del sistema de control y rendición de cuentas: La manera en la que los gobiernos mantienen el control sobre grandes y complejas operaciones ha cambiado en los últimos quince años como consecuencia de las innovaciones tecnológicas, el cambio en el tamaño y la estructura del Estado, y la adopción del presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento. Las principales tendencias relativas al sistema de control en los países miembros de la OCDE han sido la evolución del control *a priori* al control *a posteriori* y el desarrollo de mecanismos más estrictos de control interno. En la práctica hay un giro desde la relativa pero ineficiente certeza de comprobar la regularidad y legalidad de las transacciones individuales, hacia la relativa pero eficiente incertidumbre de verificar que el sistema funciona satisfactoriamente. El reto estriba en controlar los sistemas con un mayor nivel de delegación y con un mayor número de organismos autónomos y proveedores externos.

Redistribución y reestructuración: La creciente necesidad del gobierno de limitar el gasto público y redistribuir los recursos dentro de estos límites han convertido el presupuesto nacional en un instrumento valioso para llevar a cabo una gestión estratégica, dejando de ejercer únicamente una función de apoyo. El proceso presupuestario también se usa frecuentemente como medio para implantar reformas de gestión más generales.

La habilidad para modificar las estructuras organizativas es fundamental en la Administración moderna. Sin embargo, el cambio estructural —referido bien al desmantelamiento de las organizaciones existentes o a la creación de otras nuevas— no debería tomarse a la ligera. El desmantelamiento de organizaciones puede llevar a la pérdida de continuidad, de memoria institucional y de capacidad a largo plazo. La creación de organismos independientes más o menos autónomos dificulta la acción colectiva y la coordinación. Los gobiernos deberían analizar previamente las virtudes y los defectos de los sistemas existentes y trabajar sobre sus puntos fuertes.

El uso de mecanismos de mercado: La utilización de mecanismos de mercado es muy común en los países miembros de la OCDE, aunque existen grandes diferencias en su uso. Estos mecanismos tienen la capacidad de producir mejoras significantes de la eficiencia. En cualquier caso, la decisión de usar mecanismos de mercado tiene que tomarse caso por caso, y el diseño específico de los instrumentos utilizados es una cuestión clave para asegurar el éxito de su aplicación. Sigue siendo importante que se protejan los principios fundamentales de la gobernanza, que no se confunda el beneficio individual con el interés público y que no se debilite la responsabilidad pública ni la rendición de cuentas. El gobierno y la Administración deben conservar su margen

de actuación y libertad sobre futuras acciones por si cambian las prioridades políticas.

Modernizar el empleo público: La naturaleza del empleo público en los países de la OCDE ha experimentado grandes cambios. En muchos países, los convenios de empleo de los trabajadores del sector público se han asimilado a aquellos del sector privado por la modificación de su estatus legal y de las condiciones laborales. Las políticas de empleo con medidas individualizadas son cada vez más comunes. Éstas incluyen la aplicación de contratos y de complementos de productividad; estos últimos están siendo aplicados en dos tercios de los países miembros de la OCDE.

La implantación de este tipo de medidas puede afectar a la cultura colectiva. Los impulsores de la reforma subestimaron la dificultad de aplicar las técnicas propias del sector privado en el servicio público. Sin embargo, continuar con los tradicionales convenios de empleo público ya no era una opción viable para la mayoría de los países.

CONCLUSIONES MÁS GENERALES SOBRE GOBERNANZA Y GESTIÓN PÚBLICA

El proceso de modernización depende del contexto. Aunque todos los Estados están afectados por las tendencias generales, no existe un «remedio curativo» para la gestión pública que sirva para todos. La historia, la cultura y el nivel de desarrollo hacen que los gobiernos y las Administraciones públicas presenten características y prioridades diferentes. Se puede aprender de las experiencias de otros países para apoyar el proceso de adaptación y reforma, pero, a menos que los países sean muy similares, el aprendizaje resultará más valioso si se produce en términos de dinámicas sistémicas y no a nivel de instrumentos y prácticas específicas.

El problema actual es cómo organizar el sector público de tal forma que pueda adaptarse a las nuevas demandas y necesidades sociales sin perder la coherencia con respecto a la estrategia global ni la continuidad de los valores de la gobernanza. El Estado moderno tiene que dar respuesta a distintos grupos de ciudadanos. Pero existe un coste en términos de capacidad de la acción colectiva cuando se diversifica o fragmenta el servicio público. Los nuevos enfoques de gestión necesitan superar la contratación y la elaboración de informes para prestar atención renovada a intentar vincular el interés público y los valores y las motivaciones individuales.

Los gobiernos deben adaptarse constantemente a la evolución de la sociedad. No se trata de llevar a cabo una reforma extraordinaria y puntual, sino de

tener la capacidad de gestión de toda la Administración que permita a los poderes públicos hacer los ajustes necesarios teniendo en cuenta todo el sistema. Las políticas efectivas de gestión pública necesitan un diagnóstico claro de los problemas y la evaluación del resultado.

Las expectativas de los ciudadanos y sus demandas al gobierno no disminuyen, sino que continúan creciendo. Los ciudadanos quieren una Administración abierta, mayor calidad en la prestación del servicio, soluciones a problemas cada vez más complejos y el mantenimiento de los derechos sociales existentes. Las reformas en el sector público de los últimos veinte años han mejorado significativamente la eficiencia, pero los gobiernos de los países de la OCDE se enfrentan ahora al difícil reto de conseguir nuevos incrementos de eficiencia que les permitan financiar estas demandas crecientes al Estado del siglo XXI. En los próximos veinte años, los responsables de adoptar las decisiones van a enfrentarse a elecciones políticas difíciles. Dado que la mayor parte de los gobiernos no pueden incrementar su grado de participación en la economía, la presión recaerá en algunos países sobre los sistemas de prestaciones sociales. Estas nuevas exigencias para los diseñadores de los sistemas de gestión pública requerirán el liderazgo de directivos públicos con una elevada capacidad individual técnica, directiva y política, que piensen y planifiquen en términos colectivos, y que sepan trabajar en colaboración con otros actores.

EL ESTUDIO

El «Estudio sobre la Modernización del Sector Público» de la OCDE examina la modernización del sector público en los países miembros de la OCDE durante los últimos veinte años, con el objetivo de conocer mejor cómo han funcionado en la práctica las reformas que se han llevado a cabo.

Este estudio se llevó a cabo mediante el análisis de algunas políticas públicas fundamentales de gestión pública, siguiendo la hipótesis de que ciertas políticas de gestión pública ejercían un papel clave como impulsoras del cambio en el funcionamiento del sector público. El objetivo era estudiar las tendencias y los resultados de los siguientes instrumentos de reforma o «palancas de cambio» en los distintos países de la OCDE: Administración abierta, rendimiento, rendición de cuentas y control, reestructuración organizativa, uso de mecanismos de mercado y empleo público. Después de que el estudio se pusiera en marcha, se apreció que la naturaleza de estas «palancas» era diferente. Algunos eran impulsores del cambio; otros, consecuencia del cambio, y el «rendimiento» era una aspiración influenciada por varios de los instrumentos de gestión pública.

Este libro examina las tendencias en el uso de los seis instrumentos y su impacto en la gobernanza pública en diferentes países de la OCDE. El estudio considera estos instrumentos de reforma desde un enfoque global del conjunto del Estado, es decir, considera la Administración como un sistema interrelacionado y la perspectiva de la gobernanza. Como resultado del análisis de la interacción de las distintas políticas de gestión pública y de las dinámicas del conjunto del gobierno y la Administración, este estudio reflexiona también sobre cómo ha evolucionado la concepción de las dinámicas de la gestión pública y de la gobernanza en el periodo de análisis. Por último, identifica los retos a los que se enfrentarán los poderes públicos en un futuro y espera contribuir a que los gobiernos reflexionen sobre las formas de asegurar que las políticas de gestión pública sean coherentes, manejables y acordes a las circunstancias nacionales.

El alcance de este libro es necesariamente limitado. Examina sólo algunos aspectos de las reformas y se centra en determinadas dimensiones de la gestión pública. Por este motivo, algunas transformaciones importantes no aparecen en el estudio, como pueden ser: la transferencia de poder entre niveles de gobierno, el papel cambiante del «centro», la extensión y desarrollo de la regulación, el impacto de la comunicación electrónica y otras herramientas de información, las nuevas redes de contactos y la relación con los interesados y otras modificaciones referidas a la prestación del servicio (p. ej., la privatización). Además, la evaluación de las reformas del sector público se ve dificultada por las lagunas en la disponibilidad de los datos. Un seguimiento continuado de las reformas institucionales más importantes permitiría un análisis completo y comparativo.

INTRODUCCIÓN

LA GOBERNANZA: UN TRABAJO EN CURSO

Los 30 países miembros de la OCDE comparten los elementos fundamentales del sistema de gobierno. Éstos han sido el resultado de la evolución del Estado moderno, e incluyen: la democracia y la ciudadanía; la representatividad; una Constitución; el imperio de la ley; sistemas electorales y de partidos competitivos; una función pública; la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y la secularización*. La mayor parte de estos elementos son comunes a todos los países de la OCDE, pero se presentan combinados de diferentes maneras. Existen repúblicas y monarquías constitucionales, Estados unitarios y federales, sistemas parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales. Las asambleas parlamentarias pueden ser bicamerales o unicamerales, y pueden tener características del modelo Westminster o del Consensual. La actividad del gobierno y la Administración puede regirse por leyes administrativas o de Derecho común, con un poder ejecutivo o un Parlamento fuerte, con mayor o menor control judicial, con un tribunal de cuentas o un auditor general. El marco constitucional puede estar establecido en una Constitución escrita o derivar del conjunto de la legislación, la jurisprudencia y la práctica consuetudinaria. Los jefes de gobierno pueden ser elegidos directa o indirectamente; los ministros pueden ser elegidos o designados. Los sistemas electorales pueden utilizar modelos de representación proporcional o mayoritaria. Los poderes ejecutivo, judicial y legislativo están separados y organizados de manera diferente.

Estas diferencias formales reflejan la historia de cada nación. Y, lo que es aún más importante, ponen de manifiesto cómo las naciones se distinguen e impulsan por fuerzas culturales arraigadas en el pasado. Estas diferencias, formales y culturales, influyen en la organización y funcionamiento de la Administración pública.

---

* Obtenidos de FINER (1997).

La amalgama de estos elementos fundamentales del gobierno en los sistemas nacionales democráticos ha obtenido el reconocimiento internacional sólo recientemente —y afecta únicamente a menos de la mitad de la población mundial—. Los principios democráticos que hoy en día se dan por sentados (p. ej., sufragio para la mayoría de la población) son relativamente recientes en muchos países. Un tercio de los países miembros de la OCDE ha estado bajo regímenes no democráticos de gobierno en su historia reciente. Desde la mitad del siglo XX, el progreso más importante lo ha constituido la generalización de sistemas de gobierno constitucionales y democráticos.

La gobernanza es, así pues, un trabajo en curso. Por un lado, muchos países se encuentran todavía en la transición desde regímenes que carecían de los elementos esenciales del buen gobierno; pero, además, la idea de gobierno en sí misma está en constante evolución. El proceso de adaptación del gobierno y la Administración pública tiene que continuar en respuesta a presiones como el crecimiento del comercio nacional e internacional, la variación de la distribución competencial entre diferentes niveles de gobierno, la generalización de las nuevas tecnologías y de los medios de persuasión de masas, la permeabilidad de las fronteras nacionales, la influencia de asociaciones globalizadas de valores e intereses, y la vulnerabilidad de las sociedades libres a la amenaza terrorista.

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El término «gobierno» se utiliza para referirse a las disposiciones formales e informales que determinan cómo se toman las decisiones públicas y cómo se llevan a cabo las actuaciones públicas, desde la perspectiva de salvaguardar los valores constitucionales del país ante la transformación de los problemas, los actores y las circunstancias. La Administración pública constituye el pilar central del sistema de gobierno. Las bases del buen gobierno surgen a partir del estatus conferido a los derechos individuales, a la propiedad privada, a la intimidad, a la igualdad ante la ley, a los mecanismos de compensación, a la participación en la adopción de decisiones colectivas, y a los derechos y obligaciones como ciudadano de un Estado. En un nivel básico, estos valores son comunes a todos los países miembros de la OCDE, pero en su desarrollo reflejan la cultura nacional y ponen de manifiesto las diferencias entre naciones. Explican por qué los países miembros de la OCDE, a pesar de compartir algunos elementos del sistema de gobierno, los han combinado de distinto modo. Es necesario ser conscientes de estas diferencias contextuales para evitar caer en la trampa de buscar remedios universales a las cuestiones de gobernanza.

Las diferencias culturales se expresan en la Administración pública en áreas como la importancia relativa de los controles formales o sociales, el nivel

de cumplimiento de la normativa vigente, el prestigio del servicio público, la disposición a usar agentes comerciales en la prestación del servicio, el papel de los sindicatos, la capacidad de conseguir un consenso nacional, la tendencia al corporativismo y la capacidad de cambiar el rumbo nacional. No sólo existen diferencias entre países respecto a los elementos individuales, sino también diferencias sistémicas entre grupos de países dependiendo de su herencia histórica y cultural.

Durante el periodo de estudio se han cuestionado muchos de los supuestos sobre la responsabilidad directa de los poderes públicos como proveedores de servicios, y en algunos países ha cambiado radicalmente. El Estado se ha retirado progresivamente de la actividad comercial, la propiedad industrial y la prestación de servicios en sectores como la energía, el agua o las telecomunicaciones. Todos ellos constituyen cambios explícitos del Estado. Sin embargo, las reformas cuyo objetivo principal era mejorar la gestión también han tenido un impacto en la distribución del poder, fuera o no intencionado. Por ejemplo, la adopción de mejores normas de contabilidad por parte del poder ejecutivo puede reforzar el papel del Parlamento, al contar éste con más información y de mayor calidad sobre las cuentas públicas. Y, al contrario, la delegación de poder y funciones en agencias independientes semiautónomas puede debilitar el control parlamentario.

Como queda de manifiesto en la siguiente cita, cualquier reforma puede tener sus ventajas e inconvenientes para el conjunto del sistema. El planteamiento más apropiado depende de los problemas y riesgos específicos de ese sistema:

> «Los aspectos negativos [de la burocracia pública] pueden ser tan dispares que no hay que esperar encontrar un remedio universal eficaz para todos ellos. Más aún, los pasos que se den para mejorar alguno de ellos pueden empeorar el resto.
>
> … una Administración despolitizada puede socavar el liderazgo directivo, mientras que el fortalecimiento de los directivos políticos puede generar la sustitución de la profesionalidad por las consideraciones partidistas.
>
> Los burócratas enfrentados entre sí complican y frenan la adopción de decisiones, al igual que lo hacen las medidas para democratizar la Administración, pero la racionalización de las jurisdicciones mediante la reorganización y la modernización de los procedimientos dificulta la competencia y merma el equilibrio interno de poderes.
>
> La devolución de determinadas funciones al mercado permite superar algunas disfunciones, pero los factores que en su momento llevaron a

> las personas a solicitar la intervención del gobierno, pronto generan nuevas demandas de programas públicos; los mercados, después de todo, rara vez son perfectos.
>
> La contratación de la prestación de los servicios resuelve algunas disfunciones, pero la gestión de los contratos ha sido tradicionalmente el talón de Aquiles del gobierno, fuente de corrupción y mala administración.
>
> La planificación de las políticas públicas, su coordinación y eficiencia, se impulsan con modelos presupuestarios sistemáticos, pero, a menudo, la opinión de los analistas financieros inexpertos en otras áreas de especialización termina siendo secundaria con respecto a la de otros profesionales cualificados y experimentados.
>
> La delegación de autoridad en directivos especializados agiliza generalmente la adopción de decisiones, pero puede generar una diferencia de trato al ciudadano en circunstancias similares. Por otra parte, la centralización de la autoridad puede aumentar la coherencia de las políticas pero retrasar la acción porque el órgano central se vea desbordado por el detalle.
>
> Se alivia una molestia, pero se intensifica otra».
>
> KAUFMAN (2001: 40)

La observación de KAUFMAN también pone de relieve cómo se interrelacionan los distintos elementos de la Administración pública. Cuando el gobierno introduce cambios en una parte del sistema, obliga también a reaccionar al resto.

No todas las dimensiones de la Administración pública tienen la misma importancia. Existe una jerarquía de valores entre las actividades administrativas rutinarias y los valores colectivos que sustentan las Constituciones y mantienen a la sociedad unida a lo largo del tiempo. Una manera sencilla de representar esta jerarquía podría ser la siguiente.

Tabla 0.1. Jerarquía de valores

Importancia a corto plazo	GOBIERNO QUE RESPONDE Realiza fielmente las actividades de cada día. Satisface las necesidades de los usuarios. Se comunica con ellos y les consulta.	Las políticas existentes satisfacen las necesidades de los beneficiarios.
	GOBIERNO RESPONSABLE Sirve a los intereses de todos los ciudadanos, presta atención al impacto a largo plazo de las políticas. No genera cargas sobre las generaciones futuras. Adaptable —adopta decisiones difíciles sobre la organización y los recursos cuando es necesario. El interés colectivo está protegido frente al beneficio privado.	Está al servicio del interés colectivo.
Importancia a largo plazo	GOBIERNO LEGÍTIMO Acata la legalidad vigente por principio y en sus acciones. Trata a los ciudadanos con justicia, respeta a los individuos y a las comunidades. Mantiene el sentimiento de seguridad. La adopción de decisiones es transparente. El uso coercitivo del poder está salvaguardado. El interés colectivo está protegido frente al beneficio privado.	Mantiene y genera confianza en las instituciones públicas.

Al abordar cuestiones relacionadas con el gobierno y la Administración pública, como sucede en otras áreas de decisión, una acción encaminada a resolver un problema a más corto plazo puede tener un impacto en la legitimidad a largo plazo. Por ejemplo, una modificación del equilibrio entre la protección del individuo y el poder del Estado en respuesta a lo que se considera una emergencia de seguridad nacional puede reducir la confianza del público respecto a la adecuada protección y respeto de sus derechos. Las disposiciones para mejorar la capacidad de respuesta de los cargos directivos en los asuntos de cada día pueden mermar su libertad para dar una orientación profesional e independiente, así como su sentido de responsabilidad por el interés público.

Puede retirarse la confianza depositada en un gobierno incapaz de responder sin socavar la confianza pública en las instituciones públicas, pero si la legitimidad del Estado se deteriora, se vulnera la habilidad de la sociedad para funcionar. Así pues, no hay una línea clara entre gobernanza y gestión pública

—cualquier cambio administrativo puede tener consecuencias en el sistema de gobierno.

¿POR QUÉ HAY QUE REFORMAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

Los últimos treinta años han sido testigos de cambios muy importantes en las actitudes hacia el gobierno y la Administración pública en los países miembros de la OCDE. En las décadas posteriores a 1945, el modelo de gobierno y administración dominante era el monopolio, o casi-monopolio, en la provisión de bienes y servicios como el agua, el suministro eléctrico, el sistema sanitario, las prestaciones sociales, la educación y las infraestructuras y servicios de transporte. Aunque no fuera universalmente aceptado ni uniformemente aplicado, este modelo predominaba en el pensamiento político sobre el papel del Estado y la mejor manera de satisfacer las necesidades de los ciudadanos. El gobierno era responsable de todas las fases de la prestación del servicio público: la regulación de la acción mediante la definición de los objetivos de las políticas públicas en forma de ley u otras disposiciones normativas, la prestación de los servicios necesarios para implantar estas políticas y la financiación de los mismos por medio de impuestos.

El modelo tradicional del gobierno como proveedor absoluto de servicios no es ineficiente en sí mismo —proporcionó la base para la recuperación progresiva y sostenida en la posguerra europea, que fue de la mano de un nivel de crecimiento económico sin precedentes—. De hecho, aún sigue siendo el modelo de gobierno en algunos países de la OCDE. Sin embargo, en algunos lugares empezó a percibirse su creciente incapacidad para adaptarse a los cambios políticos, sociales y económicos. Las fuerzas que antaño lo habían impulsado —la posguerra, la reconstrucción y la determinación de evitar que las calamidades políticas, económicas y sociales del periodo de entreguerras se repitieran— habían dejado de ser importantes.

Diferentes factores —en especial el progreso social, económico y tecnológico de la segunda mitad del siglo XX— fomentaron el deseo de cambio y presionaron al gobierno y la Administración para que se adaptaran a los nuevos problemas, las nuevas competencias ciudadanas y la nueva relación entre el ciudadano y el Estado. La sociedad estaba cada vez más preocupada por la calidad del servicio público y por las posibilidades de elección. Además, no veía con buenos ojos la creciente intromisión del gobierno en la economía. En algunos países, el deseo de una reducción de impuestos se propagó por todo el espectro político. Al mismo tiempo, las alternativas privadas a los servicios públicos, en salud, educación y transporte, cada vez eran más accesibles y asequibles.

El gobierno y la Administración pública no seguían el ritmo de cambio de la sociedad y de una ciudadanía con mayor formación y más capacidades que reclamaba una modificación de los términos de su contrato social. En muchos países, la tensión fiscal y la crisis financiera fueron el desencadenante de las reformas del sector público. A partir de la década de 1980 se hizo patente que algunos compromisos ilimitados y dirigidos por la demanda del modelo tradicional estaban ocasionando una crisis financiera en algunos países. Al mismo tiempo, la necesidad de abordar el progreso tecnológico en áreas como el transporte, las telecomunicaciones y la salud imponía costes crecientes al Estado. La financiación de nuevas competencias públicas, incrementando la participación estatal en la economía nacional, había dejado de ser considerado algo políticamente correcto y económicamente sostenible.

Para algunos países, la presión sobre el presupuesto público coincidió con la apertura de la economía internacional, facilitando la libertad de movimientos de capitales y la adopción de sistemas de cambio variables para las divisas nacionales. Los gobiernos se encontraron con que su libertad para dirigir la economía nacional y determinar la dimensión y el alcance de la actividad estatal estaba cada vez más limitada por las expectativas internacionales. El gobierno ya no podía dar respuesta a los cambios sociales mediante un incremento del gasto público. Como alternativa, algunos gobiernos optaron por la reducción del sector público o la reestructuración del mismo. La dirección que tomó la reforma de la Administración pública en cada país dependió del contexto nacional.

¿CUÁL HA SIDO EL RESULTADO DESPUÉS DE DOS DÉCADAS DE REFORMA?

El papel del gobierno ha aumentado, no disminuido: Después de veinte años de reforma, el Estado está más presente en los países de la OCDE, pero la naturaleza de su papel ha variado significativamente. Las demandas ciudadanas no han disminuido, sino que han aumentado. La naturaleza de los problemas de la actuación pública a los que se enfrentan el gobierno y la Administración, así como las combinaciones y modos de intervención posibles, todavía están experimentando profundos cambios.

Ha habido un cambio muy significativo en las combinaciones y modos de intervención posibles: Los medios de los que se valen los poderes públicos para ejercer sus competencias han evolucionado ostensiblemente. A través de las privatizaciones, muchos gobiernos no sólo se han retirado de empresas comerciales, como las aerolíneas, sino que además han renunciado a la propiedad

y suministro de energía, agua y telecomunicaciones. El gobierno ha pasado de prestar directamente algunos servicios públicos a crear y regular nuevos mercados.

Durante este periodo de tiempo ha crecido el ámbito regulador del gobierno. El interés del Estado se ha expandido en todas las direcciones —contaminación, salud, seguridad, corporaciones, protección medioambiental, armonización de datos, protección de las minorías, terrorismo global, control del crédito, Derecho mercantil, protección del consumidor, etiquetaje, impuestos sobre el consumo, prueba de medias, migración ilegal, control de Internet, etc.—. Esta ampliación de la competencia reguladora del gobierno refleja la creciente complejidad de la sociedad. Del mismo modo, la capacidad del gobierno de acumular información en estas áreas se ha incrementado significativamente debido a las innovaciones tecnológicas.

Al tener los gobiernos que hacer frente a problemas nuevos y difíciles que no pueden resolverse mediante la simple prestación del servicio, las políticas públicas más ambiciosas requieren intervenciones más complejas y la cooperación con otros agentes no gubernamentales.

El gasto público no se ha reducido tanto en el área OCDE: Para responder a la presión sobre el presupuesto público, los gobiernos han intentado reducir el gasto público mediante recortes, privatizaciones, reestructuraciones y otras reformas. En muchos países de la OCDE, la última década de reformas ha resultado en la disminución del empleo público como porcentaje del total de la población activa (OECD, 2002b: 2-3; véase también tabla A.1 del Anexo A).

A pesar de estos cambios —y contrariamente a las expectativas de algunos impulsores de la reforma—, en la mayoría de los países de la OCDE el gasto público no se ha reducido tanto. De hecho, el gasto público como porcentaje del PIB se incrementó ligeramente en términos medios a principios de la década de 1990 en el área de la OCDE (en torno a dos puntos porcentuales; véase la tabla B.1 en el Anexo B). Desde su máximo en 1993, la ratio entre gasto público y PIB en el área de la OCDE ha vuelto a disminuir, alcanzando en 2005 la cifra del 40%.

Sin embargo, en términos ajustados cíclicamente, los desembolsos públicos más importantes han permanecido constantes (OECD, 2004b). Esto se ha debido, por un lado, a la concurrencia del crecimiento de los ingresos públicos, como consecuencia de la bonanza económica de finales de la década de 1990, con otros factores extraordinarios y transitorios (como el periodo de paz, el coste menor de la financiación de la deuda, las privatizaciones y reestructuraciones) y, por otro, a la persistencia de la presión sobre el gasto público.

Se mantiene la presión creciente sobre el gasto público: La presión fundamental sobre el gasto público persiste, al intensificarse las demandas sobre los sistemas de transferencias sociales: el gasto en pensiones, educación y salud continúa creciendo, y con toda probabilidad seguirá haciéndolo, como resultado del envejecimiento de la población (OEDC, 2004a).

Las reformas no pueden reemplazar la adopción de decisiones políticas difíciles: Para los países de la OCDE, la mejora de la eficiencia en los costes y del rendimiento de sus sectores públicos ayudará a reducir la presión sobre el gasto. Sin embargo, tal y como muestra el análisis de la última década, este hecho en sí mismo no podrá contener la presión creciente que sobre el gasto ejercen las prestaciones y transferencias sociales. La reforma del sector público no es un sustituto de decisiones políticas difíciles e impopulares, que los políticos tendrán que adoptar de todos modos si quieren evitarse problemas a largo plazo.

¿QUÉ SE HA APRENDIDO DE LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO?

La gestión pública ha experimentado grandes cambios: Durante las dos últimas décadas ha habido cambios significativos en la manera de gestionar el sector público. Estos cambios han traído consigo beneficios positivos: hoy en día, la Administración de la mayor parte de países de la OCDE es más eficiente y más transparente, y está más preocupada por el usuario y por el rendimiento, que hace veinte años.

La realidad no se correspondía con la retórica: A pesar de esto, la realidad de la reforma no se ha correspondido con el discurso. En muchos casos, los cambios en las leyes, las estructuras y los procedimientos no han tenido el impacto esperado sobre la conducta y la cultura. De hecho, en algunos casos, las reformas han generado consecuencias imprevistas que han afectado negativamente a los valores esenciales del sector público y del gobierno. Muchos países siguen esforzándose por conseguir el cambio de conducta necesario para apoyar y garantizar el proceso de reforma a largo plazo y, en algunos casos, para solventar el impacto no deseado de las últimas iniciativas de reforma.

A menudo, los gobiernos han adoptado instrumentos de reforma o ideas del sector privado o de otros gobiernos (como puede ser la retribución salarial por objetivos) sin tener en cuenta el contexto de ese país o las limitaciones y debilidades de esos instrumentos. Además, en muchos casos, se ha cometido el error de no considerar la Administración pública como un elemento más de la estructura global del Estado. Es importante tener presente que no se trata de entidades independientes, sino que constituyen un sistema estrechamente rela-

cionado: las reformas en una parte del sistema pueden tener efectos no deseados sobre el resto.

La modernización depende del contexto: La experiencia de los procesos de reforma en los países de la OCDE muestra cómo los mismos instrumentos de reforma pueden funcionar de manera diferente y producir resultados distintos dependiendo del contexto nacional. Estas variaciones reflejan la diversidad de las estructuras y los marcos institucionales a la que se enfrentan los reformadores. Cualquier estrategia de modernización necesita diseñarse a la medida de cada país, su contexto, sus necesidades y sus circunstancias particulares. Estas diferencias se ponen de manifiesto en la situación de partida desde la que se emprende el proceso de reforma, en la naturaleza de los problemas y en las soluciones más adecuadas para resolverlos. Otros aspectos que dependen del contexto nacional pueden ser la forma de gestionar el control y la responsabilidad en la Administración pública, la implicación del sector privado y civil en la prestación del servicio, el uso de mecanismos de mercado y el límite entre lo público y lo privado.

Es muy importante conocer las dinámicas de la Administración pública: La modernización del gobierno y la Administración pública requiere comprender y conocer la naturaleza y dinámicas de la Administración, como sistema y como parte de la sociedad. Cada sistema administrativo tiene una dinámica, equilibrios y riesgos particulares, que reflejan su propia experiencia histórica, cultura y organización institucional. El gobierno debe conocer las dinámicas de su propio sistema y diseñar estrategias de reforma en consonancia con éstas y con los riesgos del sistema.

El gobierno y la Administración pública están estrechamente relacionados. Las experiencias de reforma de los países de la OCDE han constatado que el sistema de la Administración pública es parte de una estructura constitucional y estatal mayor. El funcionamiento de la Administración refleja los valores del Estado e influye en ellos al mismo tiempo.

Es necesario un planteamiento global del conjunto del gobierno y la Administración: Además de conocer y entender el sistema de la Administración, es importante que los gobiernos encaren la reforma desde un enfoque global del Estado, es decir, que conciban la Administración pública y las estructuras estatales como un todo interconectado. La Administración opera en un marco constitucional unificado bajo una legislación común, y su funcionamiento se ve afectado por la interacción de distintos instrumentos de gobierno como la rendición de cuentas, el proceso presupuestario y la cultura político-administrativa. De este modo, para ser eficientes, las reformas deben diseñarse para influir en la conducta de una gran variedad de actores. Los cambios en una parte del sistema tendrán su impacto en otras.

Por ejemplo, para asegurar que se consiguen los objetivos de la gestión del rendimiento y el presupuesto por resultados, su adopción requiere cambios en el comportamiento de los mandos directivos, del ministro de Hacienda y de los políticos del poder ejecutivo y legislativo, que después deberán emplear esta información. Es necesario un enfoque global del conjunto del gobierno y la Administración para poder entender los cambios de conducta y los incentivos disponibles, formales e informales, para conseguir que estos cambios se produzcan. Así pues, debería tenerse en cuenta el posible impacto que las reformas pueden tener sobre otros aspectos del gobierno y los elementos que favorecen este impacto.

La reforma es un proceso continuo. Las dos últimas décadas no han experimentado una disminución del ritmo de las reformas, sino el surgimiento de problemas más complejos y reformas continuas. En resumen, mientras la sociedad continúe evolucionando, el gobierno y la Administración pública deben seguir adaptándose. No se trata de llevar a cabo una reforma extraordinaria, sino de disponer de la capacidad de gestión pública de toda la Administración que permita a los gobiernos hacer los ajustes necesarios, teniendo en cuenta la totalidad del sistema. Las políticas de gestión pública eficientes necesitan un diagnóstico claro de los problemas y una evaluación de los resultados.

Antes de fijarnos en detalle en los cambios del sector público, es importante recordar que el ritmo y alcance de éstos no debería exagerarse. Aunque es cierto que ha habido muchos cambios en la Administración pública en el periodo de estudio, éstos no han tenido lugar por igual en todos los países. Los países de la OCDE no asumieron las reformas en el mismo grado o al mismo ritmo —unos han implantado todos los mecanismos de reforma, otros sólo unos pocos—. Algunos han reaccionado rápidamente ante la crisis financiera, otros lo han hecho más despacio. Por ejemplo, Nueva Zelanda y Reino Unido emprendieron un giro reformista importante en la década de 1980, mientras que Alemania y Japón lanzaron el proceso de reforma una década después.

ESTRUCTURA DEL LIBRO

El libro analiza en detalle los siguientes instrumentos de reforma de la gestión pública. Aunque se organiza en capítulos diferenciados, es importante recordar que cada uno de los procesos que se describe a menudo es el resultado, y la causa, de los cambios producidos en otras áreas. El estudio pretende explicar estos cambios desde una perspectiva global del conjunto del gobierno y la Administración pública.

Capítulo I: **Una Administración abierta** analiza la demanda creciente por una Administración más abierta y transparente en el área de la OCDE. Exami-

na las medidas adoptadas por los gobiernos para mejorar la claridad y transparencia, como las leyes de libertad de información. También reflexiona sobre sus limitaciones e identifica los retos futuros.

Capítulo II: **La mejora del rendimiento del sector público** repasa uno de los cambios de actitud más importantes de la gestión pública en las dos últimas décadas: el giro del enfoque desde los procesos a los resultados. Este capítulo describe brevemente el planteamiento global sobre el rendimiento en la Administración pública, para después analizar los principales cambios en el presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento en los países de la OCDE, identificando las tendencias, las ventajas e inconvenientes y los retos futuros.

Este replanteamiento de la gestión pública ha tenido como resultado la adopción de nuevos enfoques de gestión y dirección, de elaboración presupuestaria, de recursos humanos y de estructura organizativa, en aras de mejorar el rendimiento. La creación de agencias independientes, el uso de la subcontratación y la privatización de la prestación del servicio público son algunos ejemplos de cambios institucionales típicos. La orientación hacia los resultados ha generado también cambios en el empleo público, como pueden ser la adopción de contratos y de complementos de productividad. Estas tendencias se examinan en capítulos posteriores.

Capítulo III: **La modernización del sistema de control y rendición de cuentas** estudia los elementos principales de los sistemas de rendición de cuentas y control en los países de la OCDE. Analiza las tendencias más importantes de las reformas y los cambios que se están produciendo (p. ej., el paso de un control *a priori* a otro *a posteriori)*, así como los retos derivados de estos cambios.

Capítulo IV: **La redistribución y la reestructuración: la maquinaria pesada de la reforma** examina cómo se ha adaptado la estructura de las organizaciones del sector público a las nuevas demandas generadas tanto en el seno del sector público como en la sociedad. El capítulo también analiza el papel del presupuesto como herramienta de los órganos centrales para dirigir el cambio estructural y la redistribución de recursos.

Capítulo V: **El uso de mecanismos de mercado en la prestación de servicios públicos** estudia el uso de mecanismos de mercado en la prestación de servicios públicos en los distintos países de la OCDE. Los principales mecanismos analizados son la subcontratación, las concesiones y los bonos. Este capítulo comienza con la descripción de los mecanismos de mercado y la utilización que de ellos hacen los distintos países, para después examinar cuestiones referidas a su implantación —desde factores de diseño hasta de gobernanza— y los retos futuros.

Capítulo VI: **La organización y la motivación de los trabajadores públicos: modernizar el empleo público** examina los cambios en la condición y naturaleza del empleo público en los países de la OCDE, así como otras cuestiones importantes y los retos para el futuro. Las iniciativas de reforma en este campo han sido muy diversas en los distintos países, pero este capítulo se centra en el esfuerzo por mejorar la flexibilidad gestora mediante la descentralización de la gestión de los recursos humanos; el intento de reducir la dimensión del empleo público; la individualización de las disposiciones laborales y la responsabilidad; la introducción de complementos de productividad, y los cambios en la gestión de los cargos directivos.

Capítulo VII: **Modernización: contexto, lecciones y retos** ofrece un repaso general de las conclusiones que pueden extraerse sobre los diferentes instrumentos de reforma y analiza las lecciones más importantes desde un punto de vista estratégico, principalmente sobre la relevancia del contexto.

I. UNA ADMINISTRACIÓN ABIERTA

1. INTRODUCCIÓN

Al evolucionar la sociedad, los ciudadanos van redefiniendo su relación con el Estado. Entre los cambios de actitud y de expectativas más relevantes durante el periodo de este estudio, cabe destacar la tendencia hacia una Administración más abierta. De desearlo simplemente, los ciudadanos han pasado a reclamar y a tener el derecho legal de acceso a la información. En los países de la OCDE se ha pasado de la situación anterior, donde el Estado elegía qué información facilitar, al principio según el cual toda la información referida al gobierno y la Administración es pública y accesible, a no ser que pueda contravenir un interés público claramente definido.

El ámbito de actuación del Estado moderno ofrece mayores posibilidades de apertura. Al aumentar la complejidad de la sociedad, la competencia reguladora del gobierno tiene un mayor alcance sobre la vida de las personas, incrementándose considerablemente el volumen y la amplitud de la información que la Administración tiene de los ciudadanos. La capacidad reguladora del gobierno se ha extendido hacia nuevas áreas socioeconómicas, como la contaminación, la seguridad o la protección del consumidor. En algunos países esta tendencia se ha presentado en combinación con un descenso de la confianza ciudadana en el gobierno, y con una demanda creciente por parte de ciudadanos mejor formados e informados para que su opinión sea tenida en cuenta en el proceso de adopción de decisiones y elaboración de las políticas públicas.

Funcionarios y políticos se ven cada vez más presionados a asumir su responsabilidad individual por el ejercicio del poder y el uso de los recursos que tienen a su disposición. El público reclama saber en mayor grado qué decisiones se han adoptado y por quién, existiendo, en la mayor parte de los países de la OCDE, el derecho legal a esa información. Los ciudadanos quieren, además, conocer previamente las decisiones que pueden afectarles y ser consultados al

respecto. Como resultado, existe el derecho, formalizado en muchos países, del ciudadano a impugnar las decisiones administrativas y a reclamar su rectificación por un error de procedimiento o forma.

La apertura de la Administración es un componente cada vez más importante del sistema de gobierno democrático, de la estabilidad social y del desarrollo económico. Una Administración más abierta es un reto para todos los países. Los principios de buen gobierno —transparencia y responsabilidad; justicia y equidad; eficiencia y eficacia; Estado de derecho, y conducta ética— constituyen las bases sobre las que construir una Administración abierta.

Este capítulo examina cómo los gobiernos de los países de la OCDE han respondido a las demandas crecientes de mayor apertura, repasa las medidas adoptadas para conseguirlo, analiza sus limitaciones e identifica los retos futuros.

2. ¿QUÉ ES UNA «ADMINISTRACIÓN ABIERTA»?

¿Qué significa el término «Administración abierta»? Tres son las características más relevantes que tiene que presentar una Administración para poder calificarla de «abierta»:

- Transparencia: que las acciones, y los individuos responsables de las mismas, estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas.

- Accesibilidad: que los servicios públicos y la información sobre los mismos sean fácilmente accesibles por los ciudadanos.

- Receptividad: que sea capaz de responder a nuevas demandas, ideas y necesidades.

El uso aquí del término «apertura» engloba y, a la vez, va más allá del término más usado comúnmente: «transparencia», añadiendo otros dos matices, la «accesibilidad» y la «receptividad» o «capacidad de respuesta», para así incorporar otros aspectos de la relación entre el Estado y la comunidad a la que sirve. Aunque estas dimensiones están estrechamente vinculadas, son diferentes y pueden presentarse en diferentes grados.

Cada una de estas dimensiones de la «apertura» tiene implicaciones prácticas para los que gobiernan. Desde la perspectiva de la sociedad, una Administración abierta es aquella en la que ciudadanos, empresas y organizaciones civiles tienen:

- La capacidad de requerir y recibir información relevante de forma comprensible (transparencia).

- La capacidad de obtener servicios y realizar transacciones (accesibilidad).

- La oportunidad de participar en el proceso decisorio (receptividad).

2.1. Los principios en la práctica

En las dos últimas décadas, todos los países de la OCDE han trabajado a favor de una Administración más abierta. Sin embargo, las elecciones de las políticas concretas han variado ostensiblemente dependiendo del contexto y las prioridades de cada país. En la práctica, cada una de estas tres dimensiones de la apertura puede implantarse mediante legislación y políticas apropiadas, así como a través de los sistemas institucionales formales e informales. En su conjunto, todas ellas pueden considerarse como instrumentos de reforma para la modernización del sector público (OECD, 2003f). Las medidas de apertura no pueden injertarse sin más en el sistema de gobierno y Administración pública existente, ya que su uso continuado a lo largo del tiempo puede conducir a un cambio sistemático profundo y a modos de gobernar cualitativamente diferentes. Existen muchos mecanismos de apertura de la Administración y no todos ellos tienen la misma importancia ni se aplican por igual en todos los países. El proceso tampoco está exento de la oposición de algunos intereses creados. En ocasiones, las medidas de apertura refuerzan la democracia como sistema de gobierno y, por lo tanto, pueden considerarse fundamentales. Otras veces mejoran la legitimidad y la credibilidad de la acción de gobierno en general, mientras que otras pueden responder a objetivos de más corto plazo como mejorar la calidad de una determinada política.

Las leyes que establecen el derecho a acceder a la información, así como los mecanismos institucionales para que se cumplan, son una pieza clave para reforzar y garantizar la exposición del gobierno y la Administración al escrutinio público y, consecuentemente, el control democrático. Otras medidas de transparencia, como la publicación de normas de atención al usuario, de información del rendimiento o de cuadros integrales de mando *(score cards)*, no contribuyen tan directamente al fortalecimiento de la democracia, pero sí a aumentar la credibilidad de los compromisos de los poderes públicos. Los esfuerzos por fomentar la simplificación administrativa, el lenguaje sencillo en la redacción de los pliegos de condiciones, la ventanilla única y los servicios *online* contribuyen a la eliminación de barreras, a la reducción de los costes transaccionales con la Administración y a que ésta sea más accesible. Por úl-

timo, el uso de hojas de reclamación, los grupos de discusión y los requisitos de consulta pública de obligado cumplimiento durante el proceso de adopción de decisiones y elaboración de políticas públicas mejoran la capacidad de respuesta del Estado hacia las empresas, las organizaciones civiles y los ciudadanos, tomando en consideración sus sugerencias y puntos de vista en el diseño e implantación de las políticas públicas y en la prestación de los servicios.

3. LA DEMANDA DE UNA ADMINISTRACIÓN ABIERTA

En este apartado se va a analizar la demanda de una Administración más abierta, las implicaciones de la pérdida de la confianza pública y el surgimiento de nuevos actores en la sociedad civil.

3.1. La restitución de la confianza pública

Los ciudadanos, educados, bien informados y críticos, quieren cada vez más servicios de mejor calidad, procedimientos administrativos más eficientes y que sus puntos de vista y opiniones sean tenidos en cuenta en el proceso decisorio; pero estas expectativas no siempre se cumplen. En una encuesta de opinión realizada en 2003 en el Reino Unido, el 40% de los entrevistados consideraba que los servicios públicos locales estaban «burocratizados» y sólo el 5% los calificaba como «abiertos» (United Kingdom, Office of the Deputy Prime Minister, 2002: 2). La misma encuesta revelaba el deseo de disponer de más información sobre los servicios públicos, sobre las razones que justifican las decisiones que se adoptan, cómo se gasta el dinero, con quién contactar y cómo hacer una reclamación. Otras encuestas indican que muchos ciudadanos reconocen la importancia de la libertad de información para ejercitar sus derechos como ciudadanos y acceder a los servicios públicos (MARCELLA y BAXTER, 2000: 136-160). Algo parecido sucede en muchos otros países de la OCDE. Actualmente, las Administraciones pueden ser más abiertas, pero para los ciudadanos cada vez es más difícil conocerlas, dado el elevado grado de complejidad y diversidad de las tareas que realizan.

La constante disminución de la participación ciudadana en las elecciones y de la afiliación a los partidos políticos, así como las encuestas que muestran una confianza decreciente en las instituciones públicas, ofrecen escaso margen para la complacencia. Según la encuesta del Eurobarómetro de la primavera de 2004 realizada en los 25 Estados miembros de la UE, de los cuales 19 también pertenecen a la OCDE, dos tercios de los encuestados tienden a no confiar en sus gobiernos nacionales. Éstos ocupan el antepenúltimo lugar de una lista de 15 instituciones, sólo por delante de grandes empresas y partidos políticos, y a

una gran distancia de los cuatro primeros, que son las fuerzas armadas, la radio, la policía y las organizaciones sin ánimo de lucro (Euro-barometer, 2004: 10). Otra mala noticia para los altos cargos proviene de la pregunta de una encuesta llevada a cabo en el Reino Unido sobre el liderazgo público, que mostraba que sólo el 22% de los encuestados consideraba a los directivos públicos dignos de confianza. Aunque esta cifra representa el doble del nivel alcanzado por los políticos nacionales (11%), el resultado no sirve de consuelo (MORI, 2003). La confianza en el gobierno es un elemento fundamental del «contrato» democrático y su declive puede tener un impacto significativo en cómo la gente percibe, obedece y se relaciona con los organismos públicos que ejercen el poder en su nombre.

En respuesta al aumento de las expectativas públicas, los criterios de apertura a los que se someten las organizaciones públicas y privadas también se han vuelto más exigentes en los últimos treinta años —y esta tendencia seguramente continúe en un futuro—. Las demandas de mayor transparencia y rendición de cuentas del gobierno y la Administración crecen al aumentar el escrutinio de sus acciones y decisiones por parte del público en general y de los medios de comunicación, así como la codificación de las normas de la vida pública. En muchos países de la OCDE, las asociaciones empresariales han sido las mayores defensoras de la introducción de reformas para una mayor apertura del gobierno y la Administración pública —en especial con respecto a las políticas reguladoras y la simplificación administrativa— y, en ocasiones, también se han implicado en su implantación, como en el caso de la ventanilla única para pequeñas empresas (OECD, 2003b: 28). La subcontratación y la privatización de la prestación de los servicios públicos hacen cada vez más confusos los límites entre el sector público y el privado, lo que a su vez origina nuevos retos a la hora de decidir dónde y cómo aplicar normas de apertura. Más de dos tercios de los países de la OCDE han adoptado legislación que define normas de conducta para los empleados públicos, mientras que otros muchos utilizan además directrices y algún código de conducta (OECD, 2000b: 38-39).

3.2. Más y mejores organismos de control

Mientras que las instituciones tradicionales de control público *a posteriori*, tales como el tribunal de cuentas o el defensor del pueblo, continúan ostentando la máxima responsabilidad a la hora de asegurar que se cumplen estas normas, en la última década han surgido nuevos organismos de control bastante notorios. El número, la capacidad y el alcance global de las organizaciones sociales civiles (OSC) han crecido considerablemente[1]. En muchas áreas de la

[1] Un indicador lo constituye el número de ONG que tienen estatus consultivo en el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, que se ha triplicado entre 1994 (784) y 2004 (2.531). Véase *www.un.org/esa/coordination/ngo/*

vida pública, las OSC han pasado de ser representantes de grupos de interés y recaudadores *amateurs* de fondos a convertirse en organizaciones profesionales comprometidas con el desarrollo de políticas, la investigación y la vigilancia de la actuación de los poderes públicos. Los escándalos, las críticas ciudadanas y la creciente competencia por los recursos (fondos, atención pública) dentro del sector han hecho que las OSC se hayan visto obligadas a mejorar también su grado de apertura y rendición de cuentas para conservar su credibilidad y legitimidad. Si a todo ello añadimos las fuentes tradicionales de control independiente de la actuación de los poderes públicos (medios de comunicación, organizaciones internacionales, agencias de valoración de riesgos), la versión moderna del «cuarto estado» ejerce una presión poderosa y hace prosperar demandas de apertura considerables. Mientras que los poderes públicos se esfuerzan en dar una respuesta, lo que en un primer momento pudiera parecer una reforma poco sistémica, con el tiempo, produce un efecto acumulativo. Una vez mejorados los criterios de apertura de la Administración, ya no hay vuelta atrás.

4. LA CONTRIBUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ABIERTA AL BUEN GOBIERNO

La elección de distintas políticas de apertura por parte de los países de la OCDE refleja las respectivas prioridades nacionales. Algunos países priman los instrumentos que facilitan el escrutinio público del gobierno y la Administración pública (transparencia) para así combatir mejor la corrupción (p. ej., Corea, México). Otros priorizan el objetivo de que sea más servicial y orientado al cliente (accesibilidad), mejorando de este modo la prestación del servicio (p. ej., Dinamarca); mientras que otros fomentan la relación del Estado con las personas y los organismos interesados (receptividad) con el objetivo de mejorar la calidad y conseguir políticas más inclusivas (p. ej., Canadá, Finlandia). Aunque muy diversas, todas estas medidas contribuyen al objetivo general de reforzar la confianza pública en los poderes públicos como condición esencial de una política pública eficaz.

Los argumentos por el lado de la oferta para conseguir una Administración más abierta pueden esgrimirse en términos instrumentales o democráticos. Un enfoque democrático considerará valiosa la apertura, ya que resulta esencial a la hora de determinar la legitimidad y credibilidad de la democracia como forma de gobierno. Un enfoque instrumental contemplará la apertura como el medio de conseguir otros objetivos importantes de la política, como el crecimiento económico y la cohesión social. Pasamos a analizar brevemente estas dos líneas argumentativas.

4.1. La apertura: un valor democrático importante

Como sistema de gobierno, la democracia descansa sobre el consentimiento informado de los ciudadanos y su capacidad de control sobre aquellos que ejercen el poder en su nombre. Una Administración abierta fortalece la democracia, constituyendo un baluarte contra la mala administración, al desvelar el abuso de poder, mejorar la protección de las minorías mediante la igualdad de derechos y ofrecer mayores oportunidades de participación ciudadana. Como hace ya casi dos siglos constató James MADISON: «Un gobierno popular sin información popular o sin los medios de conseguirla es el prólogo de una farsa, una tragedia, o quizás las dos cosas» (MADISON, 1822). Muchas políticas públicas a favor de una mayor apertura reconocen explícitamente la contribución de tales medidas a promover el gobierno democrático. Algunos países van aún más lejos y reconocen que una Administración abierta es condición necesaria pero no suficiente para el fortalecimiento de la democracia, y este objetivo requiere a su vez la capacidad participativa y constructiva de la sociedad civil (p. ej., «Civil Participation Policy Programme» de Finlandia)[2].

4.2. La apertura: su impacto en la economía y en el funcionamiento del gobierno

Un estudio comparativo internacional llevado a cabo por el Banco Mundial muestra que «en los escenarios donde existe un alto grado de transparencia, un control parlamentario efectivo y un nivel elevado de ética corporativa, se producía una tasa de crecimiento del PIB mayor con respecto a los tres años anteriores que en los países con niveles inferiores» (KAUFMANN, 2003: 19)[3]. Algunas de las razones que pueden contribuir a esta tendencia son las siguientes. Los poderes públicos ostentan prácticamente el monopolio de cierto tipo de información de la que dependen los agentes económicos (p. ej., datos de inflación fiables, próximas regulaciones, variaciones de los tipos de interés). Cuanto más abiertos, fidedignos y oportunos son los gobiernos a la hora de facilitar este tipo de información, más sólida y contundente es la base sobre la que se adoptan las decisiones económicas, generando una distribución más eficiente de los recursos (STIGLITZ, 2002: 35-37). Un grado mayor de apertura en el proceso de adopción de decisiones públicas puede contribuir a garantizar condiciones de igualdad para todos los agentes económicos, ya sean grandes o pequeños, nacionales o extranjeros.

El trabajo de la OCDE sobre el gobierno y la Administración pública muestra que un mayor grado de apertura tiene un impacto positivo sobre el funcionamiento de áreas clave de actuación pública como la función reguladora, la

---

[2] Véase Finland Government (2004).
[3] Véase también ISLAM (2003: 23).

elaboración del presupuesto y la gestión del gasto, y la integridad del sector público. Estas lecciones de políticas públicas han sido incorporadas en muchas recomendaciones y directrices de la OCDE que cubren las tres dimensiones de la Administración mencionadas anteriormente (véase el Anexo C).

Las medidas de apertura mejoran la calidad de la función reguladora al permitir que aquellos con un interés personal en la normativa puedan supervisar y contribuir a su elaboración e implantación. «La transparencia de la actividad reguladora, sus instituciones, instrumentos y procesos, son también fundamentales para su éxito. La transparencia fomenta el desarrollo de mejores opciones de políticas públicas y ayuda a reducir la incidencia y el impacto de decisiones arbitrarias en la implantación de las normas» (OECD, 2002h: 65).

El presupuesto es el principal mecanismo para materializar las prioridades sociales y económicas. Como tal, su proceso de preparación, debate y aprobación se ve envuelto en controversia, pero su nivel de comprensión es escaso y raramente induce a la participación e implicación del público en general (SCHICK, 2002). Un mayor grado de apertura al escrutinio público y parlamentario puede contribuir a mejorar el proceso y a que el gasto público sea más eficiente, siempre que se mantenga la disciplina fiscal (OECD, 2001a).

Una Administración abierta implica mayor claridad. La apertura permite un escrutinio público más eficaz, que a su vez contribuye a conseguir y mantener un mayor nivel de integridad de la vida pública. Para que sea efectivo es necesario que existan normas claras sobre los conflictos de interés y sobre la divulgación de este tipo de información; sistemas de supervisión de la elección y promoción de los cargos públicos; directrices claras de rendición de cuentas; una gestión financiera transparente; procedimientos claros de adquisición, y el apoyo de auditores profesionales externos e internos (OECD, 2002f: 8).

5. FUENTES POTENCIALES DE OPOSICIÓN A LA ADMINISTRACIÓN ABIERTA

La apertura de la Administración al escrutinio público y a la interacción puede ser un proceso difícil y complejo que encuentre oposición de distintas fuentes, del mismo modo que la transparencia es hoy en día más difícil como consecuencia de la mayor complejidad de los sistemas de gobierno. Existe un continuo y legítimo debate sobre dónde se encuentra el límite entre el interés público en la confidencialidad de la información y el acceso libre a la Administración. Las reservas que puedan aparecer hacia un mayor grado de apertura de la Administración pública no deberían ser consideradas automáticamente como una manera de obstruir el proceso o pensar que responden a un interés personal.

5.1. La defensa del *statu quo*

Los argumentos a favor de la confidencialidad son fuertes y pueden justificarse en la buena fe. La adopción de decisiones es más sencilla cuantos menos actores estén implicados. A los empleados públicos puede resultarles más fácil dar un consejo honesto sin miedo a la represalia si no están sometidos al escrutinio público. Se aminoran las consecuencias de cometer errores y pueden negociarse compromisos (STIGLITZ, 2002: 34). De más difícil justificación es que los altos cargos teman que sus actuaciones se sometan a una supervisión no deseada. Por último, la inercia de muchas instituciones asociada a cierta desconfianza por el cambio debería superarse.

Los que tienen interés por mantener el *statu quo* pueden llegar a creer que perderán su posición privilegiada si la Administración se vuelve más abierta y transparente, ya sean empresas privadas que teman una mayor competencia en la provisión de bienes y servicios a la Administración, organizaciones civiles preocupadas por mantener su acceso exclusivo a los responsables de las políticas públicas, o asociaciones profesionales que quieran preservar su condición de asesores y consultores expertos (MACDONELL, 2003). Los funcionarios pueden resistirse también a la apertura, dado que, en ausencia de libertad de información, pueden actuar en beneficio propio; por ejemplo, a la hora de seleccionar qué información de la que disponen hacen pública (STIGLITZ, 2002: 35). Como constata un reciente estudio de la OCDE, «los procesos decisorios opacos y la discrecionalidad administrativa que no tiene que rendir cuentas favorecen a los intereses creados» (OECD, 2002h: 21).

Un mayor nivel de apertura puede permitir que actores que persiguen objetivos ilegítimos o antisociales se muevan con un grado de libertad mayor y puede minar valores sociales importantes como la equidad. Por ejemplo, en el contexto posterior al 11 de septiembre de 2001, la apertura podía considerarse como contraria a la seguridad nacional y una cuestión de menor importancia. La «liberalización del mercado» de la información pública puede simplemente incrementar las desigualdades, ya que aquellos mejor preparados y con mayores recursos pueden beneficiarse en mayor medida.

5.2. Cómo reducir la oposición: aplicación de iniciativas, sanciones y liderazgo

Una Administración abierta debe reconocer y poder resolver este tipo de controversias. Las objeciones válidas deben mitigarse con argumentos alternativos sólidos. Es más probable que los empleados públicos respondan positivamente a datos brutos sobre beneficios concretos que a observaciones abstractas sobre principios democráticos o sobre la naturaleza especial del sector

público (OECD, 2004d). Hay que convencerles de que la apertura irá en beneficio de su trabajo y que los altos cargos están completamente comprometidos con el proceso de reforma. Los argumentos deben apoyarse asimismo con incentivos (p. ej., recompensas o reconocimiento público), formación y prácticas (p. ej., sobre las nuevas estipulaciones sobre la libertad de información, como en Irlanda o Reino Unido), redes de contactos y directrices (p. ej., reuniones regulares de los responsables ministeriales de las consultas en Canadá). El desarrollo de agentes de cambio dentro de la Administración requiere que los trabajadores públicos adopten normas apropiadas de apertura, y no que les sean impuestas desde arriba. Los controles *a priori* y *a posteriori*, reforzados por un sistema de sanciones, son necesarios para demostrar que la puesta en práctica de una Administración abierta no es un extra opcional, sino un elemento indispensable del servicio público (p. ej., las sanciones por el incumplimiento de la legislación de acceso a la información o por no revelar el patrimonio). Por último, el liderazgo y el compromiso con la Administración abierta son necesarios en todos los niveles del gobierno, desde los políticos hasta los funcionarios.

6. MECANISMOS DE APERTURA DE LA ADMINISTRACIÓN

En las dos últimas décadas, los países de la OCDE han adoptado una amplia gama de leyes y políticas para mejorar la apertura de la Administración en la gestión de los asuntos públicos. Hasta la fecha, la experiencia demuestra que el éxito de su implantación requiere un planteamiento global del conjunto del gobierno y la Administración y la concienciación de que las reformas introducidas en un área (p. ej., incrementar el escrutinio público de la actuación de los poderes públicos) pueden tener un impacto en el sistema general (p. ej., en la accesibilidad y/o capacidad de respuesta de la Administración). Por ejemplo, la información relativa al rendimiento (p. ej., con los cuadros integrales de mando) puede llevar a una mayor calidad y accesibilidad de los servicios, lo que a su vez puede favorecer un aumento de la receptividad de la Administración. Para facilitar la exposición, a continuación se presentan las reformas según su impacto más inmediato en las tres dimensiones de la apertura de la Administración mencionadas con anterioridad. La implantación eficaz de una Administración abierta requiere un marco legal, los instrumentos de política pública, las instituciones y las herramientas apropiadas —a continuación se describen algunas de ellas—. Éstas son condiciones necesarias pero no suficientes de apertura de la Administración pública. En la práctica, conseguirlo o no depende también de la creación y consolidación de una cultura a favor de la apertura en todo el sector público.

6.1. La exposición de la Administración al escrutinio público

Transparencia: principales tendencias

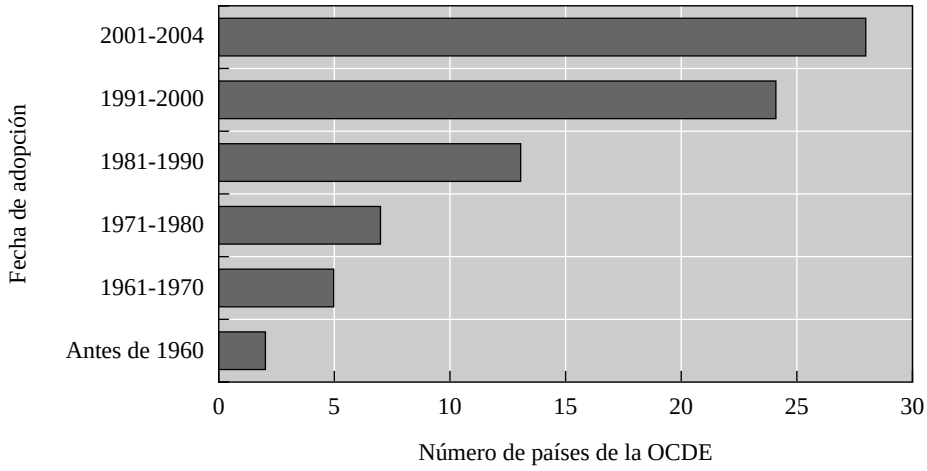
El alcance, la cantidad y la calidad de la información facilitada por la Administración a los ciudadanos han aumentado considerablemente en los últimos veinte años, y proporcionar información se ha convertido en un objetivo compartido por todos los países miembros de la OCDE. Mantener la calidad de la información sobre el gobierno y la Administración pública (es decir, qué información es relevante, oportuna, completa y objetiva), dada la cantidad creciente que está disponible a través de Internet, constituye un reto para el futuro.

Legislación sobre la libertad de información: El acceso a la información es una condición previa y esencial para el control público y un componente básico de la Administración abierta, estando constitucionalmente reconocido en algunos países, como Austria, Hungría o Polonia[4]. Las leyes sobre libertad de información son el mecanismo más importante para materializar estos derechos básicos, y su proceso de adopción se ha acelerado en las dos últimas décadas. En 1980, sólo un tercio de los entonces 24 países miembros de la OCDE disponían de legislación en la materia; en 2004, el porcentaje se había elevado por encima del 90% —es decir, 28 de los 30 miembros que componen la OCDE en la actualidad—. El gráfico 1.1 muestra claramente la eclosión de este tipo de legislación desde los años ochenta en los países de la OCDE y su reciente implantación, lo que hace pensar que su impacto en el cambio sistémico todavía ha de dejarse notar en muchos de ellos.

La legislación sobre la libertad de información tiene como objetivo el otorgar al ciudadano el derecho a acceder a la información en manos del gobierno y la Administración pública. El coste y el trabajo requeridos para conseguir un régimen efectivo de acceso a la información pueden reducirse significativamente si la Administración publica por principio la mayor cantidad de información posible, reteniendo únicamente aquella cuya confidencialidad o protección sea de interés público. En el caso de instituciones proclives a cumplir con la letra de la ley pero no con su espíritu, los trabajadores públicos pueden recurrir a tácticas dilatorias o suministrar grandes cantidades de infor-

[4] Los convenios y tratados internacionales son otra fuente legal sobre acceso a la información que son vinculantes para los signatarios. El artículo 19 de la Carta Universal de Derechos Humanos (1948) garantiza el derecho a la libertad de expresión e incluye en este derecho «buscar, recibir y comunicar información». Más recientemente, el artículo III (sobre Transparencia) del Acuerdo General sobre Comercio y Servicios (AGCS), que entró en vigor en enero de 1995, exige que cada miembro publique, o tenga disponible al público, todas las medidas relevantes que puedan afectar la aplicación del Acuerdo. Todos los países de la OCDE han firmado el AGCS, y un tercio son también signatarios de la Convención de 1998 sobre Acceso a la Información, Participación Pública en la Adopción de Decisiones y Acceso a la Justicia en Cuestiones Medioambientales (conocida como la Convención Aarhus).

Gráfico 1.1. Los países de la OCDE con legislación sobre acceso a la información



mación en lugar de los ítems concretamente solicitados, incrementando los costes (y frustraciones) del sistema. Debe señalarse que el coste de los sistemas de libre información es mucho menor que el presupuesto en comunicación que los poderes públicos gastan en hacer llegar determinada información al público.

La apertura de la esfera pública no debería poner en peligro el derecho individual a la intimidad. El gobierno y la Administración pública retienen información relevante y abundante sobre los ciudadanos que a menudo es de naturaleza sensible (p. ej., informes médicos). De ahí que el fomento de la exposición de la Administración al escrutinio público a través de legislación referida al acceso a la información requiera estipulaciones legales igual de rigurosas que establezcan los límites del acceso para garantizar el derecho a la intimidad y la protección de datos. Más del 90% de los países de la OCDE han aprobado legislación en este terreno. Pueden contemplarse excepciones al derecho a la intimidad cuando, en el interés de mejorar el control público y evitar conflictos de interés, se establezcan medidas que requieran a los altos cargos públicos suministrar detalles de su patrimonio e intereses económicos (OECD, 2003g: 5).

Por otra parte, el simple esfuerzo de suministrar más cantidad de información no consigue, por sí solo, que la Administración sea más abierta o satisfaga mejor las demandas del público, sino que necesita hacerse un esfuerzo paralelo en garantizar la calidad de esa información. Los derechos legales de acceso a la

información han de materializarse en medidas concretas de recopilación, tratamiento y exposición de la información al público (p. ej., a través de boletines oficiales). Resulta de escaso valor práctico recopilar información sin un método eficaz de análisis de datos que permita la identificación y recuperación de los datos requeridos (p. ej., vía registros). Los registros centrales de la legislación y normativa vigente son una herramienta muy importante para mejorar el acceso a la información sobre obligaciones legales. A finales de 2000, habían sido implantados en 18 países de la OCDE (OECD, 2002h: 70).

La apertura sobre el rendimiento de la Administración: La adopción de indicadores de rendimiento en la Administración pública en las dos últimas décadas ha llevado a recabar información detallada sobre su funcionamiento. En la actualidad, dos tercios de los países de la OCDE hacen públicos informes sobre su rendimiento (OECD, 2004c). Como ejemplo cabe destacar la publicación de los resultados obtenidos con la Herramienta para la Calificación de la Evaluación de los Programas (PART)[5], elaborada por la Oficina de Gestión y Presupuesto de los Estados Unidos y aplicada a todos los programas de gobierno[6]. Esta tendencia se analiza con más detalle en el capítulo segundo.

Nuevas herramientas: La importancia de las herramientas *online* en el acceso a la información pública ha aumentado debido a la popularización de las nuevas tecnologías de la información entre la Administración pública y los ciudadanos. Internet se ha convertido en el medio preferido por todos los países miembros de la OCDE para proporcionar un grado sin precedentes de acceso a la información pública, a un coste marginal y de forma rápida, a un gran número de interesados potenciales. Las tecnologías de la información y la comunicación constituyen herramientas muy útiles y eficientes de búsqueda, selección y obtención de grandes cantidades de información a disposición de la Administración pública, así como una forma sencilla de presentar los resultados a los particulares. Debido al desarrollo de la e-Administración, y para garantizar la calidad, consistencia y coherencia de la información *online*, algunos gobiernos han establecido normas para las autoridades públicas (p. ej., *Online Information Service Obligations* en Australia[7]). En términos más generales, las herramientas de gestión del conocimiento son necesarias para que los gobiernos puedan crear, actualizar y compartir el conocimiento y obtener información nueva de colaboradores internos y externos.

Información sobre decisiones futuras: La publicación de informes anuales, de datos sobre los resultados y de las cuentas públicas constituye una herramienta importante para mejorar el escrutinio público sobre las decisiones

---

5 *Program Assessment Rating Tool.*
6 Véase United States Office of Management and Budget (2004).
7 Véase Australian Government Information Management Office (2000).

que ya han sido tomadas, pero no permite que los interesados puedan supervisar las actuaciones públicas actuales o los planes de acción para el futuro. La publicación de planes estratégicos, de calendarios legislativos y de proyectos o procesos de consulta a la vista es un elemento fundamental de una Administración abierta y facilita las condiciones necesarias para que los interesados participen en la elaboración de las políticas públicas, contribuyendo al proceso de manera más eficiente.

Cuadro 1.1. Finlandia: el acceso a la información para un proceso abierto de adopción de decisiones

La Ley de 1999 sobre la Apertura de las Actividades del Gobierno y la Administración de Finlandia establece que el momento de la publicación y exposición de los documentos preparatorios para la adopción de decisiones será decidido caso por caso. La Ley proporciona disposiciones detalladas al respecto. Según la normativa, todos los documentos preparatorios relacionados con la adopción de la decisión deben hacerse públicos, como muy tarde, cuando la decisión haya sido tomada. Además, aquellos documentos referidos a la preparación de proyectos de interés general se harán públicos tan pronto como estén finalizados. La nueva legislación es de aplicación para las autoridades públicas, las empresas estatales y municipales y los tribunales, así como para aquellas organizaciones de Derecho privado y particulares que desempeñen funciones que impliquen el ejercicio de competencias públicas delegadas por un organismo público.

Las autoridades públicas guardan, además, un registro de los proyectos y los documentos legales preliminares de la Administración, que constituye no sólo una herramienta para los trabajadores públicos, sino también un servicio de información para los ciudadanos. Este registro incluye los datos de los documentos legales preparatorios, los proyectos de desarrollo y reforma, y los informes al Parlamento, a los consejos de administración de las empresas estatales y a los organismos o agencias gubernamentales. Toda la información del registro es pública, está disponible gratuitamente a través de Internet y se presenta en el mismo formato para los que la suministran y los que la solicitan. Al revelar información al público sobre decisiones futuras, la Ley, a través del registro, garantiza un mayor nivel de transparencia y del escrutinio público de las políticas públicas y de su proceso de elaboración.

6.2. Facilitar el acceso a la Administración

Accesibilidad: principales tendencias

Las Administraciones públicas son en la actualidad más accesibles y serviciales que antes. En el futuro, el reto para todos los países de la OCDE será responder a las crecientes demandas de transacciones más eficientes, servicios a medida y acceso ubicuo por parte de ciudadanos y empresas.

La accesibilidad mediante leyes de procedimiento administrativo: Crear una Administración abierta y accesible a todos requiere, cuando menos, provisiones legales que garanticen la igualdad de trato. Las leyes de procedimiento administrativo lo hacen definiendo las condiciones básicas para el acceso de los ciudadanos a la Administración y estableciendo mecanismos de rendición de cuentas para las autoridades administrativas. Proporcionan garantías para la relación de los ciudadanos con el gobierno y la Administración pública, garantizan el Estado de Derecho y materializan derechos constitucionales —por ejemplo, la igualdad ante la ley, la no discriminación o el procedimiento debido (OECD, 1997)—. Las leyes de procedimiento administrativo son, por regla general, una mezcla de normas detalladas de procedimiento y de principios generales administrativos, pueden encontrarse en más del 70% de los países miembros de la OCDE, y suelen ser la antesala a la adopción de legislación sobre la libertad de información. A menudo incluyen cláusulas que garantizan que los ciudadanos potencialmente afectados por las acciones y las decisiones administrativas tengan la posibilidad de recibir una notificación previa al inicio del proceso decisorio para poder defender mejor sus intereses. La definición de los «interesados» va desde un planteamiento restringido a aquellos intereses afectados directamente, por ejemplo en Italia, a un enfoque más amplio que incluye también a aquellos sobre los que la decisión puede tener un futuro impacto, como en Finlandia.

La mejora de la accesibilidad a través de las cartas de servicio: Más de la mitad de los países de la OCDE han adoptado cartas de servicio con el objetivo de proporcionar servicios de alta calidad, accesibles y orientados al cliente (KUUTTINIEMI y VIRTANEN, 1998). Los usuarios de hoy en día esperan que los servicios públicos satisfagan sus necesidades y expectativas, ofrezcan posibilidades de elección y faciliten los mecanismos necesarios de reclamación. Las cartas de servicio mejoran la accesibilidad como elemento esencial de un servicio de calidad, especificando las horas de apertura, el plazo de respuesta, las normas de cortesía y otras medidas referidas a necesidades especiales, como pueden ser las minusvalías. Con la introducción de las cartas de servicio y de los mecanismos de reclamación pertinentes, los gobiernos han puesto en manos de las empresas y los particulares los medios necesarios para valorar su experiencia como usuarios de los servicios públicos y compararla con los criterios de calidad establecidos.

La reducción del papeleo y de los trámites burocráticos: La reducción de los costes de transacción con la Administración mediante la simplificación administrativa es una gran preocupación tanto de los poderes públicos como de empresas y particulares. Las medidas destinadas a reducir los trámites burocráticos pueden contribuir también a mejorar la accesibilidad a través de las ventanillas únicas (tanto físicas como electrónicas), proporcionando ayuda y asistencia para cumplir la normativa (p. ej., a pequeñas y medianas empresas), y

por medio de portales de Internet y solicitudes e impresos electrónicos. En el año 2000, de los 28 países de la OCDE encuestados, 26 declararon tener un programa público para reducir los trámites y las cargas administrativas (OECD, 2003b: 16).

La eliminación de barreras y el fomento de la inclusión: Las barreras de acceso pueden ser de distancia, de tiempo o de idioma. La aplicación del principio de subsidiariedad y el proceso de descentralización y delegación han constituido una de las reformas más importantes para acercar el gobierno a la gente. La accesibilidad a la Administración depende también del idioma en el que se facilita la información y se prestan los servicios. Los países de la OCDE que tienen más de una lengua oficial (p. ej., Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda y Suiza) hacen todo lo posible para que todas estén representadas de igual manera. Sólo unos pocos gobiernos nacionales han hecho esfuerzos significativos para proporcionar información y servicios en lenguas minoritarias (p. ej., el español en los Estados Unidos; varias lenguas indígenas en Australia). La traducción de documentos administrativos importantes y la mediación intercultural pueden mejorar el acceso a la Administración de grupos marginales, favorecer la inclusión social y promover el desarrollo pacífico de una sociedad multicultural. Hacer que la Administración sea inteligible a los nativos es quizá un reto incluso mayor. En más de la mitad de los países de la OCDE existen estipulaciones para redactar las leyes en un lenguaje sencillo —evitando los términos confusos y las construcciones complejas e incluyendo guías introductorias a la estructura y significado de la legislación—, que en ocasiones se complementan con manuales y formación adecuada (OECD, 2002h: 70).

El acceso a la Administración *online*: La e-Administración puede reducir significativamente las barreras para ciudadanos y empresas reduciendo costes, eliminando distancias (p. ej., entre áreas rurales remotas y la capital) y proporcionando acceso prácticamente libre a la información y servicios *online*. La e-Administración orientada al usuario, que presta atención a las necesidades de empresas y particulares, utiliza las nuevas tecnologías de la información para sortear la multiplicidad de organismos y niveles de gobierno y proporcionar un acceso más sencillo mediante un servicio completo «sin escalas» (OECD, 2005a). Las iniciativas de Administración electrónica diseñadas para mejorar la accesibilidad incluyen: portales que ofrecen un punto de entrada único para transacciones e información específica de un sector concreto (p. ej., para pequeñas y medianas empresas), acceso a varios niveles de gobierno a través de un portal único, medidas destinadas a garantizar el acceso de las personas con minusvalías (p. ej., lectores de pantallas para ciegos) y el acceso a través de dispositivos móviles (p. ej., teléfonos móviles) (OECD, 2003a: 35).

6.3. La mejora de la receptividad de la Administración

Receptividad: principales tendencias

La consulta pública para la elaboración de las leyes antes era rara, pero cada vez más se considera un instrumento muy valioso para mejorar la calidad de las políticas públicas y reforzar su legitimidad. Va a necesitarse un esfuerzo mayor en la mejora de las herramientas, en el desarrollo de los procedimientos y en la incorporación de los resultados a los procesos existentes de adopción de decisiones, si se quiere aumentar la capacidad de respuesta y versatilidad del gobierno y la Administración pública en un futuro.

Regular de forma inclusiva: Hace casi una década, los países miembros de la OCDE se comprometieron a asegurar que las leyes y otras disposiciones normativas fueran «elaboradas de una forma abierta y transparente, con los procedimientos necesarios para una contribución eficaz y en tiempo debido de las partes interesadas, tales como empresas, sindicatos y otros grupos de interés, u otros niveles de gobierno» (OECD, 1995a: Annex). El análisis del impacto regulativo (AIR) es una herramienta para examinar y medir los posibles beneficios, costes y efectos de la normativa nueva y de las modificaciones de la existente. Proporciona a los responsables de adoptar decisiones información empírica de gran valor y un marco general para poder valorar mejor las distintas opciones y alternativas. Ha ayudado a muchos gobiernos a reducir los costes reguladores a las empresas, así como a mejorar la eficacia de la acción del gobierno a la hora de proteger los intereses públicos. Los procedimientos de consulta constituyen una pieza central de este proceso. En 2000, por encima de un tercio de los países de la OCDE requerían que se expusieran a consulta pública los documentos AIR (OECD, 2002h: 46). La consulta pública de propuestas de ley y otras disposiciones normativas ha mostrado ser un medio eficaz de obtener información directa sobre la naturaleza, tamaño y distribución de los costes y beneficios de aquellos que probablemente se verán más afectados por la normativa.

Aumentar el uso de la consulta pública: Los gobiernos son cada vez más conscientes de que no podrán implantar las políticas públicas eficientemente, por buenas que sean, si los ciudadanos y las empresas no las comprenden y las apoyan. Así pues, los gobiernos están buscando nuevas formas de implicar a un número mayor de actores en el proceso de elaboración de estas políticas. Los esfuerzos por introducir más elementos de consulta pública entre procesos electorales no pretenden sustituir, sino reforzar, la democracia representativa tradicional y el papel fundamental de los gobiernos y los Parlamentos elegidos democráticamente en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Mientras que en algunos países (como Canadá, Islandia, Países Bajos y Noruega) la consulta pública es una práctica establecida hace ya tiempo, en la mayoría de

los países de la OCDE sólo recientemente ha sido reconocida como un elemento clave de las políticas públicas modernas. Tal y como dice el portal de consulta *online* del Reino Unido: «La consulta —que involucra al público en el trabajo del gobierno— se ha convertido en parte integral del proceso de elaboración de políticas públicas. No es sólo cuestión de que la Administración sea más abierta, aunque esto también es importante, se trata también de que las políticas sean más eficaces, al escuchar y tomar en consideración los puntos de vista del público y de los grupos interesados»[8].

Crear redes de consulta: Aunque su marco institucional, legal y programático todavía está en vías de desarrollo, la experiencia inicial muestra que para que la consulta pública sea eficaz debe tener objetivos claros y contar con reglas que delimiten su ejercicio y la obligación del gobierno y la Administración pública de rendir cuentas por el uso de los fondos públicos. El lugar que ocupan las leyes y otras disposiciones normativas referidas a las consultas públicas varía considerablemente entre los países miembros de la OCDE, siendo en algunos casos parte del marco constitucional (como en Suiza, donde hay regularmente referendos consultivos y obligatorios), y teniendo en otros casos un alcance, aplicación e impacto más limitados. En algunos casos existen estipulaciones legales para la consulta durante el proceso de adopción de decisiones a ciertos grupos de interés (como sindicatos y asociaciones profesionales) o a pueblos indígenas (también conocidos como «primeras naciones»), para así garantizar los derechos protegidos constitucionalmente o mediante tratados. Los beneficios relativos de los mecanismos institucionales formales de consulta deben valorarse a la luz de su riesgo potencial de colapsar el proceso y de la ausencia de renovación de los representantes de los grupos externos consultados. En la mayoría de los países de la OCDE, la consulta pública la realizan los ministerios sectoriales, y el núcleo del poder ejecutivo (es decir, el gabinete de presidencia, del primer ministro o equivalente) proporciona el apoyo, las directrices y el control de la calidad[9]. La guía 2004 de Canadá sobre el Sistema de Documentos del Nuevo Consejo de Ministros exige que los ministerios presenten al Consejo una propuesta de consulta y, en algunos casos, documentos del debate previo, para poder obtener la aprobación para realizar un proceso de consulta pública sobre una actuación pública. Cuando se hacen recomendaciones al gabinete, se presenta un resumen de las consultas realizadas, los interesados que han sido consultados, el proceso que se ha utilizado y los resultados.

Aprovechar el potencial de las e-consultas: El nivel de interactividad sin precedente que las nuevas TIC ofrecen posibilita el aumento del alcance, la cantidad y la calidad de las consultas del gobierno a los ciudadanos y otros interesados durante el proceso de adopción de decisiones. Las nuevas herramien-

[8] Véase *www.consultations.gov.uk.*

[9] Por ejemplo, la Oficina del Gabinete del Reino Unido en enero de 1994 elaboró un nuevo *Code of Practice on Written Consultation*. Véase *www.cabinet-office.gov.uk/regulation/consultation*

tas de consulta *online* incluyen: portales o sitios de Internet de consulta pública, listas de distribución, foros de discusión y sistemas de mediación *online* para fomentar la deliberación (OECD, 2003a: 15). A pesar de lo que promete, la consulta pública *online* es bastante reciente y las «buenas prácticas» todavía son escasas. Pocos creen que las nuevas herramientas sustituirán a los métodos tradicionales en el futuro próximo. La experiencia inicial muestra que son más eficaces si se integran con herramientas de consulta *offline* (por ejemplo, discusiones de grupo y consultas en persona). Todos los países de la OCDE están esforzándose en reducir la «brecha digital» (que generalmente refleja divisiones socioeconómicas existentes desde hace mucho tiempo) y en asegurar que todos los ciudadanos, sea o no *online*, sigan teniendo los mismos derechos de participación en la esfera pública.

7. LA ADMINISTRACIÓN ABIERTA Y EL CONTROL

Control: principales tendencias

Al mejorar los criterios de apertura de la Administración y las expectativas ciudadanas en las dos últimas décadas, las instituciones encargadas de la fiscalización también han evolucionado (p. ej., las entidades fiscalizadoras superiores) y han aparecido otras nuevas (p. ej., las oficinas del Defensor del Pueblo). Si a eso añadimos el creciente papel de las OCS y los medios de comunicación, el escrutinio público del gobierno ha alcanzado límites sin precedentes —y no parece que esta tendencia vaya a revertirse en el futuro.

7.1. Garantizar la fiscalización externa rigurosa

Las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) son de vital importancia a la hora de controlar y supervisar al poder ejecutivo y asegurar la rendición de cuentas por el uso y la utilización de recursos públicos (OECD, 2005b). Todos los países de la OCDE tienen una EFS y, en la mayor parte de los casos, se trata de una autoridad independiente cuyo presidente es designado por el poder legislativo, al que informa directamente. Las EFS realizan una revisión independiente de las cuentas públicas facilitadas por el poder ejecutivo, así como de la ejecución de programas y proyectos (OECD, 2002i: 11). Garantizan el cumplimiento de las normas de apertura al supervisar las actividades del gobierno, elaborar sus propios informes y colaborar con el poder legislativo en el control del poder ejecutivo[10]. Mientras que las EFS en la mayoría de los países de la OCDE se remontan al siglo XIX o antes, sus funciones, herramientas y ámbito de actuación han evolucionado considerablemente para hacer frente a

[10] El control judicial por parte de los tribunales es, por supuesto, otra fuente de control no parlamentario y una manera de asegurar la responsabilidad de los poderes públicos por sus actos.

los retos de la Administración moderna. Esta tendencia modernizadora se discute con más detalle en el capítulo tercero.

7.2. Establecer oficinas del Defensor del Pueblo

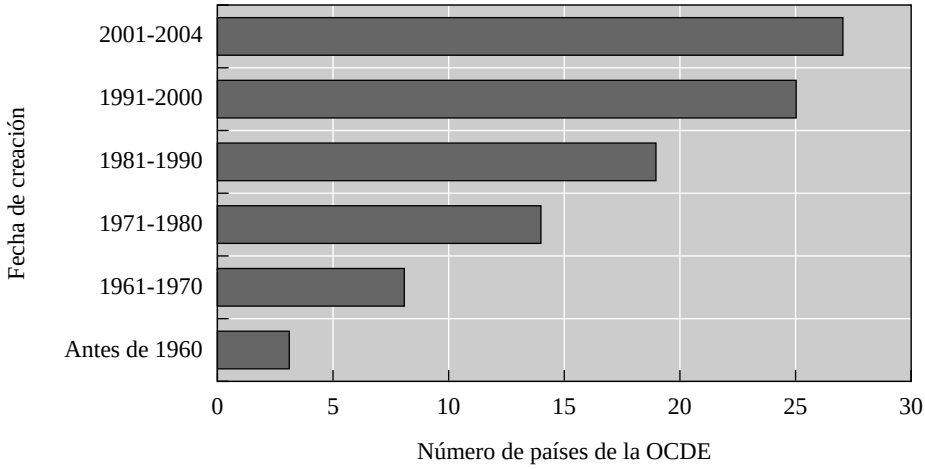
Las oficinas del Defensor del Pueblo representan una innovación más reciente de los países de la OCDE (véase el gráfico 1.2). Sólo tres países miembros disponían de una institución de este tipo en 1960 (Dinamarca, Finlandia y Suecia); ahora cuentan con ella el 90%. Las oficinas del Defensor del Pueblo generalmente son designadas por los Parlamentos y constituyen un importante punto de contacto para quejas, recursos y solicitudes de compensación de los ciudadanos en su relación con la Administración pública. Examinan las quejas presentadas contra las autoridades administrativas, constatan las insuficiencias de la legislación vigente y hacen recomendaciones para su mejora. Aunque sus recomendaciones no son vinculantes, han probado ser una fuente poderosa de presión para que los gobiernos adopten medidas correctivas. Algunos países han destinado una oficina de este tipo para grupos específicos (p. ej., para los menores en Islandia, para las minorías en Finlandia y Hungría) o para determinados sectores (p. ej., servicios de sanidad en Reino Unido). Los informes del Defensor del Pueblo, presentados directamente al Parlamento, son un barómetro muy valioso de la satisfacción pública en relación a la apertura y la actuación del gobierno y la Administración pública.

7.3. Reforzar el control parlamentario

La separación de poderes se diseña para asegurar que el poder ejecutivo rinda cuentas por sus acciones y que la actividad del gobierno se realice de forma transparente. En algunos países de la OCDE, este hecho se ve reforzado por la obligación de los ministros de responder a preguntas de los parlamentarios, ya sean orales o por escrito. Muchos Parlamentos han establecido organismos especiales de control y seguimiento de la ejecución del presupuesto (p. ej., comisiones de presupuesto o auditoras) y de las actuaciones de la Administración pública (p. ej., comisiones especiales en Grecia, Suecia y Reino Unido). Los Parlamentos de la mayoría de los países de la OCDE tienen competencia para abrir comisiones de investigación, aunque el grado en que se hace uso de este poder varía según los casos. Una comisión de investigación puede tener una o varias de las siguientes atribuciones: requerir las declaraciones de testigos bajo juramento, solicitar y obtener documentos y ordenar registros. Las comparecencias ante estas comisiones parlamentarias son generalmente públicas y se publican sus resultados. Cada vez en más países se establecen organismos de análisis, como la Oficina del Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos, para ayudar al Parlamento a entender el presupuesto. La eficacia del

control parlamentario depende del poder legislativo formal y de su deseo de actuar de manera independiente y de, en última instancia, ejercer su derecho a destituir al ejecutivo (OECD, 2000a).

Gráfico 1.2. Los países de la OCDE con oficinas del Defensor del Pueblo



Más de dos tercios de los países han adoptado, además, comisarios parlamentarios para la protección de datos y de la intimidad. También son habituales los comisarios parlamentarios para el control y supervisión del gobierno. Algunos países tienen comisiones especiales para controlar a los servicios secretos (p. ej., Bélgica, Alemania, Países Bajos, Noruega y Portugal) y a otros organismos con capacidad de afectar a derechos fundamentales de los ciudadanos.

7.4. El papel de vigilancia de otras entidades

El número de OCS con un interés sectorial (p. ej., medio ambiente) o específico en asegurar la apertura de la Administración (p. ej., anticorrupción, buen gobierno) se ha incrementado significativamente en la última década. Su capacidad de supervisar la actuación del gobierno está reforzada por:

- la participación en redes globales que pueden movilizar diversas fuentes de conocimiento técnico, y
- el uso innovador de nuevas e-herramientas para recoger, compartir, analizar y difundir la información pública disponible (p. ej., recursos humanos

y presupuestarios) de una forma más práctica, relevante y en formatos más sencillos (p. ej., vía un único portal de Internet, o combinando datos de distintas bases de datos públicas y obteniendo resultados para una localidad determinada).

La adopción de los métodos utilizados por la Administración pública (p. ej., la auditoría, la «emulación de los mejores» o *benchmarking*) y su capacidad para despertar el interés ciudadano a través de los medios de comunicación (p. ej., «señalando con el dedo y avergonzando» o recompensando las «buenas prácticas») les han convertido en una fuerza con la que hay que contar. La información sobre percepciones públicas, violaciones específicas y deficiencias sistémicas en relación a la Administración abierta elaborada por *think-tanks,* universidades, OCS y periodistas de investigación puede contribuir positivamente a la promoción del debate público y del control de la actuación del gobierno y la Administración.

8. LA ADMINISTRACIÓN ABIERTA EN PERSPECTIVA

8.1. Evolución de la Administración abierta

Hoy en día hay una convergencia sustancial de los países de la OCDE en lo que se refiere a los elementos institucionales de la Administración abierta. Como en muchas áreas públicas, sin embargo, el contexto específico es muy importante. En lo que se refiere a la adopción de medidas de apertura de la Administración, las diferencias entre los países de la OCDE siguen siendo mayores que las similitudes. Cada uno ha intentado aumentar el grado de apertura a partir de puntos de partida diversos, con culturas administrativas, prioridades políticas y herramientas diferentes. Las instituciones informales subyacentes (p. ej., normas y valores) presentes en cada país de la OCDE tienen un impacto importante en cómo las medidas institucionales formales de apertura de la Administración funcionan luego en la práctica.

8.2. Implantación de una Administración abierta: lecciones desde la diversidad

Conseguir una Administración abierta constituye un empeño a largo plazo y depende del contexto. En la práctica, mejorar el nivel de apertura de la Administración pública requiere prestar mayor atención a:

- adoptar un planteamiento global del gobierno y la Administración y considerar el impacto que sobre el sistema general pueden ocasionar medidas concretas;

- identificar y gestionar las consecuencias inesperadas;
- establecer una base legal sólida para los esfuerzos de apertura de la Administración, delimitando claramente responsabilidades y derechos;
- aplicar un conjunto de provisiones legales, instrumentos, reformas institucionales y nuevas herramientas;
- aceptar la transformación incremental y garantizar el esfuerzo sostenido a lo largo del tiempo, y
- mantener el ritmo aprovechando la presión externa por el cambio.

De los 30 países miembros de la OCDE, 29 tienen al menos cuatro de las siguientes normativas e instituciones: Ley de Libertad de Información, Ley de Protección de Datos y de la Intimidad, Ley de Procedimiento Administrativo, Defensor del Pueblo o Comisario Parlamentario y Tribunal de Cuentas. Los detalles específicos por país se muestran en el Anexo D.

9. FUTUROS RETOS: CONOCER LOS LÍMITES DE UNA ADMINISTRACIÓN ABIERTA

La apertura no es un bien absoluto, ni debería sustituir automáticamente otros valores públicos. Esta sección plantea brevemente algunos de los límites y las consecuencias no deseadas de las medidas de apertura de la Administración, así como sus retos futuros.

Un equilibrio difícil: La apertura es uno de los muchos valores públicos deseados por los ciudadanos y que les gustaría que los poderes públicos promovieran. Pero también hay otros valores que desean, como la equidad, la eficiencia, la responsabilidad y el respeto debido a la intimidad en el uso del poder y los recursos públicos. Un reto muy importante para los países de la OCDE, y para otras democracias del mundo, es preservar la apertura de la Administración al mismo tiempo que se garantiza la seguridad nacional y el cumplimiento efectivo de la ley. Desde los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, varios países de la OCDE han elaborado nuevas directrices y legislación estableciendo límites a las provisiones legales existentes sobre el acceso a la información[11]. En muchos países, la ausencia de una definición clara y precisa de la «seguridad nacional», junto con un alto grado de discrecionalidad por parte de los funcionarios a la hora de decidir qué información retienen o no, hacen que actualmente la actitud por defecto sea el secreto, en vez de la

[11] Por ejemplo, el *US Patriot Act* y el *Canada's Terrorism Act*, los dos promulgados a finales de 2001.

transparencia[12]. Al mismo tiempo, cualquier intento de diluir y revertir el nivel y los criterios de apertura existentes previamente será considerado un paso hacia atrás por algunos sectores de la opinión pública —incluso si sirven de apoyo a otros objetivos importantes de la política pública, como puede ser la protección de la comunidad contra la amenaza terrorista—. El control parlamentario y judicial, la supervisión independiente y un debate público amplio siguen siendo los medios más eficientes para reconciliar estos objetivos antagónicos y preservar los criterios establecidos de apertura de los poderes públicos.

Gestionar la zona de transición entre lo público y lo privado: A lo largo de las dos últimas décadas, los países de la OCDE han aplicado una amplia gama de reformas que han modificado los límites entre los sectores público y privado, especialmente por el uso de privatizaciones y otros mecanismos de mercado tales como la subcontratación o las concesiones (véase el capítulo quinto). También se han introducido algunos elementos de los enfoques del sector privado —como pueden ser la autonomía de gestión o la competencia— en el sector público (p. ej., agencias independientes, contratos de servicios). En la actualidad, la zona de transición entre lo público y lo privado es un área gris donde los límites entre los dos sectores y las normas que deben aplicarse no están siempre claros. Sin embargo, los ciudadanos y las empresas esperan que las reglas y normas se cumplan, y poder confiar en sus interlocutores, ya sean éstos ministerios, organismos públicos independientes o subcontratados del sector privado. Los ciudadanos y las empresas reclaman información completa sobre la utilización de los fondos públicos recaudados a través de impuestos y otras tasas, independientemente de quién se los gaste (POPE, 2002: 20). Se necesitan, así pues, directrices claras —y un control riguroso— para la aplicación de las provisiones legales sobre acceso a la información, la protección de datos y la intimidad, por parte de las empresas y los agentes privados que proporcionan servicios financiados públicamente, disponen de datos personales sensibles y suministran infraestructuras públicas clave (p. ej., proveedores de TI). Sin las directrices y la supervisión adecuadas, se estará dejando un amplio margen para el abuso intencionado y los errores no intencionados, lo que minaría los esfuerzos por mejorar la apertura y la confianza.

Gobernar en una «pecera»: Un mayor escrutinio público, mejores mecanismos de rendición de cuentas y mejores herramientas para evaluar la actividad de la Administración pueden tener un impacto en el diseño programático, la conducta humana y las prácticas laborales, que a su vez pueden tener implicaciones significativas en el gobierno a largo plazo. La mayoría son positivos, como la creación de una cultura de apertura y transparencia, pero algunos pueden ocasionar consecuencias no deseadas:

[12] Las medidas que contribuyen a la normalización del secreto han sido criticadas por socavar la rendición de cuentas de los poderes públicos sin conseguir garantizar mejor la seguridad nacional. Veanse Campbell Public Affairs Institute (2003) y Lawyers Committee for Human Rights (2003).

- La medición y evaluación del rendimiento y el desempeño pueden tener efectos secundarios perversos si las organizaciones se centran en lo que puede medirse en vez de en lo que realmente importa. Por ejemplo, si el número de solicitudes de información procesadas cada mes es la medida que se toma para evaluar el rendimiento, los funcionarios pueden prestar más atención a aquellas más fáciles y rápidas, en vez de garantizar la igualdad de trato para todas las solicitudes.

- El asesoramiento a las autoridades políticas puede resultar de menor calidad si las deliberaciones son siempre públicas. Hay que saber encontrar el equilibrio entre la apertura al escrutinio público (p. ej., reglas de acceso a la información para los correos electrónicos de los empleados públicos que contengan discusiones informales de las distintas opciones políticas) y la posibilidad de asesorar a los ministros de manera libre, franca y sin temores.

- Los trabajadores públicos pueden adoptar la estrategia de dejar incompleto un expediente o el seguimiento de una inspección (p. ej., con la utilización de una llamada de teléfono en lugar de correo electrónico), evitando que se conserve información clave en un registro público susceptible de un futuro control parlamentario.

Reconciliar equidad y apertura: Más apertura implica un «mercado» mayor de información pública, pero no todos los actores tienen la misma facultad para utilizar todos los mecanismos. La escasa concienciación de los derechos individuales de información, los procedimientos farragosos y las tasas elevadas dificultan en ocasiones el acceso a la información. En la mayoría de los casos, los destinatarios de la regulación sobre libertad de información son empresas en busca de información sobre futuros contratos y disposiciones normativas de los poderes públicos, más que medios de comunicación, organizaciones civiles o ciudadanos[13]. Las empresas están dispuestas a pagar grandes sumas de dinero a intermediarios especialistas que hacen acopio de «inteligencia regulativa» mediante el uso más conveniente de la normativa sobre libertad de información (MACDONELL, 2003). Todavía no está muy claro si tales estrategias favorecen el interés público o la «captura del Estado».

Una mayor concienciación pública de los derechos y responsabilidades que implican las disposiciones para una Administración abierta puede contribuir a que el terreno de juego sea más neutral. Campañas de publicidad públicas (p. ej., radio, TV, prensa) combinadas con más puntos de atención (p. ej.,

[13] En Canadá, en el periodo 2002-2003, las solicitudes amparadas por la Ley sobre el Acceso a la Información fueron realizadas por: empresas (45%), ciudadanos (29,6%), organizaciones (13,4%), medios de comunicación (11,1%) y académicos (0,9%) [*Fuente:* Canadian Government (2003), véase *www.infosource.gc.ca*].

centros de atención telefónica, puntos públicos de acceso a Internet) y el desarrollo de las competencias de todos los interesados (p. ej., formación especializada) son algunas de las medidas que pueden considerarse. Aunque la mayor parte de la gente no querrá estar permanentemente informada de todo cuanto puede saberse del gobierno y la Administración, estarán más cómodos en la seguridad de poder obtener toda la información relevante sobre las decisiones de los poderes públicos, sus actuaciones y los funcionarios, cuando así lo estimen oportuno, y de que otros compartirán el peso de la carga de supervisar al gobierno en su nombre (p. ej., los medios de comunicación, las asociaciones profesionales). La contrapartida de una Administración abierta ha de ser, por tanto, una sociedad civil dinámica en la que las empresas, asociaciones, OCS y ciudadanos puedan controlar e interactuar constructivamente con los poderes públicos.

La responsabilidad política y la apertura: También debe tenerse en cuenta el impacto de la apertura, la rendición de cuentas y la implicación pública en la adopción de decisiones sobre las instituciones representativas. Los ministros, parlamentarios y altos cargos tendrán que invertir más tiempo y energía en explicar sus propuestas, recabar el punto de vista de los ciudadanos y justificar sus decisiones. Sin embargo, esto no significa que las autoridades designadas y elegidas directamente deberían evadir su responsabilidad última de tomar decisiones (OECD, 2001b). En caso contrario se estarían mermando los mecanismos de responsabilidad ministeriales existentes característicos del gobierno representativo, y que constituyen un pilar clave del mismo. La democracia participativa en forma de un proceso decisorio consensual y la democracia directa tienen su utilidad —y sólo en unos pocos países los referendos vinculantes y las elecciones sucesivas son un elemento clave de la gobernanza—. El hecho de que minen o refuercen las instituciones de la democracia representativa depende del contexto y las circunstancias.

Mayor apertura, ¿menor confianza pública?: La mayor parte de las reformas a favor de una Administración abierta se llevan a cabo con el objetivo, explícito o implícito, de reforzar la confianza pública. Sin embargo, la confianza puede reducirse como consecuencia de la apertura (O'NEILL, 2002). Asegurar las bases de la confianza ciudadana en la adopción responsable de decisiones puede requerir cierto grado de confidencialidad. De no existir esta confidencialidad, parte de la verdad acaba por esconderse, los errores se tapan, la autocensura reemplaza a la opinión sincera, y el proceso decisorio y la responsabilidad colectiva de los consejos de ministros de la mayor parte de las democracias liberales actuales no funcionarían satisfactoriamente. Fuera de la Administración, la gestión de los asuntos públicos de una manera totalmente transparente puede contribuir al desafecto y a la desconfianza pública —llevando a los poderes públicos a invertir aún más en la comunicación pública como una manera de reducir su falta de credibilidad—. Al final puede generar-

se una espiral de desconfianza creciente si el público empieza a pensar, correcta o equivocadamente, que toda la información y comunicación de los poderes públicos tiene el propósito de manipular a los ciudadanos.

También debe considerarse que los partidos de la oposición, los medios de comunicación —especialmente en su componente sensacionalista— y las OCS no siempre son responsables ni hacen críticas constructivas del gobierno. En la lucha por votos, fondos o audiencia, pueden realizar campañas influyentes y no muy altruistas en contra de determinadas decisiones del gobierno, presentando una visión incompleta de la realidad e insinuando (explícita o implícitamente) incompetencia o algo peor. Sin embargo, no sería justo sugerir que la apertura debería reducirse porque se distorsiona o se hace un mal uso de la información puesta a disposición del público por parte de otros actores del proceso político. En la era del terrorismo global es más importante que nunca distinguir en qué áreas de la esfera pública la confidencialidad va en el interés público y en cuáles simplemente sirve a intereses particulares o del gobierno de turno.

Mientras no se demuestre el vínculo causal entre la apertura de la Administración y la confianza pública, es muy probable que la respuesta a la crisis de confianza pase por realizar mayores esfuerzos por cumplir con las expectativas públicas y evaluar la eficiencia de las medidas de apertura que se adopten.

9.1. Asegurarse de que la confianza pública aumenta, y no disminuye

¿Cómo pueden asegurarse los poderes públicos de que la confianza pública aumenta, y no disminuye, como resultado de sus esfuerzos por crear una Administración abierta? Entre todos los retos existentes, los mencionados a continuación merecen la atención de todos y un debate al respecto:

- Evaluar los méritos relativos de la apertura: los empleados públicos necesitan criterios claros para decidir si la apertura es conveniente o no según los casos. ¿Quién proporcionará estas directrices? ¿Puede un debate público más amplio sobre las ventajas y los límites de la apertura de la Administración fomentar el compromiso político y mejorar la concienciación ciudadana?

- Apertura/Equidad: ¿la apertura de la Administración favorece a grupos marginados anteriormente o simplemente aumenta el riesgo de ser «capturada» por intereses particulares? ¿Cómo conseguir que los ciudadanos conozcan mejor las disposiciones legales existentes sobre la apertura y cómo utilizarlas?

- Los socios privados y el escrutinio público: ¿en qué medida los medios de comunicación independientes, las empresas, los «laboratorios de

ideas» (*think-tanks*), las asociaciones profesionales y las OCS pueden contribuir a mejorar la apertura de la Administración (p. ej., como mediadores informativos que difunden activamente la información pública) y a supervisar su funcionamiento?

Los ejemplos mostrados en esta sección ilustran cómo los esfuerzos por mejorar la apertura pueden, bajo determinadas circunstancias, socavar otros principios de gobierno importantes como pueden ser la responsabilidad y la equidad. Un análisis *a priori* del impacto sistémico de las medidas de apertura puede ayudar a mitigar las externalidades negativas. Del mismo modo que el grado actual de apertura de las Administraciones está en función de su historia y su contexto nacional, el grado de apertura en el futuro dependerá de las decisiones que se tomen hoy. Mejores herramientas de autoevaluación, así como procedimientos de «emulación de los mejores» (*benchmarking*) para los indicadores básicos de la apertura de la Administración, pueden contribuir a clarificar las oportunidades y los riesgos.

10. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Una Administración abierta se considera hoy en día un requisito esencial del gobierno democrático, la estabilidad social y el desarrollo económico. Este capítulo ha analizado cómo han respondido los países de la OCDE a las crecientes demandas de mayor apertura y ha identificado los futuros retos.

¿Qué es una Administración abierta?: Aunque existen diferentes acepciones del término, son tres las dimensiones más relevantes, a saber, una Administración pública **transparente, accesible** y **receptiva.** En este sentido, «apertura» engloba y va más allá del término más comúnmente usado, «transparencia», ya que añade otros dos aspectos, la «accesibilidad» y la «capacidad de respuesta», capturando de esta manera otros aspectos de la relación entre el Estado y la comunidad a la que sirve. Aunque estas tres dimensiones están íntimamente relacionadas, son distintas y pueden presentarse en la práctica en grados diferentes.

Realidades diferentes, prioridades distintas: En las últimas décadas, todos los países miembros de la OCDE han invertido en una mayor apertura de sus Administraciones públicas, pero las políticas y los instrumentos elegidos reflejan prioridades nacionales distintas. Algunos países priman los instrumentos que facilitan el escrutinio público del gobierno y la Administración para así combatir mejor la corrupción (p. ej., Corea, México). Otros priorizan el objetivo de que sea más servicial y orientado al cliente (accesibilidad), mejorando de este modo la prestación del servicio (p. ej., Dinamarca), mientras que otros fomentan la relación de la Administración con las personas y los organismos in-

teresados (receptividad) con el objetivo de mejorar la calidad y conseguir políticas más inclusivas (p. ej., Canadá, Finlandia).

Demandas de apertura de la Administración: En respuesta al aumento de las expectativas de los ciudadanos, los criterios de calidad a los que se someten las organizaciones de los sectores público y privado son cada vez más exigentes —y esta tendencia continuará en un futuro—. Las reivindicaciones de mayor transparencia y responsabilidad de los poderes públicos han crecido, al aumentar el control de los mismos por parte de los medios de comunicación y de los ciudadanos y al mejorarse y codificarse las normas de la esfera pública.

Las tendencias clave en la apertura de la Administración son:

- **Transparencia:** El alcance, la cantidad y la calidad de la información que proporcionan el gobierno y la Administración pública han aumentado significativamente en los últimos veinte años, convirtiéndose en un objetivo compartido por todos los países miembros de la OCDE. La adopción de leyes sobre la libertad de información ha proliferado en las dos últimas décadas y, actualmente, en el 90% de los países de la OCDE existe este tipo de legislación. Un reto para el futuro será mantener los niveles de calidad de la información pública (es decir, que sea relevante, oportuna, completa y objetiva), dada la creciente cantidad disponible a través de Internet.

- **Accesibilidad:** Las Administraciones públicas son hoy más accesibles, atentas y serviciales que antes. La reducción de barreras físicas, organizativas y lingüísticas, la simplificación de los trámites burocráticos y la extensión de los servicios *online* han contribuido a este objetivo. El reto ahora será saber responder a las demandas de transacciones más eficientes, servicios a medida y acceso ubicuo por parte de empresas y particulares.

- **Receptividad:** La consulta pública para la elaboración de leyes y la adopción de decisiones era antes poco usual. En la actualidad, se considera cada vez más un instrumento valioso y eficaz para mejorar la calidad de la política pública y reforzar su legitimidad (p. ej., a través del análisis del impacto regulativo, e-consultas). Será preciso un mayor esfuerzo en mejorar las herramientas, racionalizar los procedimientos e incorporar los resultados de la consulta pública a los procesos decisorios establecidos, si se quiere mejorar la capacidad de respuesta del gobierno y la Administración pública, así como su versatilidad y capacidad de adaptación.

La apertura es sólo uno de los valores que los ciudadanos esperan de la Administración. Pero también quieren equidad, eficiencia, responsabilidad y el

debido respeto a la intimidad en el ejercicio del poder público y en el uso de los recursos. Los países de la OCDE se enfrentan a retos múltiples, ya que tienen que preservar la apertura de la Administración garantizando al mismo tiempo la seguridad nacional y el cumplimiento efectivo de la ley, reconciliar apertura y equidad, y asegurar que los criterios de apertura se aplican en la zona de transición entre lo público y lo privado.

II. LA MEJORA DEL RENDIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la mejora del rendimiento del sector público se ha convertido en una estrategia prioritaria en los países miembros de la OCDE, ya que los poderes públicos se enfrentan a demandas crecientes de gasto público y de mejor calidad de los servicios, y los ciudadanos, en algunos países, no quieren pagar más impuestos.

Para resolver estos retos, varios países de la OCDE han intentado mejorar el funcionamiento y el rendimiento del sector público adoptando nuevos planteamientos e instrumentos de gestión, elaboración del presupuesto, recursos humanos y estructura organizativa. En el ámbito de la Administración pública, han consistido fundamentalmente en la adopción de medidas e indicadores de rendimiento en la gestión y el presupuesto, la relajación de los controles sobre los recursos o insumos *(inputs)*, la delegación de responsabilidades en ministerios sectoriales y organismos autónomos, y ciertas modificaciones en el empleo público como la adopción de contratos para los trabajadores públicos o las retribuciones salariales por objetivos. Algunos ejemplos del cambio institucional son la creación de agencias independientes y la privatización o subcontratación de la prestación de los servicios públicos. Estas tendencias se discuten con mayor detalle en los capítulos siguientes.

Este capítulo se centra en el intento de los países de la OCDE de implantar el presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento. Este instrumento de reforma pretende trasladar el centro de atención en la elaboración del presupuesto y en el sistema de gestión y rendición de cuentas del terreno de los recursos al de los resultados. A los directivos y las organizaciones se les dota de flexibilidad con el fin de mejorar el rendimiento, teniendo que rendir cuentas

por los resultados[1] medidos en productos y efectos *(outputs/outcomes)*. La elaboración de memorias con información del rendimiento no es un objetivo en sí mismo, sino que contribuye a mejorar el proceso de adopción de decisiones por parte de políticos y funcionarios y, por tanto, el funcionamiento y la responsabilidad del sector público y, en definitiva, el beneficio para la sociedad.

La cantidad de información sobre el rendimiento a disposición de los responsables de elaborar las políticas ha aumentado ostensiblemente; sin embargo, los países tienen que resolver todavía algunas cuestiones relacionadas con la calidad de esta información y con su utilización en el proceso decisorio. Desarrollar medidas e indicadores de rendimiento lleva su tiempo y, aún más, la modificación de la conducta de los actores clave dentro del sistema (políticos y burócratas) para que hagan uso de esa información y desarrollen una cultura orientada a objetivos y resultados y adaptada a sus circunstancias nacionales. Esta tendencia va a consolidarse. No pueden negarse los beneficios que genera una mayor claridad de los objetivos que se persiguen y los resultados que se consiguen dentro y fuera de la Administración. Pero lograr estos beneficios en la práctica requiere un enfoque a largo plazo, expectativas realistas y persistencia. Este capítulo analiza la adopción del presupuesto por resultados y la gestión y la información del rendimiento en los países de la OCDE, identificando también las tendencias, los puntos fuertes y las limitaciones de los enfoques actuales, así como los retos futuros. La primera sección examina el rendimiento de la Administración pública desde una perspectiva global.

2. ¿QUÉ ES EL «RENDIMIENTO» EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

«Rendimiento» es un término que engloba varias acepciones. «Rendimiento» es el resultado de las actividades llevadas a cabo con un determinado propósito. Su fin principal es reforzar el grado en el que los gobiernos alcanzan los objetivos que se marcan.

El deseo de mejorar la actuación y el funcionamiento de la Administración no es algo nuevo. Los poderes públicos siempre han querido obtener resultados de su gasto y su actividad reguladora. Lo que es novedoso son las restricciones presupuestarias a las que actualmente se enfrentan los gobiernos. Sin más dinero que gastar, hay que prestar más atención a cómo conseguir mejores resultados con los recursos existentes. También han surgido nuevas ideas sobre cómo reorganizar y motivar a los trabajadores públicos hacia el cumplimiento de objetivos.

[1] Nota de traducción: el término inglés *outputs* se ha traducido como «productos», y el término *outcomes* como «efectos» o «impactos». El término «resultados» se utiliza a lo largo del capítulo para referirse tanto a los productos como a los efectos o impactos.

En la burocracia pública tradicional, la actuación de los funcionarios estaba dirigida por el cumplimiento de las normas, el control de los insumos y la observancia del código de conducta del sector público. Este sistema solía funcionar bien cuando el Estado tenía que desempeñar tareas menos complejas y más estandarizadas —y cuando se consideraba que el cumplimiento de la legalidad era más importante que la eficiencia o la eficacia—. Sin embargo, el sistema comenzó a recibir críticas porque los funcionarios tendían a prestar más atención al procedimiento que a los resultados y había escasos incentivos para usar los fondos eficazmente en aras de mejorar el rendimiento. Los gestores públicos de hoy en día no sólo tienen que servir al bien colectivo de justicia y probidad, sino que además tienen que satisfacer necesidades individuales y dar respuesta a problemas sociales complejos. Los sistemas tradicionales de la Administración pública no fueron diseñados para ser flexibles y versátiles en una sociedad moderna con servicios a medida del usuario, con una necesidad constante de adaptación, con una presión creciente por una mayor eficiencia y con una utilización más generalizada de agentes privados. Se demanda un impulso mayor para mejorar el rendimiento y la productividad que el ofrecido por la burocracia tradicional. Además, las Administraciones públicas desempeñan ahora tareas más complejas, que no podrían realizarse desde el enfoque tradicional.

La información del rendimiento es importante para que los poderes públicos valoren y mejoren las políticas públicas:

- en el análisis de la gestión, la dirección y el control de los servicios públicos;
- en el análisis presupuestario;
- en el control parlamentario del poder ejecutivo;
- en la rendición de cuentas —el deber general de los poderes públicos de informar y asumir la responsabilidad de sus acciones.

Las Administraciones públicas han adoptado diferentes métodos para mejorar la eficiencia del sector público, como pueden ser: la gestión estratégica; los planes empresariales; los presupuestos por resultados; la gestión del rendimiento; la delegación de la adopción de decisiones; cambios estructurales como la creación de agencias independientes; el uso de contratos de servicio, y la introducción de mecanismos de mercado en la prestación del servicio.

Esta gama de herramientas para mejorar la eficiencia del sector público es muy variada, pero puede crear confusión, en el sentido que cada método tiene sus puntos fuertes y débiles y la mejor opción depende generalmente del propósito al que pretende servir.

Algunos de estos instrumentos para mejorar el funcionamiento de la Administración pública se analizan en los capítulos siguientes. El capítulo cuarto explora los cambios en las estructuras de la Administración y la creación de agencias independientes; el capítulo quinto examina la puesta en práctica de mecanismos de mercado en la prestación de servicios públicos; el capítulo sexto analiza los cambios en la naturaleza del empleo público, como la adopción de contratos, los complementos de productividad y la delegación de competencias en la gestión de los recursos humanos.

Este capítulo trata de la implantación de medidas e indicadores de rendimiento en el presupuesto y en la gestión, y del uso de esta información en el proceso decisorio.

3. EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS Y LA GESTIÓN DEL RENDIMIENTO

Los países de la OCDE usan distintos mecanismos para valorar la eficiencia y la eficacia de los programas y de los organismos públicos, que incluyen indicadores de rendimiento, *benchmarking* (emulación de los mejores) y evaluaciones. Estas últimas pueden incorporar la valoración de los programas, el análisis de costes, la evaluación sectorial *ad hoc* y la fiscalización del gasto.

El término «información del rendimiento» incluye evaluaciones e indicadores de rendimiento. Aunque este capítulo se centra en estudiar estos últimos, debe reconocerse que las evaluaciones tienen un indiscutible valor en la valoración del rendimiento de los programas[2].

Hoy en día, la tendencia más importante en relación con el rendimiento en todos los países de la OCDE es la adopción del presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento. Muchos gobiernos han intentado poner en práctica un enfoque de gestión y elaboración del presupuesto que pretende trasladar su énfasis desde el control de los insumos a la obtención de resultados. En teoría, se relaja el control de los insumos o recursos y se otorga mayor flexibilidad a los gestores y organismos para mejorar el rendimiento. A cambio, éstos tienen que rendir cuentas y son responsables de los resultados obtenidos medidos en términos de productos y/o efectos.

Los intentos de sistematización de objetivos y resultados en la elaboración del presupuesto y en la gestión pública tienen una larga tradición histórica. De hecho, la elaboración del presupuesto por resultados ha existido, de una u otra forma, desde que la Comisión Hoover en los Estados Unidos la recomendó en 1949. El

[2] Véase OECD (2005c) para más detalles sobre la evaluación en el proceso presupuestario.

presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento se utilizan para describir una variedad de interpretaciones y enfoques (véase el cuadro 2.1). Por ejemplo, el presupuesto por resultados puede referirse simplemente a la presentación de informes de rendimiento como parte de la documentación del presupuesto, o a una clasificación del presupuesto que presenta las asignaciones divididas según grupos de productos y efectos. Una definición más exacta del presupuesto por resultados sería aquella forma de elaborar el presupuesto según la cual los fondos se asignan a resultados medidos en la forma de productos y/o efectos. La gestión del rendimiento tiene también varias definiciones: puede referirse a la gestión corporativa o a los sistemas de evaluar y valorar el funcionamiento del grupo o del individuo. Una definición más holística, que es la que se usa a lo largo de este capítulo, es el ciclo de gestión en el que los objetivos y los resultados del programa están determinados, los gestores gozan de flexibilidad para conseguirlos, el rendimiento se mide y se presenta en un informe, y esta información se tiene en cuenta a la hora de tomar otras decisiones sobre la financiación del programa, su diseño y funcionamiento, las recompensas y las sanciones.

Aunque existen diversas interpretaciones sobre el presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento, la tendencia general consiste en la implantación de un enfoque orientado a los resultados en ambos ámbitos, trasladando el acento en la elaboración del presupuesto, la gestión y la rendición de cuentas desde los insumos a los resultados que pueden medirse.

Cuadro 2.1. Presupuesto por resultados y gestión del rendimiento

En un sentido amplio, la gestión del rendimiento comprende la gestión corporativa, la información sobre el rendimiento, la evaluación, la monitorización de la ejecución y la valoración e información de los resultados. En el contexto de la nueva tendencia a poner el acento en los resultados, una definición más exacta se refiere, no obstante, al ciclo de gestión en el que los objetivos y resultados del programa están definidos, los gestores gozan de flexibilidad para conseguirlos, la ejecución del programa y los resultados finales del mismo se valoran y presentan en un informe, y esta información se tiene en cuenta a la hora de tomar otras decisiones sobre la financiación del programa, su diseño y funcionamiento, las recompensas y las sanciones (OECD, 1995b).

El presupuesto por resultados también da pie a diversas interpretaciones. En sentido general, puede definirse como cualquier presupuesto que presenta la información sobre lo que los organismos han hecho o se espera que hagan con el dinero asignado (SCHICK, 2003). En este caso, puede referirse simplemente a la información sobre rendimiento y resultados incluida en la documentación del presupuesto o al desglose de las partidas presupuestarias por grupos de productos o efectos. Una definición más exacta del presupuesto por resultados es, sin embargo, la forma de elaborar el presupuesto que asigna los fondos a resultados medibles. La vinculación de los recursos a los resultados puede hacerse de manera directa o indirecta.

Cuadro 2.1. Presupuesto por resultados y gestión del rendimiento (continuación)

La vinculación indirecta significa que las metas propuestas se utilizan activamente para informar las decisiones presupuestarias, junto con otro tipo de información. En este caso, la información sobre el rendimiento es importante a la hora de tomar decisiones, pero no determina necesariamente la cantidad de recursos asignados.

La vinculación directa implica la asignación de recursos directa y explícitamente a unidades de rendimiento. Las asignaciones pueden basarse en un contrato o fórmula con indicadores específicos de rendimiento o actividad. Esta forma de elaborar el presupuesto no es muy común y sólo se utiliza en áreas específicas en los países miembros de la OCDE.

4. ENFOQUES NACIONALES PARA LA IMPLANTACIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS Y DE LA GESTIÓN DEL RENDIMIENTO

Muchos países de la OCDE han introducido medidas de rendimiento en sus sistemas de presupuesto y gestión, pero cada uno se encuentra en un estadio diferente del proceso y los objetivos y enfoques a la hora de poner en práctica este tipo de reformas han variado de unos a otros.

4.1. Fases diferentes

Nueva Zelanda fue de los primeros países en iniciar la ronda actual de gestión del rendimiento y presupuesto por resultados, a finales de los años ochenta; seguido, a comienzos de la década de los años noventa, por Canadá, Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos, Suecia, Reino Unido y los Estados Unidos. Una etapa posterior comenzaría a finales de la década de 1990-principios de 2000 (Austria, Alemania y Suiza). Turquía acaba de emprender una experiencia piloto de gestión del rendimiento y elaboración del presupuesto por resultados.

Los métodos nacionales para la gestión del rendimiento están en continua evolución. Por ejemplo, Nueva Zelanda al principio se centraba más en los productos, pero actualmente está trasladando el acento a los efectos. Dinamarca también está cambiando su sistema de elaboración del presupuesto y rendición de cuentas para enfocarlo a los efectos. Francia acaba de aprobar una ley que exige la elaboración de indicadores de producto y efecto en la documentación presupuestaria para la mayoría de los programas.

4.2. Diversos objetivos

Es posible discernir cuatro grandes objetivos que han guiado la decisión de los países de sistematizar los objetivos y los indicadores de medición en el proceso de gestión pública:

- Gestionar la eficiencia y la eficacia de las agencias y los ministerios y/o el control interno y la rendición de cuentas dentro de cada ministerio.
- Mejorar la adopción de decisiones en el proceso presupuestario y/o en la distribución de recursos y la rendición de cuentas de los distintos ministerios ante el Ministerio de Economía y Hacienda.
- Mejorar la transparencia externa y la rendición de cuentas ante el Parlamento y el público en general, y clarificar el papel y la responsabilidad de los políticos y los funcionarios civiles.
- Ahorrar.

Algunos países han puesto el acento en alguno de estos objetivos. Otros (Australia, Dinamarca, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Reino Unido y los Estados Unidos) han adoptado los cuatro, intentando implantar la gestión del rendimiento y la elaboración del presupuesto orientada a los resultados en la Administración central y mejorar el funcionamiento y la rendición de cuentas, interna y ante el poder legislativo y el público en general.

4.3. Varios enfoques

En algunos países (como los Estados Unidos), los ministerios han desarrollado planes estratégicos que incluyen objetivos de rendimiento. Otros países han adoptado contratos de servicio basados en el rendimiento entre un ministro/ministerio y un organismo autónomo o agencia, o entre el ministro y un departamento/secretaría. Tales acuerdos pueden darse también entre el Ministerio de Hacienda y otro ministerio o agencia.

En Nueva Zelanda existen contratos de servicio entre el ministro y el departamento encargado de establecer los resultados de las agencias. Existen también contratos de servicio entre los ministros y los directores de los departamentos. En el Reino Unido, los ministerios aprueban los planes anuales de las agencias, donde se establecen los objetivos y resultados para ese año. También existen contratos de servicio entre los distintos departamentos y Hacienda, donde se fijan los objetivos y resultados a conseguir. En Australia existen los contratos de recursos entre el Ministerio de Hacienda y Administración Pública y los ministerios y agencias más importantes. En Dinamarca, los ministerios

firman contratos de servicio con las agencias y entre los ministros y los jefes de departamento, que incluyen complementos de productividad.

4.4. Puesta en práctica

Algunos países han adoptado un método incremental. Por ejemplo, los Estados Unidos tuvieron una fase piloto de cuatro años antes de proceder con la plena aplicación de la Ley sobre el Rendimiento de la Administración. Otros países han elegido un método incremental que permite a los organismos participar voluntariamente en las reformas, de tal manera que éstas no llegan a adoptarse en toda la Administración pública. Alemania e Irlanda utilizan planes experimentales.

Australia, los Países Bajos, Nueva Zelanda y Reino Unido han adoptado un enfoque de implantación de las medidas de carácter sistémico y dirigido desde arriba. Otros (Finlandia en particular) han escogido un enfoque voluntario y *ad hoc*, dando mayor libertad a las agencias a la hora de decidir su propio método.

Cuadro 2.2. La experiencia de Nueva Zelanda en el presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento

La reforma de la Administración pública en Nueva Zelanda fue parte de una agenda de reforma mucho más extensa iniciada en 1984 con un nuevo gobierno y una crisis financiera. Inicialmente, el gobierno se centró en un programa de liberalización de la economía, para continuar con la reestructuración de sus actividades comerciales (a través de privatizaciones y la creación de corporaciones) y terminar con la reforma del mercado laboral y de la Administración pública. Las reformas de la Administración pública han estado caracterizadas por su coherencia conceptual, su naturaleza comprehensiva y su aplicación consecuente durante los últimos veinte años. Las reformas han sido ampliamente apoyadas por parte de los funcionarios y los políticos.

La reforma y su trayectoria

La Ley del Sector Público de 1988 convirtió a los jefes de departamento en directores ejecutivos, haciéndoles responsables del funcionamiento de sus respectivos departamentos y dotándoles de libertad para tomar todas las decisiones sobre insumos —retribuciones, nombramientos, estructura organizativa y modelos de prestación de servicios—. La Ley sobre Cuentas Públicas de 1989 adoptó el sistema de contabilidad y elaboración presupuestaria según los valores devengados. Se clarificaron las distinciones entre insumos, productos y efectos, haciendo responsables de los efectos o impactos a los ministros y a los directores de los productos y servicios. A través de mecanismos contractuales formales (contratos de servicio) se acordaba y registraba el rendimiento o producción final que debía suministrarse.

Cuadro 2.2. La experiencia de Nueva Zelanda en el presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento (continuación)

Para mejorar la gestión presupuestaria, la Ley sobre Responsabilidad Fiscal de 1994 marcó requisitos adicionales de información por parte de la Administración pública, que incluían la Declaración sobre la Política Presupuestaria y el Informe sobre la Estrategia Fiscal, relativos a las intenciones a largo plazo del gobierno, y otros instrumentos diseñados para notificar y verificar la máxima información posible sobre la situación económica y el progreso de los planes y estrategias del gobierno.

A partir de entonces se ha intentando dar respuesta a problemas específicos derivados de las reformas iniciales sin cuestionar su estructura fundamental. Los desarrollos posteriores han constituido en gran medida intentos de superar la rigidez y limitaciones del enfoque contractual, y han incluido la adopción de áreas de resultados clave (ARC) y áreas de resultados estratégicos (ARE) a mediados de la década de los años noventa; y, después, las declaraciones de intenciones, que forman parte del esfuerzo en curso de resolver la relación entre productos y efectos y de fomentar la atención y preocupación de los gestores por los resultados. También ha habido tentativas de fortalecer el papel de los órganos centrales del gobierno para mejorar su integración y capacidades y para fomentar la evaluación del cumplimiento de los objetivos.

Resultados positivos de la reforma

- Mayor atención a la gestión fiscal a medio-largo plazo.
- Mayor disciplina fiscal como resultado de, por ejemplo, la adopción de medidas como la contabilidad basada en los valores devengados, los costes del capital y la exigencia de notificar el riesgo fiscal.
- Eficiencias operativas como resultado de la delegación de capacidad operativa en los directores, permitiendo de este modo que los gestores puedan dirigir.

Algunas críticas admitidas son que las reformas:

- Fomentaron que se prestara más atención a la consecución anual de productos a expensas de los impactos (efectos) a largo plazo (haciendo a veces, en lugar de lo más conveniente o adecuado, lo que había sido estipulado en el contrato).
- Proporcionaron claridad y favorecieron la atención de aspectos que podían especificarse fácilmente en los contratos, pero encontraron dificultades a la hora de hacer frente a las relaciones informales y enfrentarse a la complejidad de muchas funciones del gobierno.
- Dificultaron el debate sobre cuestiones distributivas. Aunque los ministerios son responsables de los efectos, gran parte del debate parece girar en torno a su papel como compradores de productos. En la práctica, cualquier debate sobre distribución parece centrarse en el gasto marginal: nuevas iniciativas. Las áreas más importantes del gasto no están sujetas al mismo escrutinio.

Cuadro 2.2. La experiencia de Nueva Zelanda en el presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento (continuación)

- Primaron el cumplimiento basado en «rellenar las casillas» del contrato por encima del interés público y a expensas de la cooperación y la colaboración.

- Desarrollaron una infraestructura costosa para la negociación, la elaboración de informes, la supervisión y el control del cumplimiento de los contratos.

La delegación de la responsabilidad de la gestión en los gerentes, junto con el rígido contractualismo del sistema neozelandés, han creado la necesidad de analizar la manera de mantener o reforzar los valores colectivos del sector público y el compromiso con el interés público y de desarrollar la capacidad y el liderazgo del sector público. Todavía falta por ver si las transformaciones en Nueva Zelanda tendrán éxito o si será necesaria una reforma adicional del modelo, cuestionando sus bases conceptuales.

Fuentes: PALLOT (2001 y 2002), y SCHICK (1996 y 2001).

5. ¿CUÁL ES EL ESTADO DE LA CUESTIÓN?

A pesar de las diferencias de métodos, ha existido la tendencia común entre los países miembros de la OCDE de implantar un enfoque basado en resultados susceptibles de ser medidos en la gestión pública y en la elaboración del presupuesto. Esta sección analiza la situación actual del presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento en los países miembros de la OCDE, utilizando los datos proporcionados por el Banco de Datos de la OCDE y del Banco Mundial de la Encuesta sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios[3].

5.1. Información sobre rendimiento y objetivos en la documentación y en la elaboración del presupuesto

En los países miembros de la OCDE se incluye muy a menudo información de carácter no financiero sobre rendimiento y objetivos en los documentos del presupuesto:

- El 72% de los países incluyen datos de resultados no financieros en sus presupuestos.

- En el 44% de los países, estos datos están disponibles para más de las tres cuartas partes de los programas.

[3] OECD/World Bank (2003) Estos datos fueron recogidos originariamente en 2003; 27 de los 30 países de la OCDE respondieron a esta encuesta. Todas las respuestas fueron facilitadas por los respectivos países.

- En el 71% de los países, los datos sobre el rendimiento incluyen los objetivos (metas), aunque existe una amplia variedad en términos de cobertura del programa.

- En el 65% de los países, estos resultados se incluyen en los documentos principales del presupuesto y/o en los informes financieros anuales.

Aunque la introducción en el presupuesto de la información sobre el rendimiento se está extendiendo, todavía no ha tenido lugar en todos los países miembros de la OCDE. Más de un tercio de los países de la OCDE que respondieron a la encuesta no incluyen en su documentación presupuestaria datos de resultados no financieros. Islandia incluye datos sobre los resultados, pero no sobre los objetivos o metas.

La forma más habitual de incluir objetivos de rendimiento en el proceso presupuestario consiste en una combinación de productos y efectos. Sólo el 27% de los países incluye en su mayor parte efectos, y ninguno incluye en su mayor parte sólo productos. Los países parecen darse cuenta de la dificultad de seguir un enfoque basado exclusivamente en productos o en efectos. Concentrarse exclusivamente en los productos puede desviar el fin último del programa si las agencias pierden de vista el impacto social perseguido con éste y pasan a concentrarse únicamente en los indicadores cuantificables, a costa de otras actividades que no pueden medirse tan fácilmente. También puede pasar que no se preste la debida atención a las cuestiones transversales. Aunque los indicadores de impacto incorporan una visión global del efecto social de los programas y tienen un mayor atractivo para los políticos y la sociedad, éstos son más difíciles de cuantificar y evaluar. En muchos casos, como veremos a continuación, es aconsejable el empleo de un método que combine insumos, productos y efectos (o impactos).

5.2. Tendencias actuales en el presupuesto por resultados

Algunos países de la OCDE han intentado activamente incorporar los objetivos de rendimiento en el proceso presupuestario, pero muy pocos llevan a cabo una «auténtica» elaboración del presupuesto por resultados. Esto implicaría incluir los informes de rendimiento en los documentos presupuestarios, vincular el gasto a los objetivos de resultados (productos y efectos), informar del grado de cumplimiento de estos objetivos y utilizar esta información para tomar decisiones sobre la futura distribución de los recursos. Si consideramos esta definición, la elaboración del presupuesto por resultados está poco implantada. La OCDE hizo un sondeo del nivel de aplicación del presupuesto por resultados en sentido estricto en los países miembros.

Aunque el 72% de los países miembros de la OCDE habitualmente exponen los objetivos en la documentación del presupuesto que entregan al Ministerio de Economía y Hacienda, la vinculación del gasto a los resultados fijados (productos y efectos) no es muy común entre los países miembros de la OCDE:

- El 46% o no vincula el gasto a los objetivos o sólo lo hace con algunos programas.
- El 35% de los países dijeron vincular el gasto a ciertos objetivos.
- Sólo el 18% afirmó vincular el gasto a todos o a la gran mayoría de los objetivos de resultados previstos (productos y efectos).

Un resultado mixto se obtiene también en cuanto a la utilización de la información sobre objetivos y resultados para determinar las asignaciones presupuestarias, asegurando más del 31% de los países no utilizar este tipo de información para este propósito. No es común entre los políticos emplear la información sobre el rendimiento para distribuir los recursos entre los distintos programas o para tomar otro tipo de decisiones. El 41% de los países miembros de la OCDE manifestaron que no era común que los políticos del poder ejecutivo o del legislativo utilizaran indicadores de rendimiento en el proceso decisorio, incluyendo países con una larga trayectoria en este terreno, como los Estados Unidos.

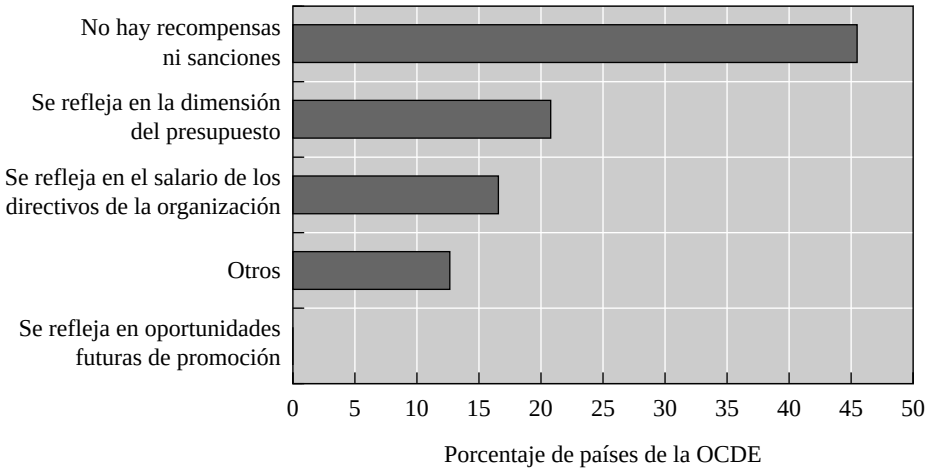
Parece ser que muy pocos países realizan un presupuesto por resultados en sentido estricto, ya que muchos no vinculan el gasto con los objetivos de rendimiento (productos y efectos), y mucho menos hacen de la distribución de los fondos una función explícita del rendimiento alcanzado. Este tipo de elaboración del presupuesto sólo se aplica en determinadas áreas funcionales (especialmente salud y educación) y sólo en unos pocos países. En Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, por ejemplo, es el principal método de elaboración presupuestaria para financiar la educación superior.

Como podemos observar en el gráfico 2.1, muy pocos países parecen contar con mecanismos formales que vinculen el éxito o fracaso en conseguir un objetivo con una recompensa o penalización para el individuo o la organización:

- En el 46% de los países miembros de la OCDE no se aplican sanciones ni se conceden gratificaciones por el incumplimiento o el cumplimiento de los objetivos establecidos.
- En el 20% de los países, las sanciones y las recompensas se reflejan en la dimensión (menor o mayor) del presupuesto asignado a una determinada organización.

- En el 16% de los países, el salario está vinculado en ocasiones al desempeño. En todos estos casos, la retribución salarial de uno o varios funcionarios civiles depende del rendimiento organizativo. Por ejemplo, en el Reino Unido, la remuneración del director de una agencia está vinculada al cumplimiento de los objetivos del rendimiento organizativo.

Gráfico 2.1. ¿Se aplican recompensas y/o sanciones en función del cumplimiento o incumplimiento de los objetivos de rendimiento?



Fuente: OECD/World Bank (2003).

5.3. Tendencias actuales en la gestión del rendimiento

En la aplicación de las reformas de la gestión del rendimiento se ha avanzado más que en la elaboración del presupuesto por resultados. Este apartado analiza si los países de la OCDE disponen de un sistema de gestión del rendimiento que incorpora la definición de los objetivos perseguidos, el seguimiento y la información de los resultados, y el uso de esta información en el proceso interno de adopción de decisiones de los ministerios y otros entes públicos:

- En el 67% de los países, el ministerio correspondiente o el jefe del departamento es responsable de la definición de los objetivos de rendimiento.

- En el 56%, el cumplimiento de los objetivos previstos se revisa interna y continuamente dentro del ministerio, organismo o agencia.

- En el 63% de los países se elabora sistemáticamente un informe anual sobre el cumplimiento de los objetivos previstos en algunos o gran parte de los programas.

La posterior utilización de la información del rendimiento en el proceso decisorio sólo ocurre en algunos países. En casi el 50%, esta información sólo se emplea en el ámbito del propio ministerio o el organismo autónomo para definir las prioridades del programa, distribuir los recursos dentro de los programas y cambiar los procedimientos y procesos de trabajo. En aproximadamente la mitad de los países, el ministerio matriz utiliza la información del rendimiento para establecer las prioridades del programa, y en más de un tercio para implantar nuevos programas. Este tipo de información se emplea en menor medida en la elaboración de los planes de desempeño del personal.

Aunque la información del rendimiento se utilice en el proceso decisorio, no está claro si se emplea junto con otro tipo de información y, en este caso, cuál es la relevancia que se le otorga.

Aproximadamente el 50% de los países manifestaron tener un sistema de gestión por resultados. Sin embargo, dentro de cada país varía el número de programas y organismos donde se aplica. Australia, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega y los Estados Unidos han adoptado un enfoque global y lo aplican a casi todos los ministerios y organismos. En Bélgica, Canadá y Alemania se aplica solamente en una cuarta parte aproximada de los programas.

La introducción de objetivos (metas) de resultados medidos en productos y/o efectos como sistema de control de la gestión exige relajar los controles de los insumos para otorgar mayor libertad a los gestores en el uso de los recursos y así poder conseguir los objetivos previstos y mejorar el rendimiento. ¿Hasta qué punto se ha conseguido en la práctica este intercambio entre un mayor énfasis en los resultados y menos controles sobre los insumos? En lo que se refiere a los procesos de control del gobierno en general, no existe evidencia de que se haya producido esta compensación, según se desprende de los datos de la Encuesta sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE y del Banco Mundial.

Entre los países con mayor experiencia en la aplicación de indicadores de rendimiento en los sistemas de gestión y elaboración del presupuesto, el grado de relajación del control de los insumos es diferente. Parece ser que Australia y Países Bajos han suavizado el control central en gran medida. Otros (como Dinamarca, Nueva Zelanda y Noruega) también han dado pasos importantes en la misma dirección. Sin embargo, en algunos países (por ejemplo, los Estados Unidos) la introducción de indicadores de rendimiento en la gestión y en la

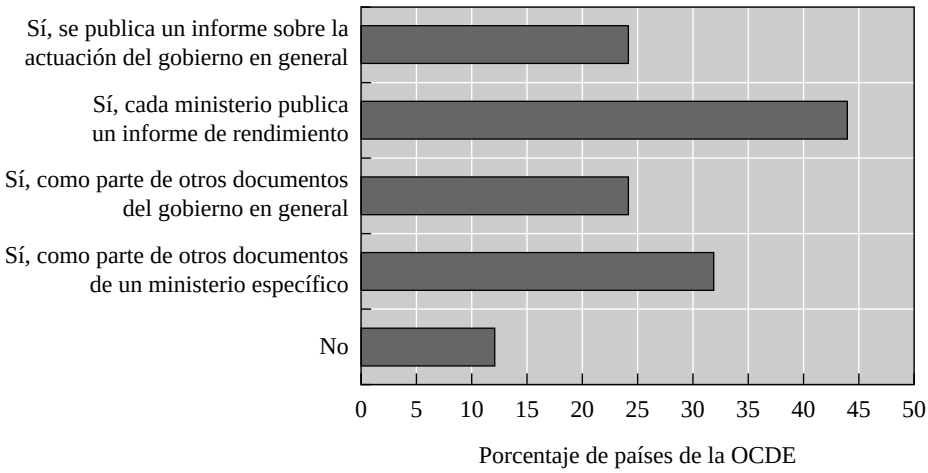
elaboración del presupuesto no parece haber ido acompañada de una relajación del control central de los insumos.

Países como Finlandia y Suecia registran un alto grado de autonomía de gestión, que es de esperar dada la dilatada trayectoria de sus agencias. Dado que la elaboración del presupuesto por resultados está centralmente dirigida, el nivel de formalización de los indicadores de rendimiento en el proceso presupuestario de estos países es más bien moderado. Cabe destacar también que Australia, que es el país que muestra la tendencia más fuerte en la sustitución del control de los insumos por el de los resultados, encuentra, según un reciente informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública, insuficiente el método actual de información de los respectivos departamentos para los propósitos generales del gobierno.

6. LA OBLIGACIÓN DE RENDIR CUENTAS A LOS CIUDADANOS

Como muestra el gráfico 2.2, en los países de la OCDE la provisión de información al público sobre el funcionamiento de la Administración es muy habitual.

Gráfico 2.2. ¿Se facilitan al público los resultados del rendimiento organizativo?



Fuente: OECD/World Bank (2003).

En la encuesta, 24 países de la OCDE decían informar al público sobre el rendimiento organizativo, lo que es una muestra de cómo ha mejorado la transparencia. En cuanto a la manera de presentar esta información al público, el objetivo es mejorar la confianza en el gobierno mostrando qué es lo que hace y, lo que es más importante, lo bien que lo hace. A medida que el buen funcionamiento del sector público cobra importancia para los ciudadanos, en términos electorales resulta cada vez más necesario para los poderes públicos demostrar que son capaces de conseguir avances en este terreno.

El problema es que este tipo de mejoras exigen tiempo y las presiones electorales demandan resultados visibles a más corto plazo. Algunos gobiernos creen que puede convencerse mejor a los ciudadanos con la presentación de información numérica sobre los resultados, pero también hay cuestiones relacionadas con la calidad y la precisión. Si los gobiernos presentan los indicadores de los resultados obtenidos como si fueran evaluaciones objetivas, esta información, dependiendo de la naturaleza del sistema político, puede convertirse en campo de batalla entre el gobierno y la oposición. Éste es un grave problema en contextos políticos caracterizados por las continuas discusiones entre el gobierno y la oposición, más que por la política consensual. La oposición utiliza en estos casos los mismos datos a disposición del gobierno para desacreditarlo y cuestionar su objetividad. También puede pasar que los medios de comunicación presenten la información como propaganda política partidista, convirtiéndose en marionetas del gobierno y fomentando la desconfianza y el escepticismo de los ciudadanos. Este aspecto ha sido analizado en el capítulo anterior.

Una cuestión adicional es si el público o los grupos de interés están dispuestos a aceptar los datos presentados por el gobierno, dado que éstos normalmente vienen referidos a todo el país, una región o una institución en general. Aun siendo exacta, puede pasar que la información no se ajuste a la realidad de experiencias individuales concretas. Así pues, es casi inevitable que los datos del rendimiento de las Administraciones sean cuestionados sobre la base de un caso particular. La perspectiva y la opinión de los ciudadanos tienden a reflejar su propia experiencia o la presentada por los medios de comunicación, más que la proporcionada por la Administración.

6.1. Control externo del rendimiento

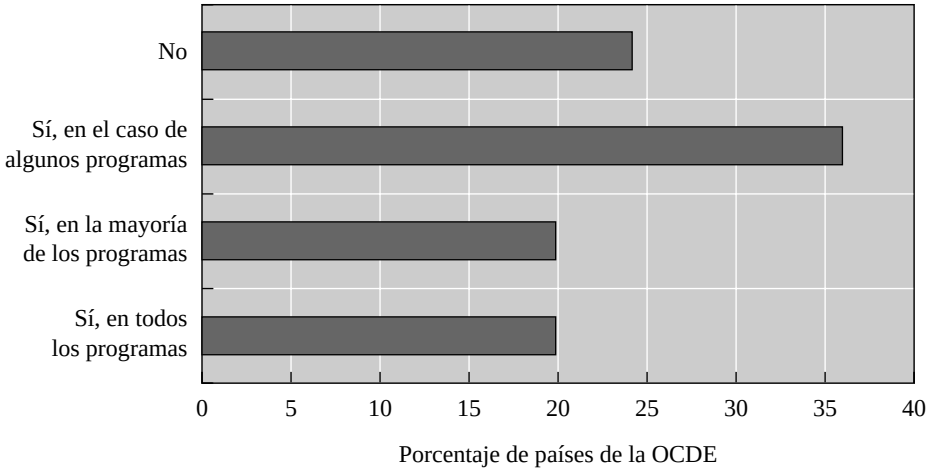
La fiscalización externa de la información del rendimiento contribuye a garantizar al público la calidad y la precisión de la información presentada por los poderes públicos. Cabría esperar que dado el aumento del número de países que incluyen información del rendimiento en sus sistemas de rendición de cuentas, la supervisión y certificación de la misma por parte de entidades fisca-

lizadoras externas habrían aumentado en la misma medida. Existe cierta tendencia en esta dirección, pero muy moderada si se compara con el grado de implantación de la información del rendimiento.

Asegurar la credibilidad y la calidad de los datos sobre el rendimiento resulta clave en los países de la OCDE; si se toma la información en bruto puede crearse una visión distorsionada. Las amenazas a la calidad pueden venir de métodos mediocres de recogida y análisis de datos y de la presión política de hacer que parezcan mejores (SCHWARTZ y MAYNE, 2005). Estos riesgos se reducen si los datos sobre el rendimiento son auditados por instituciones independientes.

La fiscalización de la información del rendimiento es una tarea difícil y distinta a la fiscalización financiera. Por eso, los auditores deben tener la preparación y experiencia necesarias para llevarla a cabo. Además, existe el peligro de que el rendimiento se convierta en cumplimiento —es decir, demasiado énfasis en el cumplimiento de las normas puede reducir el énfasis en la flexibilidad y la innovación necesarias para mejorar el rendimiento.

Gráfico 2.3. ¿La información del rendimiento es fiscalizada externamente?



Fuente: OECD/World Bank (2003).

6.2. Resumen de tendencias

En los países de la OCDE existe una tendencia a aplicar indicadores de rendimiento en la gestión y en el presupuesto. También hay una fuerte inclinación a adoptar un enfoque sistémico en la gestión del rendimiento. Aunque muchos

países han llegado a la fase de introducir objetivos de resultados en sus respectivos presupuestos, pocos países han incorporado esta información al proceso de adopción de decisiones sobre el presupuesto y no la utilizan en la asignación de los recursos. También hay una clara tendencia a transmitir esta información al público y al Parlamento, aunque este último no hace mucho uso de la misma. En general, el enfoque del presupuesto por resultados parece ser más sólido con respecto a los procesos que con respecto a los resultados.

7. POR QUÉ ES IMPORTANTE EL CONTEXTO

El uso provechoso de la sistematización de los resultados y del rendimiento en los procesos de gestión y de elaboración del presupuesto depende, además, de factores del contexto administrativo y político del país en cuestión. Los protagonistas de la reforma no empiezan desde cero; las metas y los indicadores de rendimiento se aplican en un sistema concreto y establecido de control y rendición de cuentas, con elementos formales e informales.

Los resultados son sólo una dimensión de la rendición de cuentas. Ésta implica, además, la garantía de que se siguen los procedimientos administrativos correctos y que los fondos se gastan según han sido asignados. Los sistemas tradicionales de responsabilidad basados en el control de los insumos en algunos países casi no se han relajado. La responsabilidad por los resultados coexiste con los mecanismos tradicionales. La cuestión no reside en sustituir radicalmente unos mecanismos por otros, sino más bien en encontrar la combinación idónea de los mecanismos dentro del sistema. Limitarse a un único mecanismo de control puede distorsionar el objetivo. Por ejemplo, prestar atención únicamente a los resultados puede reemplazar el fin o propósito último del programa. La tabla 2.1 muestra las limitaciones y capacidades de los sistemas de control de insumos *(inputs)*, de productos *(outputs)* y de efectos *(outcomes)*.

El equilibrio más adecuado entre los distintos tipos de control dependerá del contexto de cada país y de los problemas concretos que las reformas pretenden resolver. Por ejemplo, si el problema es la inclinación de un sistema u organización a la corrupción, un enfoque basado en el control de legalidad puede resultar más conveniente que otro enfocado a los resultados. En el caso de sistemas y organizaciones donde el problema reside en la inflexibilidad y falta de adaptación, un régimen que combine el control de los productos y los impactos puede ser el más apropiado. Es necesario encontrar dentro de cada sistema la combinación idónea de los controles de insumos y productos; incluso puede ser deseable disponer de cierta flexibilidad para permitir distintas combinaciones para distintas organizaciones.

Tabla 2.1. Ventajas y limitaciones de los distintos sistemas de control de la gestión pública

	Ventajas	Limitaciones	Contextos idóneos
Insumos	Fácil y asequible. Refuerza el cumplimiento.	No promueve la eficiencia. Puede resultar inflexible.	Confianza baja y nivel de competencia variable.
Productos	Favorece la eficiencia. Favorece el control del gasto agregado. Responsabilidad por los resultados.	Puede distorsionar el centro de atención. Problemas de medición. Sobrecarga de información.	Confianza, contabilidad afianzada y profesionalidad.
Efectos	Facilita la elaboración y coordinación de las políticas públicas. A largo plazo.	Problemas de medición. Problemas de responsabilidad. Costes. Sobrecarga de información.	Confianza, contabilidad afianzada y profesionalidad. Políticos convencidos y con capacidad para establecer objetivos claros.

El capítulo tercero considera las implicaciones de estas reformas para los sistemas de control y rendición de cuentas y los cambios que están teniendo lugar. También se examinan los retos que resultan de esta transformación.

7.1. Un enfoque global del conjunto del gobierno y la Administración: la modificación de la conducta de los actores clave

Cualquiera que sea el equilibrio o combinación de los controles en un país determinado, cuando se introducen indicadores de rendimiento y resultados, éstos deben acomodarse al sistema de control existente, lo que requiere un reajuste de las relaciones existentes. En la implantación de las reformas es importante que se adopte un enfoque global del conjunto del gobierno y la Administración —dado que la incorporación de los indicadores de rendimiento en los sistemas de gestión pública y en la elaboración del presupuesto no sólo implica la modificación del proceso, sino también de la conducta de los funcionarios y los políticos de todo el sistema, en particular si los gobiernos han adoptado un enfoque global que pretende introducir la reforma en todas las áreas y en la totalidad de los programas—. Los actores clave, en este caso, incluyen a los ges-

tores de los ministerios, los organismos autónomos y otros entes públicos y del Ministerio de Economía y Hacienda, así como a los políticos del poder ejecutivo y del legislativo. Los retos que presenta la modificación de la conducta de los funcionarios de los ministerios y organismos públicos han sido abordados por otros estudios[4], por lo que esta sección se centrará en los retos relativos al cambio de la conducta de los políticos.

El presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento como instrumento de reforma tienen una serie de implicaciones sobre el sistema global de gobierno: ayudan a los cargos electos a dirigir el sector público hacia los objetivos perseguidos. Constituyen un mecanismo para que los políticos articulen claramente sus metas y objetivos, para el gobierno en general o para cada ministerio, y proporcionan los instrumentos para supervisar el progreso en la consecución de los mismos.

En teoría, este modelo debería ayudar a clarificar los papeles y responsabilidades respectivos de los ministros y de los empleados públicos. Los políticos definen los objetivos generales, que descienden hasta cada ministerio u organismo público en concreto traduciéndose en indicadores o metas de rendimiento. El resultado final sobre el logro y materialización de los mismos debe utilizarse para asegurar la responsabilidad de las agencias gubernamentales, y para mejorar la calidad de la información y su uso en el proceso de elaboración de las políticas públicas y del presupuesto y en la gestión pública. Para que este modelo tenga éxito es necesario que los políticos utilicen esta información en la adopción de decisiones.

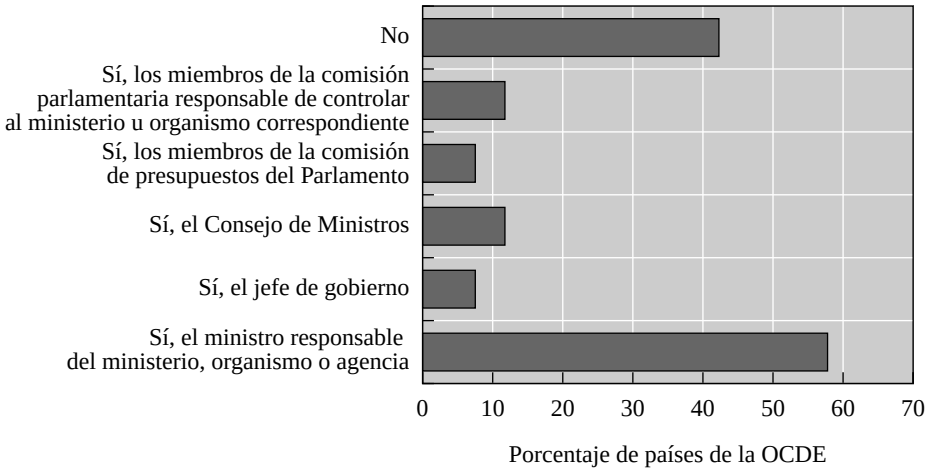
7.2. Motivar a los políticos para que utilicen la información del rendimiento de la Administración

¿Utilizan los políticos la información del rendimiento del sector público? La respuesta, como muestra el gráfico 2.4, parece ser que «no mucho», con la excepción de los ministros responsables de que el departamento cumpla un determinado objetivo.

En el 72% de los países miembros de la OCDE, los objetivos aparecen rutinariamente en la documentación del presupuesto que se presenta al Parlamento. Sin embargo, en sólo el 19% de los países los parlamentarios utilizan los indicadores de rendimiento y resultados en la adopción de decisiones. El porcentaje es incluso menor en el caso de los miembros de la comisión parlamentaria del presupuesto, usándose esta información sólo en el 8% de los países.

[4] Véanse artículos en OECD (2002c).

Gráfico 2.4. ¿Es frecuente que los políticos utilicen los indicadores de rendimiento en la adopción de decisiones?



Fuente: OECD/World Bank (2003).

Para los países que han introducido estas reformas, el reto mayor es sin duda la modificación de la conducta de los políticos y la creación del conjunto de incentivos apropiados para motivarlos a utilizar esta información. La tabla 2.2 resume las modificaciones de la conducta que son necesarias, aunque no suficientes, por parte de los políticos del ejecutivo y del legislativo si se quiere que las reformas cumplan sus objetivos. La tabla enumera algunos de los posibles incentivos que podrían motivar a los actores a cambiar su comportamiento, así como los factores negativos que les desaniman a adoptar este enfoque y a utilizar la información facilitada sobre el rendimiento. La lista no pretende ser exhaustiva.

El impacto de estos incentivos variará según el contexto político-institucional y, hasta cierto punto, según el ministro de turno. En los sistemas de tipo Westminster, la rendición de cuentas se enfoca a la responsabilidad ministerial individual y puede que se enfatice la búsqueda de errores y culpabilidad. En estos sistemas existe el peligro de que, a pesar del sistema formal de rendición de cuentas basado en el rendimiento, los políticos puedan estar más preocupados en evitar errores y manejar la opinión pública, utilizando selectivamente los mecanismos de rendición de cuentas con este propósito. Los sistemas en los que la responsabilidad es más colectiva y el sistema político es menos hostil pueden ofrecer más margen de maniobra para el uso constructivo de la información del rendimiento.

A pesar de ello, según la encuesta de la OCDE, los ministros responsables de un determinado ministerio u organismo son los políticos que prestan mayor atención a los indicadores de rendimiento. Hay un problema, sin embargo, a la hora de intentar que los parlamentarios se interesen en la utilización de este tipo de información. Los factores que pueden desanimarles vienen enumerados en la tabla 2.2 e incluyen cuestiones como la calidad, la legibilidad y la relevancia de la información.

En un sistema de separación de poderes con un poder legislativo fuerte que tiene algo que decir en la definición de los objetivos, como pueda ser los Estados Unidos, se necesita un alto grado de cooperación institucional entre ambos poderes. Esta necesidad es menos acuciante en un país como el Reino Unido, donde el poder ejecutivo es muy fuerte. Una vez más, las modificaciones requeridas de la conducta y el impacto de los incentivos variarán dependiendo de las estructuras político-institucionales.

Sin embargo, si se pretende que la elaboración del presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento tengan algún impacto en el sistema político, es importante que se proporcione a los actores clave en el proceso decisorio la motivación e incentivos para cambiar. En caso contrario, la información del rendimiento se convierte en un mero trámite burocrático. Las experiencias combinadas de los países de la OCDE muestran la importancia de adoptar un enfoque a largo plazo, pues la modificación de las conductas y la obtención de los beneficios llevan su tiempo.

Tabla 2.2. Incentivos que favorecen que los políticos del poder ejecutivo y del legislativo modifiquen su conduzca y utilicen la información sobre el rendimiento en la adopción de decisiones

Actores clave	Modificaciones necesarias de la conducta	Incentivos positivos y factores que favorecen el cambio	Incentivos negativos y factores que no favorecen el cambio
Ministros y políticos del poder ejecutivo	Proporcionar liderazgo en el apoyo a las reformas	Proceso para definir los objetivos y monitorización del progreso realizado	Preocupación por la calidad de la información
	Establecer metas y objetivos claros	Buena calidad de la información	Información no relevante para asuntos políticos importantes y preocupaciones rutinarias
	Utilizar los resultados para garantizar la responsabilidad de organismos y agencias	Información relevante para las necesidades políticas	Coste de estar informado y de la monitorización
	Utilizar la información del rendimiento en el proceso de elaboración de políticas, programas y presupuesto	Proporciona información a los votantes sobre el logro de los objetivos políticos	Falta de tiempo para usar la información
	Respetar la libertad directiva concedida y no interferir en las competencias que han sido delegadas	Compatible con los mecanismos de control formales e informales existentes	Escasa influencia en la carrera y promoción profesional
Políticos del poder legislativo	Establecer objetivos, cuando sea el caso	Ayuda a monitorizar el progreso realizado por el gobierno en el cumplimiento de los objetivos	Escasa calidad de la información
	Utilizar la información del rendimiento con propósitos de control	Buena calidad de la información	Información poco relevante para las necesidades políticas
	Usar la información en la adopción de decisiones sobre programas, políticas y presupuesto	Información relevante para las necesidades políticas	Coste de aprender sobre nuevos instrumentos, costes continuos
	Respetar la libertad directiva y de gestión	Información presentada de manera legible	Falta de tiempo para usar la información en la adopción de decisiones
		Compatible con los mecanismos de control formales e informales existentes	Información presentada de manera ilegible
		Proporciona beneficios superiores al enfoque tradicional	Recibir información menos detallada
			Preocupación por tener menos control

8. LIMITACIONES Y TENSIONES

Esta sección examina algunas limitaciones que hay que tener en cuenta a la hora de considerar la aplicación del presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento.

8.1. Indicadores de rendimiento: una fuente más de información

Los indicadores de rendimiento y de objetivos proporcionan una instantánea del rendimiento organizativo, pero ni constituyen una guía para resultados futuros ni explican cómo se han logrado las metas. Así pues, a la hora de tomar decisiones sobre el funcionamiento de un organismo o la ejecución de un programa, es importante considerar diferentes tipos de información. Para obtener una visión global del funcionamiento de la organización y la ejecución del programa pueden considerarse, además de las evaluaciones y los indicadores de rendimiento y resultados, otras fuentes formales e informales de información y retroalimentación. Al contrario de lo que sucede con las metas, las evaluaciones pueden explicar los resultados de una política o programa y proponer los cambios que mejorarían su funcionamiento.

8.2. No todo puede medirse

A diferencia de la información financiera, resulta difícil aplicar un modelo único de información de rendimiento para el conjunto del gobierno y la Administración, dada la gran variedad de funciones que realizan, desde construir carreteras a suministrar información para viajar al extranjero. La experiencia de los países de la OCDE muestra que los indicadores de rendimiento son más fáciles de aplicar en ciertos tipos de áreas funcionales y programáticas que en otras. Pueden distinguirse tres tipos de programas: los servicios individualizados tangibles y no tangibles, y los servicios intelectuales no tangibles (OECD, 2001c). Los indicadores de rendimiento son más fácilmente aplicables en aquellos programas que implican la entrega de un bien o servicio tangible a través de producto observable, como la expedición de pasaportes o licencias de conducir o la recaudación de impuestos. Es más fácil crear indicadores de coste unitario fiables para este tipo de producto o servicio. Es posible, aunque más difícil, diseñar indicadores de rendimiento para servicios al ciudadano más complejos, como la educación o la atención sanitaria. Los indicadores de rendimiento son muy difíciles de aplicar a actividades como la asesoría política, donde el producto no es tangible y los efectos no son visibles. En áreas donde el proceso es fácilmente observable, un enfoque más obvio consiste en valorar y controlar las organizaciones mediante el seguimiento del procedimiento esta-

blecido[5]. En las actividades y organizaciones donde ni el producto ni los efectos son observables, los indicadores de rendimiento pueden no ser la mejor opción.

Dadas las diferentes funciones del gobierno, debería considerarse la adopción de un método de gestión del rendimiento lo bastante flexible como para tolerar la diversidad de los programas. Asimismo, para ciertas áreas funcionales otros métodos de valoración de la responsabilidad y de evaluación del rendimiento son potencialmente más eficaces.

8.3. Limitaciones de coste, capacidad y tiempo

La información del rendimiento del sector público es potencialmente ilimitada, compleja y costosa de elaborar. Cualquier sistema formal de recogida de información de este tipo debe ser necesariamente muy selectivo. Las áreas complejas de la Administración son gestionadas ante todo en el contexto de una cultura profesional bien desarrollada. Los objetivos de resultados y la información del rendimiento son valiosos en la medida en que refuercen la orientación hacia los objetivos de esa cultura. Una buena dirección intenta maximizar la motivación interna del personal y minimizar la necesidad de controles formales. Estos controles son caros de poner en práctica y, en cierta medida, reducen la motivación interna.

Existen límites a la información que los directivos públicos pueden usar; la gente tiene «racionalidad limitada», y también las organizaciones. Las decisiones se toman por ministros y directores generales ajetreados y con frecuencia distraídos, que operan según motivaciones complejas. El proporcionarles más información no tiene por qué ayudarles necesariamente a tomar la decisión, e incluso puede hacérselo más difícil.

9. RETOS FUTUROS

La adopción del presupuesto por resultados y la implantación de la gestión del rendimiento se han visto rodeadas de mucha retórica. Los defensores sostienen que tienen la capacidad de transformar la forma de gobernar. Sin embargo, es importante que esta reforma no se vea como una panacea y que los poderes públicos tengan expectativas realistas de qué puede conseguirse y cuánto tiempo se necesita.

---

[5] Aunque el rendimiento puede ser observado en un número de casos limitado. Véase WILSON (1989).

9.1. Medición

Incluso los países que llevan utilizando este método hace más de quince años, siguen enfrentándose a problemas de medición, especialmente de los resultados. Un reto clave para todos los países es conseguir información de calidad que sea válida, fidedigna y oportuna. Pueden encontrarse dificultades en la definición de objetivos claros, medidas de rendimiento precisas y buenos sistemas de recogida de datos.

Definición de objetivos: Para algunos organismos o ciertos programas, la misma definición de los objetivos puede resultar una tarea ardua si no existe un acuerdo sobre cuál es la misión, o si hay diferentes misiones, programas fragmentados o que se solapan y personas con intereses divergentes.

Indicadores precisos de rendimiento y resultados: En el diseño de los indicadores es especialmente difícil encontrar aquellos que, para una determinada actividad, muestren en qué medida un organismo o programa contribuye a conseguir determinados resultados. Tanto la medición de productos como la de efectos presentan distintas dificultades (OECD, 2002d). Los efectos o impactos son técnicamente más difíciles de medir, son complejos e implican la conjunción e interacción de muchos factores, planeados y no planeados. Además, existen problemas referidos al tiempo y, en ocasiones, el gobierno no puede controlar el resultado final. A pesar de ello, los resultados medidos en términos de efectos o impactos suelen ser muy atractivos para los ciudadanos y los políticos. La mayoría de los países parecen haber adoptado una combinación de indicadores de productos y efectos.

Sistemas de recogida de datos: Para garantizar la calidad, debe haber un proceso en el que los datos recopilados se verifiquen y validen. Sin embargo, establecer y mantener estos sistemas puede ser costoso y complejo. Como se analiza en la sección 6, la fiscalización de la información del rendimiento puede ayudar a mejorar el nivel de calidad y proporcionar legitimidad a los resultados presentados. Asegurar la calidad de los datos cuando los organismos dependen de terceros en la provisión de la información exige un esfuerzo especial. Éste es un problema característico de los sistemas federales (CURRISTINE, 2002).

9.2. Definición y utilización de los objetivos

Los objetivos de rendimiento ayudan a clarificar las expectativas del funcionamiento de una organización para un periodo concreto. Sin embargo, los países continúan enfrentándose a problemas relativos al alcance y al número de

objetivos. Existen problemas con la fijación de objetivos demasiado o poco ambiciosos. Si son poco ambiciosos, los organismos y agencias no tienen incentivos para mejorar el rendimiento. Si son demasiado ambiciosos, aunque se consigue motivar a las organizaciones, pueden crearse expectativas poco realistas y situaciones de fracaso (PERRIN, 2002). Lleva su tiempo conseguir el nivel adecuado y obtener datos comparativos para poder evaluar si los objetivos establecidos son ambiciosos o no.

Demasiados objetivos de rendimiento: También está la cuestión del número de objetivos o metas que se deberían fijar. Demasiados objetivos implican una sobrecarga de información y dificultan la selección de prioridades, y si son pocos pueden generarse efectos perversos. Una vez más, lleva su tiempo conseguir un equilibrio realista. Varios países han empezado con un gran número de objetivos de rendimiento para ir reduciéndolos después. Por ejemplo, en el Reino Unido, cuando en 1998 los contratos de servicio para los departamentos se introdujeron como parte de una revisión general del gasto público, había un total de 600 objetivos o metas para todo el Estado. En el momento de la revisión de la modificación del gasto en 2002, el número se había reducido a 130 (H. M. Treasury, 2004).

Evitar distorsiones de conducta: Éste es un reto para todos los gobiernos. Entre los posibles efectos perversos se encuentra la distorsión del objetivo —es decir, organizaciones y gestores que se preocupan por unos pocos indicadores y metas específicas, normalmente las más fáciles de alcanzar o de «vender», y descuidan los objetivos globales o del programa en general—. En casos extremos de distorsión, los entes o los empleados públicos, bajo presión de cumplir con los objetivos, presentan deliberadamente la información de manera tergiversada.

9.3. Retos en la utilización del presupuesto para mejorar el rendimiento

En muchos países de la OCDE, el objetivo de introducir objetivos de rendimiento en el presupuesto es mejorar el proceso de adopción de decisiones presupuestarias y servir de incentivo a los organismos y agencias para que mejoren su funcionamiento. La mayor parte de los países siguen, sin embargo, encontrando problemas con este planteamiento. Como ya se ha mencionado anteriormente, una de las cuestiones clave es conseguir datos de rendimiento fiables y de calidad. Brevemente, otros retos incluyen el establecimiento de algún vínculo entre la información financiera y la del rendimiento, en particular en lo que se refiere a los resultados. En muchos países existen también problemas con la estructura del presupuesto y con aspectos contables. Los presupuestos suelen estar estructurados de acuerdo con criterios funcionales o institucionales, y no según categorías de resultados. Además, si no existe un

sistema de registro del coste, resulta difícil vincular los costes reales a los resultados.

Conseguir la combinación adecuada de incentivos: Este aspecto es de especial importancia cuando los países utilizan la información del rendimiento para la asignación de recursos. Una cuestión fundamental es si deberían darse o no recompensas financieras al buen funcionamiento y si los malos resultados deberían penalizarse y, en este caso, cómo. La penalización del fracaso mediante la reducción de los recursos financieros constituye una clara señal para otras agencias y órganos gubernamentales de que el rendimiento organizativo importa. Sin embargo, no ayuda a resolver las causas fundamentales del mal funcionamiento. De hecho, en algunos casos la imposibilidad de cumplir con determinados objetivos puede deberse a la escasez de fondos u otros recursos. Aunque la recompensa del buen funcionamiento es en principio atractiva, puede pasar por alto los costes y las prioridades del gobierno. En un contexto de ahorro presupuestario, la cuestión estriba en otorgar o no mayor financiación a un organismo, especialmente si no está vinculado directamente a las prioridades del gobierno en cuestión. En cualquier caso, la vinculación de rendimiento y recursos financieros siempre supone el riesgo de incentivar la distorsión de la información que se presenta.

9.4. Cambios de conducta y culturales

Uno de los retos más difíciles es crear una cultura orientada a los objetivos dentro de las organizaciones y la Administración pública en general. Para conseguir cambios en las pautas de conducta y en la cultura del sector público, se requiere un enfoque global del conjunto del gobierno y la Administración y encontrar la combinación adecuada de incentivos que tenga en cuenta la interacción de los distintos actores clave. La mayoría de los países continúan encontrando dificultades a la hora de conseguir cambiar las pautas de conducta de sus funcionarios y políticos, que en todo caso es un proceso a largo plazo.

Obtener y conservar el apoyo de directivos y funcionarios dentro de las instituciones públicas es algo fundamental. Esta reforma puede aumentar la atención prestada a los objetivos institucionales, proporcionar a los gestores mejor información para tomar las decisiones sobre los programas, el presupuesto y las políticas públicas, y mejorar la elaboración y presentación de la información, así como los controles internos. El logro de estos beneficios es un reto porque requiere no sólo un cambio técnico, sino también cultural. En términos técnicos, puede resultar difícil medir lo que hace un organismo y vincular los objetivos de rendimiento organizativo y de desempeño individual. Conseguir la implicación de los trabajadores de primera línea es muy importante, y puede hacerse a través de un equilibrio adecuado de incentivos y de controles

formales e informales (que se discuten en el capítulo sexto). Puede favorecerse el apoyo de los líderes de la organización y de los altos cargos, si se les otorga la flexibilidad necesaria para conseguir los objetivos fijados. Sin esta flexibilidad, los gestores serán responsables del cumplimiento de los objetivos establecidos, pero no tendrán la capacidad para que así sea, y nadie desea ser responsable por algo que no depende de él/ella.

En el contexto de un enfoque global del conjunto del gobierno y la Administración pública, si la información del rendimiento se utiliza, y cómo, por parte de los políticos y el Ministerio de Hacienda puede crear incentivos que influyan en la manera de actuar de los gestores. Si se exige información sobre el rendimiento pero después los líderes y directores no la utilizan en la adopción de decisiones, existe el peligro de que se convierta en una carga para las organizaciones en términos del coste de los sistemas de información y del tiempo empleado por el personal. La provisión de esta información, junto con los mecanismos de control tradicionales, pueden perjudicar la realización satisfactoria del trabajo. Si esto sucede, el presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento se convierten en una distracción, una distorsión, o un ejercicio burocrático caro, en lugar de ser un instrumento para transformar las instituciones y elemento fundamental de la buena administración.

Obtener y mantener el apoyo de los políticos: Como se ha visto en el apartado 7, éste es un reto clave al que se enfrentan los impulsores de la reforma. El apoyo de los políticos del poder legislativo y del poder ejecutivo contribuye a reforzar la necesidad del cambio y a promover a la reforma, aunque conseguir el apoyo de los parlamentarios es especialmente difícil.

Aspectos de coordinación horizontal y vertical: En las instituciones públicas confluyen muchas metas y objetivos que implican el trabajo de muchos organismos y agencias gubernamentales. Aunque algunos países de la OCDE han establecido objetivos horizontales transversales, parece difícil conseguir la coordinación necesaria entre los departamentos y hacerlos responsables del resultado final. En la dimensión vertical está la dificultad que entraña la existencia de diferentes actores que requieren la información con propósitos diferentes; sus necesidades informativas no son las mismas.

Gestionar las expectativas: Es necesario tener expectativas realistas sobre qué es lo que se puede conseguir y cuánto tiempo va a costar. Se necesita un enfoque a largo plazo y ser persistente: lleva tiempo superar las dificultades técnicas y cambiar las pautas de conducta de los funcionarios y los políticos.

10. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

El rendimiento de la Administración puede mejorarse cuando se orienta hacia los resultados el asesoramiento en políticas públicas, los procesos de gestión y la rendición de cuentas ante el Parlamento y los ciudadanos. Es importante identificar primero la prioridad relativa de estas áreas en cada país. Lo que el gobierno debería hacer en cada caso es diferente.

La mayoría de los países de la OCDE están implantando el presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento, aunque el grado y el método varían según los casos. La aplicación del presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento parece ser una medida innovadora que va a perdurar en el tiempo. Constituye claramente un mecanismo de definición horizontal de prioridades, vinculación con la política en cuestión y análisis de costes. Estas reformas han mejorado la transparencia gracias a la elaboración y suministro de más información sobre la actuación del gobierno y la Administración. Sin embargo, algunas de las expectativas iniciales han resultado ser demasiado ambiciosas.

La mayoría de los países siguen encontrando dificultades a la hora de cambiar las pautas de conducta de los funcionarios y los políticos, que no deja de ser un proceso a largo plazo. La modificación de la conducta y la cultura en el sector público requiere un enfoque global del conjunto del gobierno y la Administración pública y el equilibrio adecuado de incentivos y controles (formales e informales), así como un conocimiento exhaustivo de los sistemas y de cómo las acciones de los actores principales influyen entre sí.

No encontramos un modelo claro en el que el control de los insumos o recursos se relaje como consecuencia del reforzamiento del control de los resultados, lo que nos lleva a la cuestión del equilibrio entre responsabilidad y flexibilidad. Cualquiera que sea el sistema de responsabilidad vigente, necesita compensarse con la libertad necesaria para que los gestores puedan hacer mejor su trabajo. Las críticas al sistema tradicional de responsabilidad alegaban que las reglas se habían convertido en un fin en sí mismas, que la rendición de cuentas primaba el cumplimiento de aquéllas y que las estructuras jerárquicas mermaban el rendimiento y la eficiencia. Así pues, las críticas enfatizaban la necesidad de relajar los controles de los insumos.

Existen riesgos vinculados a la relajación del control de los insumos nada más introducir las medidas de rendimiento. Sin embargo, existen también riesgos si estos controles no se relajan lo suficiente, pudiendo ocurrir que los indicadores de rendimiento se conviertan en un ejercicio burocrático costoso con escaso impacto en la capacidad de los gestores de mejorar los resultados y el funcionamiento. Si el sistema tiene demasiadas restricciones y los gestores no

gozan de la libertad necesaria para mejorar el rendimiento, la no relajación de los controles de los insumos puede generar ineficiencias.

La suposición habitual de que la información sobre los resultados que es de utilidad para el poder ejecutivo lo es también para el legislativo está todavía por demostrarse. Con alguna excepción, los informes del rendimiento no son bien recibidos ni utilizados por los Parlamentos de los países miembros de la OCDE en su proceso de adopción de decisiones y de control del poder ejecutivo. Los objetivos e indicadores de rendimiento son una fuente más de información sobre el funcionamiento, pero no sustituyen el examen riguroso e independiente del impacto de las políticas que las evaluaciones pueden proporcionar.

La combinación de las distintas experiencias de los países de la OCDE muestra la importancia de adoptar un enfoque a largo plazo y plantearse expectativas razonables sobre la capacidad del presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento para mejorar el funcionamiento y la rendición de cuentas del gobierno y la Administración pública. Se necesita una perspectiva a largo plazo y ser persistente para conseguir los cambios técnicos y de conducta que este instrumento de reforma requiere.

Por último, desde una perspectiva más amplia, el diseño de actuaciones de rendimiento en la Administración precisa un análisis cuidadoso y la consideración de diferentes alternativas. En términos generales, estas intervenciones incluyen: las cuestiones de liderazgo; la planificación estratégica; la gestión del rendimiento; la inclusión de objetivos e indicadores de rendimiento en el presupuesto, en la gestión y en el sistema de control; y la evaluación de las políticas públicas. Cada una de ellas tiene sus ventajas e inconvenientes y existe el peligro de que los gobiernos se obsesionen con cierta solución formal para mejorar el rendimiento.

La orientación hacia los resultados de la gestión pública tiene visos de perdurar. Es imprescindible para el éxito del gobierno. Las sociedades son ahora demasiado complejas para ser gestionadas sólo con normas de recursos y procedimientos y una cultura inspirada en lo público. La popularización del enfoque del rendimiento ha mejorado la planificación formal, la elaboración de informes y el control en el sector público, lo que, a su vez, ha aumentado la información a disposición de los gestores públicos. Pero la experiencia muestra que existe el riesgo de derivar en una nueva forma de esclerosis burocrática. Es necesario prestar una mayor atención a la contención de los costes de las transacciones y hacer un uso óptimo tanto de los motivadores internos y sociales como de los controles.

III. LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos quince años han cambiado tanto el modo en el que los gobiernos controlan operaciones complejas y de gran magnitud como la forma de rendir cuentas, principalmente como consecuencia del progreso tecnológico, los cambios en el tamaño y la estructura de la Administración, y la implantación del presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento. El presente capítulo analiza esta tendencia de modernización, los retos futuros y las modificaciones que actualmente se están introduciendo en los sistemas de control de los países miembros de la OCDE.

Si bien el término «control» se traduce fácilmente de un idioma a otro, las distintas palabras pueden tener significados diferentes. Para el caso que nos ocupa, «control» significa la comprobación de que una organización funciona debidamente. Los sistemas de control proporcionan la garantía externa y/o interna de que los sistemas de gestión funcionan correctamente. Tradicionalmente, se preocupaban de comprobar que los fondos se justificaban adecuadamente y que las reglas se cumplían. En la Administración moderna, los sistemas de control se ocupan también de la calidad de la información sobre el rendimiento, y el control interno comprende además los procesos para una gestión estratégica y por objetivos.

En relación con los sistemas de control, lo más relevante en los países de la OCDE ha sido el paso del énfasis en el control *a priori* al control *a posteriori*, así como el desarrollo de procesos más sólidos de control interno. El cambio de un control *a priori* a uno *a posteriori* consiste básicamente en el paso de un sistema donde las transacciones (pagos) eran aprobadas antes de comprometer el gasto por parte de un agente fuera del ministerio en cuestión, a uno donde la dirección interna toma muchas decisiones financieras y no financieras con respecto a la asignación de los recursos, que posterior-

mente son revisadas externamente. Este cambio constituye una presión añadida para que los gestores públicos adopten las diligencias necesarias para conseguir un nivel mayor de eficiencia, fiabilidad y legalidad. En la práctica, implica sustituir la ineficiente pero relativa certidumbre de comprobar la regularidad y legalidad de las transacciones individuales por la más eficiente pero relativa incertidumbre de verificar el funcionamiento correcto de los sistemas.

La evolución hacia sistemas de control *a posteriori* y hacia una mayor flexibilidad gestora no implica que haya menos control —de hecho, hay más controles y más variados—. Más del 50% del trabajo de los auditores externos consiste ahora en la supervisión del rendimiento. Se elaboran muchos más informes financieros y no financieros. Los controles internos *a priori* están siendo reemplazados por inspecciones internas realizadas *a posteriori*. Además, se están poniendo en práctica nuevos y más complejos sistemas de intervención y contabilidad; por ejemplo, los basados en los valores devengados.

No existe un hecho concreto o una reforma en particular que haya llevado a los países a este punto; el cambio se ha debido más bien a la confluencia de muchos factores y a la evolución gradual de los sistemas. Estos factores incluyen el crecimiento en dimensión y complejidad del Estado; los avances tecnológicos; el enfoque en los resultados; la delegación creciente en la adopción de decisiones, y la transferencia de la prestación del servicio a entidades externas fuera de la influencia directa del gobierno.

A pesar de los muchos cambios acaecidos en los sistemas de control, todavía existen muchos retos. Por ejemplo, los gobiernos están delegando cada vez más las funciones de prestación del servicio a entidades fuera del control ministerial directo. Con proveedores externos del servicio público, la responsabilidad del programa se aleja de aquéllos que tienen la obligación de rendir cuentas por los fondos públicos. Muchos países intentan conceder a los gestores más flexibilidad para conseguir los objetivos fijados, pero a los sistemas políticos les resulta difícil hacer frente a la mala administración de fondos y gozan de escasa tolerancia al riesgo.

¿Cuáles son las implicaciones que los cambios en el sistema de control tienen en la rendición de cuentas? La importancia de la rendición de cuentas aumenta con el cambio hacia un sistema de control *a posteriori*. Si las decisiones se revisan y comprueban con posterioridad pero los resultados de la intervención no se hacen públicos, y/o si no existe un organismo encargado de asegurar que se subsana el incumplimiento o las irregularidades, entonces no se está sirviendo a la finalidad del control. Si existen más mecanismos de control, significa que se genera más información. La sistematización del rendimiento, y del

control de la información generada, puede originar demasiada cantidad de información y obstaculizar los mecanismos de control más importantes de la actuación del servicio público, que no son otros que los valores interiorizados por sus empleados.

Muchos impulsores de la reforma esperaban que con los nuevos métodos de gestión pública los controles formales se redujeran, aumentando la libertad de los gestores, pero esto no ha sucedido tal y como estaba previsto. Se ha conseguido aumentar la libertad de gestión, pero también lo han hecho los controles formales —aunque la naturaleza del control está cambiando por la complejidad y ambición de la agenda de la Administración pública contemporánea—. De hecho, existe un desfase entre esas ambiciones y el tipo de control considerado viable hasta la fecha. Así pues, los sistemas de control están en transición, lo que nos lleva a las siguientes cuestiones: ¿quién se encarga de comprobar que los empleados públicos se gastan el dinero en las actuaciones previstas y que desempeñan correctamente su trabajo? ¿Cómo ejercen los poderes públicos ese control sobre operaciones grandes y complejas?

Este capítulo se ocupa de los componentes fundamentales de los sistemas de control de los países miembros de la OCDE[1], de los grandes cambios acaecidos al respecto y de los retos que estos cambios generan. Es una parte del estudio más amplio sobre cómo han evolucionado los sistemas de control y su impacto en la rendición de cuentas. En las sociedades modernas, los poderes públicos tienen la obligación de rendir cuentas por el uso que hacen de los recursos públicos. Esta responsabilidad en los países miembros de la OCDE se fundamenta en el mandato democrático, y va desde las promesas del gobierno a la sociedad, pasando por la gestión directiva, hasta los resultados finales. Aunque existen otras recomendaciones de cómo contribuir a promover la responsabilidad, el capítulo se centra básicamente en los sistemas de control.

2. ¿QUÉ SON LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL CONTROL?

A primera vista, rendición de cuentas y control pueden parecer términos muy claros. Lingüísticamente, son dos palabras muy fáciles de traducir. Por

[1] Las principales fuentes de este capítulo son dos. Por un lado, el conjunto de estudios de caso desarrollados por los países miembros de la OCDE que participaban en la reunión de expertos que tuvo lugar en París en noviembre de 2003. Estos países son los que aparecen en las respectivas tablas. Por otro lado, la encuesta de la OCDE/Banco Mundial sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, llevada a cabo en 2003 y que incluía a 28 países miembros de la OCDE y a otros países que no pertenecían a esta organización. Los datos de esta encuesta han sido utilizados para la elaboración de los gráficos. Véase *www.oecd.org/gov/budget* .

ejemplo, *control* en inglés se traduce fácilmente como *contrôle* en francés, y *kontrol* en alemán, y se usa universalmente como concepto en los sistemas de ejecución del presupuesto. Sin embargo, el término inglés evoca además una competencia activa para gestionar y administrar, mientras que el término francés implica una perspectiva más pasiva, usando otros términos como «responsable» o «dirección» para completar el significado del término inglés. Como concepto, dependiendo de cada país, el control puede referirse a aquel ejercido con anterioridad *(a priori)* o con posterioridad *(a posteriori)*, al referido sólo a las transacciones financieras o a todo el conjunto de procedimientos, conocido como control de gestión. La rendición de cuentas es también un término difícil en los distintos idiomas. En muchos de ellos, la traducción equivalente sólo comprende la acepción referida al sistema contable o a la obligación de presentar determinada información. Otras culturas utilizan el término para referirse a la obligación de rendir cuentas de aquellos que ostentan el poder del Estado. Estas diferencias en el significado, en el concepto y en la práctica deben tenerse en cuenta y reconocerse para que pueda existir un diálogo de carácter internacional en la materia.

Para los fines del trabajo realizado por la OCDE, los términos rendición de cuentas y control se utilizan en su sentido más amplio. La rendición de cuentas es la obligación de dar cuentas por el ejercicio de las competencias correspondientes a través de la estructura política y constitucional. Control[2] es el proceso diseñado para la adecuada comprobación de la eficiencia y eficacia de las operaciones, de la fiabilidad de la información proporcionada y del cumplimiento de la normativa vigente.

La rendición de cuentas y el control son complementarios, pero no simétricos. El control puede ser *a priori* o *a posteriori*. La rendición de cuentas sólo puede ser *a posteriori* —los funcionarios no pueden rendir cuentas por sus respectivas responsabilidades hasta que no han tenido la oportunidad de llevarlas a cabo—. Las dos ideas están estrechamente vinculadas porque el control es necesario para otorgar credibilidad a la rendición de cuentas por parte de un ente público. Sin buenos sistemas de control se menoscaba la rendición de cuentas, ya que la información sobre el rendimiento y la legalidad no es corroborada por observadores externos, que no tienen el conocimiento necesario para juzgar la naturaleza, la veracidad y la fiabilidad de los actores implicados.

---

[2] Esta definición se toma generalmente del modelo del Comité de Entidades Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO), que es una organización profesional internacional de carácter voluntario, dedicada a la mejora de la presentación de información financiera a través de principios éticos, controles internos y gobierno corporativo. Aunque se trata de un grupo del sector privado, sus definiciones y procedimientos son muy útiles y relevantes para la Administración pública.

Para el caso que nos ocupa es conveniente hacer una distinción entre control interno y externo, y entre control *a priori* y *a posteriori*. El control externo implica un proceso de fiscalización realizado por un organismo interventor central y generalmente independiente[3]. Los controles internos son los procedimientos administrativos, las disposiciones normativas y las estructuras que proporcionan la garantía a la dirección de la legalidad, la regularidad, la eficiencia, la eficacia y el ahorro de las actuaciones. Los controles *a priori* se refieren a los requisitos, por ejemplo en una decisión de gasto o personal, que deben aprobarse o especificarse previamente por un órgano de intervención antes de su adopción. Los controles *a posteriori* se refieren a la comprobación llevada a cabo después de la adopción de la decisión para asegurar que la acción se ajustaba a la normativa vigente y al interés público. Los sistemas de control tienen componentes formales (reglas específicas, organizaciones o personas dedicadas a ello), pero su correcto funcionamiento depende también del marco informal y cultural.

3. ¿CUÁLES SON LAS TENDENCIAS DEL CONTROL?

El traslado del énfasis hacia los controles *a posteriori* constituye una presión añadida para que los gestores públicos implanten procedimientos para conseguir un mayor nivel de eficiencia, fiabilidad y conformidad normativa. En la práctica, implica sustituir la ineficiente pero relativa certidumbre de comprobar la regularidad y legalidad de las transacciones individuales por la más eficiente pero relativa incertidumbre de verificar el funcionamiento correcto de los sistemas. El aumento de los controles internos ha dejado vía libre para que los auditores e inspectores externos adapten sus procedimientos y presten mayor atención al rendimiento de la Administración pública. El control interno no se ha incrementado a expensas del control externo, sino que ha aumentado el trabajo tanto de los auditores externos como internos. En términos generales, los controles *a priori* se han reducido, pero siguen siendo importantes debido a la nueva orientación hacia objetivos y resultados, y para proyectos delicados o que necesitan una financiación elevada (p. ej., grandes sistemas de TI).

En todos los países de la OCDE se observa la tendencia a controlar internamente la gestión pública en mayor medida, pero los distintos países se sitúan en diferentes puntos de una escala. En un extremo se encuentran los rígidos sistemas de control externos *a priori* de los clásicos sistemas europeos continentales, como el francés, el italiano o el español, donde los interventores de

[3] Tradicionalmente, el control externo incluía los órganos centrales del ejecutivo que, por ejemplo, tenían que dar autorización previa de la ejecución del gasto. Este concepto ha dejado de utilizarse, especialmente en los países miembros de la OCDE.

Hacienda y los tribunales de cuentas aprueban y supervisan el gasto. En el otro extremo se encuentran los países nórdicos y del modelo Westminster, donde prima el control externo *a posteriori*. Cada país parece evolucionar dependiendo de su punto de partida. Algunos han sustituido los auditores financieros externos por interventores internos, pero no han relajado suficientemente el control de los insumos; mientras que otros han delegado el poder decisorio y se enfrentan a retos relacionados con la gestión del riesgo y el uso de controles administrativos más complejos.

No existe un acontecimiento que provocara este cambio, o una reforma concreta que llevara a los países a este escenario. Más bien se ha debido a la confluencia de muchos factores y a la evolución gradual de los sistemas. Estas influencias y transformaciones incluyen:

- el crecimiento del Estado, incluida la magnitud total de las transacciones;
- el aumento de la complejidad de las funciones del gobierno (p. ej., el intento de corregir problemas sociales);
- el desarrollo de tecnología que mejora la eficiencia y el control de las transacciones;
- un énfasis mayor en el rendimiento, y no sólo en el cumplimiento de la normativa vigente;
- la creciente delegación de la capacidad decisoria a unidades de gobierno más cercanas a los ciudadanos;
- la prestación del servicio público por organismos no dependientes directamente del control del gobierno, como organismos autónomos, agencias, niveles inferiores de gobierno, etc. (p. ej., los bancos).

Estos cambios han tenido lugar sobre el telón de fondo de una economía en crecimiento y desarrollo y de la presión por contener el gasto público. Merece la pena señalar que muchas de las modificaciones de las leyes y normas presupuestarias han ido acompañadas o han generado cambios en los sistemas de contabilidad, transformaciones estructurales, mayor libertad de gestión y otras consecuencias. Cada cambio ha generado nuevos retos para los sistemas de control y rendición de cuentas.

4. ¿CÓMO HAN ABORDADO LOS PAÍSES ESTOS CAMBIOS?

Por regla general, ha habido más, y más variados, cambios referidos al proceso de control interno que a los controles externos. Por ejemplo, la intervención y otros procedimientos de gestión internos han sustituido a los controles *a priori* mientras que la información sobre la gestión se ha modificado para reflejar mejor los objetivos institucionales.

Los órganos de control externo han sido objeto de menos reformas y con carácter más homogéneo debido a la base legal y constitucional de su actividad y la existencia de normas de fiscalización internacionales. Dado que la mayor parte de los países de la OCDE han incorporado objetivos e indicadores de rendimiento en sus sistemas de gestión y presupuesto, la fiscalización externa del rendimiento y de la relación calidad-coste se ha vuelto prácticamente universal. Esta tendencia a revisar también la utilización óptima de los recursos se ha debido en parte a la intensificación del control interno. Al ocuparse en mayor medida el sistema de control interno de cuestiones de fiabilidad financiera y legalidad, las oficinas de fiscalización externa han desarrollado un papel más importante en el fomento de la rendición de cuentas del gobierno y la Administración —especialmente mediante la intensificación de las relaciones con el poder ejecutivo.

La tabla 3.1 muestra algunas de las reformas que se han llevado cabo en los diez últimos años en una selección de países. A continuación se explican los cambios en los sistemas de control internos y externos.

Tabla 3.1. Las reformas del control en la última década

País	Reformas en el control interno	Reformas en el control externo	Reformas en la presentación de informes	Otras reformas
Dinamarca	Contratos para directivos (1995). Unidades administrativas de intervención (1996).			Proyecto piloto de contabilidad y elaboración del presupuesto por devengos.
Alemania	Sustitución de las oficinas de intervención previa por controles internos.			Proyecto piloto de elaboración del presupuesto por resultados.
Irlanda	Informe del interventor sobre los controles financieros internos. Revisión de los sistemas de control internos. Creación de comisiones de inspección.		Marco de información sobre la gestión.	Introducción de la gestión del riesgo. Iniciativa de revisión del gasto.
Italia	El control financiero tradicional por parte del Ministerio de Hacienda pasa de ser de tipo punitivo a ser *a priori* y de carácter cooperativo. Desde 1993 han ido introduciéndose mecanismos de control de eficiencia (control estratégico y de gestión). Los controles de gestión se realizan a nivel de departamento, y el estratégico a nivel ministerial.	El control *a priori* por parte de la EFS se ha limitado a unos pocos aspectos (actividad reguladora, contratos por encima del nivel UE, reasignaciones presupuestarias). Se ha introducido el control de los resultados *a posteriori*.	El informe del rendimiento (eficiencia, eficacia y ahorro) es elaborado por órganos de control del Ministerio. La EFS está experimentando un método de agregación *a posteriori* de los datos financieros según los grandes objetivos de la política pública. El Ministerio de Hacienda reagrupa la información financiera tradicional según el centro de responsabilidad.	
Japón	Evaluación de las políticas de un ministerio u organismo (necesidad, eficiencia, eficacia).	Vigente desde 1998 la fiscalización de las 3E (economía, eficacia y eficiencia).	Ley sobre la publicación de información (2001).	Sistema de provisión de información (se mejora el acceso ciudadano a la información).
Eslovaquia	Adopción del Decreto sobre Control Financiero e Intervención de Cuentas Interna.			Programa sobre elaboración del presupuesto.

Tabla 3.1. Las reformas del control en la última década (continuación)

País	Reformas en el control interno	Reformas en el control externo	Reformas en la presentación de informes	Otras reformas
España	Coordinación de las oficinas internas de intervención de cuentas bajo la supervisión de un órgano central. Verificación del cumplimiento de los objetivos que abarcan la totalidad del Presupuesto General del Estado (desde 2005).	Se extiende a las cuentas agregadas del sector público estatal.	Cumplimiento de objetivos.	Presupuesto basado en objetivos.
Suecia	Control de resultados en el gobierno central. Intervención interna en los organismos gubernamentales más importantes.	Una nueva entidad fiscalizadora superior sustituye a los anteriores auditores parlamentarios y a la anterior oficina interventora del ejecutivo.	Diálogo sobre objetivos y resultados entre el ministerio responsable y el director general de la agencia.	Creación de una comisión para valorar la mejora de la fiscalización interna con la creación de un órgano central.
Reino Unido	Informe del interventor sobre los controles internos. La gestión del riesgo se incorpora en la administración de los organismos públicos. Programa de trabajo de Hacienda para mejorar el tratamiento del riesgo por parte del gobierno.	Regulación legal para acceder a los datos sobre receptores de subvenciones y concesiones, entidades prestadoras de servicios, algunos organismos autónomos (sociedades no limitadas) y terceros contratados por organismos auditados por la EFS.		Sistema de gestión financiera por recursos. Contratos de servicio público.
Estados Unidos	Directores financieros que revisan todas las actividades relativas a la gestión financiera.	Atención creciente a la revisión de los grandes programas federales y a la anticipación de consecuencias y resultados a largo plazo.	Información sobre el grado de cumplimiento de los criterios federales de financiación y contabilidad. Informe sobre el rendimiento y la rendición de cuentas.	Ley sobre los Resultados y el Rendimiento de la Administración.

Fuente: Estudios de caso y grupos de discusión con expertos, OCDE, París, noviembre 2003.

4.1. Cambios en los sistemas internos de control

La amplia aceptación a nivel internacional de los objetivos de control interno se articula en un modelo propuesto por el Comité de Entidades Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO), que establece que el control interno es «un proceso, llevado a cabo por el consejo directivo de una entidad, los gestores y otros empleados, diseñado para comprobar convenientemente el cumplimiento de los objetivos en las siguientes categorías: eficacia y eficiencia de las operaciones; fiabilidad de la información financiera; y conformidad con la legislación vigente»[4].

Aunque los objetivos de control interno son muy amplios, la mayor parte de los países se centran en la regularidad y legalidad del gasto. De hecho, el control interno es básicamente un proceso financiero y sólo unos pocos países comienzan a extenderlo recientemente al control de la gestión, la revisión de los resultados y las técnicas de gestión del riesgo.

4.2. El control interno es básicamente de carácter financiero

Como se muestra en la tabla 3.2, el control en las transacciones —entregas y procedimientos de pago, método de contabilización, informes financieros— sigue constituyendo el núcleo de la actividad del poder ejecutivo. Todos los países miembros de la OCDE tienen unidades administrativas de control interno, pero muchos han sustituido el control *a priori* de las transacciones por la inspección *a posteriori*. La mayor parte de los mismos cuentan con una intervención de cuentas de carácter interno que es vinculante. La encuesta sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE/Banco Mundial muestra que de los 28 países encuestados, sólo tres miembros de la OCDE —Islandia, Suecia y Turquía— no cuentan con interventores internos, y en otros tres —República Checa, Alemania y Grecia— no son muy habituales[5].

4.3. Superar el control estrictamente financiero

En aquellos países que han superado el control estrictamente financiero se utilizan controles de gestión más sofisticados como mecanismos complemen-

---

[4] Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, «Internal Control –Integrated Framework. Executive Summary», *www.coso.org/publications/executive_summary_integrated_framework.htm*, fecha de consulta 16 junio 2005.

[5] Pregunta 4.1.g de la encuesta sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE/Banco Mundial, *www.oecd.org/gov.budget.*

tarios, más que como sustitutos de los trámites financieros. No obstante, existen diferencias significativas respecto al grado de utilización de las técnicas de gestión del riesgo y la fiscalización de la eficiencia y la eficacia. Además, también varía ostensiblemente entre los distintos países a quién tienen que informar los órganos interventores y el grado de descentralización de las unidades de control interno.

Aunque existe un incremento continuo del volumen de información sobre el rendimiento, no implica que necesariamente la calidad y el uso de esta información estén siendo revisados por los órganos de control interno. Si bien en la mayoría de los países la información sobre el rendimiento se incorpora en la documentación presupuestaria, no siempre se tiene en cuenta en la adopción de decisiones sobre la asignación de los recursos. Cuando el control interno incorpora aspectos no financieros, nos encontramos con un tipo de intervención orientada al rendimiento más próxima al rendimiento financiero o relación calidad-coste (economía, eficacia y eficiencia) que a la inspección de los resultados obtenidos. De este modo, los países que han dado el paso desde sistemas de control financiero a regímenes de control más amplios suelen poner el énfasis en la eficacia del programa, más que en la precisión de los datos de los informes del rendimiento.

Recientemente, unos pocos países (Australia y Reino Unido) han incorporado técnicas de gestión del riesgo en sus estructuras de control de gestión y otros países se han interesado activamente por este proceso de sistematización (Irlanda y Japón). La posición de partida de estos países se caracterizaba por disponer de controles internos más avanzados y, asimismo, han suavizado en mayor medida el control de los insumos y han progresado más en la gestión del rendimiento y por contratos. Sin embargo, la mayoría de los países sigue un enfoque más clásico de valoración externa del riesgo, ya que los gestores individuales adolecen de una visión global del riesgo, tanto financiero como no financiero.

Tabla 3.2. Los sistemas de control interno

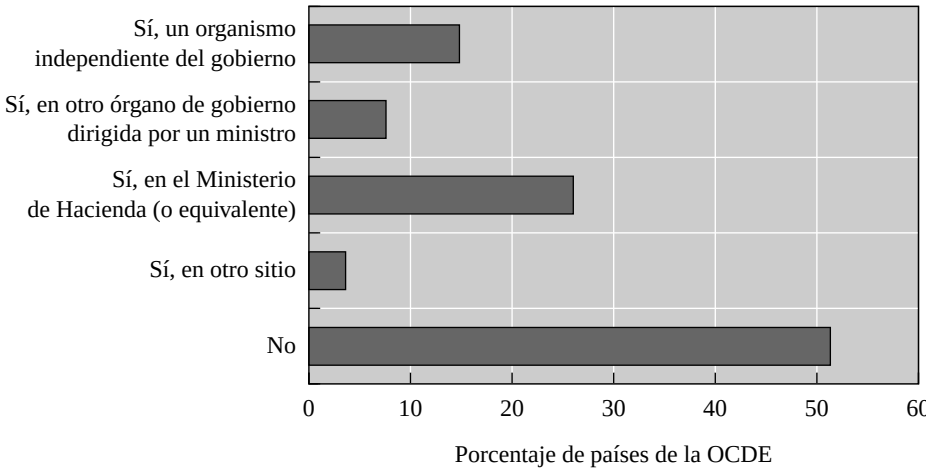
País	Sección responsable de la ejecución	Nivel de coordinación del control	Destinatario de la información	Tipología
Dinamarca	El ministerio correspondiente (que realiza el gasto).	No.	Altos cargos; control externo.	Fiscalización financiera.
Alemania	El ministerio correspondiente.	Departamento.	Jefe de departamento.	Presupuesto previo; fiscalización financiera.
Irlanda	El ministerio correspondiente.	Departamento.	Dirección; interventor; comisión de intervención.	Control *a priori*; fiscalización financiera; gestión del riesgo de inminente aplicación.
Italia	El Ministerio de Hacienda. El ministerio correspondiente.	El Ministerio de Hacienda. El ministerio correspondiente.	El Ministerio de Hacienda; ministros y altos cargos; comité técnico en la presidencia del Consejo de Ministros.	Control *a priori*; fiscalización financiera y de la legalidad; control de gestión y estratégico.
Japón	El ministerio correspondiente.	Ministerio.	Jefe de departamento; a veces el ministro.	Fiscalización financiera.
República Eslovaca	El Ministerio de Hacienda. El ministerio correspondiente.	El Ministerio de Hacienda.	Ministros; Gabinete.	Control *a priori*; fiscalización financiera.
España	El Ministerio de Economía y Hacienda.	Departamento del Ministerio de Economía y Hacienda.	Altos cargos; ministros; Ministerio de Economía y Hacienda; Gabinete.	Control *a priori*; fiscalización financiera; evaluación de programas (algunos).
Suecia	Las agencias.	Unidad de gestión.	Dirección de las agencias.	Calidad-coste; legalidad.
Reino Unido	El ministerio correspondiente.	Departamento.	Interventor.	Control de gestión; fiscalización interna; gestión del riesgo.
Estados Unidos	El ministerio correspondiente.	Departamento.	Jefe de departamento o agencia; Interventor.	Control de gestión; fiscalización financiera.

Fuente: Estudios de caso y grupos de discusión con expertos, OCDE, París, noviembre 2003. .

4.4. Coordinación del control interno

Una cuestión a resolver por los países es la interrelación entre control interno y externo. La independencia, imparcialidad y objetividad del control interno pueden cuestionarse debido a su dependencia de la dirección. Según el gráfico 3.1, la mitad de los países de la OCDE han creado unidades administrativas centrales de coordinación, de actuación y/o de supervisión para inspeccionar los sistemas departamentales de control interno. La mitad de estas unidades se encuentran en el Ministerio de Hacienda y van desde secciones que fiscalizan activamente a los interventores internos a pequeñas unidades que establecen los criterios y coordinan temas específicos que se solapan. En algunos países existen vínculos específicos entre las instituciones externas de fiscalización y las unidades de control interno. Las entidades fiscalizadoras superiores (EFS; véase el apartado 4.7) están evaluando los sistemas de control interno al decidir el alcance y amplitud de sus competencias fiscalizadoras.

Gráfico 3.1. ¿Existe una oficina central para supervisar la fiscalización?



Fuente: Pregunta 4.4.I OECD/World Bank (2003).

4.5. El control *a priori* sigue siendo importante

El control *a priori* sigue teniendo su importancia. La elaboración del presupuesto de los niveles de desagregación más generales a los más concretos precisa un control *a priori* más intenso, con la racionalización de los recursos, las normas, los mecanismos de control y los incentivos que garanticen que los de-

partamentos, y la Administración pública en general, reciben y gastan únicamente lo que se les ha asignado. El presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento requieren volver en cierto sentido a la planificación centralizada (especificación *a priori* de las consecuencias y de los objetivos que se persiguen), pero también un mayor nivel de información sobre el rendimiento, de intervención y de evaluación *a posteriori*.

4.6. La información sobre el control interno

En los países miembros de la OCDE, la mayor parte de los informes sobre control interno se generan y utilizan a un nivel inferior al ministerial. Sólo unos pocos países, incluidos Italia y Eslovaquia, informan por encima del nivel de director general. Por regla general, las unidades de control interno son independientes de la dirección central. Los altos cargos, los ministros y gobierno normalmente reciben un informe abreviado sobre la actividad financiera y de gestión con carácter anual o semestral.

Por ejemplo, en el Reino Unido el interventor jefe de cualquier departamento presenta al responsable de las cuentas públicas la información necesaria para la elaboración del informe anual sobre control interno, aportando su opinión sobre las gestiones de la entidad para la gestión del riesgo, el control y la gobernanza. En España, los interventores informan a los altos cargos y a la unidad central del Ministerio de Economía y Hacienda. También se elaboran informes específicos para los ministros y el gobierno. La unidad central presenta al Consejo de Ministros un informe anual con los aspectos más relevantes, conclusiones y recomendaciones de la actividad financiera.

4.7. La fiscalización del sistema de control externo

Aunque los cambios en los órganos de control externo no han sido uniformes, con carácter general se ha añadido a sus competencias la fiscalización del rendimiento y de la utilización óptima de los recursos (relación calidad-coste). La intervención externa garantiza que la planificación, la asignación presupuestaria y la utilización de los recursos públicos son conformes con la legislación vigente, persiguen los fines establecidos por el Parlamento y el gobierno y se adaptan a las condiciones reales del funcionamiento de los programas. En la mayoría de los países, el organismo responsable es una oficina interventora nacional, a menudo conocida como entidad fiscalizadora superior (EFS) o tribunal de cuentas. El papel tradicional de la EFS como verificadora de la legalidad y regularidad de la gestión financiera y contable ha evolucionado[6]. Los objeti-

[6] Véase International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) (1977).

vos de las EFS actuales engloban el planteamiento clásico de ahorro, regularidad y legalidad, así como el examen de la eficiencia y la eficacia de la gestión financiera y de los programas[7]. La Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos, dado el marco constitucional de este país, es la única que va más allá de estos objetivos y proporciona, además, asesoría en la elaboración de las políticas públicas y recomendaciones para la gestión pública. Generalmente, las oficinas del presupuesto y los Ministerios de Hacienda llevan a cabo lo que algunos denominan controles externos: el control *a priori* y *a posteriori* del gasto, los procedimientos y los resultados, y las evaluaciones de la relación calidad-coste. Sin embargo, para el propósito de este capítulo, este control llevado a cabo por el Ministerio de Hacienda se considera un mecanismo de control interno.

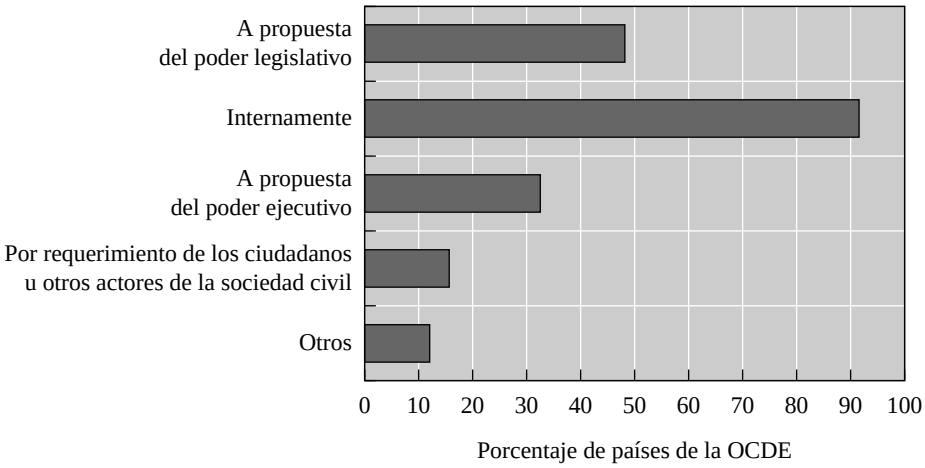
4.8. Independientes, ¿hasta qué punto?

Los cambios más relevantes referidos al control externo han sido asegurar la independencia de los auditores y reforzar los vínculos entre el órgano interventor y el poder legislativo. Ya sea a nivel constitucional o por ley, en la actualidad la mayoría de las EFS son independientes del poder ejecutivo. En los países nórdicos y otros países miembros de la OCDE, los órganos de intervención se han independizado también del Parlamento.

En la mayoría de los países, la EFS o tribunal de cuentas decide el alcance de su trabajo, permitiendo en algunos casos que el Parlamento (40% de los países de la OCDE) o el poder ejecutivo (25%) puedan decidir el objeto o materia sometido a revisión —véase el gráfico 3.2—, lo que significa que, a pesar de existir una tendencia a aumentar la independencia de las instituciones de intervención, en algunos países estos órganos no tienen la competencia exclusiva a la hora de decidir sobre el objeto de su trabajo.

[7] *Ibid.*, sección 4.3.

Gráfico 3.2. ¿Cómo se decide el objeto de fiscalización?



Fuente: Pregunta 4.5.n OECD/World Bank (2003).

4.9. Diferencias en el alcance de la fiscalización

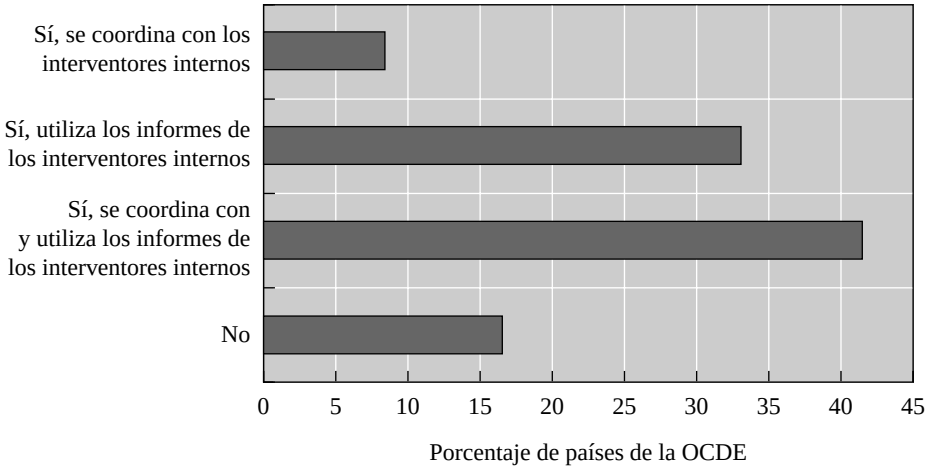
Existen también algunas diferencias en el alcance de las instituciones que son inspeccionadas por las EFS, como, por ejemplo, en el control de los gobiernos locales o regionales o de las empresas estatales en Italia y Japón. Además, en muchos países continentales el tribunal de cuentas sigue ejerciendo un papel jurídico en las reclamaciones por la utilización de los recursos públicos interpuestas por los ciudadanos. Los factores de cambio más importantes con respecto al alcance y dimensión de la fiscalización externa han sido la descentralización y el proceso de privatización.

4.10. La fiscalización del rendimiento por las EFS

El control interno y el proceso de automatización han hecho la intervención financiera más fácil y menos costosa, por lo que los auditores externos se han encargado de la fiscalización de la eficacia de los programas y de la relación calidad-coste (tabla 3.3). Sin embargo, la intervención financiera sigue constituyendo la mayor parte del trabajo de las EFS. Dado que el control interno también se centra en la intervención financiera, la mayoría de las EFS o coordinan o utilizan los informes elaborados por los interventores internos, siempre que sean de confianza.

Sólo en unos pocos países, como el Reino Unido y Estados Unidos, la fiscalización de la eficacia y de la relación calidad-coste da cuenta de más de la mitad del trabajo de sus respectivas EFS. Al ir más allá de las inspecciones tradicionales de tipo financiero, de resultados y de riesgos, Estados Unidos ha tenido que reforzar los lazos dentro del poder ejecutivo; la Oficina de Rendición de Cuentas intenta conseguir este objetivo e implicarse en las operaciones de gestión.

Gráfico 3.3. ¿Se coordina la EFS con los interventores internos o utiliza sus informes?



Fuente: Pregunta 4.5.s OECD/World Bank (2003).

Tabla 3.3. Los sistemas de control externo

País	Alcance de la intervención	Estatus de la EFS*	Tipo de fiscalización	Presentación de informes
Dinamarca	Gobierno e instituciones públicas; áreas del gobierno local financiadas con fondos nacionales.	Órgano parlamentario.	Fiscalización financiera (incluyendo regularidad); fiscalización del rendimiento (relación calidad-coste).	Al Parlamento (Comisión de Cuentas Públicas).
Alemania	Federación y sus corporaciones; seguridad social; los intereses de los miembros de la Federación.	Institución independiente; asiste al poder ejecutivo y al poder legislativo.	Regularidad; relación calidad-coste; examen de la eficacia para programas de gran envergadura.	Anual (a las dos Cámaras); informe sobre las consecuencias de las acciones correctivas de las recomendaciones.
Irlanda	Administración central (excepto política de deuda pública); organismos autónomos; universidades, etc.	Institución independiente.	Fiscalización financiera; certificación de cuentas; relación calidad-coste.	Al Parlamento (Comisión de Cuentas Públicas).
Italia	Administración central; empresas estatales; organismos autónomos; entes locales.	Institución independiente (el presidente y los magistrados son designados por el presidente de la República).	Regularidad; fiscalización financiera y del rendimiento (objetivos).	A las dos Cámaras y a Hacienda.
Japón	Administración central; organismos que reciben fondos públicos (agencias, prefecturas, municipios).	Institución independiente.	Regularidad; fiscalización financiera; certificación de cuentas; relación calidad-coste.	Anual (a la Dieta).
República Eslovaca	Administración central; instituciones públicas; entes territoriales.	Institución independiente (el Parlamento elige al presidente).	Regularidad; fiscalización del rendimiento (relación calidad-coste).	Al Parlamento.

Tabla 3.3. Los sistemas de control externo (continuación)

País	Alcance de la intervención	Estatus de la EFS*	Tipo de fiscalización	Presentación de informes
España	Todo el sector público (coordinación con los tribunales de cuentas de las Comunidades Autónomas).	Dependiente del Parlamento (pero sin subordinación jerárquica).	Regularidad; fiscalización financiera y de la eficiencia y el ahorro.	A la Comisión Mixta Congreso-Senado; al gobierno.
Suecia	Estado; organismos y empresas públicos; beneficios y subvenciones concedidos por el gobierno; Banco de Suecia; fondo de garantía social.	Órgano parlamentario (desde 2003).	Fiscalización financiera y del rendimiento (eficacia).	Informe financiero anual al gobierno; informes anuales sobre las agencias gubernamentales al Parlamento.
Reino Unido	Gobierno nacional (los entes locales e instituciones sanitarias controladas por la Comisión de Intervención).	Organismo de la Cámara de los Comunes (a través del Inspector e Interventor General).	Fiscalización financiera (incluyendo regularidad); certificación de cuentas; relación calidad-coste.	Al Parlamento (Comisión de Cuentas Públicas).
Estados Unidos	Gobierno Federal.	Órgano del Congreso.	Fiscalización financiera; fiscalización de los programas federales más importantes.	Al Congreso.

* Se refiere a la relación legal con el poder legislativo.

Fuente: Estudios de caso y grupos de discusión con expertos, OCDE, París, noviembre 2003.

5. RETOS FUTUROS

Este apartado del capítulo analiza los retos de modernización a los que probablemente tengan que hacer frente los gobiernos, como consecuencia de las reformas referidas al control y rendición de cuentas.

La complejidad del gobierno: La complejidad del gobierno exige controles internos más variados y orientados a los resultados. Al diversificar el gobierno sus servicios, los auditores externos deben adaptarse y diversificar sus formas de fiscalización en la misma medida.

La sistematización de los resultados: Las reformas en los sistemas de rendición de cuentas y control conllevan esfuerzos paralelos en introducir el presupuesto por resultados y las reformas de la gestión destinadas a dar mayor libertad a las organizaciones responsables de la prestación de los servicios para que puedan cumplir los objetivos programáticos. Un estricto control *a priori* es ineficiente e incompatible con las necesidades de un sistema orientado a los resultados.

Las limitaciones de establecer objetivos de rendimiento, medirlos y auditarlos están bien documentadas. En la práctica actual, en la mayor parte de los países miembros de la OCDE, los informes del rendimiento se aceptan en sentido literal. Los Parlamentos han mostrado interés en las evaluaciones de los programas realizadas por los auditores, pero no parecen igual de interesados en los indicadores de rendimiento. Dado que el nexo entre recursos disponibles y resultados es débil, los sistemas de control interno todavía se centran básicamente en las cuestiones financieras. Si bien los organismos internacionales están trabajando en la elaboración de criterios para los auditores y, en cierta medida, de control interno para la elaboración de informes del rendimiento y su fiscalización, la incorporación de los mismos por parte de los respectivos países ha sido más bien lenta.

Descentralización y delegación: Al financiar los países la prestación de servicios y actuaciones públicas en niveles inferiores de gobierno, el control y contabilización de esos fondos es difícil. Los otros niveles de gobierno a veces tienen sus propios procedimientos de intervención y control, que pueden diferir de los sistemas nacionales. El riesgo de interferencia política puede aumentar, además, como consecuencia de la competencia o colisión entre los políticos electos de los distintos niveles. Es más difícil supervisar y asegurar la rendición de cuentas de los funcionarios de otros niveles de gobierno que de los que trabajan en los ministerios centrales. La descentralización y desconcentración de los sistemas de gobierno exigen mejorar la coordinación de los controles internos y a fortalecer los controles externos.

Concesiones y prestación del servicio por terceros: En la evolución hacia un nivel mayor de eficiencia y de capacidad de respuesta, los gobiernos han recurrido al empleo de agencias y otros organismos autónomos para proveer el bien o servicio público. Además, como se analiza en el capítulo quinto, los gobiernos se asocian con empresas privadas y organizaciones no gubernamentales. Todas ellas se someten a criterios contables y financieros del sector privado, pueden ocultar al gobierno las partes no públicas de sus registros y están sujetas a acuerdos contractuales. Los gestores de los programas sólo cuentan con controles externos *a posteriori*, lo que implica que carecen de las herramientas necesarias para corregir los problemas que puedan surgir a lo largo del camino. La mayoría de los países todavía sitúan la responsabilidad última en los ministros y altos cargos, de tal manera que si se emplean proveedores externos la responsabilidad del programa está aún más lejos de las personas que tienen que rendir cuentas por la utilización de los fondos públicos.

Automatización y tecnología: La automatización y otros avances tecnológicos, junto con otros desarrollos conceptuales en el campo de la contabilidad y la fiscalización, han sido las claves del éxito en lo que al control se refiere. En términos generales, la información proporcionada es mejor y más fiable como consecuencia de las mejoras de los términos de los informes del rendimiento, la introducción en los sistemas contables de información sobre valores devengados y el uso de la tecnología de la información y la comunicación para la elaboración de informes y para el ejercicio del control. Además, el uso de Internet ofrece más oportunidades para una Administración abierta y favorece la interacción con los ciudadanos. Gracias a la tecnología, los interventores internos y externos han podido ampliar el alcance y los tipos de fiscalización sin renunciar a sus funciones tradicionales, centradas en la prevención de errores y fraude y en la elaboración de análisis financieros. Por supuesto, la tecnología también conlleva sus riesgos y el diseño de sistemas computerizados de control puede ser caro y difícil.

Innovación, flexibilidad y riesgo: El reto fundamental en lo que respecta al control lo constituye el hecho de haber pasado de un sistema que vigila el cumplimiento estricto de la normativa vigente a un sistema flexible donde se da a los gestores campo de acción para conseguir objetivos más amplios. Esto significa que el modelo de control está evolucionando de la desconfianza básica de la dirección a un modelo que valora que los gestores calculen y asuman riesgos y adopten decisiones basadas en los resultados más que en las normas. Los sistemas políticos no son muy eficaces a la hora de resolver los problemas derivados de la mala gestión de fondos, tienen escasa tolerancia al riesgo y adolecen de la disciplina de mercado característica del sector privado. Sólo unos pocos países han intentado incorporar la gestión del riesgo en sus sistemas de rendición de cuentas y control, pero en el momento actual la experiencia es limitada y son pocas las conclusiones que podemos extraer.

6. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Este capítulo examina los sistemas de control en transición. En las dos últimas décadas, las nuevas tecnologías, la privatización y las nuevas formas de gestión han modificado el funcionamiento de la Administración pública, pero también hacen necesarios nuevos modos de hacer que gobierno y Administración sean responsables de sus acciones.

El enfoque en los resultados de la mayoría de los gobiernos ha generado estructuras institucionales diferentes, nuevos sistemas de elaboración de informes y nuevos datos, nuevos convenios de prestación del servicio y nuevas técnicas de gestión, que incluyen el presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento. Esta complejidad de la intervención pública exige, por regla general, una orientación *a posteriori* con nuevos sistemas de control interno y de gestión, y una mayor atención externa a la fiscalización de los resultados y de la relación calidad-coste.

El proceso de modernización ha intensificado el control. El refuerzo del control interno es necesario para los sistemas delegados de gestión, que interiorizan los incentivos de cumplimiento y productividad. Un control externo mayor es necesario para estructuras más diversificadas (p. ej., agencias independientes u organismos autónomos) y para los proveedores no gubernamentales, y los contratos de servicio con las agencias y los organismos autónomos requieren la verificación externa de la información presentada por los mismos. Cada vez más los órganos de control externo auditan los resultados y la relación calidad-coste.

La gestión personalizada y orientada al usuario y la sistematización del rendimiento y los resultados ocasionan algunos problemas de control —interno y externo—. El aumento del nivel de delegación y flexibilidad en la Administración requiere una intensa modificación en la forma de gestión. En los países miembros de la OCDE que cuentan con un sistema con un nivel alto de delegación, la responsabilidad de los gestores por la estrategia, la reputación, el despliegue de recursos humanos y financieros, el control interno y la rendición de cuentas es elevada. La teoría justifica la delegación en base a la posibilidad de que las instituciones funcionen mejor si aquellos que conocen el «negocio» pueden adaptarlo para cumplir mejor su cometido.

En tales circunstancias, existen a disposición del gestor otros modelos de gestión que sobrepasan las preocupaciones de control tradicionales por las cuentas públicas y la normativa vigente. Se requieren sistemas de control de la gestión con un alcance mayor que el clásico control interno de tipo financiero. No obstante, el aumento del alcance del control genera tal cantidad de riesgos

que hay que controlar que los departamentos necesitan un procedimiento de gestión y valoración del riesgo, y que los mecanismos de control se apliquen donde merezca más la pena.

Cuadro 3.1. Tendencias en la responsabilidad de gestión y el control en Canadá

La reforma del servicio público en Canadá es todavía un proceso en marcha. Inevitable o intencionadamente, estas iniciativas han tenido un impacto en el sistema de control y de responsabilidad de la gestión vigente. Desde principios de los años noventa se han observado algunas tendencias en los modelos de control interno y externo en lo que se refiere a información financiera y no financiera (rendimiento), así como en el sistema general de rendición de cuentas.

En relación con el control externo por parte de la entidad fiscalizadora superior (el Auditor General de Canadá), ha habido escasos cambios en el nivel y naturaleza de la fiscalización certificadora financiera que supervisa las cuentas públicas de Canadá. Los departamentos gubernamentales y las agencias empiezan ahora a elaborar sus propios informes financieros, pero, con pocas excepciones, todavía no son revisados por la EFS. En cuanto al rendimiento, ha habido un aumento de su fiscalización (conocida hasta hace poco como supervisión de la relación calidad-coste), aunque esta tendencia se esta invirtiendo en cierto modo. Lo que es novedoso es la presentación desde 1997 por parte del Comisionado para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible (actualmente parte de la EFS) de los resultados de la fiscalización —«inspecciones verdes»—. Otros cargos parlamentarios independientes, como los comisionados para el idioma, el acceso a la información y la intimidad, siguen presentando al Parlamento los resultados de las tareas de inspección que tienen encomendadas.

El control interno sigue ejerciéndose por los órganos centrales (la Secretaría del Tesoro y el Departamento de Hacienda) y por cada departamento. En lo que a las normas financieras y administrativas se refiere, la tendencia ha sido agilizar y simplificar los controles e introducir la contabilidad por valores devengados, esta última no en el caso de elaboración del presupuesto. Los controles de la asignación presupuestaria han pasado del nivel de programa y subprograma al nivel de organización. Las normas administrativas están reconsiderándose en términos de principios generales de buena gestión, en lugar de directivas demasiado detalladas, a la vez que son menos en número. La gestión del riesgo recibe cada vez mayor atención.

Sin embargo, la tendencia hacia una mayor flexibilidad se ha revertido drásticamente como resultado de varios escándalos relevantes de mala gestión. En los últimos años se ha incrementado la demanda de revelar información sobre el gasto público, como dietas y viajes internacionales de los altos cargos y contratos. Asimismo, se ha restablecido la Oficina del Interventor General para reforzar la intervención interna y de la gestión financiera. En cuanto al rendimiento, ha aumentado el diálogo con los órganos centrales a la hora de definir los objetivos para cada departamento, y las directrices y las normas para la elaboración de informes, la gestión del rendimiento y la rendición de cuentas.

Cuadro 3.1. Tendencias en la responsabilidad de gestión y el control en Canadá (continuación)

El control interno dentro de los departamentos en un primer momento fue testigo de una disminución de la intervención, pero recientemente ésta ha aumentado. Este movimiento pendular se aprecia también en el grado de flexibilidad dado a los gestores. Importantes esfuerzos a mediados de la década de 1990 para reducir los trámites burocráticos, dinamizar y reducir las disposiciones administrativas, han dado paso en los últimos años a la necesidad de controlar más la gestión de los fondos públicos. La atención creciente en el rendimiento ha llevado a los departamentos a desarrollar sus propias políticas y directrices para medirlo. Los esfuerzos evaluativos también han tenido sus vaivenes durante el periodo de estudio. Después del crecimiento de la década de 1980, la evaluación fue vinculada a la intervención interna a mediados de la década de 1990, y separada nuevamente en el 2000. Los recursos para la evaluación, que se redujeron a mediados de la década de los años noventa como parte de las reducciones generales del gasto público, han empezado a crecer de nuevo recientemente.

También ha habido transformaciones significativas en el régimen de responsabilidad y rendición de cuentas. Lo más notable, desde finales de los años noventa, es que cada departamento y organismo presenta al Parlamento un informe anual de su planificación para los años venideros y un informe de resultados de los objetivos alcanzados hasta el momento, como parte del proceso de elaboración del presupuesto. Desafortunadamente, la revisión parlamentaria de estos informes es reducida. La mayoría no son auditados, aunque en el caso de cuatro agencias concretas la EFS audita sus informes del rendimiento —incluyendo los financieros— y el informe del auditor se adjunta a sus respectivos informes del rendimiento. Continuamente hay iniciativas para mejorar la presentación de información al Parlamento. Otra tendencia relevante en el sistema de responsabilidad ha sido el declive de las tradicionales comparecencias de los ministros ante el Parlamento. Se han creado nuevas formas organizacionales, que incluyen ciertas fundaciones, sobre las cuales ministros y Parlamento ejercen un control menor. La EFS y algunos parlamentarios han mostrado su preocupación porque, en estos casos, la rendición de cuentas ante el Parlamento se ha perdido prácticamente. Por último, otra tendencia en lo que a la responsabilidad se refiere ha sido el creciente número de debates en el Parlamento sobre cómo reforzar el control. Se han dado algunos pasos, pero el debate sobre cuál es el método más adecuado continúa.

La delegación y la flexibilidad de la Administración hacen que los órganos centrales no tengan que desempeñar tareas de microgestión, ni las instituciones de control de microinspección. Pero lo que sucede en alguna parte de la Administración puede afectar al resto. El gobierno queda expuesto al riesgo, lo que debe gestionarse por agentes que gocen de relativa flexibilidad. Los controles formales pueden no ser capaces de gestionar estos riesgos. Las herramientas más apropiadas pueden resultar ser la gestión del rendimiento y el fortalecimiento del sentido de la responsabilidad colectiva entre los altos cargos y de la rendición de cuentas. Unos cuantos países, además, fomentan o

exigen que sus departamentos cuenten con técnicas adecuadas de gestión del riesgo.

En la rendición de cuentas y el control, como en el resto de dimensiones de la gestión pública, los sistemas informales —las actitudes, los valores y la motivación de los individuos— son tan importantes como los sistemas formales. Las estrategias para reforzar el control y la responsabilidad deben tenerlo en cuenta si se quiere evitar su fracaso. La gestión orientada a los resultados permite una relajación de los controles de los recursos y los procedimientos. Pero esto no se produce porque la planificación formal de los objetivos y la elaboración de informes del rendimiento se conviertan en el sistema de control, sino más bien porque los controles formales pueden sustituirse en parte por controles sociales, ya que el personal interioriza los objetivos y las metas institucionales. El coste es que los altos cargos deben prestar mayor atención a la gestión y dirección que en el caso de la burocracia tradicional.

El equilibrio más conveniente entre un enfoque orientado a los resultados y el control de los insumos y los procesos depende en gran medida de la gestión dentro de una organización. Si las organizaciones están muy distantes las unas de las otras, los controles sociales resultan más difíciles de aplicar. Debido a la fragmentación del sector público, que se discute en el capítulo cuarto, la carga de control, incluido el del rendimiento, puede hacerse cada vez más pesada.

En las primeras fases del periodo de estudio se creía que los controles formales se reducirían —los gestores gozarían de una mayor libertad de acción—. Sin embargo, esto no ha sucedido como se esperaba. Lo que ha pasado es que se han incrementado a la vez la libertad de gestión y los controles formales —pero la naturaleza del control está cambiando debido a la complejidad y ambición de la actual agenda de la Administración pública—. Existe de hecho una brecha entre estas ambiciones y lo que realmente ha demostrado ser factible. Consecuentemente, los sistemas de control están en transición.

En conclusión, si la gestión pública tradicional se caracterizaba básicamente por controles *a priori* externos de tipo financiero, los sistemas modernos descansan en controles internos respaldados por una fiscalización externa rigurosa llevada a cabo por las EFS. En los países miembros de la OCDE, el control sigue siendo en gran parte de carácter financiero —aunque menos y no de manera exclusiva—. Se presenta mucha más información financiera debido a los avances tecnológicos, las leyes de libertad de información, las necesidades parlamentarias y los nuevos sistemas contables (p. ej., la introducción de los valores devengados). La elaboración del presupuesto de los niveles de desagregación más generales a los más concretos precisa un control *a priori* más intenso, con la racionalización de los recursos, las normas, los mecanismos de control y los incentivos que garanticen que los departamentos, y la Administración pública en general, reciben y gastan únicamente lo que se les ha asignado.

Tabla 3.4. El marco de control actual

	Control externo		Control interno y de gestión					
			Control central			Control de la organización		
	A priori		*A priori*			*A priori*		
	Indirecto	*A posteriori*	Directo	Indirecto	*A posteriori*	Directo	Indirecto	*A posteriori*
Financiero	Observaciones y recomendaciones de la EFS	Certificación de cuentas de la EFS	Controles del presupuesto, como el control sobre el gasto	Políticas y directrices de gestión financiera y contabilidad	Informes sobre el gasto	Control de la gestión financiera, p. ej., los responsables signatarios	Políticas de gestión financiera de la entidad	Informes sobre el gasto, intervención de cuentas interna
Tendencia	—	—	↓	—	↑↑	↓	—	↑↑
		Algunas EFS amplían su campo de acción a entidades individuales	Los controles de presupuesto actuales a nivel de entidad o programa	Modernización de las políticas	Presentación y elaboración de mucha más información financiera	Los gestores gozan de mayor flexibilidad	Modernización de las políticas	Nuevos modelos de contabilidad y fiscalización (p. ej., valores devengados) lo que a su vez, exige y permite la elaboración de más informes
Rendimiento	Recomendaciones de la EFS, directrices y prácticas recomendables	Fiscalización de resultados por la EFS; revisión de informes por otros cargos legislativos	Diálogo en la definición de los objetivos y la fijación de los resultados	Políticas y directrices sobre el rendimiento	Evaluaciones y fiscalización por órganos centrales	Diálogo en la entidad sobre objetivos y resultados	Políticas y directrices de la entidad relacionadas con el rendimiento	Evaluaciones de la propia entidad; inspección interna
Tendencia	↑	↑↑	↑~	↑↑	↑~	↑	↑	↑↑
	Mayor expedición de directrices, etc., por parte de algunas EFS	Mayor campo de acción de la fiscalización del rendimiento y análisis de otros agentes independientes	Al menos en algunos países, como Suecia, Reino Unido y los Estados Unidos	En la mayoría de los países	Algunos han aumentado, especialmente la fiscalización; otros han invertido la tendencia	Como resultado del nuevo enfoque del rendimiento (?)	Como resultado del nuevo enfoque del rendimiento (?)	Por regla general aumenta la inspección interna, en algunos casos las evaluaciones

IV. LA REDISTRIBUCIÓN Y LA REESTRUCTURACIÓN: LA MAQUINARIA PESADA DE LA REFORMA

1. INTRODUCCIÓN

Durante el periodo de estudio se ha puesto de manifiesto que el sector público no puede permanecer estático; debe responder al cambio no sólo en la adopción de decisiones, sino también en la manera de desempeñar sus funciones. Enfrentados a restricciones fiscales y mayores demandas al mismo tiempo, los poderes públicos han buscado la manera de crear estructuras administrativas más eficientes que les permitan «hacer más con menos». Del mismo modo, las reivindicaciones a favor de una mayor posibilidad de elección en el tipo de servicios y en el modo en el que éstos se prestan han forzado al sector público a adoptar una serie de estructuras diseñadas para necesidades específicas o políticas concretas.

Los cambios en un sector tienden a producir cambios en todo el sistema. Las agencias y organismos autónomos pueden dar respuesta a una necesidad concreta de la Administración, pero su implantación implicará también el establecimiento de nuevos métodos de regulación y control, necesidades presupuestarias distintas y disposiciones innovadoras en materia de recursos humanos. A la inversa, la reivindicación de una mejor y mayor capacidad de respuesta del gobierno y la Administración, o el potencial de la tecnología de la información para mejorar la fiscalización, pueden fomentar la creación de este tipo de organismos.

Este capítulo analiza las formas en que la estructura organizativa del sector público se ha adaptado a las demandas de cambio provenientes tanto del propio sector público como de la comunidad en general. También analiza el papel del presupuesto como herramienta de las Administraciones centrales para llevar a cabo cambios estructurales y distribución de recursos.

2. ¿CUÁLES SON LOS DIFERENTES TIPOS DE REESTRUCTURACIÓN?

Durante el periodo de estudio hubo un nivel sin precedentes de cambios organizativos debidos a una gran variedad de factores:

- En algunos países, como Francia, Italia, Japón, Corea, España, Turquía y Reino Unido, hubo un significativo traspaso de competencias y funciones desde el gobierno central a los gobiernos locales.

- En los países miembros de la OCDE se dio también, con carácter general, una reorganización de las funciones como consecuencia de la globalización de políticas públicas como el comercio, el medio ambiente y la lucha antiterrorista y las demandas de participación de grupos regionales.

- En todos los países, en grado diferente, los gobiernos se han retirado o han vendido sus intereses en actividades que podían ser dirigidas por entidades privadas sin la intervención directa del Estado, bajo un contrato con la Administración o bajo un régimen regulador acordado, lo que ha ocasionado el cierre o reestructuración radical de importantes departamentos de la Administración responsables de la red ferroviaria, la energía, correos, telecomunicaciones o las obras públicas.

- Al pasar de ser simplemente un proveedor de servicios a crear estructuras de mercado en nuevos sectores (p. ej., servicios de telecomunicación), el papel regulador de los gobiernos ha aumentado, necesitándose nuevas autoridades reguladoras —a menudo, con cierto grado de independencia legal del gobierno— para contribuir, entre otras cosas, a crear un campo de juego neutral. Con el aumento de la importancia de la regulación de los mercados, los gobiernos tuvieron además que pasar de las preocupaciones tradicionales relacionadas con la industria y el comercio, de tipo sectorial y subsidiado, a realizar nuevos esfuerzos en las políticas y las capacidades referidas a intereses generales del Estado como la competitividad, el control de la contaminación y la armonización normativa.

- En algunos países (Países Bajos, Nueva Zelanda y Reino Unido son los ejemplos más claros), los gobiernos emprendieron una reorganización global de los principales departamentos del servicio público como instrumento de reforma. Más recientemente, Japón y Corea han tomado medidas en el mismo sentido.

- La descentralización, la privatización y el paso de la prestación directa de los servicios a la regulación y la contratación han producido los cambios

más significativos de la maquinaria gubernamental en los países de la OCDE. No obstante, este capítulo se centra principalmente en los cambios de las estructuras organizativas de las áreas que permanecen dentro de la Administración.

3. ¿POR QUÉ CAMBIAR LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN?

La reorganización de la Administración pública responde a preocupaciones inmediatas de carácter interno y externo. Los factores internos pueden ser políticos —recompensar a un político con un ministerio mayor, aumentar el número de ministerios— o estar dirigidos a la mejora de los procedimientos administrativos generales y la cultura, mediante la fusión o división de ministerios o la separación de la elaboración de las políticas públicas de su proceso de implantación.

Las presiones externas pueden venir del surgimiento de una nueva prioridad política, como fue el caso más dramático que siguió al ataque del 11 de septiembre de 2001 en los EE.UU. Este suceso originó propuestas de creación de un nuevo Departamento de Seguridad Nacional y de un nuevo ente responsable de la seguridad en los aeropuertos. Este hecho ilustra una tendencia más general de los gobiernos: cuando se enfrentan a una cuestión de seguridad, tienden a recentralizar sus competencias. Sin embargo, es más habitual que los factores externos provoquen la reestructuración de la Administración como reacción a presiones de más largo plazo.

El cambio organizativo puede usarse también como indicador del intento político de abordar un problema, sin que constituya una garantía de que vaya a hacerse otra cosa. En algunos casos, la reorganización es utilizada como alternativa a la adopción de decisiones difíciles sobre gestión y prioridades. Crear una agencia o un organismo autónomo y decir que su función es prioritaria no significa automáticamente que vaya a ser tratado como tal.

Entre los factores que influyen para que los gobiernos revisen y reorganicen su forma de trabajo destacan:

Incentivos: Hay una nueva tendencia a aplicar a las instituciones públicas las premisas provenientes de la economía sobre cómo los diversos tipos de incentivos influyen en la conducta humana. Esto ha llevado a que, de forma creciente, cualquier intento de cambiar la cultura de la función pública incluya un cambio organizativo.

Generar confianza: Los gobiernos modernos necesitan asegurarse de que los ciudadanos confían en las decisiones que toman. Al aumentar la importan-

cia de la comunicación, difundir la creación de una nueva estructura organizativa tiene un fuerte valor simbólico. Los gobiernos también pueden usar los cambios estructurales para «atarse las manos» creando una organización de tal modo que será difícil cambiarla en el futuro. Esto genera confianza en la estabilidad de las políticas representadas por esa estructura. La credibilidad se ha convertido también en un recurso crucial para los políticos a nivel nacional y, a menudo, esta credibilidad deriva más de la persuasión que de la coerción.

Responsabilidad y rendición de cuentas: La evolución del control de los procedimientos al control del rendimiento resulta más fácil de poner en práctica si se responsabiliza del resultado a un solo individuo, recibiendo, en su caso, los incentivos correspondientes a esa responsabilidad. Este giro del «burócrata anónimo» a una concepción de la responsabilidad de carácter más personal e individual implica la preferencia por estructuras organizativas que facilitan su implantación.

Diversificación: La tendencia a medir y fiscalizar el rendimiento, más que los recursos y los procedimientos, incrementa la predisposición a la diversidad organizativa. Algunos gobiernos han adoptado la visión de que siempre que se controlen los resultados resulta menos importante el tipo de organización utilizada.

Especialización: Hay una necesidad creciente de especialización técnica al aumentar la complejidad de la sociedad y la Administración y la demanda de servicios más personalizados por parte de los ciudadanos.

4. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO, TAMAÑO Y FUNCIONES DE LOS MINISTERIOS

4.1. El cambio de la distribución funcional de los ministerios

El número de ministerios de los gobiernos y sus estructuras cambian constantemente. Muchos gobiernos recién electos modifican por completo la estructura ministerial y el número de ministerios que la conforman. Generalmente, es menos probable que sean reorganizados los ministerios más importantes responsables de las funciones soberanas del Estado, como Defensa, Hacienda y Exteriores, y aquéllos ministerios o departamentos indispensables para el funcionamiento del gobierno, como la Oficina de Presidencia o Presupuestos. El coste y los riesgos de una reorganización de estas características para el funcionamiento global del gobierno y la Administración pública son demasiado importantes para ser tomados a la ligera.

La creación de nuevos ministerios y secretarías de Estado es, con frecuencia, una manera de establecer una nueva prioridad política, tal y como ha ocurrido recientemente en el caso de la implantación de políticas de género y de protección del medio ambiente. Las nuevas estructuras permiten la creación de competencia en un área nueva de actuación y atraer personal nuevo a la Administración, pero entrañan el riesgo de quedar marginadas dentro del sistema por estar dirigidas por ministros relativamente jóvenes y con escaso poder negociador.

No todas las nuevas prioridades políticas suponen la creación de nuevos ministerios. En algunos casos, a los responsables de una prioridad nueva se les asigna cierto tipo de estatus autónomo o independiente, y muchas de ellas son transversales a varios o todos los sectores de la Administración. Éste ha sido el caso, por ejemplo, del desarrollo sostenible y del desarrollo regional. Dichas prioridades, que requieren coordinación entre los ministerios existentes, no son encargadas a órganos independientes. Algunos países de la OCDE han creado ministerios específicos para estos objetivos, aunque, en general, los gobiernos se inclinan por los procedimientos de coordinación.

4.2. El cambio en el número y el tamaño de los ministerios

El tamaño de los ministerios en los países de la OCDE ha variado dependiendo, en la mayoría de los casos, de otras funciones del gobierno. El tamaño de un ministerio debería depender de la naturaleza de sus funciones, del marco institucional establecido y de la cultura institucional, pero también de las metas gubernamentales que se persiguen. En general, las organizaciones más pequeñas ofrecen una delimitación más rigurosa de sus objetivos y una responsabilidad fiscal más clara, pero hacen más difícil el sentido de colectividad. Las organizaciones de mayor tamaño pueden proporcionar economías de escala e integrar secciones que no funcionan bien en unidades que funcionan correctamente, pero puede que tomen decisiones que deberían ser resueltas en el ámbito político.

Con respecto al tamaño del consejo de ministros, hay tendencias convergentes en todos los países de la OCDE. Los consejos de ministros tendieron a crecer rápidamente desde 1950, se estabilizaron hacia la mitad de la década de 1980 y desde entonces incluso han decrecido en algunos sectores de la economía. Hoy, la mayoría de los países de la OCDE tienen un consejo de 15 a 20 ministros, con el apoyo en algunas áreas de ministros de menor rango o secretarías de Estado[1].

[1] Los países de la OCDE han convergido no sólo con respecto al tamaño de sus consejos de ministros, sino también con respecto a su estructura de gobierno. Con la excepción de Nueva Zelanda, por ejemplo, los ministerios sectoriales sólo tienen un representante en el consejo y generalmente los procesos decisorios son similares.

Esta estabilización del número de ministros no es sorprendente, ya que cualquier reforma extrema del tamaño del consejo destaparía algunas debilidades nuevas del gobierno. Si bien un consejo pequeño puede ser más manejable y eficiente, también puede correr el riesgo de ser poco representativo. Un consejo grande, por el contrario, puede ofrecer una representación de intereses más completa, aunque, sin embargo, también podría ser incapaz de adoptar decisiones contundentes.

En general, un consejo grande para que funcione bien requerirá un centro administrativo y político fuerte, un sistema de comisiones bien desarrollado y estructuras y procesos burocráticos estandarizados en todos los ministerios; mientras que un consejo pequeño requerirá mecanismos de elaboración presupuestaria y financiación competitivos.

5. LA CREACIÓN DE AGENCIAS Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS: UN INSTRUMENTO DE REFORMA

En las dos últimas décadas, el cambio organizativo más importante que ha tenido lugar dentro de la Administración ha sido la creación de agencias independientes o el traspaso de una importante cuota de autonomía a organismos ya existentes separándolos de los ministerios tradicionales verticalmente integrados.

Tradicionalmente, en la mayoría de los países de la OCDE, el núcleo del gobierno se define como el conjunto de ministerios y departamentos del poder ejecutivo bajo control jerárquico directo de un ministro, o del jefe de Estado en el caso de los sistemas presidenciales. Estas líneas directas de responsabilidad establecen un modelo simple y estable de gobernanza en el que la elaboración de las políticas públicas y la prestación de los servicios públicos son responsabilidad de un gobierno que tiene la obligación de rendir cuentas ante el Parlamento y, en última instancia, ante el pueblo. A todos estos organismos generalmente les son de aplicación la misma normativa fiscal y de gestión, así como los mismos mecanismos de control.

Esta situación se ha visto significativamente alterada al distribuir las responsabilidades del gobierno entre organismos independientes del control de los políticos, con estructuras jerárquicas diferentes del funcionamiento tradicional de los ministerios y, en algunos casos, con autonomía de gestión o independencia de la influencia política.

Las razones para crear estos organismos, o para dar una mayor autonomía a los ya existentes, han sido hacer el sistema más eficiente y eficaz y, en ocasiones, legitimar las decisiones del organismo al otorgarle cierta independencia de

la intervención política directa. Las principales premisas teóricas que condujeron a esos cambios son de diversa índole e incluyen:

- La concepción de la burocracia tradicional de los Estados centralizados como algo negativo. La separación estructural y la rendición de cuentas se percibían como una forma mejor de organización. Algunas veces, esto estaba ligado a la creencia de que las estructuras propiamente dichas tenían en realidad menos importancia que los resultados de su actividad. En otros casos, los países pusieron el acento en la separación y en los acuerdos contractuales entre los ministerios y estas agencias (por ejemplo, Países Bajos, Reino Unido).

- De la literatura económica neoinstitucionalista vino la preferencia por organismos con objetivos claros y simples para facilitar la conexión entre los incentivos de los funcionarios y los fines públicos y reducir las posibilidades de actitudes «oportunistas». Este enfoque, que fue aplicado en su forma más literal en Nueva Zelanda, recomendaba organismos diferentes para la elaboración de la política, la prestación del servicio y la regulación del mismo.

- En la doctrina general de gestión pública, que fue particularmente influyente en la creación de las agencias *Next Steps* en el Reino Unido, había una gran disposición a «dejar a los directivos dirigir» —liberar a los directivos de las limitaciones políticas de Whitehall—. Había habido también una tendencia en la gestión a sustituir las estructuras corporativas verticales, que abarcaban una amplia gama de funciones y actividades, por entidades con un ámbito competencial más reducido y concreto.

- El interés por las prácticas del sector privado también llevó a intentos de reproducir la estructura del consejo de administración de las empresas públicas en otras funciones públicas concretas de carácter no comercial. Los consejos de administración se diferenciaban de las juntas consultivas tradicionales de los entes públicos en que eran ellos, en lugar de los ministros o los altos cargos, los responsables de adoptar las decisiones sobre la entidad.

- Tenemos el ejemplo de Suecia y de otros países escandinavos, donde los servicios públicos se prestan o suministran por agencias con una alta autonomía directiva y el conjunto de la dirección y coordinación del gobierno recae sobre ministerios sectoriales muy pequeños (pequeños desde el punto de vista de los estándares internacionales).

6. LAS PRINCIPALES TENDENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL DEL ESTADO

Las dos tendencias más importantes en cuanto a la descentralización funcional del Estado son: el incremento de la autonomía directiva de algunos órganos gubernamentales y la creación de nuevas agencias y organismos autónomos.

i) Muchos países cuentan con órganos centrales de gobierno independientes de la estructura tradicional de ministerios y departamentos, a los que se aplican normas financieras y de gestión de personal diferentes. En algunos países, estos órganos son entidades legalmente autónomas; en otros, sólo son independientes desde el punto de vista organizativo. Muchos de estos organismos, ya arraigados, han sido creados a lo largo del tiempo, algunos por razones políticas y otros con objetivos administrativos. Algunos se rigen por disposiciones de Derecho público, como los *etablissements publics administratifs* en Francia, la *administración pública indirecta* en Alemania, muchas instituciones de la Corona en Nueva Zelanda, las agencias de larga tradición en Suecia y algunos de los *organismos públicos no ministeriales* en el Reino Unido. Otros funcionan, en su mayor parte, regulados por el Derecho privado (empresas públicas y semipúblicas). En los últimos años, no obstante, a estos organismos se les ha otorgado un mayor grado de autonomía directiva, a través de contratos de servicios con los ministerios correspondientes, la gestión del rendimiento y los presupuestos plurianuales.

ii) Algunos gobiernos han creado, también recientemente, lo que puede denominarse «agencias». En la mayoría de los casos continúan siendo entidades ministeriales, y no son, por tanto, del todo independientes. Están gestionados bajo contratos de servicio específicos dentro del sistema jerárquico de rendición de cuentas y se benefician de un alto grado de relajación del control de los insumos (recursos). Se han utilizado especialmente para prestar servicios cuando los gobiernos sentían la necesidad, bajo la presión de prestar mayor atención a los resultados, de delimitar con más precisión la responsabilidad individual del personal y de la propia organización. El alcance de estas reformas varía significativamente. El Reino Unido ha creado 131 agencias gubernamentales desde 1988, que emplean a más de las tres cuartas partes de los trabajadores públicos. Otras reformas más limitadas, como los «centros de responsabilidad» en Francia o el «programa de organización basado en el rendimiento» en los Estados Unidos, han comprendido un número más limitado de agencias. Otras reformas importantes se han llevado a cabo también, por ejemplo, en Corea, donde se han creado 23 agencias gubernamentales desde 1999, que actualmente emplean a más de 5.000 trabajadores y cuentan con el 7% del presupuesto público.

Cuadro 4.1. Las agencias de los Países Bajos

En los años ochenta, ciertos servicios públicos se convirtieron en organismos administrativos independientes (ZBO). Aunque son autónomos de los ministerios, forman parte del sector público. Su característica más destacable es que los ministros no se hacen responsables de todos los aspectos de su actividad. Sus reglas de financiación y gestión están hechas a medida. Algunos de estos organismos son legalmente parte del Estado, mientras otros tienen personalidad jurídica propia. Del mismo modo, unos se rigen por el Derecho público y otros por el Derecho civil. Sus mecanismos de financiación también varían: hay entidades que son financiadas por un ministerio y otras que se financian con impuestos, contribuciones y tasas.

A comienzos de la década de 1990, la Intervención General del Estado de los Países Bajos criticaba severamente los ZBO como forma organizativa. Su principal crítica era la injustificada falta de responsabilidad ministerial, la normativa inadecuada para la supervisión de sus actividades y la desatención de la gestión. En ciertos casos, los ZBO se utilizaban para eludir las reglas administrativas de los ministerios, consideradas excesivamente rígidas.

El modelo de agencia neerlandés se adoptó en 1994, en parte como alternativa a los ZBO. La meta perseguida era crear organismos que pudieran sortear la aplicación de algunas de las reglas de los ministerios, sin evadir la responsabilidad ministerial.

En este modelo, las agencias tienen un sistema operativo orientado a los resultados, apoyado por la contabilidad en valores devengados. La implantación de este modelo se justificó con el argumento de que una aplicación diferente de las reglas de control sería un medio de aumentar la eficiencia:

- **Diferenciación del marco directivo**. A las agencias se les ha concedido una identidad autónoma. Esta diferenciación ha tomado forma a través de la distinción de ciertas figuras directivas: *el contratista* (la agencia), *el principal* (normalmente, el ministerio o secretaría correspondiente) y el *titular* (generalmente, el secretario general o subsecretario). La relación entre la agencia y el principal está caracterizada por la adopción de acuerdos previos sobre los productos y servicios que serán proporcionados y la obligación de rendir cuentas por los resultados. La gestión de las agencias se lleva a cabo, así, en términos de costes y objetivos, creándose un mercado interno. Algunas agencias tienen varios clientes; otras, sólo uno. La mayoría funcionan más o menos como un monopolio.

- **Diferenciación del marco administrativo**. Las agencias son las únicas que utilizan la contabilidad en valores devengados. Esto implica, entre otras cosas, la dotación de reservas, la elaboración de balances, la revisión de los flujos de caja y una cuenta de pérdidas y ganancias, así como la obtención y gestión del capital propio. La contabilidad en valores devengados ofrece mejores posibilidades para determinar el precio del coste que el sistema contable por valores comprometidos.

Cuadro 4.1. Las agencias de los Países Bajos (continuación)

En enero de 2003, el 65% de los funcionarios estaban trabajando en agencias, y las expectativas preveían que el número se elevaría hasta el 80% en enero de 2005. La mayoría de las agencias establecen servicios y secciones de inspección. Se espera que, a largo plazo, sólo permanezca dentro de la estructura ministerial un núcleo que gestiona políticas que no encajan bien en el modelo de agencia.

Siguiendo la primera evaluación a escala nacional realizada en 2002, se han endurecido las condiciones exigidas para crear una agencia. En este momento son 12 los requisitos establecidos, referidos principalmente al análisis del impacto medioambiental, la identificación de indicadores para la valoración del servicio, la descripción de los procesos operativos, el modelo de costes, el modelo de evaluación, el ciclo externo de planificación estratégica y control de resultados, la identificación de riesgos, y otros requisitos para aquellas agencias que van a llevar la contabilidad en valores devengados.

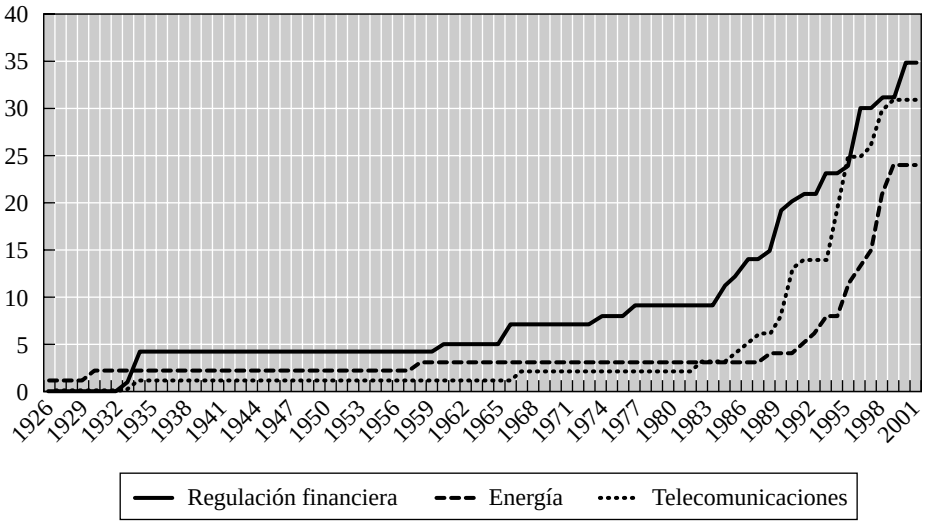
Fuente: A partir de datos de VAN OOSTEROOM (2002a y 2002b).

6.1. Autoridades reguladoras independientes

Una tercera tendencia, distinta pero relacionada con las mencionadas anteriormente, ha sido el establecimiento de autoridades reguladoras independientes. El número de autoridades reguladoras con competencia para adoptar decisiones en un área concreta se ha incrementado significativamente en los países de la OCDE. Esta evolución ha acompañado al proceso de desregulación y privatización experimentado en los países de la OCDE desde el comienzo de los años setenta. Muchos de estos países han creado —o lo están haciendo— nuevas disposiciones normativas orientadas hacia el mercado para servicios tales como la electricidad, el agua y las telecomunicaciones, los servicios financieros o la política social y medioambiental[2]. Las autoridades reguladoras independientes juegan un papel importante a la hora de equilibrar el interés público en el acceso a estos servicios a un coste razonable y los imperativos comerciales de los proveedores, manteniendo, al mismo tiempo, todo el sistema alejado de interferencias políticas.

[2] Para un análisis más detallado e información sobre las autoridades reguladoras independientes, consultar los resultados del encuentro de organismos reguladores mantenido en Londres en enero de 2005 [GOV/PG/REG(2005)5, «Regulatory Authorities: Summary and Conclusions of the Expert Meeting»]. Las actas están disponibles en *www.oecd.org/regref.* Para un análisis comparativo, véase OECD (2004a).

Gráfico 4.1. Evolución de las autoridades reguladoras independientes en los países de la OCDE



Fuente: OECD (2004e).

7. ¿UN CIRCO ORGANIZATIVO?[3]

Algunos datos nos muestran que, en algunos países de la OCDE, los organismos autónomos y agencias independientes conforman en la actualidad más del 50% del gasto y del empleo públicos.

No obstante, no hay una clasificación universalmente aceptada de este tipo de agencias. Difieren ampliamente en términos de organización, estatus legal, grado de autonomía directiva o independencia política. Básicamente, los gobiernos han usado tres métodos principales para diferenciar estos organismos de los ministerios centrales[4].

1) Una estructura de alta dirección:

- Un sistema jerárquico diferente del característico de los ministerios integrados verticalmente, rindiendo cuentas directamente al ministro, al se-

[3] Los apartados siguientes no se refieren a las autoridades reguladoras independientes.
[4] A partir de datos de OECD (2002a).

cretario de Estado o director general y, en algunos casos, al jefe de gobierno o al consejo de ministros. El director de la agencia, normalmente, es elegido a través de procedimientos diferentes de los que se aplican en la función pública, y puede ser nombrado por el ministro (a veces con la necesaria aprobación del consejo de ministros o del Parlamento) o por el consejo de administración, en caso de existir.

Cuadro 4.2. Ejemplos de organismos autónomos en algunos países de la OCDE

— En el Reino Unido, actualmente, hay 131 agencias ejecutivas que emplean a las tres cuartas partes del personal del sector público. Todas estas agencias han sido creadas a lo largo de los últimos quince años. Además, a partir de marzo de 2000 había 1.035 organismos públicos no ministeriales, que empleaban a unos 115.000 trabajadores y gastaban aproximadamente 24 billones de libras anuales.

— En España, las agencias y organismos autónomos gastan más del 51% del presupuesto. Éstos incluyen a las entidades que suministran bienes y servicios en operaciones comerciales y que no son empresas públicas propiamente dichas, pero la mayoría de ellos pertenecen a la Administración de la seguridad social.

— En Suecia, actualmente, hay aproximadamente 300 agencias y sólo un pequeño porcentaje de funcionarios son contratados por los ministerios y no por las agencias.

— En Francia hay aproximadamente 1.300 *public establishments* creados por el gobierno central y se estima que unos 50.000 creados por las autoridades locales.

— En Nueva Zelanda hay 79 entidades pertenecientes a la Corona —sin contar las escuelas, los servicios de educación de tercer ciclo, los consejos de caza y pesca y los consejos de reservas naturales— que emplean aproximadamente al 80% de los funcionarios y representan el 58% del gasto.

— En Alemania, actualmente, sólo el 6% de los empleados públicos federales trabajan directamente en ministerios federales, mientras que el 22% trabajan en agencias federales y el 40% son civiles que trabajan en el ejército.

— En los Países Bajos, sólo las agencias representan aproximadamente el 30% de la función pública y se estima que, en 2004, este porcentaje se incremente hasta el 80%. Además, hay 339 organismos administrativos independientes (ZBO).

Fuente: A partir de datos de OECD (2002a).

- Diferentes responsabilidades de los superiores jerárquicos. El director es generalmente el responsable de toda la organización, de la gestión y del personal de la entidad, así como de la financiación y de los procedimien-

tos, incluyendo cuestiones relativas a la conducta y la disciplina. El diseño de los programas es una responsabilidad compartida entre el ministerio sectorial, los consejos de administración (cuando existen) y el director del organismo. Dependiendo de la naturaleza de la entidad, puede ser que el ministro informe a ésta de las expectativas y políticas del gobierno, dirija el consejo, tome parte en las decisiones sobre inyecciones de capital, supervise su rendimiento y decida sobre su normativa.

- Consejos de administración. En algunos casos, estas agencias están dirigidas por un consejo o comité directivo, formado normalmente por funcionarios de alto nivel —designados por el gobierno central—, representantes del sector privado y de la sociedad civil. Los consejos de administración tienen una amplia capacidad decisoria, que puede extenderse al desarrollo de políticas y estrategias, la elaboración de informes de rendimiento y la supervisión del respeto de los valores esenciales y del cumplimiento de los requisitos legales y financieros. Incluso, en algunos casos, pueden nombrar al director de la agencia. Normalmente, son los ministros los responsables de designar a los miembros del consejo y, con frecuencia, juegan un papel importante en la elección del director.

- Juntas administrativas. En otros casos, las agencias están dirigidas por una junta o consejo administrativo formado por miembros de su plantilla, del ministerio correspondiente, del Ministerio de Hacienda y, en algunos casos, por personal externo. Las juntas administrativas carecen, generalmente, de la capacidad política y estratégica decisoria de la que disponen los consejos de administración.

- Comités asesores. Finalmente, la dirección de las agencias puede compartirse entre el ministerio sectorial o su ministro y el director de la agencia, y contar con el asesoramiento de un consejo consultivo o comité asesor sin capacidad decisoria.

2) Un marco de control diferente:

- Normas sobre personal. Dependiendo del tipo de organismo, el personal puede estar contratado según las disposiciones generales del empleo público, con cierta flexibilidad para establecer las categorías, el salario, las bonificaciones y el sistema de contratación y promoción. En otros casos, el personal puede no ser considerado parte del funcionariado y estar sometido a la normativa laboral general.

- Normas sobre presupuestos, contabilidad y financiación. Según el tipo de organismo de que se trate, puede estar financiado por impuestos o, ya sea

parcial o completamente, por tasas o ingresos privados. También puede tener autorización para conceder o pedir préstamos y para gestionar sus reservas.

3) Autonomía de gestión[5]:

- La autonomía de gestión hace referencia a la capacidad de los cargos directivos para adoptar decisiones que conciernen a toda la organización y a la gestión financiera y de personal de la entidad, sin necesitar la aprobación continua por parte del ministro o del ministerio. Aunque no es todavía frecuente en muchos países, la autonomía de gestión de las agencias y los organismos autónomos va creciendo progresivamente.

- Gestión pactada. Muchos de estos organismos tienen una casi o completa relación contractual con el ministerio/ministro sectorial correspondiente. Los objetivos se fijan conjuntamente por el ministerio, el director y el consejo de administración (cuando existe), y los directores informan y son responsables del logro de esos objetivos.

- Presupuesto por resultados y gestión del rendimiento. En muchos casos, el contrato de servicios va acompañado de la adopción del presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento, y la suavización del control de los insumos.

- Presupuestos plurianuales. Los gobiernos están tratando, de forma creciente, de establecer asignaciones presupuestarias plurianuales para estos organismos autónomos a cambio del compromiso de unos ciertos servicios y resultados.

8. ¿CÓMO HAN FUNCIONADO LAS AGENCIAS Y LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS?

En el caso de los organismos que funcionan con cierta autonomía de gestión, varios estudios internos de diversos gobiernos apuntan a un aumento de la

[5] En muchos casos, un marco diferente de control es una cuestión clave de la autonomía de gestión. Aunque éste no sea siempre el caso. Por ejemplo, la normativa de la función pública relativa al reclutamiento y condiciones de remuneración debería ser menos rígida para algunos órganos (permitiendo emplear personal bajo las leyes laborales generales), pero con un control estricto por parte de los ministerios contratantes con respecto al volumen de contratación, el nivel de remuneración, etc. Por el contrario, los organismos podrían disponer de autonomía de gestión considerable (con flexibilidad con respecto a los insumos o recursos), pero tener que atenerse a la normativa de personal y financiera vigente para los ministerios centrales. Por ejemplo, la normativa general sobre la función pública podría ser aplicable a un organismo con mucha flexibilidad a la hora de decidir el volumen de contratación.

eficiencia y de la eficacia, así como a un mayor cambio cultural. Un informe del Reino Unido dice que el gobierno ha logrado «cambios revolucionarios en la cultura, en los procesos y en la rendición de cuentas de los servicios directamente prestados por la Administración central» (H. M. Treasury and the Prime Minister's Office of Public Services Reform, 2002: 5), al tiempo que también se han logrado «mejoras importantes en el servicio al cliente y un mayor énfasis en los resultados y en la planificación empresarial». En 2002, una evaluación del gobierno neerlandés sobre su nuevo modelo de agencia concluía que este modelo organizativo había contribuido a mejorar la eficiencia (VAN OOSTEROOM, 2002b).

También es significativo que, en los últimos cincuenta años, muy pocas agencias y organismos autónomos han sido integrados en la jerarquía tradicional. Muchos países están probando diferentes formas de organización para averiguar cuáles son las características organizativas más adecuadas y adaptarlas a sus propias necesidades, pero sin cuestionar la conveniencia de dejar en manos de organismos autónomos funciones importantes del gobierno. El debate gira en torno a las características organizativas que proporcionan el mejor equilibrio entre autonomía y control.

8.1. Cuáles son los nuevos retos para la gobernanza

Existe cada vez mayor evidencia de que los países que han delegado un alto grado de responsabilidad en agencias y organismos autónomos se están replanteando los desafíos creados por esta nueva situación. Hasta ahora, han surgido una serie de problemas como resultado de esta descentralización funcional:

- El gran número existente de nuevas formas organizativas y estructuras estatales, modelos administrativos y mecanismos de rendición de cuentas impide obtener una imagen clara de cómo está funcionando el sistema. Los ministerios tienen que adaptar sus mecanismos de dirección y control a tipos de organizaciones muy distintas. Esta situación debilita el sistema de control parlamentario y podría perjudicar la confianza de los ciudadanos en el sistema, ya que resulta muy complicado de entender. Unos pocos países de la OCDE han hecho frente a este problema mediante una legislación general que define las distintas posibilidades de organización administrativa dentro del sector público y establece los criterios que deben cumplir.

- La delegación de responsabilidades en agencias y organismos autónomos ha creado dificultades de coordinación de la actividad gubernamental. La coherencia gubernamental adolece de coordinación en la definición de

objetivos, así como en la forma en que el gobierno actúa para conseguir esos objetivos. La falta de coordinación podría, además, generar con el tiempo solapamientos y duplicación del trabajo. Esto sería lo más peligroso, puesto que los organismos autónomos son más difíciles de reestructurar que las unidades clásicas dentro de los ministerios.

- Tal vez más importante aún es que la descentralización funcional del Estado supone riesgos inherentes para el control democrático y la rendición de cuentas. El control político de los organismos autónomos podría ser muy difícil, ya que a menudo se les exime de una supervisión permanente y su estructura de gobierno es muy compleja, incluyendo, además de a los ministerios correspondientes, también a otros concurrentes. Sin una dirección adecuada, estos organismos podrían seguir estrategias que favorecieran sus propios intereses y no responder al interés público. Por otro lado, la elaboración del presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento exigen que los organismos competentes dispongan de las capacidades necesarias en estas áreas, cosa que no sucede en un gran número de ocasiones. A los riesgos de que el modelo pueda no funcionar hay que añadir un posible aumento de la corrupción.

No obstante, no todos los tipos de organismos autónomos entrañan estos riesgos. La situación varía significativamente en función de las diferentes características institucionales.

Podemos extraer conclusiones de la experiencia de los países de la OCDE, en relación a las condiciones básicas necesarias que deben darse para el establecimiento de un sistema de gobierno funcionalmente descentralizado que sea sostenible y funcione satisfactoriamente. Estas condiciones incluyen un marco legal e institucional conciso que limite los tipos posibles de organismos autónomos, les sustente con una base legal clara y justifique cualquier excepción a la regla. Es importante reflexionar sobre la estructura de las instituciones concretas, y es necesario un proceso gradual para introducir las nuevas figuras organizativas. No todos los organismos estarán preparados al mismo tiempo para asumir un alto grado de autonomía. Los gobiernos necesitan estar seguros de que las agencias y los organismos autónomos tienen suficientes gestores para hacer funcionar un sistema orientado. Éste es un reto especialmente importante en países relativamente pequeños.

Tabla 4.1. Relación entre los rasgos organizativos de las agencias, autoridades y otros órganos de la Administración y las razones de su creación

Razones para crear el organismo	Características organizativas		
	Estructura de directiva diferente	Medios de control diferenciados	Autonomía de gestión
Especialización y acento en las necesidades de los usuarios	Posible	Posible	Necesario
Gestión y orientación hacia los resultados	Posible	Posible	Necesario
Reglas administrativas y financieras menos estrictas	Posible	Necesario	No necesario
Independencia de la política pública	Necesario	No necesario	Posible
Continuidad de la política pública	Necesario	Posible	Posible
Participación de la sociedad civil	Necesario	Posible	Posible
Acuerdos de colaboración	Necesario	Posible	Posible

Fuente: OECD (2002a).

Un problema que se plantea es que los ministerios responsables del control de las agencias y los organismos autónomos deberían ser más pequeños para adaptarse a la gestión orientada al rendimiento de los nuevos organismos creados. Resolver esta cuestión es un reto fundamental para conseguir que el sistema de gobierno funcionalmente descentralizado opere satisfactoriamente.

En cualquier caso, el desarrollo de las competencias necesarias lleva su tiempo. Lleva meses, con frecuencia años, trasladar parte del sistema jerárquico tradicional de los ministerios a organismos autónomos que funcionen adecuadamente, y también lleva tiempo que el ministerio responsable sea capaz de dirigir el proceso satisfactoriamente. El éxito de que funcione finalmente no

sólo depende de la dirección, sino también de la cooperación y aprendizaje mutuo entre ambas partes.

9. EQUILIBRAR LOS BENEFICIOS Y LOS RIESGOS DEL CAMBIO ORGANIZATIVO

Para concluir, puede decirse que el cambio organizativo puede constituir un instrumento de reforma importante, pero también puede entrañar riesgos. Los beneficios políticos del cambio derivados de la reorganización tienden a producirse al comienzo, mientras que el coste real surge posteriormente. En concreto, esto es lo que sucede cuando el proceso de reorganización se utiliza para distinguir a un gobierno de su predecesor o para causar una impresión de dinamismo y eludir la adopción de decisiones difíciles. La reorganización puede desviar la atención del personal, incrementar su inseguridad y alejar la atención de la gestión de los desafíos inmediatos. Si tienen lugar cambios importantes de personal, pueden producirse costes significativos debido al tiempo que se necesita para hacer los nuevos nombramientos, existiendo también los riesgos asociados con la pérdida de la memoria colectiva, de redes de contacto y valores.

Las consecuencias del cambio organizativos, en ocasiones, van más allá del fin que se persigue y pueden influir no sólo en el proceso de adopción de decisiones y en la cultura de gestión del organismo al que conciernen, sino también en el proceso decisorio del gobierno en general. Así pues, los gobiernos deben ser conscientes de los costes directos e indirectos a la hora de adaptar la maquinaria gubernamental al contexto nacional cambiante y considerar posibles alternativas a la reorganización. Es importante, por consiguiente, asegurarse de establecer unos límites claros para la creación de nuevos organismos y cerciorarse de que los requisitos formales de las nuevas formas organizacionales están regulados detalladamente en la legislación, así como de que han sido tomadas en consideración otras alternativas para dar solución a los problemas. Las alternativas a los cambios organizativos incluyen mejorar los procesos de adopción de decisiones, la gestión del rendimiento, la responsabilidad y el control, el diseño de los programas, los procesos administrativos y financieros, el nivel de recursos y el liderazgo.

La tendencia, impulsada políticamente, a fusionar o independizar las funciones del sector público, al tiempo que las carteras ministeriales se modifican por consideraciones de tipo político o del interés general, parece probable que se intensifique ya que se ha convertido en un arma de persuasión del gobierno. Para que la función pública pueda ajustarse a estos cambios sin perder de forma innecesaria la capacidad de servir al gobierno y a los ciudadanos, es importante que los altos cargos sean capaces de asumir distintas funciones dentro de

la organización y que haya una cultura del conjunto del gobierno y la Administración que trascienda la diversificación en los ministerios y los departamentos concretos.

También es importante recordar que los cambios en las estructuras organizaciones no suponen, por sí mismos, cambios directivos o de gestión. Por ejemplo, el hecho de dividir y transformar ministerios en otras entidades diferentes no puede por sí mismo crear más especialización o mejorar la gestión si no se establecen, además, otros incentivos. Alcanzar los objetivos que persigue el cambio estructural requiere buenos líderes que dirijan un proceso de convergencia de las políticas, los procedimientos y, en última instancia, la confianza y la lealtad del personal con los propósitos del gobierno.

La creación a gran escala de agencias en el sector público ha sido utilizada recientemente con éxito en tres países de la OCDE (Países Bajos, Nueva Zelanda y Reino Unido). Los países escandinavos tienen una trayectoria histórica mucho mayor, particularmente Suecia. A este respecto, es importante señalar que, en primer lugar, ha habido importantes diferencias en el modo en que estos países han creado y gestionado estos organismos independientes y, en segundo lugar, su éxito ha dependido en gran medida de la naturaleza del conjunto de la cultura política y administrativa en la cual se han implantado. La misma estructura organizativa en un medio institucional diferente producirá distintos resultados.

10. UTILIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PARA LA REESTRUCTURACIÓN Y REDISTRIBUCIÓN ESTRATÉGICAS

Tras décadas de incrementos anuales del gasto público, a comienzos de los años setenta, los países miembros de la OCDE comenzaron a tener serias dificultades fiscales y tuvieron que empezar a contener el gasto público, incluyendo el coste de la deuda pública, dentro de un nivel sostenible. Esta situación obligó a los gobiernos a utilizar el proceso presupuestario de manera más agresiva y estratégica. Para que esta estrategia funcionara, algunos gobiernos empezaron a presupuestar cubriendo un periodo más largo —lo que ha constituido otra tendencia destacable—. Los ciclos presupuestarios establecidos para un periodo de un año no eran eficaces, ya que los funcionarios intentaban cumplir con el calendario previsto en lugar de adoptar decisiones difíciles.

El cambio más importante que se produjo fue el giro hacia la elaboración del presupuesto desde los niveles de agregación generales a los concretos *(top-down budgeting)*. En lugar de decidir con detalle qué servicios públicos eran necesarios y después presupuestar los recursos totales pertinentes para suministrarlos, los gobiernos decidían el límite total del gasto público destinado a

ese periodo presupuestario (desglosándolo en ocasiones en grandes secciones) para, después, distribuir los fondos en actividades específicas, teniendo en cuenta ese límite. Con ello, los presupuestos pasaron de ser un mecanismo de financiación a ser una herramienta estratégica de gobierno. Y esto confirió a muchas oficinas presupuestarias un nuevo papel como secretarías para la gestión estratégica del gobierno. Esta tendencia se intensificó cuando la Unión Europea limitó aún más el déficit y la deuda pública de los Estados miembros.

El proceso de cambio que los gobiernos llevaron a cabo durante los años ochenta y a comienzos de los años noventa no fue fácil. En este periodo, las dificultades presupuestarias estuvieron determinadas principalmente por el incremento de las demandas de servicios y por el aumento de sus costes, especialmente en los ámbitos de la salud, la seguridad social y la educación, así como por el estancamiento de los ingresos públicos debido a un bajo crecimiento económico. Cuando fue evidente que el aumento del gasto público no era una situación temporal, parte de un ciclo, y el déficit continuó creciendo, los gobiernos se vieron forzados a reaccionar reduciendo la deuda y el gasto público hasta un nivel sostenible. Estos episodios, de los cuales ha habido varios entre los países de la OCDE, pueden ser descritos como reformas *big bang* (OECD, 2005d). En muchos casos, el gobierno anuncia su intención de reducir o redistribuir el gasto público como una prioridad nacional y, después, apoya a un grupo de altos cargos de la agencia central en un proceso de recorte de arriba abajo que continúa hasta que se consigue el objetivo —o hasta que termina el mandato político—. Con frecuencia, estos ajustes son negativos tanto para los políticos como para los funcionarios, pero parecen ser inevitables.

Este tipo de reducción minuciosa del gasto en todos los gabinetes y departamentos, y el hecho de no ser de carácter temporal, obligaron a los gobiernos a buscar nuevas formas de economizar y obtener beneficios a largo plazo, posibilitando el desempeño de sus funciones con menos fondos. De este modo, hubo una tendencia a implantar intensos cambios estructurales y procedimentales y una filosofía innovadora sobre la gestión del sector público.

En la década de 1990 se produjo un cambio en el modelo de redistribución presupuestaria, provocado, más que por las dificultades presupuestarias, por la bonanza económica. Muchos países experimentaron un crecimiento económico muy fuerte y la redistribución se produjo por la reorientación de las prioridades políticas o por el sobregasto en programas específicos, a menudo en la esfera de la seguridad social o de los subsidios al sector privado, que resultaron ser contraproducentes. El superávit fiscal, en contraste con las dificultades presupuestarias, conlleva generalmente el ajuste y la adaptación (el crecimiento, en este caso) de los programas de ciertas políticas, más que ajustes referidos al conjunto del gobierno y la Administración pública. Aunque la ampliación de los programas durante los años noventa se llevó a cabo en diferentes direccio-

nes en los países de la OCDE, hubo una tendencia general hacia el incremento del gasto en infraestructura, educación y salud.

A finales de la década de 1990, la situación económica comenzó a empeorar de nuevo y, esta vez, las reacciones fueron diferentes. Muchos países reforzaron su normativa fiscal o sus mecanismos de control presupuestario e intentaron, de este modo, evitar las experiencias negativas producidas en los años ochenta. Algunos introdujeron o modificaron sus procedimientos con el objetivo de lograr una revisión regular y sistemática de los programas existentes para evitar las grandes operaciones de limitación de gasto tipo *big bang* del pasado. Los ejemplos más destacables de estos procedimientos de revisión son los procesos de revisión de gasto del Reino Unido y los de revisión de la política interdepartamental en los Países Bajos (véase el cuadro 4.3).

Cuadro 4.3. Diseño de mecanismos apropiados de revisión de programas

Casos relevantes:

— Reino Unido: Revisiones de Gastos 1998.

— Países Bajos: Revisiones interdepartamentales de políticas públicas

De los numerosos esfuerzos realizados para establecer procedimientos de revisión continua de programas que faciliten la reasignación del gasto prevista, sólo los de Países Bajos y Reino Unido parecen haber tenido éxito. En Canadá y Nueva Zelanda se ha intentado establecer un sistema similar, pero ninguno de esos procesos ha sido sostenible, aunque ambos países continúan dirigiéndose hacia este objetivo. Por otro lado, la Herramienta para la Clasificación de la Evaluación de los Programas (PART), sistema introducido en EE.UU., podría ser positiva, aunque es demasiado pronto para juzgarlo. Dado el interés en establecer mecanismos de revisión de programas, a continuación se describen los procesos de revisión de gastos y de revisión interdepartamental de las políticas públicas.

Proceso de revisión de gastos (Reino Unido)

El gobierno del Reino Unido adoptó un nuevo procedimiento de *Revisión de Gasto* bianual para desarrollar planes de gasto para los departamentos (ministerios) para los tres años siguientes, como parte de una reforma presupuestaria más amplia, desarrollada en 1998. Las reformas pretendían dar respuesta a las críticas del sistema de control anterior —no distinguía entre gastos corrientes y de capital, se centraba en los insumos en lugar de en los resultados y el ciclo anual de gasto era demasiado corto para establecer una planificación a largo plazo—. Las *Revisiones de Gastos* cubren el gasto facultativo (con la excepción del transporte y la salud) y establecen nuevos planes de gasto y contratos de servicio para los dos años siguientes a los planes en vigor. En cuanto a los gastos no discrecionales, están también excluidos del proceso los llamados gastos de gestión anuales.

Cuadro 4.3. Diseño de mecanismos apropiados de revisión de programas (continuación)

Aunque el proceso de revisión ha sido adaptado cada año desde su implantación, las etapas continúan siendo básicamente las mismas. El proceso dura cerca de un año e incluye las siguientes fases (basado en la Revisión de Gasto de 2002):

- El Secretario General del Tesoro (Hacienda) se dirige a los departamentos para exponerles el marco de la revisión.
- La Comisión de Servicios Públicos y Gasto Público del Gabinete (que está presidida por el Canciller o Ministro de Hacienda) se reúne con los Secretarios de Estado de los departamentos para examinar el progreso realizado en el logro de los objetivos y analizar los informes que cada departamento elabora sobre sus retos estratégicos.
- Los departamentos remiten al Tesoro (Ministerio de Hacienda) un estudio de los recursos y un borrador del contrato de servicio público. El Ministerio analiza la propuesta del departamento junto con los recursos de que dispone para el periodo de la Revisión de Gasto.
- En marzo, el Presupuesto hace una previsión de los ingresos fiscales para el periodo de la Revisión de Gasto y, según la misma, se decide la banda del gasto público total, desglosado en gastos corrientes y gastos de capital.
- Hacienda examina los estudios recibidos de los recursos y los borradores de los contratos de servicio público, y se llevan a cabo negociaciones a nivel ministerial e inferior entre el Tesoro y los departamentos correspondientes.
- El Canciller, el Primer Ministro y los diferentes ministros acuerdan los planes de gasto para los ministerios y los contratos de servicio público. Una vez publicados, los planes de gastos acordados en la Revisión de Gasto son definitivos y no pueden ser reconsiderados.

Revisión interdepartamental de las políticas públicas (Países Bajos)

El procedimiento de revaluación adoptado en 1981 en los Países Bajos establece las bases del actual sistema de revisión de programas. Bajo este sistema, la revisión de las políticas tiene como fin el desarrollo de líneas de acción que generen ahorros basados principalmente en medidas de eficiencia, pero también, si resulta necesario, en la reducción del nivel del servicio. Sólo se toman en consideración las alternativas que tienen un coste igual o menor. El objetivo de la revisión es desarrollar al menos una alternativa que pueda generar una reducción de hasta un 20% del gasto, después de cuatro años, en comparación con el gasto estimado del año que finaliza. En los años noventa, el sistema de revaluación fue adaptándose gradualmente a las circunstancias económicas cambiantes. Se derogó la alternativa obligatoria de un ahorro del 20%, y las revisiones ponen el acento cada vez más en los cambios institucionales.

No obstante, los aspectos de procedimiento y organización siguen siendo prácticamente los mismos desde 1981 y comprenden las siguientes etapas:

Cuadro 4.3. Diseño de mecanismos apropiados de revisión de programas (continuación)

- El Ministro de Hacienda propone qué políticas públicas van a ser revisadas y el Consejo de Ministros aprueba aproximadamente diez revisiones anuales.
- Las revisiones se llevan a cabo por pequeños equipos de trabajo con representantes del ministerio del área sectorial en revisión, del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Asuntos Generales (Primer Ministro) —a menudo se trata de temas interdepartamentales, por lo que son varios los ministerios involucrados y con representación en el grupo de trabajo—. El Ministro de Hacienda proporciona su Secretaría para elaborar todas las revisiones.
- En el proceso también pueden ser invitados a participar expertos externos y, de hecho, muchos de los grupos de trabajo en funcionamiento actualmente están presididos por profesionales independientes (profesores de universidad, cargos públicos que no ostentan la responsabilidad de la política bajo revisión). En los equipos de trabajo no hay derecho de veto contra las propuestas de alternativas de la política pública o contra la inclusión de información veraz en el informe.
- El total del procedimiento es supervisado por una pequeña comisión interdepartamental de altos cargos, presidida por el Director General del Presupuesto, y un comité ministerial formado por varios ministros y presidido por el Primer Ministro.
- Todos los informes se hacen públicos y se someten al Parlamento. Las revisiones tienen que finalizar en primavera, de modo que sus resultados puedan ser utilizados por los ministerios y por el Ministro de Hacienda durante la preparación de los presupuestos. Los ministerios pueden utilizar los informes, por ejemplo, para poder acatar los requisitos de pago establecidos por la normativa fiscal. El Ministro de Hacienda puede usarlos en las negociaciones con los ministerios sectoriales o a la hora de elaborar las restricciones presupuestarias. Aparte de su utilización en el proceso presupuestario, los ministerios sectoriales tienen que hacer un dictamen de cada revisión que, después de ser aprobada por el Consejo de Ministros, se envía al Parlamento. Como parte de la memoria anual del presupuesto, también se remite al Parlamento un informe sumario de todas las revisiones.

En resumen, el objetivo de estas dos actuaciones es proporcionar a los responsables de adoptar las decisiones presupuestarias orientación sobre la asignación y posible redistribución de los fondos públicos. No obstante, las diferencias en los procedimientos presupuestarios y los sistemas políticos han producido modelos de revisión de programas bastante diferentes. El modelo del Reino Unido es bienal y está incorporado en el sistema global de asignación de recursos y gestión del rendimiento. Las revisiones cubren todas las partidas de gasto del departamento y son realizadas por las agencias sectoriales (aunque en colaboración con Hacienda). Hasta que el informe final es publicado, las recomendaciones de las alternativas sirven de orientación para los ministros y el gabinete. En cambio, en los Países Bajos el proceso abarca relativamente pocas políticas (aproximadamente diez) cada año y su diseño se centra exclusivamente en realizar las revisiones y desarrollar recomendaciones. Las revisiones están dirigidas por grupos de trabajo interdepartamentales que incluyen a participantes externos y, con frecuencia, están pre-

Cuadro 4.3. Diseño de mecanismos apropiados de revisión de programas (continuación)

sididos por ellos. Las recomendaciones surgidas en las revisiones se publican y pueden usarse por las agencias sectoriales o centrales, por el gabinete o por los partidos de oposición.

Finalmente, la experiencia reciente en los Países Bajos muestra que, en ambos países, las revisiones llevadas a cabo por la Administración sirven de orientación y guía para los políticos y son ellos los que deciden, después, si implementan o no las recomendaciones y cómo hacerlo. Durante los años 2000 y 2001 se revisaron las políticas del mercado laboral al objeto de hacerlas más eficaces en términos de costes, menos complejas y más acordes con el incremento de los agentes del sector privado en la prestación de servicios públicos. Completada durante el verano de 2001, la revisión recomendaba un conjunto de medidas de rediseño de políticas que generarían reducciones presupuestarias sustanciales. La susceptibilidad política que despertaron estas reformas hizo difícil su implantación, y los cambios no se llevaron a cabo hasta que un gobierno de coalición conservador se formara tras las elecciones de mayo de 2002.

Fuente: OECD (2005d).

El sistema presupuestario fue el primer instrumento empleado para establecer y reforzar las restricciones fiscales. Debido a que el sistema presupuestario y el de rendición de cuentas establecen las principales reglas de gestión del sistema público, generalmente también son utilizados por los gobiernos como plataforma para llevar a cabo reformas de la gestión pública, que comprenden aspectos como una mayor transparencia, el acento en la responsabilidad por el rendimiento y los resultados, la calidad de la información financiera, los requisitos para obtener subvenciones o los cambios en la delegación y la autonomía de las agencias independientes.

11. RESULTADOS Y RETOS FUTUROS

Los gobiernos necesitan seguir adaptando las estructuras organizativas y las asignaciones presupuestarias: La constante evolución y transformación de las sociedades hace necesario que los gobiernos sigan adaptando convenientemente sus estructuras y la redistribución de sus recursos, si quieren desempeñar sus funciones eficazmente. La antigua tendencia de muchos gobiernos a aceptar las estructuras organizativas como «algo dado» no será sostenible en el futuro. Igualmente insostenible es la predisposición, profundamente enraizada, a incrementar los presupuestos.

La capacidad para analizar la organización del sector público desde una perspectiva global y para realizar los ajustes oportunos en respuesta a las pre-

siones en el sector público es un componente fundamental del gobierno moderno.

La reestructuración no debería tomarse a la ligera: Al mismo tiempo, hay buenas razones para el conservadurismo en la política organizativa. En cualquier área compleja de actividad, los individuos son más eficaces si trabajan como parte de una organización, no sólo por las ventajas de la división del trabajo y la especialización, sino también porque los organismos tienen una cultura profesional que proporciona los valores, la competencia, el conocimiento y la memoria colectiva necesarios para el desarrollo de una política pública eficaz. Para conseguir estos atributos es necesario invertir muchos años. Por otro lado, los organismos del sector público no son simplemente instrumentos de gestión y administración, sino que son un elemento para mantener la confianza ciudadana en el gobierno. Los ciudadanos esperan la continuidad y claridad de la organización del gobierno y la Administración y se desconciertan con el cambio —si bien, a veces, éste es inevitable.

Asimismo, los entes y organismos públicos necesitan establecer relaciones profesionales y de reputación que les permitan trabajar eficazmente con otras entidades, dentro y fuera del gobierno. Dichas relaciones no solamente «ocurren», sino que son aprendidas a lo largo del tiempo. Hasta que se desarrolla este tejido de relaciones y reputación, cualquier ente público nuevo es burocrática y políticamente vulnerable, lo que explica la experiencia debilitadora a la cabeza de las reformas en algunos países miembros de la OCDE. Finalmente, hay que destacar que cuando a políticos y burócratas les resulta relativamente fácil hacer cambios en las estructuras institucionales, existe un riesgo real de que éstos no respondan a un motivo justificado, lo que puede ocasionar costes y daños colaterales, y que los problemas internos sigan sin resolverse.

La reestructuración debería hacerse desde un planteamiento del conjunto del gobierno y la Administración: Ya sean los gobiernos dinámicos o conservadores, en lo relativo a su organización, el planteamiento global de que la estructura institucional está directamente relacionada con los intereses y fines del gobierno resulta claro y evidente, así como la necesidad de procedimientos y reglas generales para la responsabilidad y el control democráticos de estos organismos.

El desarrollo de la contabilidad moderna y la tecnología de la información han facilitado la gestión independiente de las agencias públicas. A pesar de todo, dichos organismos deberían seguir funcionando según el Derecho administrativo y no debieran mermar la capacidad decisoria ni la responsabilidad del conjunto del Estado. Los países que desean transformar algunos de sus ministerios en agencias y organismos autónomos necesitan fortalecer sus mecanismos de coordinación y la capacidad de dirección del gobierno.

Más autonomía para los departamentos: La evolución hacia la elaboración del presupuesto desde los niveles de agregación generales a los concretos y la tendencia a otorgar a cada ministerio un presupuesto agregado han trasladado el centro decisorio dentro de la Administración. Cada departamento y ministerio tiene ahora mucha más autonomía y más incentivos para priorizar su propio gasto. Esta libertad ha tenido mayor impacto en la dinámica de la gestión pública de aquellos gobiernos que han ido en esta dirección. En algunos países, una pequeña parte de esta libertad se ha diluido como consecuencia de la formalización de objetivos de rendimiento y mecanismos de rendición de cuentas. A pesar de todo, se trata de una de los cambios más significativos de la gestión pública durante el periodo revisado.

El uso estratégico del sistema presupuestario surgió como la innovación de gestión más poderosa en el periodo analizado, tanto como medio de redistribución de recursos como por su utilización como plataforma para realizar cambios de gestión. También fue importante la descentralización de la responsabilidad de gestión que acompañó a la financiación global.

V. EL USO DE MECANISMOS DE MERCADO EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS[1]

1. INTRODUCCIÓN

«Mecanismos de mercado» es un concepto amplio. A comienzos de la década de los años noventa, la OCDE adoptó la siguiente definición de carácter global: «son todas aquellas medidas que presentan al menos una característica propia del mercado». En el ámbito de la prestación de servicios públicos, los instrumentos principales son la subcontratación, las concesiones y los bonos. Otros ejemplos pueden ser las tasas y la utilización de licencias (permisos transferibles) para distribuir y gestionar bienes públicos limitados (emisiones efecto invernadero, por ejemplo).

El uso de este tipo de mecanismos está aumentando en los países miembros de la OCDE, aunque existen diferencias importantes entre los distintos países. Este aumento responde principalmente a la necesidad de los gobiernos de mejorar la relación calidad-coste de sus operaciones. Algunos mecanismos de mercado, sobre todo los bonos, van incluso más allá, y tienen principal objetivo aumentar las posibilidades de elección de los usuarios.

Hay una amplia evidencia de que los mecanismos de mercado pueden generar incrementos de eficiencia, bien sea a través de costes menores o de mejores servicios. Sin embargo, la decisión de utilizar mecanismos de mercado necesita tomarse valorando caso por caso, y el diseño específico de estos instrumentos es crítico para el éxito de su aplicación.

Existen importantes desafíos de gestión para los gobiernos que están adoptando mecanismos de mercado, especialmente en lo que concierne a la separación de los roles del gobierno como comprador y como proveedor de servicios.

---

[1] La investigación en la que se basa este capítulo ha sido generosamente financiada por el Centro de IBM para Asuntos de la Administración Pública.

Tradicionalmente, los gobiernos ejercían ambas funciones a la vez. Las Administraciones públicas tendrán que mejorar las habilidades de gestión de contratos y servicios que tradicionalmente no han tenido, y que se refieren no sólo a cuestiones técnicas, sino también al cambio cultural global del servicio público. Es evidente que esto no sucederá de la noche a la mañana.

También existe cierta preocupación por las implicaciones que para la gobernanza puede tener la utilización de mecanismos de mercado. En el momento actual, su utilización es secundaria y marginal en comparación con la tradicional posición dominante que ocupa la prestación del servicio por parte de la Administración pública. Sin embargo, al incrementarse el uso de los mecanismos de mercado, aumenta también la preocupación por cuestiones como la rendición de cuentas, la transparencia, la regularidad y el acceso a mecanismos de compensación por parte de los ciudadanos.

Este capítulo examina los principales mecanismos de mercado utilizados en la prestación de los servicios públicos, con una sección para cada uno de los más importantes, la subcontratación, las concesiones y los bonos. Cada sección describe el instrumento y el uso que de él hacen los distintos países de la OCDE, analiza otras cuestiones relacionadas —como los factores de diseño y de gobernanza— y hace una valoración general. El cuadro al final del capítulo muestra otros tipos de mecanismos de mercado. El capítulo termina con un resumen de las principales conclusiones que pueden extraerse del debate actual.

2. ¿QUÉ SON LOS MECANISMOS DE MERCADO?

Una definición amplia de los mecanismos de mercado se refiere a todas aquellas medidas que presentan al menos una característica significativa del mercado. A continuación se definen algunos de ellos:

Subcontratación: Es la práctica por la que los poderes públicos contratan proveedores del sector privado para la prestación de servicios a los ministerios y organismos públicos, o directamente a los ciudadanos. El término recibe denominaciones diversas según los países y los idiomas. El abanico de servicios subcontratados en los países miembros de la OCDE es muy amplio, y van desde los servicios de apoyo y mantenimiento (servicio de restaurante, limpieza), pasando por los servicios profesionales secundarios respecto de la misión principal del ministerio u organismo correspondiente (tecnología de la información), hasta el desempeño de las propias funciones públicas (prisiones).

Concesiones: Se trata de un convenio por el que el sector privado financia, diseña, construye, mantiene y hace funcionar infraestructuras cuya gestión recaía tradicionalmente en la Administración pública. Las concesiones pueden

consistir también en la compra y restauración por parte del sector privado de infraestructuras existentes. Una concesión implica que una entidad privada asume la provisión de cierta infraestructura prácticamente durante su ciclo vital, de veinte a treinta años. Pasado este tiempo, los bienes generalmente revierten al Estado. Mientras tanto, el concesionario cobra una tarifa anual por la utilización de los bienes, que puede ser abonada por el Estado o por el usuario, o por los dos. Las concesiones se conocen también con el nombre de iniciativas de financiación privada, proyectos para servicios públicos, o pueden adoptar la forma de un consorcio público-privado con matizaciones de funcionamiento. Las concesiones han sido típicamente utilizadas en la provisión de infraestructura de transporte, pero también de escuelas, hospitales, edificios de oficinas y plantas de tratamiento y depuración de aguas.

Bonos: Separan la prestación del servicio público de su financiación, que permanece en manos del gobierno en la forma de bonos que se entregan a los ciudadanos, quienes pueden cambiarlos por el uso de un servicio público ofrecido por diversos proveedores. El usuario elige entre los diferentes proveedores y paga con el bono. Los bonos se utilizan en el alojamiento de los «sin techo», en la educación primaria y secundaria, y en el cuidado de niños y mayores.

A continuación se examinará cada uno de estos tres mecanismos.

3. LA SUBCONTRATACIÓN

El objetivo primordial de la subcontratación es aumentar la eficiencia como resultado de la introducción de la competencia en la prestación del servicio. Los pliegos de subcontratación generalmente citan alguno de los objetivos que se detallan a continuación:

- Reducir costes.
- Acceder al conocimiento y la experiencia necesarios con los que no se cuenta.
- Acceder a los conocimientos técnicos desde una perspectiva a largo plazo, pudiendo modificar la cantidad y contenido de este conocimiento con el transcurso del tiempo.
- Restablecer las actividades del gobierno y la Administración que no son desempeñadas satisfactoriamente. Se trata de casos aislados que históricamente no han funcionado bien.

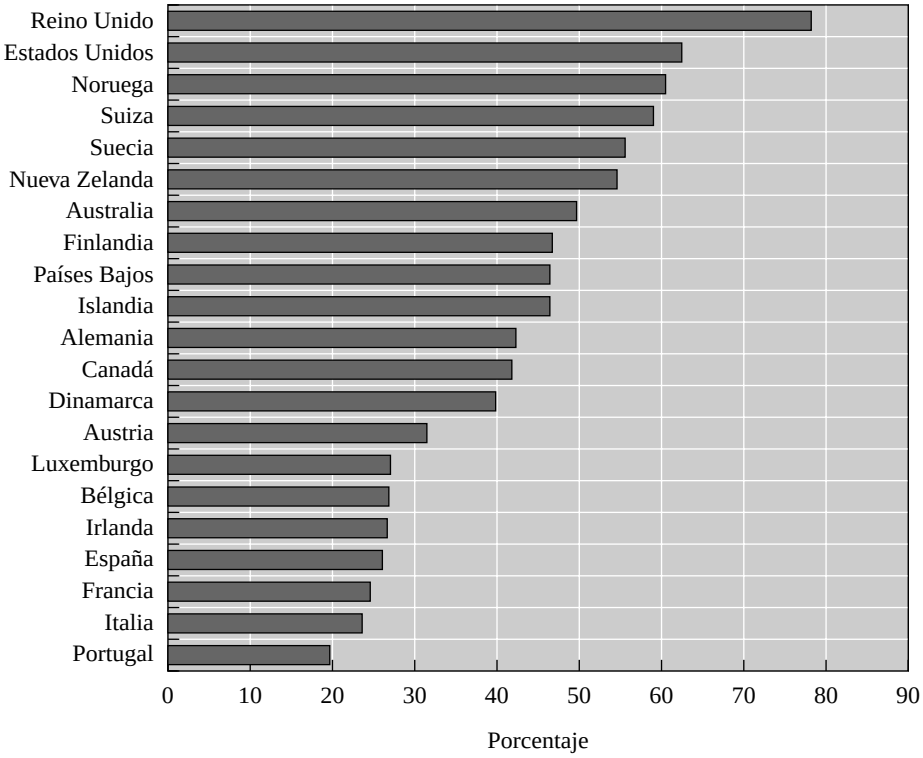
El uso de la subcontratación está aumentando ostensiblemente en los países de la OCDE, aunque es difícil cuantificar en qué medida, dado que los poderes públicos no recogen series de datos históricas y comparables sobre su utilización. Se debe subrayar, además, que la subcontratación en sí no es algo nuevo en algunos países miembros de la OCDE. Por ejemplo, el uso de contratas privadas para la construcción de proyectos de infraestructura ha sido lo habitual en muchos países desde hace tiempo, aunque conceptualmente era considerado una adquisición *(procurement)* más que una subcontratación.

El gráfico 5.1, utilizando datos de las Estadísticas sobre Cuentas Públicas (*Government Finance Statistics*, GFS; véase International Monetary Fund, 2001), ilustra el uso de la subcontratación en algunos países miembros de la OCDE. El gráfico muestra la proporción que la compra de bienes y servicios a proveedores externos por parte de la Administración pública representa con respecto al gasto total, excluidos las transferencias e intereses financieros. De este modo, el gráfico incluye las compras de determinados ítems que no serían clasificadas generalmente como subcontratación, por lo que los valores agregados deberían deflactarse convenientemente —podrían representar entre 15-20 puntos porcentuales del valor que aparece reflejado—. También hay que tener en cuenta que el gráfico sólo hace referencia a las Administraciones centrales (nacional o federal), por lo que algunas diferencias entre los países pueden deberse a una diferente distribución funcional entre distintos niveles de gobierno. A pesar de ello, existen notables diferencias entre algunos países.

Según estos cálculos, el Reino Unido tiene el mayor nivel de subcontratación de todos los países, casi cuatro veces superior al país con el nivel más bajo. En general, la subcontratación se utiliza mucho más en los países de habla inglesa o en los del norte de Europa, y menos en los países continentales europeos. Además, en el primer grupo de países la subcontratación ha crecido en los últimos años. Por ejemplo, su incremento se estima en un 33% en los últimos diez años en los Estados Unidos (EGGERS y GOLDSMITH, 2003).

Aparte de concepciones divergentes sobre el papel del Estado, las grandes diferencias entre países reflejan también la naturaleza del mercado laboral en el sector público de cada país. Los países europeos continentales suelen tener un modelo de empleo público menos flexible, pudiendo resultar prohibitivo reducir el número de funcionarios y subcontratar sus actividades (véase el capítulo sexto para una discusión más detallada sobre la delegación en el sector público).

Gráfico 5.1. Subcontratación de los servicios públicos
Compra de bienes y servicio/total de provisiones para uso interno



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de GFS.

3.1. Actividades subcontratadas

La gama de servicios subcontratados en los países miembros de la OCDE es muy amplia, pudiéndose dividir en tres grandes grupos. El primero abarca trabajos no cualificados de apoyo y mantenimiento. Generalmente son las primeras actividades en subcontratarse, y es algo bastante común en todos los países. En algunos, la subcontratación de ese tipo de servicios es prácticamente total y el gobierno se ha retirado como proveedor directo de los mismos. El segundo grupo incluye varias actividades que son consideradas secundarias con respecto a la misión central del ministerio u organismo, pero que ya no constituyen trabajos no cualificados, sino servicios profesionales de alto valor —generalmente servicios de gestión administrativa y financiera—. Éste es el área que ha tenido el mayor crecimiento en los últimos años y donde las diferencias entre países son más pronunciadas. El tercer grupo comprende la subcontrata-

ción de actividades básicas tradicionalmente desempeñadas por la Administración, y que muchos considerarían típicamente públicas. Este tipo de subcontratación es más raro en los países miembros de la OCDE, pero es muy destacable en algunos casos. Para los tres grupos de servicios, la implantación de la subcontratación constituye un desafío cada vez mayor, en especial la disponibilidad de mercados competitivos de proveedores.

El primer grupo comprende servicios como la limpieza de los edificios, el mantenimiento de las instalaciones, la gestión de los residuos, el funcionamiento de los servicios de comida y restaurante, y la prestación de servicios de seguridad. Todos ellos tienen en común que se trata de trabajos no cualificados, de escaso valor, intensivos en mano de obra, y que no son esenciales para el desempeño de la misión central del organismo. Sin embargo, en algunos casos extremos pueden llegar a serlo —el avituallamiento para soldados combatientes en contextos hostiles o la protección de las instalaciones de alto riesgo como las centrales nucleares.

El ejemplo característico del segundo grupo es la subcontratación de servicios relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones. En los últimos años se ha impuesto la tendencia de que proveedores privados cubran una porción cada vez mayor de la infraestructura de la tecnología de la información de ministerios y organismos públicos. Otros ejemplos son la subcontratación de la gestión legal de los recursos humanos, o los servicios bancarios y financieros. Por regla general, son servicios de alto valor, secundarios respecto de la misión central del organismo, pero indispensables para su buen funcionamiento. Otra característica de este grupo es que las funciones subcontratadas son a menudo complejas y exigen un cambio rápido en el marco operativo.

El caso extremo de servicios subcontratados, que muchos verían como propios de la función pública, es la subcontratación de las prisiones (Australia, Canadá, Reino Unido, Estados Unidos). Otras funciones esenciales que han sido subcontratadas son los servicios de emergencia y extinción de incendios (Dinamarca), la inspección alimentaria (Islandia) y la oficina auditora (Nueva Zelanda).

En algunos países ha empezado a utilizarse la subcontratación en el caso de servicios de salud, educación y bienestar social, incluyendo los servicios de empleo, de diagnóstico, el cuidado clínico especializado, los centros de cuidado de niños, la educación, los servicios de bienestar social para niños y los centros de atención a personas mayores y discapacitadas. En algunos de estos casos, la subcontratación ha venido motivada por el pobre desempeño de la actividad que la Administración realizaba con anterioridad. En ocasiones, los contratos se conceden a través de un concurso público competitivo. Otras veces se firman contratos con varios proveedores y el usuario elige cuál de ellos utilizar, como en el sistema de bonos (véase la sección correspondiente).

Asimismo, se ha incrementado la subcontratación de funciones de investigación y desarrollo donde las entidades privadas compiten por proyectos financiados públicamente, constituyendo una de las áreas centrales de donde la Administración se ha retirado de manera más pronunciada. También es común la subcontratación de asistencia técnica en programas de ayuda exterior de los países de la OCDE. El uso de la subcontratación para la explotación de bienes de infraestructura —transporte, suministro de agua, depuración— está aumentando igualmente en algunos países.

Existe amplia evidencia de que la subcontratación aumenta la eficiencia, y muchos estudios han analizado el impacto de la subcontratación en la calidad y el coste del servicio. Una encuesta llevada a cabo en 66 grandes ciudades de los Estados Unidos puso de manifiesto que en el 82% de éstas se estaba satisfecho o muy satisfecho con el resultado final; el otro 18% no definía su posición, pero ninguno se mostraba insatisfecho. El informe mostraba que el funcionamiento del servicio había mejorado alrededor de un 25%. El paso a un entorno competitivo también había generado un ahorro en torno al 60% (DILGER *et al.*, 1997). Un estudio de más de 2.000 iniciativas de subcontratación en la Administración Federal de los Estados Unidos estimó en un 33% el ahorro medio de costes para el mismo nivel de calidad del servicio (CLARK *et al.*, 2001). En otros países se ha estimado que el ahorro medio de costes ronda el 15-20% en Australia, el 5-30% en Dinamarca, el 20-25% en Islandia y el 20% en el Reino Unido.

3.2. Cuestiones clave

La subcontratación plantea algunas cuestiones relativas a la gobernanza, en muchas ocasiones de aplicación a otros mecanismos de mercado.

Existen importantes obstáculos en el empleo de la subcontratación, a veces derivados de la preocupación pública por la implicación del sector privado en las actividades tradicionales de la Administración. La variedad de los servicios subcontratados en los diferentes países es prueba de que técnicamente casi todos los servicios públicos pueden ser subcontratados. Allí donde la subcontratación implica un desafío directo a la prestación pública existente puede encontrar la resistencia de los empleados públicos, sindicatos y aliados políticos.

Algunos países de la OCDE han adoptado medidas obligatorias para exigir procedimientos competitivos en los que los empleados públicos compiten con los proveedores privados para hacerse con la prestación del servicio. Este método puede resultar idóneo para las primeras fases de la política de subcontratación, pero puede causar relaciones polémicas y conflictivas. Es más sostenible elaborar una política de subcontratación eficiente y conseguir convertirla

en un elemento típico de las decisiones rutinarias de gestión. Las restricciones presupuestarias son un impulso para conseguir este fin, ya que promueven soluciones con una mejor relación calidad-coste en la provisión de los servicios públicos. Este enfoque posibilita además que la subcontratación sea considerada, más que la simple contratación mecánica de los servicios existentes, una oportunidad dinámica para la reformulación de los servicios públicos.

La subcontratación puede preocupar al gobierno en términos de responsabilidad por la prestación del servicio por parte del contratante privado, lo que resulta de especial interés cuando el servicio se presta directamente a los ciudadanos en nombre de un organismo público.

En la provisión tradicional de los servicios públicos la responsabilidad era generalmente interna, basada en el control jerárquico de los recursos y los procesos. La subcontratación introduce una separación entre el comprador y el proveedor, por lo que se requiere que la especificación de los servicios que han de prestarse vaya acompañada de la relación de los resultados esperados. De este modo se reforzará la responsabilidad. En la actualidad, el rendimiento se evalúa según unos criterios específicos y se evita el posible conflicto de interés que se genera cuando la misma organización (o persona) es la responsable de la valoración del rendimiento y de la prestación del servicio.

La responsabilidad puede, sin embargo, diluirse en un momento dado simplemente por la introducción de un nuevo actor. En el modelo tradicional, la responsabilidad era clara en el sentido de que una organización era la responsable de todo el proceso. Con la subcontratación, el organismo público sigue siendo responsable del servicio, incluyendo las acciones que en su nombre lleva a cabo el contratante, pero la responsabilidad sobre acciones específicas del día a día puede recaer en el ente público o en el proveedor privado. Puede resultar difícil para los usuarios determinar de quién es la responsabilidad en cada caso, en especial si, como puede ocurrir, este aspecto no está claramente delimitado.

En este contexto, también ha de tenerse en cuenta la naturaleza inherentemente política del sector público y el papel que puede desempeñar a la hora de dejar sin efecto un marco puramente comercial. El público y los medios de comunicación siempre considerarán al ministro el responsable último de las acciones específicas de las empresas subcontratadas. Igualmente, las presiones sociales y de los medios de comunicación relativas a las actividades subcontratadas pueden servir para restar valor a los términos comerciales específicos del contrato, resultando generalmente en una renegociación del mismo a un coste mayor. Tales riesgos deben tenerse en cuenta.

La capacidad de la Administración pública de subcontratar eficazmente necesita establecerse y mantenerse a lo largo del tiempo, lo que implica conser-

var la experiencia y el conocimiento técnico de la actividad que se subcontrata y desarrollar las habilidades comerciales necesarias para gestionar el proceso de subcontratación. Según la experiencia de varios países, existe el riesgo de que la capacidad técnica para valorar las opciones de la futura subcontratación se pierda con el tiempo al dejar la Administración de desempeñar las funciones que subcontrata. De este modo, la Administración puede estar a merced del contratista correspondiente cuando vuelve a ofertar la actividad o si intenta recuperarla. Las habilidades comerciales inherentes a la subcontratación son algo nuevo para la Administración pública, que necesita desarrollarlas. Es importante que el desarrollo de estas habilidades sea un proceso continuo, más que un ejercicio puntual en determinados momentos. Esto tiene implicaciones importantes para la gestión y dirección de los recursos humanos y para la estructura organizativa interna.

Estas implicaciones se muestran claramente en un informe del Comité del Parlamento australiano que revisa el uso de la subcontratación de servicios de apoyo por las Fuerzas Armadas australianas:

> «Con frecuencia, el que gana el concurso del contrato de apoyo recluta al personal de Defensa que anteriormente desempeñaba esas tareas y que ya no es necesario en las Fuerzas Armadas por la transferencia de esas funciones al sector privado. A través de la contratación de este personal ya entrenado y formado, el contratista civil ganador de la oferta pública puede ofertar un precio inicial atractivo para la realización de la actividad porque no tiene que imputar en el contrato un coste adicional por la formación del personal. Este proceso se convierte en una desventaja para Defensa ya que el ganador del concurso se convierte en el proveedor monopolista del servicio de apoyo, y Defensa debe renegociar después ese contrato desde una posición de debilidad, habiendo limitado además su capacidad propia de realizar esa actividad».
>
> *Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade* (1998: 35)

También generan preocupaciones las cuestiones de especificidad características del contrato en el sector público. Los contratos de la Administración pública suelen ser preceptivos y orientados al procedimiento, mientras que los contratos del sector privado suelen enfatizar los resultados y el rendimiento. Esto se debe a varias razones. En primer lugar, los organismos públicos están preocupados por las implicaciones derivadas de la responsabilidad de la subcontratación, tal y como se ha mencionado anteriormente, y se desenvuelven mejor con los instrumentos tradicionales. En segundo lugar, puede tratarse de una forma de resistencia del organismo público a la subcontratación y de un intento de minar su éxito. En algunas ocasiones, también puede pasar que sea di-

fácil especificar los resultados en términos concretos —en cuyo caso debería cuestionarse primero la decisión misma de subcontratar—. Cuanto mayor sea el carácter obligatorio y el énfasis en los insumos o recursos, más difícil será para el contratista ser flexible e innovador para mejorar la eficiencia, que, a fin de cuentas, es la causa última de la subcontratación.

Los estudios anteriormente mencionados sobre las ganancias derivadas de la subcontratación ponen de manifiesto que el nivel de ahorro es menor en el caso de los contratos orientados a los recursos y los procedimientos, siendo mayor en el caso de contratos centrados en los resultados. Una solución innovadora es que el organismo público desarrolle un proceso de licitación en dos fases. Primero, el organismo saca la oferta pública especificando las necesidades en términos generales e invitando a los concurrentes a presentar propuestas creativas de cómo atender las mismas. Con la información recogida en la primera fase, el organismo publica una segunda oferta de contratación mucho más detallada (HEALY y LINDER, 2003). El objetivo es conseguir un equilibrio entre eficiencia (flexibilidad) y especificidad.

Generalmente, la flexibilidad (discrecionalidad) de un contratista necesita sopesarse con la regularidad (igualdad de trato), que constituye un sello de identidad del sector público. La discrecionalidad de los contratistas puede ser problemática cuando a un proveedor se le concede el «poder del Estado» de determinar la elegibilidad o niveles de elegibilidad para ciertos servicios (por ejemplo, en los servicios sociales). Del mismo modo, los contratistas podrían ofrecer el servicio a diferentes grupos de clientes de manera distinta. Por ejemplo, un proveedor subcontratado de colocación de empleo puede decidir regalar una bicicleta a una persona para que pueda acceder a un nuevo puesto de trabajo. De esta manera, el proveedor del servicio se asegura la retribución de la Administración por haber recolocado con éxito a una persona. Sin embargo, podría haber habido otra persona a la que, en similares circunstancias, no se le diera una bicicleta. A primera vista, esto podría interpretarse como una violación del principio de regularidad del servicio público. Como parte de sus funciones contratantes, en casos como éste, los organismos públicos tendrán que ser claros a la hora de establecer los límites apropiados de flexibilidad o discrecionalidad.

La existencia de un mercado competitivo de proveedores es un prerrequisito para el éxito de la subcontratación. Y el gobierno tiene un papel que desempeñar en el desarrollo y mantenimiento de estos mercados. Dependiendo del tipo de servicio que un organismo público esté subcontratando —artículos de consumo/servicios especializados—, puede que no exista un mercado de proveedores cuando se tome la decisión de proceder con la subcontratación. Puede incluso que la Administración tenga que crear ese mercado por su volumen de negocio. De este modo, los incrementos de eficiencia conseguidos por la sub-

contratación se materializarán con el transcurso del tiempo. La Administración también necesita asegurarse de que la propia política de subcontratación favorece un mercado competitivo sostenible, y evitar concentrar su confianza en un único proveedor. Igualmente, el número y la amplitud de los contratos individuales pueden tener un impacto en el número de proveedores potenciales. En resumen, la Administración necesita prestar atención al impacto que las decisiones referidas a la subcontratación pueden generar en el mercado de proveedores (United Kingdom Office of Government Commerce, 2003).

La oferta ganadora del concurso público se corresponde generalmente con la que implica un coste menor. Existen ejemplos de proveedores que presentan ofertas irreales y después se embarcan en negociaciones posteriores al contrato sobre la duración del mismo para incrementar el precio. Tales prácticas pueden perjudicar un proyecto de subcontratación y ocasionar la retirada del mercado de proveedores de confianza.

Como se ha discutido con anterioridad, la transparencia se refuerza claramente con la especificación de los servicios que han de prestarse y con los indicadores oportunos de resultados y rendimiento. En el capítulo primero vimos que existen, sin embargo, algunos aspectos inherentes a los mecanismos de mercado que pueden reducir la transparencia. Esto se debe al hecho de que la información que anteriormente era del dominio público está ahora en manos de agentes privados; el derecho de acceso a la información de los ciudadanos puede verse mermado. En general, el sector privado no hace público el contenido de los contratos, información que es considerada comercialmente sensible. Esto puede que sea justificable en algunos casos (p. ej., la protección de la propiedad intelectual), pero en otros resulta inapropiado en el contexto del sector público. Es necesario que la información esté a disposición del público a su debido tiempo para que otros puedan hacer un juicio razonado sobre la decisión de la contratación. En general, es recomendable que las cláusulas del contrato garanticen que el proveedor privado preste al organismo correspondiente la información necesaria para que éste pueda tener un conocimiento actualizado de la actividad para futuras licitaciones, es decir, mantener la capacidad y evitar quedar completamente a merced del proveedor privado.

Por último, el sector público ha desarrollado con el transcurso del tiempo mecanismos de reclamación para los ciudadanos, que incluyen leyes de procedimiento administrativo, el Defensor del Pueblo, la libertad de información, la protección de los informantes y otras medidas similares. Es importante, así pues, que los contratistas incorporen los mecanismos de reclamación y compensación necesarios, que, por supuesto, dependerán de cada caso concreto, pero que se hacen especialmente necesarios en los casos en los que el contratista ejerce cierto grado de flexibilidad (discrecionalidad). Las Administraciones públicas también tendrán que asegurar que los contratistas utilizan los me-

canismos adecuados para proteger la privacidad de la información confidencial que consiguen de los ciudadanos.

3.3. Conclusión

En los últimos quince años, la subcontratación ha crecido considerablemente y ha mostrado poder aplicarse en una amplia gama de servicios públicos. Aparte de las clásicas inquietudes sobre los inconvenientes que puede ocasionar a algunos intereses creados, o los cambios en el perfil más familiar de las Administraciones públicas, las principales preocupaciones se refieren al grado de supervisión de la prestación del servicio, la necesidad de mantener la capacidad presente y futura de la Administración y la protección de otros principios de gobernanza. Los beneficios de la subcontratación en términos de mayor eficiencia pueden ser significativos y los servicios que se subcontratan rara vez revierten de nuevo en la Administración pública. En los años venideros es de esperar un crecimiento sustantivo de la subcontratación.

Cuadro 5.1. Aspectos de recursos humanos relacionados con la subcontratación

La manera de proceder con la subcontratación es importante. Por regla general, el personal se resistirá a las iniciativas de subcontratación, y su ánimo y motivación pueden empeorar durante el proceso. El proceso de subcontratación puede llevar un largo periodo de tiempo, durante el que puede generarse ansiedad, especialmente si la comunicación no es muy fluida. La inseguridad originada por no ser informado convenientemente ha sido citada como una de las principales preocupaciones del personal durante la subcontratación.

Los empleados son a menudo transferidos al proveedor privado, garantizándose sus condiciones laborales, al menos durante cierto periodo de tiempo. De todos modos, la subcontratación no tiene por qué implicar un deterioro de las condiciones laborales. Por ejemplo, un empleado cuya función es secundaria respecto del trabajo principal de un organismo tendrá mayores oportunidades de desarrollar una carrera profesional en una empresa cuya función principal sea esa actividad.

En la Unión Europea existe legislación vigente específica para la transferencia de los derechos de los empleados por la subcontratación. En los Estados Unidos, la legislación federal vigente estipula que ciertas prestaciones (por ejemplo, la atención sanitaria) que ofrecen los proveedores privados tienen que ser similares a las que reciben los empleados públicos. En algunos países se elige un método de «ruptura limpia» por el que el gobierno paga las compensaciones necesarias y los derechos no se transfieren. También se pueden adoptar medidas que permitan a los empleados afectados por la subcontratación trasladarse a otro puesto de trabajo dentro de la Administración pública, si prefieren no marcharse.

4. CONCESIONES

Las concesiones son convenios por los que el sector privado financia, diseña, construye, mantiene y administra (DBFMO)[2] bienes de infraestructura tradicionalmente proporcionados por la Administración pública[3]. La implicación del sector privado en aspectos concretos de DBFMO ha sido la tónica general en la mayoría de los países de la OCDE durante un largo periodo de tiempo. La Administración contrata con los arquitectos del sector privado el diseño de la infraestructura, con contratistas privados su construcción, y con otras empresas privadas su mantenimiento y explotación. Sin embargo, la notoriedad de estas actividades era menor, ya que diferentes contratistas del sector privado realizaban diferentes tareas. Con las concesiones, una única entidad es responsable del ciclo vital completo de la infraestructura. Como tal, puede considerarse una manera especial de subcontratación, aunque en este caso el concesionario también financia el proyecto.

Las concesiones —como concepto distinto— surgieron en 1992 en el Reino Unido, que continúa siendo, con creces, el país de la OCDE que más las utiliza. Sin embargo, su utilización se ha extendido al resto de los países miembros de la OCDE. La tabla 5.1 ofrece una visión panorámica de las concesiones en un grupo de países.

Las concesiones han sido comúnmente utilizadas para la construcción de autopistas. Por ejemplo, el ambicioso Programa Nacional de Carreteras portugués, de cinco billones de euros, utiliza esta figura. También se emplean para otro tipo de infraestructuras de transportes como los aeropuertos o el ferrocarril. Los Países Bajos están empleando el sistema de la concesión para la instalación de conexiones ferroviarias de alta velocidad para los trenes Thalys. El nuevo aeropuerto de Atenas fue construido con un modelo de concesión. El tren ligero que une Estocolmo con el aeropuerto de Arlanda empleó la figura de la concesión. Las concesiones se utilizan cada vez más para proyectos de infraestructura medioambiental como los sistemas de abastecimiento y tratamiento del agua y las instalaciones de residuos sólidos. En cuanto al número de proyectos, la mayor utilización está relacionada con la dotación de edificios —incluyendo escuelas, asilos, prisiones, embajadas y despachos,—. En estos casos, las concesiones suelen cubrir sólo la construcción y no los servicios especializados que se realizan dentro del edificio. Por ejemplo, los servicios clínicos de un hospital procurado bajo la figura de la concesión no serían responsabilidad del concesionario.

---

[2] Siglas del término en inglés, *design, building, funding, maintenance, and operation.*

[3] Las concesiones pueden también implicar que el sector privado compre y rehabilite infraestructuras ya existentes.

De cualquier modo, la proliferación de las concesiones no debe exagerarse. En el Reino Unido, sólo una décima parte del total de las inversiones de capital en servicios públicos en el periodo 2003-04 se realizó mediante una concesión, siendo ésta la tónica general a lo largo del tiempo. Es decir, que aproximadamente nueve décimas partes de las inversiones todavía se llevan a cabo a través de los métodos tradicionales.

Las concesiones convenientemente estructuradas tienen el potencial de mejorar la eficiencia de las fases de diseño-construcción-mantenimiento-explotación. El estudio más pormenorizado sobre concesiones fue llevado a cabo en el Reino Unido en 2003 (H. M. Treasury, 2003). Casi el 90% de todos los proyectos concesionados fueron entregados a tiempo, mientras que sólo el 30% de los proyectos que no usaban esta figura fueron concluidos en el plazo previsto. Si cuatro de cada cinco proyectos concesionados se mantuvieron dentro del presupuesto, de los proyectos no sometidos a concesión sólo lo hizo uno de cada cuatro. En todos los proyectos concesionados que rebasaron el presupuesto previsto, las causas se debieron a cambios en las demandas de la Administración. En cuanto a su ejecución y rendimiento, el 35% de los proyectos fueron valorados «según las expectativas previstas», el 16% «por encima de las expectativas», y el 25% «muy por encima de las expectativas». Una cuarta parte de los proyectos, sin embargo, no cumplieron las expectativas. (Este análisis puede concebirse como una crítica al método tradicional de adquisición de este tipo de proyectos en el Reino Unido.)

El estudio de otros programas nacionales de concesiones no se ha realizado de manera tan completa, pero la valoración general suele ser igual de positiva en lo referente a las fases diseño-construcción-mantenimiento-explotación.

Tabla 5.1. Resumen de concesiones por país y sector

Miembros UE	Carreteras y puentes	Tren ligero	Ferrocarril	Escuelas	Sanidad y hospitales	Alojamiento	Aeropuertos	Vivienda	Puertos	Prisiones	Agua, aguas residuales y residuos sólidos
	Principales sectores de actividad de la concesión					Sectores secundarios de actividad de la concesión					
Austria	▲		▲	●	▲	●	●			●	●
Bélgica	▲	●	●	●			▲	▲			▲
Chipre	▲						◆		▲		▲
República Checa	▲	●	●	●	●		●	●			◆
Dinamarca	▲		▲	▲		●			▲	●	
Estonia	●			●	●						
Finlandia	▲	●	●	▲	●	●					●
Francia	★	★	▲	●	▲	▲	▲		▲	▲	★
Alemania	◆	◆	◆	◆	●	▲	●			▲	■
Grecia	◆					●	★				
Hungría	◆	●		◆	▲			●		▲	◆
Irlanda	■	▲		◆	▲	●		▲			■
Italia	■	◆			◆	●	▲	●	▲	●	▲
Letonia	●							●			
Lituania		●									
Luxemburgo							●				
Malta					▲			●			
Países Bajos	◆		◆	▲	●	●		●	●	●	◆
Polonia	▲	●	●			●	●	●	▲		▲
Portugal	★	◆	●	●	▲		●	●	●	●	◆
Eslovaquia	●						●				●
Eslovenia											◆
España	★	◆	●	●	▲	●	●		★		◆
Suecia	●	●	●		●						
Reino Unido	★	★		★	★	★	★	★		★	★
Otros											
Bulgaria	●						●				◆
Noruega	◆		●	▲	▲	●				●	
Rumanía	◆				▲			●			◆
Turquía	●	●	●				◆				◆

● Discusiones en proceso
▲ Proyectos en marcha
◆ Algunos proyectos en marcha, otros cerrados
■ Número considerable de proyectos cerrados
★ Número considerable de proyectos cerrados y en funcionamiento

Fuente: European Investment Bank (2004).

4.1. La transferencia del riesgo

El objetivo de las concesiones es obtener una mayor eficiencia de la competencia entre proveedores del sector privado. La transferencia efectiva del riesgo es indispensable para el éxito de la concesión y una característica intrínseca de su concepto mismo. Hay un gran número de riesgos específicos, pero podemos dividirlos en tres grandes grupos: riesgo de construcción, de disponibilidad y de demanda[4].

El *riesgo de construcción* cubre aspectos como la entrega fuera de plazo, los costes adicionales y la deficiencia técnica. Si el gobierno está obligado a realizar pagos regulares a un concesionario sin tener en cuenta el estado real de los activos, estaría asumiendo la mayor parte del riesgo de la construcción.

El *riesgo de disponibilidad* tiene lugar cuando un concesionario no entrega el volumen acordado contractualmente o no cumple las condiciones de seguridad estipuladas o los criterios de certificación pública referidos a la provisión del servicio al usuario final. También tiene lugar cuando el concesionario no cumple los criterios de calidad del servicio. Si la Administración está obligada a seguir haciendo los pagos regularmente, estén o no las infraestructuras o los servicios disponibles, puede decirse que la Administración estaría asumiendo la mayor parte del riesgo de disponibilidad.

El *riesgo de demanda* cubre la variabilidad de la demanda (mayor o menor en comparación con las expectativas en el momento de firmarse el contrato), que no depende de la actuación del concesionario. El riesgo debería cubrir únicamente cualquier cambio en la demanda que no sea el resultado de una baja calidad del servicio suministrado por el socio privado o de otras acciones que puedan modificar la calidad o cantidad del servicio. El cambio en la demanda debería deberse, al contrario, a factores como el ciclo del negocio, las nuevas tendencias del mercado, la competencia directa o la obsolescencia tecnológica. Si la Administración está obligada a realizar unos pagos concretos al concesionario independientemente del nivel real de la demanda final, de tal manera que las fluctuaciones del nivel de la demanda no influyan en el margen de beneficios del concesionario, puede decirse que la Administración estaría soportando la mayor parte del riesgo de demanda.

El incremento de la eficiencia con las concesiones depende de la transferencia de los riesgos y de un enfoque que considere el ciclo vital completo. Por ejemplo, la calidad de las fases del diseño y la construcción tendrán un impac-

[4] Esta categorización de los riesgos y su discusión vienen de la reglamentación de Eurostat para el tratamiento de las concesiones en el supuesto de déficit y deuda pública (STAT/04/18, 11 de febrero de 2004). Véanse European Union (2004) y *http://europa.eu.int/comm.eurostat*.

to significativo en las fases subsiguientes de mantenimiento y explotación. El concesionario tiene un interés financiero directo en asegurar el éxito del proyecto a largo plazo.

El objetivo, sin embargo, no reside simplemente en transferir tanto riesgo como sea posible al concesionario, sino en asignar riesgos a la parte más capacitada para gestionarlos, independientemente de que finalmente sean asumidos por la Administración o por el concesionario. En resumen, la entidad mejor preparada para mitigar un determinado riesgo debería ser la que lo asumiera. No es recomendable ni la transferencia de demasiado riesgo ni la de demasiado poco. Si la Administración no transfiere riesgo suficiente, quedará expuesta a demasiadas contingencias, mientras que si transfiere demasiado puede ocurrir que el concesionario exija un precio mayor por asumirlo. No existen reglas generales sobre cuál es la distribución más apropiada del riesgo, ya que cada proyecto es diferente.

4.2. Financiación

Es muy importante que el concesionario proporcione la financiación del proyecto porque así tendrá los incentivos adecuados y asumirá los riesgos necesarios. En caso de falta de ejecución y cumplimiento, el concesionario no sólo se vería privado del canon anual por parte de la Administración, sino que además sería responsable del servicio de la deuda asociada a ese proyecto. Éste constituye un fuerte incentivo financiero para la ejecución completa del mismo. No obstante, el mayor debate sobre las concesiones se refiere a la fase de financiación —especialmente a cómo la financiación de las concesiones se relaciona con el sistema de presupuesto tradicional y al coste del capital para el concesionario.

El uso de las concesiones puede ofrecer a muchos ministerios la posibilidad de saltarse el procedimiento establecido para garantizar la disciplina presupuestaria y controlar el gasto. Las adquisiciones tradicionales se registrarían en la partida de inversiones como pago único por adelantado y redundarían en el déficit o superávit de ese ejercicio fiscal. Estarían además sujetas al mismo control que el resto de las partidas del gasto. A través de una concesión, la inversión puede no registrarse por adelantado, incluyendo sólo en el presupuesto de cada año el gasto correspondiente al pago del canon anual que se entrega al concesionario durante todo el ciclo vital de la infraestructura. La inversión original podría escapar del control presupuestario y, la flexibilidad futura podría limitarse por los pagos anuales que han de realizarse al concesionario.

Si se estructura la concesión de manera que se trasladen los riesgos al concesionario, puede resultar conveniente registrar la inversión y la deuda asocia-

da extra presupuestariamente. Por ejemplo, el criterio fiscal para la moneda única europea permite a los gobiernos registrar las transacciones de esta manera siempre y cuando el riesgo de la construcción y/o bien el riesgo de la oferta o el de la demanda sean transferidos al sector privado. Éstos son, sin embargo, criterios muy abiertos y fuera de la UE no son muy comunes. Tampoco se han desarrollado criterios internacionales de contabilidad del sector público. De hecho, los ministerios podrían retener todo el riesgo y usar las concesiones simplemente con el propósito de evitar la imputación de la transacción en el presupuesto.

El coste del capital del concesionario siempre será más alto que el coste del capital «libre de riesgo» de la Administración, independientemente de que los pagos de la Administración por el proyecto, como estipula el contrato, se usen colateralmente para obtener la financiación para el préstamo por parte del concesionario. La capacidad impositiva del gobierno reduce el riesgo de impago en comparación con otros prestamistas; por eso, el sector privado está deseando prestar dinero a los gobiernos a un interés sin prima de riesgo, cualesquiera que sean los riesgos subyacentes asociados al proyecto para el que el gobierno utilice el dinero[5].

Sin embargo, es importante constatar que las concesiones implican una transferencia de riesgo de la Administración al concesionario, aliviando a la Administración de tales contingencias. El coste de financiación libre de riesgo de la Administración no refleja este tipo de riesgos del proyecto, como se ha planteado previamente, pero esos riesgos existen y son reales. El coste de financiación del concesionario sí que incorporará los riesgos del proyecto. Resulta intrínsecamente difícil aislar, analizar y cuantificar esta prima de riesgo. Sin embargo, es una realidad que el concesionario tendrá un coste de capital mayor que el de la Administración, y es difícil valorar si la transferencia del riesgo es o no proporcional. De este modo, es indispensable que la decisión de usar el modelo de concesión en lugar del modelo tradicional de adquisición se base en la comparación dinámica y rigurosa de los costes y beneficios de los dos modelos.

4.3. Conclusión

El uso de las concesiones se estabilizó en torno a la décima parte del total anual de adquisiciones de capital en el país donde más se utiliza este modelo. Parece que las concesiones son más atractivas para proyectos de gran escala que implican muchas exigencias en relación al mantenimiento y a la explotación de

[5] Puede que un concesionario disponga de costes de financiación inferiores a los de la Administración central, o la Administración de otros niveles territoriales inferiores, en algunos países no miembros de la OCDE.

la infraestructura a lo largo de todo su ciclo vital. Esto explica por qué las autopistas resultan ser los ejemplos más característicos de concesión. La dimensión del proyecto es un prerrequisito, ya que los costes de transacción relacionados con la preparación del proyecto para concurso público y con la negociación de los contratos son de tal envergadura que sólo pueden justificarse para proyectos de gran escala. Para ciertos proyectos pequeños también es posible el agrupamiento de los proyectos o la utilización de contratos estandarizados. Los únicos incrementos de eficiencia asociados con las concesiones resultan de la interacción de las fases de diseño-construcción-mantenimiento-explotación. Cuanto más importantes son las fases de mantenimiento y explotación, mayores son las ganancias potenciales de eficiencia.

La distribución apropiada del riesgo entre el gobierno y el concesionario es esencial para el éxito de las concesiones. Ciertos riesgos —como el cambio en la normativa vigente o en la política fiscal— no deberían transferirse, ya que sólo servirían para aumentar los costes. Un problema muy habitual es la tendencia de los organismos públicos a retener la mayor parte de los riesgos con las concesiones, lo que desvirtúa el mismo concepto de concesión y puede convertirla sólo en un instrumento para evitar el registro de la transacción en el presupuesto.

Debería realizarse una comparación rigurosa y dinámica de los beneficios y costes de las concesiones y de los modelos tradicionales de adquisición, y las concesiones deberían estar sometidas, al menos, al mismo escrutinio presupuestario que las partidas tradicionales de gasto.

En general, las preocupaciones y los problemas de las concesiones con respecto a la gobernanza son similares a los identificados para el caso de la subcontratación.

5. BONOS

Con los bonos se separa la prestación del servicio público y su financiación. La financiación sigue a cargo del gobierno mediante bonos que ofrece a los individuos, confiriéndoles el derecho de intercambiarlos por la utilización de cierto servicio público con el proveedor que ellos elijan.

Existen cuatro aspectos básicos importantes. El primero es que los bonos sólo se utilizan para servicios específicos, no son dinero en efectivo. El segundo es que el bono puede cubrir el coste total del servicio o sólo una parte. En tercer lugar, la elegibilidad para el bono puede extenderse a la población total o a un grupo limitado, o depender de la renta. Cuarto, los proveedores pueden ser

organismos públicos y entidades privadas, o únicamente entidades privadas. En cualquier caso, deja de existir el monopolio público del servicio y los consumidores tienen el derecho a elegir entre varios proveedores, lo que debería generar mayor eficiencia, especialmente en términos de calidad.

Los bonos pueden darse al menos de tres formas distintas. Un *bono explícito* es un cupón físico o tarjeta inteligente, tal y como se ha descrito anteriormente. El proveedor de los servicios cambia después a la Administración pública el bono por efectivo. Un *bono implícito* es cuando alguien que tiene el derecho a elegir uno de los proveedores existentes se registra con él y, después, la Administración paga directamente al proveedor por la prestación del servicio. Un tercer mecanismo consiste en que la Administración *reembolse* al usuario la cantidad desembolsada por los servicios a los que tiene derecho a través de proveedores autorizados. Frecuentemente este reembolso se realiza a través del sistema impositivo, pero puede hacerse también mediante un programa de gasto público tradicional. Desde el punto de vista del usuario, las tres formas le ofrecen la posibilidad de elegir al proveedor del servicio que financia el Estado.

5.1. El uso de bonos

La utilización de los tres modelos de bonos está muy extendida en algunos sectores de los países miembros de la OCDE, principalmente en vivienda, educación (primaria y secundaria), atención infantil (educación infantil) y cuidado de ancianos.

La ayuda a la vivienda para familias con bajos ingresos es un buen ejemplo del sistema de bonos. En lugar de grandes edificios de viviendas donde conviven varias familias de bajos ingresos, los bonos les ofrecen la posibilidad de participar en el mercado general de la vivienda. Estos bonos explícitos se diseñan generalmente de tal manera que ofrecen la diferencia entre el alquiler, con un límite máximo basado en el tamaño de la familia y las condiciones del mercado local de la vivienda, y un determinado porcentaje del salario del beneficiario. El importe del bono de vivienda se ajusta después regularmente según las tendencias del mercado de la vivienda.

Un ejemplo característico lo constituyen los bonos de la «Sección 8» en los Estados Unidos (lanzados a mediados de la década de los años setenta), que proporcionan beneficios que rondan los 2 millones de dólares a los hogares con bajos ingresos y cuyo coste total fue de 21,2 billones de dólares en 2003. Un informe de mayo de 2002 de la Comisión independiente *Millennial Housing Commission*, avalada por el Congreso, endosaba plenamente el programa de bonos, describiéndolo como «flexible, eficiente en términos de cos-

tes y exitoso en el logro de sus objetivos»[6]. Otro ejemplo es el «complemento de alojamiento» en Nueva Zelanda (fundado en 1993), que ofrece beneficios a 250.000 personas. Este programa no hace distinciones entre pagos de alquiler o de hipoteca. Del mismo modo, las desgravaciones impositivas por los intereses de las hipotecas pueden considerarse como un bono del tipo de «reembolso» descrito anteriormente.

Los bonos se utilizan más a menudo en educación primaria y secundaria. El gráfico 5.2 muestra el porcentaje del gasto total público en educación primaria y secundaria destinado a instituciones privadas en algunos países de la OCDE.

Se debe destacar que más del 70% de los fondos públicos de educación primaria y secundaria en los Países Bajos se destina a escuelas privadas. Existe una provisión constitucional (desde 1917) que garantiza la misma financiación pública para los estudiantes de las escuelas públicas y las privadas. La mayoría de las escuelas privadas tienen algún tipo de vínculo con las iglesias. Existe un currículo escolar nacional mínimo estándar, de obligada aplicación en ambos tipos de escuelas. Las escuelas públicas no pueden cobrar cuotas extras adicionales, pero las privadas sí. En la práctica, las escuelas privadas limitan este suplemento adicional a financiar clases con pocos alumnos y a servicios extras como excursiones o instalaciones deportivas. La financiación pública se efectúa a través de un bono implícito por el que cada escuela —ya sea pública o privada— recibe un importe igual por alumno matriculado.

En 1992, Suecia emprendió una política para garantizar la igualdad de financiación pública para escuelas públicas y privadas. El porcentaje de estudiantes que van a escuelas privadas ha crecido un 4%. A diferencia de los Países Bajos, estas escuelas no están generalmente vinculadas a un grupo religioso, sino que más bien se diferencian entre ellas por los métodos de enseñanza o su especialización en determinadas áreas de conocimiento. Algunas escuelas imparten la enseñanza en un idioma extranjero y/o están orientadas a

Cuadro 5.2. El programa de vales de comida de los Estados Unidos

El programa de vales de comida de los Estados Unidos es el programa de bonos explícitos mayor y más antiguo de los países de la OCDE. Iniciado en 1961, proporciona a 19,1 millones de individuos de bajos ingresos una tarjeta electrónica que pueden usar como dinero efectivo en las tiendas de alimentación, garantizándoles una dieta equilibrada. El coste del programa fue de 23,9 billones de dólares en 2003. Curiosamente, el programa se gestiona desde el Departamento de Agricultura, no desde los servicios sociales.

[6] El informe está disponible en *www.mhc.gov/MCHReport.pdf.*

grupos étnicos específicos. Las escuelas privadas no pueden cobrar cuotas adicionales y tienen la obligación de aceptar a todos los alumnos del área geográfica inmediata. La financiación pública se concede también a través de un bono implícito.

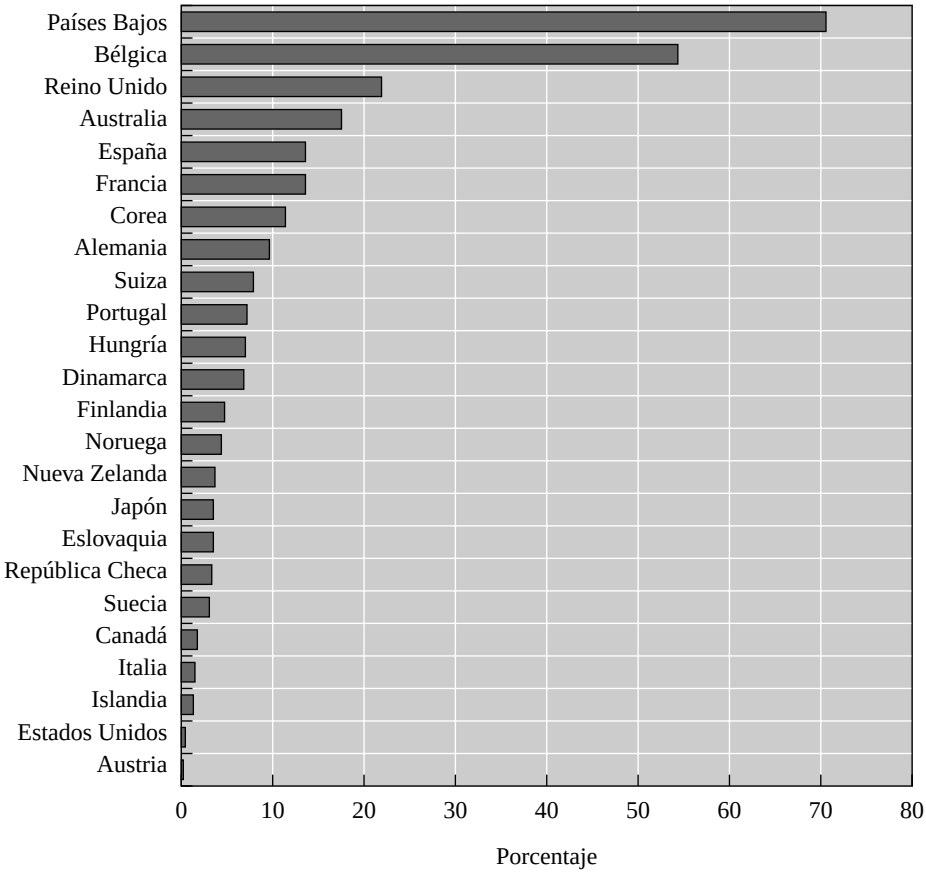
El uso de bonos físicos para educación primaria y secundaria está difundido en los Estados Unidos, pero su empleo es limitado, ya que se han encontrado con la resistencia de los profesores de las escuelas públicas y sus aliados. Los bonos explícitos se usan en algunas ciudades, pero generalmente ofrecen financiación a un número de estudiantes relativamente pequeño para salir del sistema público de enseñanza y matricularse en el privado. Se destinan básicamente a estudiantes que proceden de un contexto social desfavorecido. Los programas son tan pequeños que su impacto total es mínimo, como puede observarse en el gráfico 5.2.

En relación con este hecho está la creación en los Estados Unidos de escuelas homologadas que funcionan bajo un sistema de bonos implícitos, es decir, el gobierno les concede financiación de la misma forma que a las escuelas públicas. De hecho, la mayoría de las escuelas son parte del sistema general de escuelas públicas, pero están dirigidas a estudiantes que proceden de un contexto social desfavorecido. Sin embargo, algunas de estas escuelas pueden considerarse de carácter privado.

Los bonos también se usan para la prestación de servicios de atención infantil[7]. La reforma más completa de este tipo se ha llevado a cabo en Australia. Con estas reformas se pretendía igualar el nivel de financiación pública por niño en instituciones públicas y privadas, canalizando todos los fondos a través de los usuarios y sustituyendo el antiguo sistema basado en subvenciones a corporaciones locales y organizaciones sin ánimo de lucro. Ahora, los fondos públicos se distribuyen a las familias a través del «subsidio para el cuidado de niños», destinado a la atención infantil prevista en los servicios aprobados por el gobierno. De este modo, el subsidio público es el mismo con independencia del modelo institucional, incluyendo centros de día de la comunidad con ánimo y sin ánimo de lucro y, hasta cierto punto, el cuidado de día de tipo familiar. Los Países Bajos y Noruega están considerando en la actualidad reformas similares. En los Estados Unidos, los bonos de atención infantil han ganado terreno en los programas federales de apoyo a la familia desde comienzos de la década de los noventa. Si antes, bajo este tipo de programas, los servicios eran prestados directamente por las instituciones públicas o a través de subvenciones o contratos con guarderías privadas, ahora los receptores tienen derecho a un bono o subsidio en efectivo que les da acceso a una amplia gama de servicios de atención infantil.

[7] Véase PEARSON y MARTIN (2005).

Gráfico 5.2. Gasto público en instituciones privadas
(porcentaje del gasto público total en educación)



Fuente: Base de datos de educación de la OCDE.

La desgravación fiscal y los subsidios en efectivo condicionados a la acreditación del gasto privado por el cuidado de niños son muy comunes en muchos países de la OCDE. En algunos casos están dirigidos a familias con pocos recursos o familias trabajadoras con el objetivo de mejorar sus incentivos laborales, como es el caso de Canadá, Alemania, Reino Unido y los Estados Unidos. La financiación pública indirecta a través de desgravaciones fiscales y otras ayudas a empresas que colaboran con el gasto por el cuidado de los hijos también es destacable en algunos países como Bélgica, Italia, los Países Bajos y los Estados Unidos.

Los bonos también se han usado para el cuidado de personas de la tercera edad, donde el gasto público está creciendo rápidamente en los países de la

OCDE. El cuidado puede darse en residencias públicas o privadas, o en el domicilio particular, y normalmente existen desgravaciones fiscales y otras ayudas para el empleo informal de auxiliares para el cuidado de los ancianos.

La prestación del servicio del cuidado de ancianos financiada públicamente en residencias privadas o públicas suele adoptar la forma de bonos —ya sean implícitos, pagados directamente a la institución según el número de residentes, ya sea por el reembolso total o parcial de las tasas pagadas por los residentes—. La tabla 5.2 y el gráfico 5.3 muestran que el cuidado a los ancianos financiado públicamente es significativo en muchos países y que, cada vez con más frecuencia, los fondos públicos van a entidades privadas. Por ejemplo, más del 80% de las camas en Alemania, Reino Unido y los Estados Unidos se encuentran en régimen privado de gestión, y alrededor de la mitad en Canadá, Irlanda y los Países Bajos. Las excepciones son Finlandia, Noruega y Suecia, con sólo el 10-15% de residencias gestionadas de forma privada.

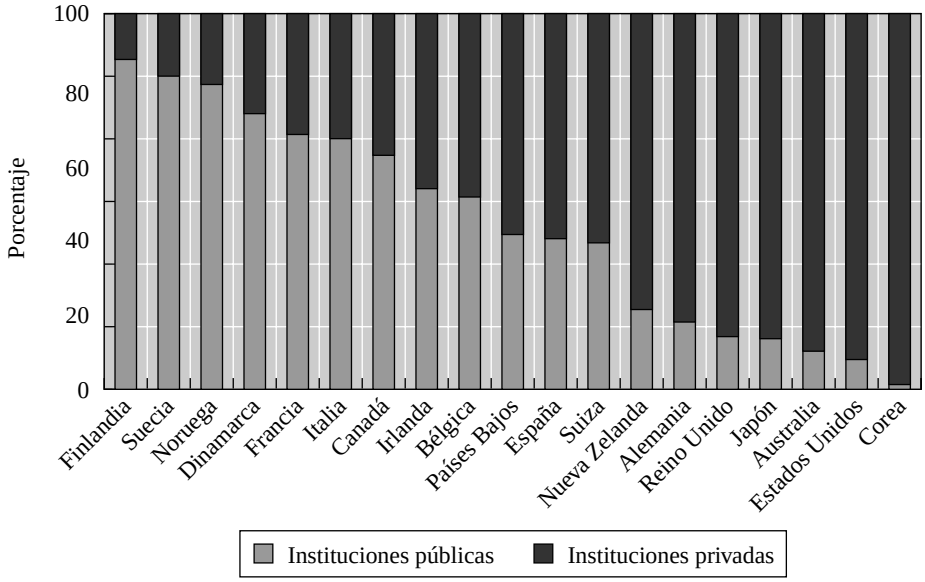
Tabla 5.2. Gasto público y privado en el cuidado de ancianos como porcentaje del PIB

	Gasto público			Gasto privado		
	Atención domiciliaria	Residencias	Total	Atención domiciliaria	Residencias	Total
Australia (*)	0,31	0,57	0,88	0,08	0,26	0,34
Austria	0,81	0,51	1,32		n.a.	
Canadá	0,25	0,83	1,08	0,00	0,17	0,17
Alemania	0,42	0,50	0,93	0,05	0,17	0,22
Hungría			<0,2			<0,1
Irlanda	0,19	0,33	0,52	0,00	0,10	0,10
Japón	0,25	0,51	0,75		n.a.	
Corea	<0,1	<0,1	<0,2		n.a.	
Luxemburgo	0,15	0,37	0,52		n.a.	
México			<0,1			<0,1
Países Bajos	0,56	0,78	1,34	0,05	0,02	0,07
Nueva Zelanda	0,11	0,39	0,50	0,00	0,27	0,27
Noruega (*)	1,03	1,08	2,10			0,11
España (*)	0,05	0,11	0,17	0,18	0,26	0,44
Suecia (*)	0,82	2,06	2,89			0,14
Suiza	0,17	0,53	0,70	0,04	0,85	0,89
Reino Unido	0,32	0,58	0,89	0,03	0,20	0,23
Estados Unidos	0,25	0,50	0,74	0,13	0,38	0,52

(*) Los datos para Australia, Noruega, España y Suecia se refieren al grupo de edad >65.

Fuente: PEARSON y MARTIN (2005).

Gráfico 5.3. Instituciones privadas y públicas para el cuidado de ancianos, finales de la década de 1990
(porcentaje de camas en residencias públicas y privadas) (*)



(*) Este gráfico está elaborado a partir de materiales proporcionados por cada país, por lo que las definiciones exactas pueden variar. Generalmente se incluyen sólo las casas dotadas de personal que proporcionan cuidados especializados y asistencia con las actividades diarias, mientras que no suelen estar incluidas las secciones de hospitales para estancias largas.

Fuente: OCDE según fuentes nacionales.

Cada vez existen más programas que conceden subsidios a las familias de los ancianos y discapacitados para que se responsabilicen de su cuidado, o a los mismos ancianos para que contraten una asistencia personalizada. El objetivo fundamental de la implantación de este tipo de programas es el fomento del cuidado doméstico, ya que esta forma de asistencia es más barata que la institucional. Normalmente, adopta la forma de un bono físico o de desgravaciones fiscales. El modelo francés, introducido en 1997, permite al usuario escoger entre distintas formas de atención, incluida la contratación de asistencia personal, con la limitación de que no pueden contratarse familiares, a no ser que estén desempleados. Del mismo modo, la subvención para cuidadores informales introducida en Finlandia en 1993 permite al usuario emplear un asistente social personal, dándose la subvención directamente a la persona contratada. El modelo alemán, adoptado con el seguro obligatorio separado para el

cuidado de la tercera edad en 1995, otorga a los usuarios la opción de elegir entre la prestación del servicio y las percepciones en efectivo.

Se ha puesto de manifiesto la amplia gama de sectores donde se utiliza el sistema de bonos, algunos de los cuales todavía se encuentran en su fase incipiente, por lo que se espera que su utilización aumente en los años venideros.

5.2. Cuestiones clave

Un análisis de la experiencia de los países miembros de la OCDE en la utilización de los bonos muestra que existen varios factores de diseño y concepto que son cruciales para su éxito.

Como pasa con los mecanismos de mercado, es necesaria la existencia de un mercado competitivo —el usuario del bono tiene que poder elegir realmente entre diferentes proveedores—. Algunas de las áreas donde el uso de los bonos es más común —como las escuelas de educación primaria y secundaria— suelen mostrar características de monopolios locales. Los consumidores valoran tanto la proximidad del servicio que este factor es más decisivo que la mejor calidad que puedan ofrecer otros proveedores que se encuentran más lejos. Así pues, el proveedor no se encuentra bajo presión competitiva para mejorar su rendimiento y funcionamiento.

Para algunos tipos de bonos existe la tendencia a definir claramente los criterios de la prestación del servicio, de tal modo que no se deja margen para la diferenciación. Vuelve a ser el caso de la educación. Esto va en detrimento del beneficio que generaría la existencia de muchos proveedores que ofrecieran servicios innovadores, llenando tal vez nichos de mercado. Debería optarse por el establecimiento de criterios mínimos estandarizados con margen para la diferenciación.

La escasez a corto plazo de proveedores atractivos puede ser algo común. Muchos servicios donde se utilizan los bonos requieren una elevada inversión para que los proveedores privados puedan ampliar la oferta a los usuarios. En el caso de los bonos de vivienda, un mercado rígido de la vivienda puede dificultar también su utilización, ya que los mecanismos internos de ajuste a las condiciones de mercado suelen demorarse.

En algunas ocasiones puede resultar difícil para los usuarios de los servicios hacer una valoración de los proveedores de los mismos, lo que merma la competitividad. Muchos servicios públicos no son «bienes de búsqueda», es decir, aquellos sobre los que alguien puede averiguar lo que desea antes de realizar su elección. Más bien se trata de «bienes de experiencia», es decir, que el

usuario sólo averigua cosas del servicio cuando lo utiliza. Este problema se acentúa por el hecho de que muchos servicios públicos no se consumen reiteradamente, o resulta muy costoso cambiarse de un proveedor a otro[8]. Las tablas de índices de funcionamiento de los proveedores individuales, como las notas de los exámenes para los colegios o las valoraciones de calidad por usuarios anteriores y actuales, pueden servir para aminorar el problema. No obstante, los usuarios consideran más suyas las decisiones que toman ellos mismos y esto tiene un impacto positivo en el disfrute de los servicios.

La capacidad de los individuos de valorar los servicios ofrecidos por los diferentes proveedores puede ser reducida en algunas ocasiones, como es el caso del cuidado de ancianos, por lo que resulta necesario que el gobierno sea especialmente cuidadoso a la hora de autorizar a los proveedores y de orientar la elección de los usuarios. Aunque esto pueda mermar el mecanismo de competencia inherente al uso de los bonos, la información facilitada por el gobierno puede llevar a elecciones más fundadas (y más competitivas).

Los programas de bonos a menudo incluyen la prohibición del pago de suplementos por parte de los destinatarios del servicio, que con sus propios recursos podrían completar el importe del bono para obtener un mejor servicio. Por un lado, muchos consideran estos pagos injustos porque permitirían que los ricos se beneficiaran de servicios de mejor calidad. Por otro lado, el pago de suplementos favorecería una mejor relación entre la calidad de los servicios ofrecida y la capacidad de pago del usuario y un aumento de la diferenciación, lo que constituye un beneficio inherente al concepto mismo del sistema de bonos. Así pues, debería revisarse este tipo de prohibiciones cuidadosamente.

La estructura de pago del bono puede ocasionar incentivos perversos. Si un bono ofrece un pago uniforme independiente del coste asociado a la prestación del servicio según las distintas categorías de usuarios —como los niños discapacitados en la atención infantil, los estudiantes retrasados en educación o las personas más débiles en el cuidado de ancianos—, esto puede hacer que los proveedores intenten maximizar sus ganancias. Es decir, existe un incentivo para que los prestadores privados del servicio seleccionen aquellos beneficiarios para los que la prestación del servicio resulta más barata, excluyendo aquellos que conllevan un coste más elevado. Para subsanar este problema potencial es indispensable diseñar una estructura de pago que considere este tipo de diferencias.

La utilización de los bonos en los países miembros de la OCDE es significativa. No obstante, existen dificultades y retos igual de importantes referidos

[8] Véase CAVE (2001).

a factores de diseño y del contexto. Un bono cuyo diseño no es apropiado puede acentuar los problemas preexistentes de la prestación del servicio público.

En relación con los bonos, la mayor preocupación es la presión creciente que ejercen sobre el gasto público. Los bonos generalmente están disponibles para todos aquellos que cumplen determinados requisitos. Por consiguiente, se trata de programas de derechos dirigidos por la demanda. Anteriormente, el gasto asociado con estos programas podía controlarse limitando la oferta. Del mismo modo, los bonos basados en fórmulas de cálculo, por ejemplo los bonos de apoyo al alquiler, que están relacionados con la evolución de los salarios y el coste de la vivienda, pueden llevar a repentinos y significativos incrementos del gasto. Estos dos factores demuestran que, aunque los bonos puedan ser atractivos desde el punto de vista del consumidor, pueden resultar problemáticos en términos fiscales. Los bonos de rentas en los Estados Unidos están limitándose por estos motivos.

6. RESULTADOS Y RETOS FUTUROS

De este capítulo pueden extraerse algunas conclusiones relevantes referidas a la utilización de mecanismos de mercado y sus implicaciones.

La diversidad de experiencias en los países miembros de la OCDE muestra que los mecanismos de mercado pueden aplicarse a una amplia gama de actividades de la Administración.

Existen fuertes barreras a la entrada de este tipo de mecanismos, que están en función de la percepción social del «papel del Estado» y, también, de la resistencia de los empleados públicos afectados por su adopción. Esto explica, por ejemplo, por qué la resistencia es mayor con respecto a la subcontratación y a los bonos, los cuales ponen en peligro directamente la prestación pública del servicio existente, y menor en el caso de otros mecanismos de mercado.

Los incrementos de eficiencia asociados a los mecanismos de mercado pueden ser sustantivos. Pueden darse en la forma de menores costes, mejor calidad o una mejor distribución de los recursos en el sistema económico. Sin embargo, se ha puesto de manifiesto que debe prestarse atención al diseño para conseguir estas ganancias de eficiencia.

Quizá sea más sorprendente que los mecanismos de mercado no se utilicen en mayor medida en los países miembros de la OCDE considerando su poten-

cial para mejorar la eficiencia, lo que es otra prueba de las barreras de entrada a las que se enfrenta su adopción.

La capacidad de mantener los principios fundamentales de la gobernanza debe considerarse un elemento inherente a la decisión misma de adoptar los mecanismos de mercado. Entre estos principios están la responsabilidad, la regularidad, la transparencia y la disponibilidad de mecanismos de compensación.

Cuadro 5.3. Otros mecanismos de mercado

Este capítulo ha analizado la experiencia de los países de la OCDE en la subcontratación, las concesiones y los bonos. En este cuadro se explican brevemente otros dos mecanismos de mercado.

Las **tasas** asignan al usuario concreto el coste parcial o total de la utilización de un servicio, estableciendo un vínculo directo entre los beneficios y los costes en el consumo de los servicios públicos y reduciendo el exceso de demanda que puede originar un bien público gratuito. Pueden ser de tres tipos. El primero se refiere a pagos entre organismos públicos. En el pasado, los organismos que prestaban el servicio público solían recibir asignaciones directas, suministrando luego el servicio a otros organismos con carácter gratuito. En el modelo actual, son los organismos que consumen los servicios los que reciben la asignación presupuestaria, teniendo así el incentivo de controlar el empleo de bienes o servicios comunes —o buscar fórmulas alternativas, si se les está permitido—, ya que el ahorro redunda en su propio beneficio. Otro tipo de tasas se refiere a los servicios públicos que se prestan a las empresas, que incluyen diversos servicios administrativos. Generalmente, estas tasas pretenden recuperar el coste total del servicio y su objetivo o razón fundamental es aliviar al contribuyente del pago de un servicio que beneficia a unos usuarios concretos. En este caso, la línea entre tasa al usuario e impuesto es muy delgada. El tercer tipo son las tasas a los ciudadanos, en educación, sanidad o servicios sociales. Estas tasas normalmente sólo recuperan parcialmente el coste del servicio, utilizándose con el objetivo de racionalizar el uso del mismo.

Las **licencias** y permisos transferibles se utilizan principalmente para la distribución de recursos escasos, en lugar de otras medidas administrativas como las audiencias de selección («concursos de belleza») y los sorteos. El gobierno establece una cantidad máxima del recurso que puede utilizarse, y la distribuye en primera instancia entre los usuarios actuales y potenciales mediante una subasta; después permite la transacción de las licencias en el mercado secundario, donde pueden venderse al mejor precio. Ésta es la distribución económica óptima. Este sistema se ha usado para las licencias de pesca (en cuyo caso la asignación a repartir es la captura anual permitida), las plazas de despegue y aterrizaje en los aeropuertos y la banda de radio (licencias de móviles de tercera generación). También se está considerando para las emisiones de efecto invernadero, ya que una tonelada de gas emitido en cualquier lugar del mundo tiene el mismo impacto, y un sistema internacional de permisos transferibles permitiría que la reducción de las emisiones se realizara al menor coste.

Por último, se debe señalar que existe el riesgo de que los gobiernos tengan la capacidad de implantar convenientemente los mecanismos de mercado en un sector concreto sólo una vez, quedando después a merced del proveedor por no saber conservar esa capacidad. Los gobiernos necesitan asegurarse de que seguirán teniendo el conocimiento necesario para hacer una buena política y para elegir —y modificar— las opciones de la prestación del servicio en un contexto tan disperso, así como promover activamente la existencia de mercados competitivos con distintos proveedores.

VI. LA ORGANIZACIÓN Y LA MOTIVACIÓN DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS: MODERNIZAR EL EMPLEO PÚBLICO

1. INTRODUCCIÓN

En cuanto a los aspectos básicos de la Administración, todos los países de la OCDE tienen una cosa en común: la función pública. En otras palabras, una burocracia centralmente controlada, formada por quienes trabajan en los ministerios, agencias y otros organismos públicos para llevar a cabo las funciones propias de la Administración pública. Los sistemas de empleo público han evolucionado en torno a la idea de que el trabajo público es diferente a otros tipos de trabajo y, por consiguiente, requiere un sistema y una estructura de empleo especiales. Tradicionalmente ha ofrecido un alto nivel de seguridad laboral, de carácter vitalicio en muchos casos, así como una serie de condiciones laborales especiales.

Sin embargo, en las dos últimas décadas, la presión por reducir el tamaño del sector público y mejorar su funcionamiento y capacidad de respuesta han puesto en cuestión algunas de estas premisas de estructura y funcionamiento del empleo público. Los gobiernos de los países de la OCDE han reformado su sistema de empleo público bien como parte de un esfuerzo de reforma más amplio o como su instrumento básico de reforma.

Desde finales de la década de los años ochenta, la naturaleza del empleo público en los países de la OCDE ha variado significativamente. Muchos aspectos del empleo público han perdido su especificidad, sobre todo porque algunas funciones propias del sector público han ido a parar al sector privado. Además, los impulsores de la reforma han intentado asemejar los contratos laborales de los trabajadores públicos a los del sector privado. Ello ha ocasionado un cambio en el estatuto del empleo público al reconsiderarse el empleo garantizado durante toda la vida en algunos países, aumentar la competencia a la hora de acceder a la función pública, pasar de una negociación colectiva a una negociación individualizada de los salarios, y acometer periódicamente una política de reducción de personal.

Además, ha habido un deseo de aumentar la flexibilidad de la dirección y la libertad de gestión de los recursos humanos (GRH), reduciendo el papel de los órganos centrales, delegando en los departamentos más competencias de la GRH, y mejorando e individualizando la responsabilidad y el desempeño.

Como consecuencia de estos cambios, en muchos países de la OCDE muchos supuestos del empleo público tradicional ya no se cumplen. Este capítulo pone de manifiesto cómo estos cambios han generado dificultades en los modelos básicos de empleo público —sistemas de carrera y sistemas de puesto—, y cómo resulta cada vez más complicado situar a los países en una u otra categoría.

Este capítulo utiliza el término «empleados públicos» para referirse a los trabajadores de los órganos centrales de la Administración pública que se rigen por la normativa de empleo público y están pagados con fondos públicos. El ámbito de análisis se limita al empleo público de la Administración central (federal) a efectos comparativos. Los términos función pública y empleo público se utilizan indistintamente.

Este capítulo analiza los cambios en las características del empleo público en los países de la OCDE durante las dos últimas décadas, así como las cuestiones más relevantes y los retos futuros. Ha habido una gran variedad de iniciativas de reformas en los países miembros de la OCDE, pero las tendencias más importantes que se analizan en este capítulo son: los intentos de reducir el empleo público (sección 3); el cambio de la naturaleza de los sistemas de empleo público (sección 4); el aumento de la flexibilidad gestora mediante la descentralización de las responsabilidades de gestión de los recursos humanos (sección 5); la individualización del contrato laboral, de la responsabilidad y de la remuneración (sección 6), y la gestión de los cargos directivos (sección 7). Previamente, el capítulo ofrece una descripción de las peculiaridades y de los modelos tradicionales del empleo público.

2. ¿CUÁLES SON LAS CARACTERÍSTICAS ESPECIALES DEL EMPLEO PÚBLICO?

2.1. ¿Qué es la función pública *(civil service)*?

Históricamente, el adjetivo «civil» (del término inglés *civil service*) connotaba la actividad de carácter no militar de los empleados públicos. En la actualidad, el contraste original con el personal militar ha sido sustituido por la distinción entre los que disfrutan de un empleo permanente y aquellos cargos de designación política que cambian de manos cuando cambia el gobierno (DREWRY y BUTCHER, 1991: 15-17).

En muchos países de la OCDE, el término «funcionarios» se usa en un sentido más restringido que «empleados públicos», y se refiere sólo al empleo público central básico, es decir, a los empleados en la Administración central legislativa y ejecutiva, en los departamentos que dependen directamente del jefe de Estado o del Parlamento, en el resto de ministerios y departamentos administrativos de la Administración central, y en los organismos autónomos y agencias gubernamentales.

En lugar de los términos «función pública» o «funcionarios», muchos países utilizan los términos «empleo público» o «empleados públicos», cuyo significado es más amplio. Por ejemplo, los maestros y los médicos en escuelas y hospitales públicos legalmente pueden ser o no funcionarios, pero son empleados públicos siempre que sean contratados por organismos públicos. Algunos países (como Irlanda, República Eslovaca y Reino Unido) diferencian claramente entre los funcionarios (función pública) y los empleados públicos (empleo público), siendo funcionarios únicamente aquellos que trabajan en el gobierno central, y excluyendo de este modo a la otra categoría (empleados públicos) que trabaja en las corporaciones locales, las escuelas públicas, los servicios de salud, la seguridad social, etc.

Pero en la mayoría de los países de la OCDE los términos «funcionarios» y «empleados públicos» se utilizan indistintamente, sin existir una diferenciación significativa entre ambos.

2.2. ¿Cuáles son las características distintivas de la función pública?

Todos los países de la OCDE tienen disposiciones laborales especiales para los empleados del sector público central diseñadas para promover y preservar los valores que las sociedades consideran fundamentales en aquellos que se dedican a hacer cumplir la ley o ejercer la voluntad colectiva. El desarrollo de los sistemas de empleo público ha girado tradicionalmente en torno a la idea de un sistema diferente al de otros sectores de la sociedad, justificándose esta peculiaridad en términos de valores públicos. Por ejemplo, tales valores incluyen la idea de que los empleados públicos no deberían actuar según orientaciones partidistas. Si bien este tipo de disposiciones laborales existen en todos los países miembros de la OCDE, han producido resultados y formas de gobernar radicalmente diferentes, por las diferencias del contexto nacional, del marco constitucional e institucional, de la cultura, el liderazgo y la gestión.

En los últimos veinte años, muchos aspectos del empleo público han perdido su singularidad y se han asimilado al sistema de empleo general. ¿Significa esto que la idea de una función pública como mecanismo constitucional, o casi constitucional, para mantener la confianza en el sistema de gobierno ha quedado desfasada en algunos países?

Por el momento no existe una respuesta definitiva a esa pregunta, pero algo está claro: si los países buscan en el sector privado modelos para modernizar el empleo público, no deben olvidar que el objetivo fundamental de la función pública es el gobierno, no la gestión, lo que implica que hay que prestar atención a valores fundamentales como la justicia, la equidad y la cohesión social para mantener la confianza en el sistema político y en la Administración pública en general. Las consideraciones de tipo administrativas son también importantes pero secundarias.

Además, la burocracia tradicional controlada centralmente representa un sistema sólido y práctico de gestión pública en lugares donde ha habido una disrupción o discontinuidad en las instituciones constitucionales de la sociedad, y donde las otras instituciones sociales no están especialmente bien organizadas. Es también un sistema que ha probado ser más duradero en los países donde la cultura nacional considera importante la existencia de un concepto de Estado fuerte que llega a todas partes y donde, por tanto, existe la necesidad de una fuerte identidad colectiva común a todos los empleados públicos.

Aunque las tendencias en la modernización del empleo público están evolucionando rápidamente, la mayoría de los Estados todavía comparten los principales elementos del sistema tradicional de la Administración pública. En muchos países, los funcionarios solían estar muy bien valorados y eran vistos como un grupo social eficiente, y sus condiciones laborales eran consideradas muy importantes para la creación de una ética colectiva orientada al bien público y para evitar su politización.

Pero no puede haber un tipo ideal de empleo público porque sociedades diferentes se enfrentan a riesgos y problemas distintos. Mientras un gobierno puede tener la urgente necesidad de mejorar la capacidad de adaptación e innovación de su sector público, para otro puede ser más urgente mejorar la disciplina y la coordinación.

3. INTENTOS DE REDUCCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

3.1. Reducciones de personal: un panorama marcado por la diferencia[1]

Las décadas de los años ochenta y noventa fueron testigos del esfuerzo de muchos gobiernos de reducir el empleo público, como parte de la estrategia general por contener o reducir el gasto público. La tabla 6.1, elaborada a partir de datos de la encuesta de la OCDE sobre tendencias en el empleo y remuneración del sector público, muestra los cambios en el empleo público total en un

[1] Todos los datos están disponibles en OECD (2002b).

grupo de países de la OCDE en los últimos diez años, incluyendo la Administración central, la regional y la local. Los datos ponen de manifiesto que el número de empleados públicos descendió en algunos países; en unos pocos, algo drásticamente. No obstante, algunos países como Irlanda y Luxemburgo siguieron reclutando empleados públicos, principalmente como consecuencia de la necesidad estructural de funcionarios para poder responder al crecimiento de la población activa.

En muchos países de la OCDE, la reducción del empleo público total se ha debido fundamentalmente a los recortes de personal a nivel administrativo central/federal. En algunos países ha aumentado de forma paralela el volumen de personal en el nivel regional o local —especialmente en Japón, España y los Estados Unidos.

Tabla 6.1. Evolución del empleo público total (1) **desde 1990/1991** (2) **a 2000/2001**

Variación porcentual del empleo público	Países
Incremento significativo [>5]	Irlanda, Corea, Luxemburgo, Países Bajos (1996), España, Turquía (1997)
Incremento moderado [1-5]	Polonia (1994)
Escasa variación [(–1) - 1]	Austria, Bélgica, Japón
Disminución moderada [(–5) - (–1)]	Canadá, Hungría (1997)
Disminución significativa [>(–5)]	Australia, Finlandia, Alemania, Nueva Zelanda, Suiza (1995)

(1) Basado en el empleo público total según el cálculo del número de personas con jornada equivalente a tiempo completo. Incluye la Administración central, la regional y la local. Para más detalles, véase OECD (2002b).
(2) Para algunos países los datos no se remontan a 1991. En estos casos el año desde el que se calcula la variación aparece entre paréntesis.

Fuente: OECD (2002b). La interpretación de esta información debería hacerse con cautela, ya que las definiciones de empleo público total difieren de un país a otro. Los incrementos y las disminuciones en el empleo público total pueden deberse a cambios en las formas organizativas de la Administración más que a variaciones en los niveles de empleo del sector público.

La tabla 6.2 muestra la variación porcentual anual en el empleo de la Administración central o federal en los países de la OCDE en la última década.

Tabla 6.2. Variación porcentual anual en el empleo de la Administración central o federal (%)

	1990/ 1991	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998	1998/ 1999	1999/ 2000	2000/ 2001	Variación porcentual anual	
Australia (1)	0,9	–4,8	–23,3	–8,7	–7,8	2,4	–1,2	1990/2001	–4,4
Austria (2)	–0,3	1,0	–0,2	–0,2	–1,1	–2,4	–2,2	1990/2001	–0,1
Bélgica (2)		–3,1	–0,7	–0,1	0,4	4,0		1992/2000	0,0
Canadá (3)	2,2	–4,2	–5,4	–2,0	0,2	2,3	5,0	1990/2001	–1,2
República Checa (2, 4)		2,2	–5,1	–2,4	–6,4				
Dinamarca (2)				–1,2	–5,8	–0,2	0,3		
Finlandia (3)	–0,7	–1,9	0,7	1,4	0,4	–1,4	–2,6	1990/2001	–1,8
Francia				1,4	1,0	1,1			
Alemania		–2,5	–1,3	–2,0	–1,1	–1,6		1991/2000	–2,9
Grecia				3,6					
Hungría				1,7	–0,2	–2,4	–0,9		
Irlanda (2)	2,8	–0,8	–0,6	2,2	3,6	3,9	5,6	1990/2001	2,3
Italia				–0,3	–0,8				
Corea (2)	2,4	0,4	0,3	–1,0	–1,3	–0,3	0,4	1990/2001	0,2
Luxemburgo (1)	7,3	1,2	5,8	–0,4	2,4	6,2	9,1	1990/2001	4,5
Países Bajos (2)			1,6	3,3	1,3	2,5			
Nueva Zelanda		2,0	–3,7	1,7	3,7	–5,4	3,6	1991/2001	–0,2
Polonia (2)		9,8	4,1	4,5	–15,8	–8,8		1994/2000	0,3
España	–4,8	0,6	–2,2	–1,1	0,1	–7,7	–11,7	1990/2001	–2,3
Suecia (2)		–1,8	–1,8	–1,4	0,0	–2,8	–3,4	1995/2001	–1,8
Suiza					1,8	3,2	4,3	1991/2001	–0,5
Turquía				1,0	1,7	0,4			
Estados Unidos	–4,3	–2,1	–2,3	–1,2	0,2	3,1		1990/2000	–1,2

(1) No incluye las fuerzas armadas.
(2) El equivalente a tiempo completo.
(3) No incluye las empresas públicas.
(4) No incluye ni las fuerzas armadas ni la policía.

Fuente: OECD (2002b). La interpretación de esta información debería hacerse con cautela, ya que las definiciones de empleo público total difieren según el país. Los incrementos y las disminuciones en el empleo público total pueden deberse a cambios en las formas organizativas del gobierno y la Administración más que a variaciones en los niveles de empleo del sector público.

Aunque con diferencias significativas entre países, en general, a finales de la década de 1990, el número total de empleados públicos en relación con la población trabajadora descendió, salvo contadas ocasiones, aunque sólo ligeramente en la mayoría de los casos. Esto se debió tanto a las políticas públicas de reducción de la dimensión del empleo público como al crecimiento económico

y del empleo en el sector privado, que redujo aún más la proporción del empleo público sobre el total.

3.2. Distintos enfoques en la reducción del empleo público

Se han utilizado diferentes métodos para reducir la dimensión del empleo público. En algunos países, las políticas se basaron en medidas de carácter pasivo para frenar el crecimiento de la mano de obra en el sector público, como la congelación de las contrataciones y la reducción natural como manera de estabilizar y reducir los niveles de empleo, en vez de llevar a cabo activamente recortes de personal.

En los sistemas más flexibles, como Australia, Canadá, Finlandia, Noruega, Portugal y los Estados Unidos, o en economías en transición, como Polonia y Hungría, se introdujeron programas de reducción más activa de la mano de obra del sector público con distinto grado de intensidad. Algunos fueron implantados a escala nacional, como en Canadá, donde se planeó una reducción de la plantilla del 16% para el periodo 1995-98. En otros casos, como Australia, las medidas fueron de carácter más descentralizado. En algunos países las reducciones de personal se consiguieron a través de la privatización de las actividades del gobierno o el cambio de la condición legal de los organismos públicos en las décadas de los años ochenta y noventa y, en algunos casos, a comienzos del milenio. De este modo, los países intentaban redefinir el papel de la Administración. Por ejemplo, en Finlandia, seis grandes empresas públicas cambiaron su condición legal entre 1989 y 1990, originando un descenso del empleo público total del 10%[2]. Actuaciones de este tipo han sido importantes en la reducción del empleo público y han podido ocasionar beneficios significativos para el funcionamiento de las empresas. Sin embargo, desde el punto de vista de la gestión, se trata de decisiones excepcionales que no proporcionan la base para una reforma sostenida del sector público.

En otros casos, como en Alemania recientemente, se redujo el número de empleos del sector público. Este tipo de recorte suele ocurrir en respuesta a un problema fiscal que deriva en una crisis política. Actuaciones de este tipo se asocian a menudo con la remodelación de la Administración pública en distintos sentidos, y cualquier reducción de personal en el sector público se cita como muestra del éxito de las reformas de la Administración pública.

La investigación de la OCDE pone de manifiesto que estos recortes suelen tener en común una crisis política y el imperativo de índole político y administrativo de actuar. El tipo de reforma de la Administración pública escogido en

[2] Las seis empresas incluyen correos y telecomunicaciones, ferrocarril, servicio nacional de imprenta, instituto nacional estratégico, servicio público de *catering* y el centro nacional de procesamiento de datos.

el momento de llevar a cabo la reducción de personal parece ser secundario; lo que importa es que el recorte ha de practicarse. De este modo, estas grandes reducciones periódicas del personal se deben más al contexto político que a principios propios de la gestión pública, lo que explica que algunos de estos recortes fueran realizados sin planificación previa, causando la pérdida de capacidades fundamentales (BLAIR, 2002). No obstante, estos problemas del nivel micro no obvian las razones mayores para acometer la reducción del empleo agregado público; aunque existe margen para desarrollar estrategias mejores.

Las políticas de reducción de personal son complicadas porque son sensibles desde un punto de vista político y porque se enfrentan a ciertos obstáculos. En muchos países de la OCDE, la naturaleza rígida de los sistemas de promoción limita el alcance de los ajustes de plantilla.

Generalmente, las grandes reducciones de personal han estado vinculadas a programas de reestructuración y reorganización, mientras que aquellas de menor dimensión (asociadas con incrementos de eficiencia) han tenido lugar sin una reforma organizativa sustancial. Cuando la reducción ha sido parte de una agenda de reformas más amplia, como la consolidación fiscal, no siempre ha ido vinculada explícitamente a reformas organizativas destinadas a la redefinición de la dimensión y la organización del trabajo. En un contexto de estas características, el reajuste de la plantilla suele obedecer a una cuestión de «números» y centrarse en la consecución de los objetivos de la reducción del personal mediante medidas como la congelación de la contratación. Este tipo de reducciones tienen riesgos para la buena gestión y la capacidad organizativa y aumentan la rigidez del sistema, dificultando en vez de facilitar los incrementos de eficiencia. ¿Cómo puede la Administración estar al día y adaptarse a las nuevas técnicas si congela la contratación de personal nuevo? ¿Cómo puede hacerse una distribución razonable del exceso de personal y dar respuesta a las nuevas necesidades?

En respuesta a estas preguntas, algunos países han adoptado un enfoque de gestión en los reajustes de plantilla que permite equilibrar la necesidad de conseguir los objetivos referidos al número de trabajadores y la necesidad de asegurar que las organizaciones conserven las habilidades y las técnicas necesarias para realizar su actividad. En este caso, las reducciones de personal obedecen a políticas más amplias de reorientación o reestructuración de las organizaciones del sector público, que permiten identificar mejor a los trabajadores, las ocupaciones o los departamentos específicos para el reciclaje o la reeducación profesional, las recolocaciones, las reducciones u otros ajustes de plantilla. La idea pone menos énfasis en el volumen total del empleo público, siendo su objetivo primordial facilitar el cambio para así aumentar la eficiencia y eficacia organizativas.

4. LA NATURALEZA CAMBIANTE DE LOS SISTEMAS DE EMPLEO PÚBLICO

4.1. Tipos de sistemas de empleo público

Existen dos modelos básicos de empleo público en los países de la OCDE, el de carrera y el de puestos de trabajo. La elección de uno u otro sistema influye decisivamente en la cultura del servicio público de un país.

En los sistemas orientados a la carrera es de esperar que los empleados públicos permanezcan en el servicio público más o menos toda su vida. El ingreso en el cuerpo depende del expediente académico y/o del ejercicio de una oposición. A los seleccionados se les asigna un puesto de trabajo según las necesidades de la institución. Esto puede incluir el traslado de personal de un ministerio a otro, o de un área de especialización a otra. El ascenso, más que estar asociado al puesto de trabajo, se basa en un sistema de puntos que el individuo va adquiriendo. La promoción de un empleado público depende en gran parte de la consideración que de él tenga su autoridad jerárquica, un instrumento muy poderoso para conseguir que la conducta se amolde a las normas del grupo. Este tipo de sistemas se caracteriza por las limitadas posibilidades de acceder a la función pública a mitad de la carrera profesional y por el acento en la promoción.

Los sistemas orientados hacia el puesto de trabajo se caracterizan por seleccionar el mejor candidato para cada puesto, ya sea mediante selección externa o promoción interna. El ingreso en este tipo de sistemas tiene un carácter más abierto, y su acceso lateral (externo) es relativamente común. A diferencia de los sistemas de carrera, en los sistemas de puestos las consideraciones técnicas suelen ser más importantes.

Los modelos de Francia, Grecia, Japón, Corea, Luxemburgo y España presentan más características del sistema de carrera, mientras que los atributos del sistema de puestos son más notorios en los países que han sido más activos en la reforma de la función pública durante las dos últimas décadas, como Finlandia, Nueva Zelanda, Suecia, Suiza y el Reino Unido. Es interesante constatar que los países de Europa del Este adoptaron distintos modelos de función pública durante sus transiciones a principios de la década de los años noventa. Hungría y Eslovaquia han adoptado un sistema preferentemente de carrera, mientras que la República Checa y Polonia han elegido un sistema más orientado al puesto de trabajo. Sería interesante comparar cómo la elección de uno u otro tipo de sistema está influyendo en la Administración y en la cultura del servicio público en estos cuatro países.

Los sistemas de carrera tienden a promover los valores colectivos en el acceso a subgrupos específicos de la función pública (p. ej., la noción de *corps* en Francia), con valores colectivos relativamente más débiles entre distintos subgrupos y niveles jerárquicos. Su punto débil es que prestan menos atención a la responsabilidad y el desempeño individual. De partida, los valores colectivos suelen ser más débiles en los sistemas de puestos que en los de carrera, pero la afinidad y los vínculos entre distintos niveles de jerarquía y categoría suelen ser mayores.

4.2. Un panorama en transformación

El sistema de carrera está experimentando dificultades en las economías desarrolladas porque va en dirección opuesta a las tendencias del mercado laboral general, y porque su capacidad de ofrecer competencia técnica especializada y flexibilidad es menor que en el sistema de puestos. Pero existe poca evidencia de que los países de la OCDE con un sistema de carrera quieran abandonarlo sin más. El desafío para este modelo es cómo disponer de una función pública receptiva (y reactiva) a las necesidades y demandas de trabajo especializado de la sociedad contemporánea. El reto para los sistemas orientados al puesto de trabajo es cómo garantizar el servicio guiado por el interés colectivo.

Aunque la distinción tradicional entre sistemas de carrera y de puestos sigue siendo interesante en términos de la tendencia general que presenta cada país, la mayoría de ellos no encaja perfecta y exclusivamente en una de las dos categorías. Ningún sistema de empleo público del área de la OCDE constituye un caso puro de uno u otro modelo, y esta tendencia se agudiza con el tiempo, ya que suelen adoptar algunos procedimientos del otro sistema para poder mitigar las debilidades de su propio modelo.

Tabla 6.3. Puntos fuertes y débiles de los sistemas de empleo público en relación a la promoción de la colectividad y la conducta ética

	Clásico sistema de carrera		Clásico sistema de puesto	
	Puntos fuertes	**Puntos débiles**	**Puntos fuertes**	**Puntos débiles**
En el acceso a la función pública	• Se asegura la imparcialidad a través de oposiciones y acreditaciones. • Se garantizan los valores colectivos a través de una formación similar antes de acceder a las diferentes categorías de la función pública.	• Valores comunes débiles entre distintos niveles jerárquicos: divergencia en valores y cultura según nivel jerárquico de cada grupo. • En el acceso se valora muy poco la orientación del individuo hacia los resultados. • Los valores y la cultura colectivos se debilitan por la división del personal en grupos más afines internamente pero más diferenciados respecto a otros grupos.	• Se asegura la imparcialidad a través de procesos abiertos y competitivos para cada puesto de trabajo. • Más valores colectivos entre grupos de diferente categoría.	• Posibles sesgos en la selección si el proceso no es transparente. • Valores comunes débiles al acceder a la función pública.
En la promoción	• Posibilidades limitadas de ser separado del puesto o privado de la categoría (adquirida con el tiempo en la función pública).	• Falta de transparencia en la promoción de los cargos (debido a la escasa valoración de carácter individual).	• Imparcialidad garantizada por una fuerte valoración del desempeño individual.	• Si el procedimiento no es transparente, puede haber favoritismo en la promoción (mezclándose puestos y grados). • Mayor dificultad para designar cargos departamentales transversales.

Fuente: OECD (2003h).

Los sistemas orientados hacia el puesto intentan resolver sus limitaciones a la hora de mantener la cohesión y la cultura colectivas de la Administración mediante un modelo de gestión más centralizado de altos cargos y promoviendo la formación profesional continua. Por otra parte, los sistemas más orienta-

dos a la carrera están aumentando el número de puestos de acceso libre, delegando la dirección de los recursos humanos en los ministerios correspondientes y niveles jerárquicos inferiores, y fomentando la responsabilidad individual por el desempeño. Así pues, la panorámica general es más una escala continua de sistemas que categorías de sistemas claramente diferenciadas.

Esta falta de nitidez de los sistemas se complica con la existencia de varios sistemas paralelos, especialmente en dos áreas. Primero, detrás de la arquitectura formal de la función pública existe cada vez más, incluso en los sistemas orientados más intensamente hacia la carrera, una «sombra contractual» basada claramente en el sistema de puestos. Al mismo tiempo, incluso en los sistemas basados más marcadamente en el puesto, existe la tendencia a incluir un conjunto de disposiciones laborales para altos cargos característicos del sistema de carrera.

Existen países con un nivel de delegación relativamente alto y que suelen promover una carrera profesional de por vida en la función pública con el mínimo número de accesos laterales o externos. La OCDE ha acuñado el término «sistemas de departamentos» para referirse a este tercer sistema híbrido que confiere a los ministerios sectoriales mucha responsabilidad en relación a la definición y la implantación de las políticas de recursos humanos, pero donde los funcionarios desarrollan su carrera profesional prácticamente en un único ministerio.

5. LA DELEGACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS: EL AUMENTO DE LA FLEXIBILIDAD GESTORA[3]

Aunque el alcance y el ritmo del proceso de delegación han sido diferentes según los países, la mayor parte de los países de la OCDE han ido descentralizando el control de la responsabilidad de la gestión de recursos humanos con el objetivo de mejorar la flexibilidad gestora, los resultados y la capacidad de respuesta. En general, se ha usado uno de los siguientes métodos de delegación, o una combinación de los mismos:

- La transferencia de las competencias de gestión de los recursos humanos de los órganos centrales a los ministerios/departamentos/organismos autónomos.

- La simplificación de las reglas y los procedimientos. Cuando la delegación ha estado relacionada con aspectos operativos de la GRH y los órganos centrales han seguido manteniendo la competencia para decidir y de-

[3] OECD (2004d).

terminar la política, la tónica general ha sido la simplificación del marco de la política, las reglas y los procedimientos.

- El desarrollo de políticas de GRH más flexibles. Incluso en los casos donde la delegación de competencias ha sido más limitada, los órganos centrales de recursos humanos han desarrollado políticas más flexibles y procedimientos menos farragosos. Aunque la determinación del salario sigue estando centralizada en la mayoría de los países, se ha otorgado a los ministerios y los departamentos sectoriales varias formas de flexibilidad retributiva.

5.1. El papel cambiante de los órganos centrales de recursos humanos

La delegación de la GRH ha tenido un gran impacto en los órganos centrales de recursos humanos. Sin embargo, éstos todavía ejercen un papel muy importante, especialmente en la elaboración de la política.

La organización y la estructura de los órganos centrales de recursos humanos varían significativamente de un país a otro de la OCDE. Esos organismos suelen ser autónomos o formar parte del Ministerio de Hacienda, del de Administración Pública o del gabinete del jefe del gobierno. La tabla 6.4 resume las distintas estructuras de varios países de la OCDE.

Dos países (Bélgica y Suecia) no tienen un organismo como tal, básicamente porque el gobierno ha delegado la mayor parte de sus competencias en política de empleo público en los ministerios, departamentos u organismos autónomos. En estos países, las funciones de gestión de los recursos humanos están descentralizadas y localizadas en cada organismo público. En Dinamarca, Finlandia, Portugal y España, las competencias en GRH se ejercen por una o dos direcciones generales del Ministerio de Hacienda. En otros países como Australia, Austria, Francia, Alemania, Nueva Zelanda, Noruega y los Estados Unidos, un ministerio o departamento independiente está a cargo de la gestión, incluida la de recursos humanos. Parece que estos países consideran las funciones de la GRH como un instrumento importante para la gestión pública y la coordinación de las políticas públicas.

No existe una respuesta clara sobre cuál es la estructura organizativa más adecuada para los órganos centrales de recursos humanos. Parece depender mucho de las prioridades de la gestión pública y del contexto de cada país. En los países donde la GRH se enmarca dentro de un contexto de gestión más amplio vinculado al gasto público, suele existir un órgano central de recursos humanos en el Ministerio de Hacienda. Al contrario, si los países dan mayor importancia a la coordinación de las políticas públicas y al funcionamiento de los

departamentos, este tipo de unidades administrativas suelen depender del Gabinete de presidencia.

Tabla 6.4. La estructura y localización de los órganos de recursos humanos en los países miembros de la OCDE

Estructura	Localización dentro de la Administración pública	Países
No hay órganos centrales de recursos humanos		Bélgica, Suecia
Un único ministerio, departamento u organismo público	Ministerio de Hacienda	Dinamarca, Finlandia, Portugal, España
	Un ministerio, departamento u organismo aparte	Australia, Austria, Francia, Alemania, Nueva Zelanda, Noruega, Estados Unidos
	La oficina del Primer Ministro o del Gabinete	República Checa, México, Eslovaquia, Reino Unido
Dos organismos públicos	Comisión + Ministerio de Administración Pública	Japón, Corea
	Comisión + Ministerio de Hacienda	Canadá, Irlanda

Fuente: OECD (2003h).

5.2. Relaciones entre los órganos centrales de recursos humanos y los otros ministerios y organismos públicos

Parece ser que los órganos centrales de recursos humanos continúan ejerciendo un papel muy importante en el diseño y formulación de la política de GRH. En la mayoría de los países, conservan la responsabilidad legal y tienen la capacidad de iniciativa para reformar las políticas de GRH, implantar nuevas medidas y adoptar leyes referidas a la GRH. En dos tercios de los países de la OCDE tienen potestad legal para determinar el nivel salarial de los empleados públicos, negociarlo con los sindicatos y reformar el sistema de pensiones para los empleados públicos. También juegan un papel importante en la gestión y desarrollo del sistema de Personal de Alta Dirección (PAD). Sin embargo, la mayoría de los países suelen delegar a los respectivos departamentos la selección y la contratación del PAD.

Básicamente, el órgano central de recursos humanos conserva la potestad legal para formular y desarrollar la política en más de dos tercios de los países

de la OCDE. En algunos países, como en Grecia, Irlanda, Japón, Noruega y Eslovaquia, la autoridad central no sólo es responsable de diseñar la política, sino también de implantarla. En estos sistemas, la discrecionalidad o autonomía del resto de los departamentos administrativos es muy reducida.

Sin embargo, a pesar de que las políticas de GRH se deciden desde la Administración central en la mitad de los países de la OCDE, la implantación de las mismas se ha descentralizado. En aquellos países donde esta función no está muy centralizada —Australia, Nueva Zelanda y Suecia son los ejemplos más representativos—, las funciones de los órganos centrales de recursos humanos están limitadas de manera diferente. Es especialmente curioso el contraste existente entre Nueva Zelanda y Suecia, países los dos con un nivel bajo de corrupción y un alto nivel de cohesión cultural. En Nueva Zelanda, aunque el Comisario de los Servicios Estatales tiene formalmente la competencia de la GRH de toda la función pública, en la práctica sólo ejerce esta competencia con respecto a los altos cargos de los ministerios y departamentos, y confía en ellos para que gestionen su plantilla convenientemente. En Suecia la función esencial del órgano central de recursos humanos es la consultoría, no sólo de la GRH, sino de la gestión en general. Un buen indicador de la libertad de gestión es el grado en el que los departamentos, y no los órganos centrales, controlan el presupuesto de personal. La delegación de la competencia presupuestaria es imprescindible para la relajación del control central de otros aspectos clave de la GRH, como el número de empleados, la clasificación y la categoría y los niveles salariales. La delegación de la competencia presupuestaria en materia de personal tuvo lugar entre 1986 y 1993 en Canadá, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Nueva Zelanda, Suecia y Reino Unido.

El nivel de delegación en la gestión de recursos humanos en los distintos países de la OCDE se mide por medio de un índice que engloba varias de las respuestas a la encuesta sobre la gestión estratégica de los recursos humanos (OECD, 2004g)[4]. Los valores del índice muestran cómo Australia, Finlandia, Islandia, Nueva Zelanda y Suecia tienen el nivel más alto de delegación en la gestión de asuntos de personal, mientras que Grecia, Japón, Luxemburgo y Eslovaquia son los más centralizados. Cabe señalar que, en general, los sistemas orientados al puesto de trabajo suelen presentar niveles más elevados de libertad de gestión. En muchos países, esta libertad ha ido acompañada de un mayor énfasis en la responsabilidad de los gestores por los resultados mediante sistemas de gestión del rendimiento organizativo y el desempeño individual.

De los datos obtenidos no queda claro si en el futuro este proceso de descentralización de la GRH continuará. Lo que sí está claro es que si continúa la

[4] El índice engloba las respuestas a 27 preguntas de la encuesta sobre GRH, ponderadas según su relevancia. Dos países no están incluidos en el índice por no disponer de datos (Países Bajos y Turquía).

tendencia a aumentar las directrices formales a los departamentos en forma de contratos de servicio, la gestión en la Administración central asumirá un papel más estratégico que hasta la fecha. Sin embargo, parece más probable que este papel sea ejercido por parte del Ministerio de Hacienda o el Gabinete de Presidencia que por los órganos centrales de recursos humanos.

Tabla 6.5. Índice de delegación en la gestión de recursos humanos

Delegación baja	Delegación media-baja	Delegación media-alta	Delegación alta
Grecia	Austria	Bélgica	Australia
Japón	Canadá	República Checa	Finlandia
Luxemburgo	Francia	Dinamarca	Islandia
Eslovaquia	Hungría	Alemania	Nueva Zelanda
	Irlanda	México	Suecia
	Italia	Noruega	
	Corea	Portugal	
	Polonia	Suiza	
	España	Reino Unido	
	Estados Unidos		

Fuente: OECD (2005e).

6. LA INDIVIDUALIZACIÓN: CONTRATO LABORAL, RESPONSABILIDAD, SALARIO Y PRODUCTIVIDAD

La premisa fundamental de la delegación es que permite a los ministerios y los departamentos gestionar su plantilla y mejorar el rendimiento organizativo y el desempeño individual. Este tipo de delegación posibilita que las instituciones diseñen a medida sus estrategias de gestión de recursos humanos para poder cumplir sus objetivos, y personalicen el trato y la gestión de personal en relación más estrecha con la productividad y las necesidades organizativas cambiantes.

La individualización de la GRH es un concepto amplio, que comprende la dirección de los trabajadores de manera personalizada, no únicamente como parte de una entidad colectiva o según su categoría, y un trato diferenciado del personal de acuerdo con la realización de su trabajo y las necesidades cambiantes de la organización. La personalización de las acciones de RH constituye la parte central de las reformas destinadas a mejorar la capacidad de respuesta del servicio público. La tendencia hacia la individualización se ha manifestado principalmente en el proceso de selección, en la duración de los nombramientos de cargos políticos, en la finalización del empleo y en la gestión y la retribución de la productividad.

6.1. La individualización de los contratos de empleo: contratos temporales/fijos[5]

La garantía de un empleo vitalicio ha sido tradicionalmente la norma en el sector público de los países de la OCDE, con mucha más seguridad laboral que en el sector privado. De hecho, la seguridad laboral y la pensión de jubilación estimularon en muchos países la creencia popular de que era bueno para la gente joven el conseguir un puesto de trabajo en el sector público. En algunos países, esta situación ha cambiado significativamente desde finales de la década de 1980.

Desde finales de esa década se aprecian cuatro tendencias en el empleo público, junto con la asunción de algunas funciones públicas por empresas estatales u otro tipo de entes públicos y los consiguientes cambios en la normativa relativa a sus empleados:

- En algunos países, las disposiciones específicas por las que se garantizaba el empleo público de carácter vitalicio han sido abolidas y los empleados públicos se rigen ahora por la legislación laboral general.

- En otros países, a pesar de que se sigue protegiendo el empleo vitalicio, se estipulan los términos contractuales del puesto de trabajo para aumentar la responsabilidad de los individuos por su trabajo. Aunque los empleados permanecen en el sector público, su puesto de trabajo y categoría dejan de estar garantizados, pasando a depender de su productividad y el desempeño de su trabajo. Esta tendencia es mucho más acusada en el caso de los altos cargos.

- Se realizan contratos temporales con los empleados públicos sin ninguna garantía de continuidad de empleo en el sector público.

- Por último, aunque la OCDE carece de datos comparativos al respecto, algunos países utilizan cada vez más distintos tipos de acuerdos contractuales para contratar a empleados para cargos que podrían ser desempeñados por funcionarios. En algunos casos, este tipo de acuerdos son incluso menos favorables que la legislación laboral general, ya que el gobierno no siempre está obligado por las leyes de Derecho privado. Una hipótesis que debería estudiarse más detenidamente es la relación entre el uso de figuras contractuales menos favorables (personal laboral, consultores, etc.) y la rigidez de los sistemas de recursos humanos.

La tabla 6.6 ofrece una descripción detallada de la evolución de la condición legal de la función pública en 12 países.

---

[5] Basado en OECD (2005e).

Tabla 6.6. El cambio en la condición legal de la función pública

Países	Evolución de la condición legal de la función pública
Australia	La ratio entre empleados fijos y temporales se ha mantenido estable desde 1996. Ninguna de las dos categorías tiene garantizado el empleo para toda la vida. Los contratos indefinidos pueden concluirse si dejan de ser necesarios como consecuencia de un cambio en las necesidades de trabajo.
Bélgica	Sistema de «mandato» de seis años para los directores (director general y los dos niveles inferiores).
Canadá	Aumenta la proporción de los trabajadores temporales con respecto a los indefinidos.
Dinamarca	Se esperan reducciones significativas en el número de empleados públicos. El funcionariado está siendo reemplazado por el empleo regido por convenios colectivos. A nivel de directivos aumenta el empleo de carácter temporal. En 2001, aproximadamente el 19% de los jefes de unidades administrativas tenían un contrato temporal.
Finlandia	En los trabajos de carácter permanente se utilizan contratos indefinidos, pero puede haber despidos si existe base legal para ello. También pueden usarse contratos de duración determinada si son necesarios desde el punto de vista operativo.
Hungría	En 2001, 18.930 administrativos y otros trabajadores fueron trasladados al sistema legal laboral general. A raíz de una enmienda de 2003 al Decreto sobre la Función Pública, los administrativos volvieron a regirse según las disposiciones de este Decreto, pero los trabajadores de rango inferior permanecieron bajo el código laboral general.
Irlanda	El contractualismo ha tenido lugar sólo cuando ha sido necesario, afectando únicamente a una pequeña proporción de los empleados públicos, normalmente a aquellos de menor rango.
Corea	Desde 1998, el 20% de los puestos directivos en la Administración central se ha cubierto en procesos de selección competitivos y abiertos. Las personas que no proceden de la Administración pública son reclutadas con contratos de duración determinada.
Nueva Zelanda	El 93% de los empleados públicos tienen contratos indefinidos y el 7% de duración determinada.
Suecia	Salvo raras excepciones (como los jueces), el empleo vitalicio ha sido reemplazado en la Administración pública por contratos indefinidos, y los empleados públicos se rigen por la misma legislación laboral que el resto de los trabajadores. En la actualidad, más del 95% del personal de la Administración pública tiene contratos indefinidos.
Suiza	Desde enero de 2002 ya no hay funcionarios. Todo el personal federal tiene estatus de trabajador, salvo contadas excepciones como, por ejemplo, los miembros del tribunal de apelación.
Reino Unido	Se utilizan nombramientos de duración determinada o por obra, junto con la plantilla permanente, para que los directivos tengan así la capacidad de dar respuesta a necesidades de corto plazo de manera razonable y económica.

Fuente: OECD (2003b).

En algunos países no incluidos en la tabla, como Austria y España, a pesar de que el empleo de carácter indefinido no ha sido completamente reemplazado por empleos eventuales, sí que se ha dado esta tendencia parcialmente y en algunos sectores. En Austria, el empleo indefinido para los altos cargos fue sustituido por nombramientos limitados en 1995. Los nuevos empleados suelen estar contratados y no tienen el estatus de funcionario. En España se ha modificado el marco legal general del empleo público en sectores específicos, como aeropuertos y puertos, donde los funcionarios han sido sustituidos por personal contratado. Las diferencias entre el empleo público y el privado se están suavizando; se flexibiliza la legislación y proliferan los contratos de duración determinada.

El paso de una carrera vitalicia en el sector público a un empleo de carácter más temporal parece deberse principalmente a la realidad actual del mercado de trabajo. Existen nuevas actitudes y valores en los trabajadores que acceden al mercado laboral, una variedad mayor de trabajos competitivos en el mercado global y presiones por un nivel mayor de flexibilidad por parte de la Administración, dado que el sector público no está en una etapa de crecimiento y los nuevos puestos suelen crearse a expensas de los existentes. Asimismo, los poderes públicos están cada vez más preocupados por las obligaciones financieras que van acumulando, especialmente en atención sanitaria y pensiones, y la necesidad en un futuro de redistribuir el personal por las distintas áreas del sector público.

6.2. La gestión del rendimiento organizativo y el desempeño individual[6]

Una de las consecuencias inmediatas de la evolución hacia la supervisión del rendimiento de la organización (véase capítulo segundo) es la mayor atención prestada al desempeño. El énfasis en los resultados en la Administración pública se ha dado de diferentes maneras, inspiradas en muchos casos en métodos de gestión del sector privado. La gestión del desempeño individual debería ir acompañada de una relajación de los controles *a priori* de los insumos y los procedimientos, y de un reforzamiento del control del cumplimiento de los objetivos —responsabilizando a los directivos por los resultados[7]—. Todo esto exige esfuerzos para vincular estrechamente el funcionamiento colectivo con la realización individual del trabajo mediante el sistema de gestión del rendimiento organizativo y el desempeño individual. La gestión del rendimiento requiere que se vinculen los objetivos de la unidad administrativa con los objetivos generales de la institución.

La mayoría de los países de la OCDE han adoptado sistemas de evaluación del desempeño para los trabajadores públicos, que normalmente se basan en objetivos establecidos en un acuerdo previo entre el directivo y el empleado, y no en los criterios generales estandarizados de cada puesto de trabajo (la des-

[6] Este apartado se basa en OECD (2005e).
[7] Véase el capítulo tercero para una discusión más detallada.

cripción del puesto de trabajo por parte de la dirección sin tener en cuenta los objetivos de ese puesto en un momento determinado). Algunos países han profundizado las relaciones contractuales formales entre los altos cargos y los ministerios para así aumentar la responsabilidad y reducir la distancia entre lo administrativo y lo político. Se trata normalmente de países con sistemas de puestos y con una larga tradición de agencias independientes, como Australia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Noruega o Suecia. Más recientemente, algunos sistemas de carrera han evolucionado también en la misma dirección en lo que respecta a los cargos directivos, como Francia y Corea.

La gestión del rendimiento organizativo y el desempeño individual sigue generalmente un ciclo de carácter anual, identificando el jefe de sección los principales objetivos para ese año para cada empleado, normalmente en relación con los objetivos generales de la organización. Después de un periodo de tiempo (generalmente un año), el director revisa el desempeño del trabajo por parte del empleado. Esta evaluación puede basarse en un cuestionario, listas de criterios o realizarse de manera más informal.

Los sistemas de evaluación del desempeño pueden utilizarse como herramientas de planificación y dirección estratégica. Con mucha frecuencia, y muy especialmente en los sistemas orientados a la carrera, el cumplimiento de los objetivos aparece vinculado a la promoción profesional.

Cuadro 6.1. Convenio de desempeño para cargos directivos en el Reino Unido

El convenio anual de desempeño para cargos directivos comprende:

- Hasta cuatro objetivos individuales básicos, que reflejan claramente las prioridades del departamento para ese año y definen las actuaciones o entregas anuales y la manera en que se medirán y compararán los resultados finales y los objetivos fijados. Los objetivos deberían basarse, en la medida de lo posible, en las prioridades operativas o estratégicas, establecidas en el Acuerdo de Colaboración para el Rendimiento del departamento. Estos objetivos no cubren la totalidad de la actividad y deberían ser directos, claramente definidos y *SMART* (inteligentes) —*Specific* (específicos), *Measurable* (cuantificables), *Agreed* (consensuados), *Realistic* (realistas) y *Time-related* (vinculados a una unidad temporal)—. Cuando los objetivos abarcan más de un ejercicio, deberían establecerse hitos concretos para cada año. Los objetivos deberían anticipar cambios futuros. Durante el año, sólo deberían hacerse modificaciones si se da un giro significativo en las prioridades.

- La forma en la que debiera desempeñarse el trabajo, identificando las tareas y competencias más importantes, los criterios de calidad y las actuaciones correspondientes a las responsabilidades del individuo para ese año, especialmente en lo que se refiere al liderazgo y a los objetivos generales, incluyendo la diversidad. Deberían tenerse en cuenta las necesidades de desarrollo personal.

Fuente: United Kingdom (2004).

Desde la experiencia y la distancia puede afirmarse que los sistemas de gestión del rendimiento organizativo y el desempeño individual han evolucionado. Hace diez o quince años, los países más avanzados en este campo intentaron implantar un método científico de gestión del desempeño individual, con sistemas de índices de clasificación científicos detallados en términos de productos y efectos. En la actualidad, las evaluaciones de resultados suelen prestar mayor atención a valorar si se han cumplido los objetivos previamente establecidos y al diálogo con la dirección que a indicadores estrictamente cuantitativos. También han cobrado importancia otros criterios distintos al rendimiento cuantificable, como pueden ser la mejora de las capacidades y los criterios de actuación. Además, los sistemas de índices de clasificación de los resultados están menos estandarizados y son menos detallados que hace una década.

6.3. La relación productividad-salario[8]

Hace veinte años, casi todos los empleados públicos de los países miembros de la OCDE estaban remunerados según una escala incremental de salarios. Con el cambio de milenio, cada vez son más los empleados públicos que reciben complementos de productividad (CP) de algún tipo en la mayor parte de los países miembros de la OCDE —especialmente los directivos, pero también el resto de los empleados públicos—. La introducción de los CP en el sector público en la OCDE es sólo un aspecto más de la evolución general hacia un mayor nivel de individualismo y flexibilidad en el sistema retributivo.

Dos tercios de los países de la OCDE confirman haber introducido CP para los empleados públicos o estar en el proceso de hacerlo. Sin embargo, existen diferencias en el grado en el que los CP se aplican en la realidad. En muchos casos, sólo existen CP para los directivos, o en determinadas agencias o departamentos. Además, puede ocurrir que se diga que existe un sistema de CP cuando lo que en la práctica hay es, simplemente, un sistema retributivo variable pero que no está vinculado formalmente a los resultados finales.

De hecho, sólo unos cuantos países puede considerarse que tengan una política de CP sistematizada y extendida para los empleados públicos, incluyendo a Dinamarca, Finlandia, Corea, Nueva Zelanda, Suiza y Reino Unido.

Los países que han intensificado en mayor medida la relación entre productividad y salario son aquellos que cuentan con mayores niveles de delegación de las competencias de recursos humanos y gestión presupuestaria —generalmente sistemas de puesto de trabajo—. Sin embargo, las políticas de CP han sido introducidas recientemente en algunos sistemas de carrera como Francia, Hungría y Corea.

[8] Este apartado se basa en OECD (2005e).

No existe un modelo único de CP en los países de la OCDE, variando éstos según las características de cada sistema de la función pública, el marco normativo salarial y el grado de centralización y delegación en la gestión financiera y humana. Sin embargo, existen ciertas tendencias comunes a todos los países de la OCDE:

- Las políticas de CP se han extendido desde el nivel directivo a otras categorías profesionales en los últimos diez años.
- Dentro de las políticas de CP cobran importancia los modelos basados en resultados colectivos o de grupo, ya sea a nivel de sección o de organización.
- Los modelos estandarizados tradicionales de CP han evolucionado hacia sistemas más descentralizados que facilitan la delegación de las funciones de gestión.

El importe de los CP generalmente representa una modesta proporción del salario base, especialmente en los puestos no directivos. La remuneración del CP, que suele complementar o sustituir los suplementos basados en el mérito, normalmente representa menos del 10% del salario base. A nivel directivo, los pagos por objetivos son generalmente más elevados, aproximadamente el 20% del sueldo base.

Los CP pueden ser atractivos, pero la experiencia muestra que su implantación es compleja y difícil. La medición de los resultados y la productividad en el sector público exige un alto componente de criterio gerencial. La noción misma de productividad es compleja, debido a la dificultad de encontrar indicadores cuantitativos adecuados y porque los objetivos con mucha frecuencia cambian al mismo tiempo que la política del gobierno. El impacto de los CP en la motivación es ambivalente: parece motivar a una minoría del personal, pero la gran mayoría no considera los CP como un incentivo. De hecho, aunque sí que es importante el nivel del salario base en comparación con el del mercado laboral general, para la mayoría de los empleados públicos los complementos de productividad son una cuestión de segundo orden, especialmente cuando no desempeñan cargos directivos. El contenido del trabajo y el desarrollo profesional parecen ser los mayores incentivos para los trabajadores públicos. Sea cual sea su diseño, es poco probable que los CP vayan a motivar a gran parte de la plantilla.

Sin embargo, la experiencia muestra que los CP facilitan otros cambios organizativos, como son la mayor atención prestada a la eficacia y a los procesos de definición de objetivos, la clarificación de las tareas, el acento en la adquisición de habilidades y el trabajo en equipo, más diálogo empleado-directivo y mayor flexibilidad en la organización del trabajo. La introducción de CP puede constituir el catalizador para que tengan lugar otros cambios organizativos y facilitar, al mismo tiempo, la renegociación del esfuerzo, contribuyendo a reformular la cultura en el lugar de trabajo.

Se puede concluir que no parece que los CP contribuyan a la mejora de los resultados y el funcionamiento general a través de los incentivos económicos, sino más bien a través de sus efectos secundarios —es decir, a través de los cambios en la organización del trabajo y en la gestión que exige la adopción de CP—. Así pues, es muy importante no aplicar un modelo centralizado en los aspectos económicos de CP si quieren abordarse los factores necesarios para mejorar la productividad. No se debería sobreestimar la importancia y el impacto de los CP en la motivación, y deberían considerarse catalizadores de cambios organizativos y de gestión de mayor alcance que repercutirán positivamente en los resultados finales.

Cuadro 6.2. Los CP en Dinamarca

El gobierno de Dinamarca introdujo los complementos de productividad en 1987 a través de planes específicos que pretendían personalizar los salarios. En 1997, sin embargo, estos planes sólo representaban el 2% del total de las remuneraciones salariales, y el presupuesto dedicado a estas políticas era bastante reducido. Desde 1997 se adoptó progresivamente un nuevo sistema de salarios. Por convenio colectivo, la mayor parte de los sindicatos entraron en el sistema en 2002.

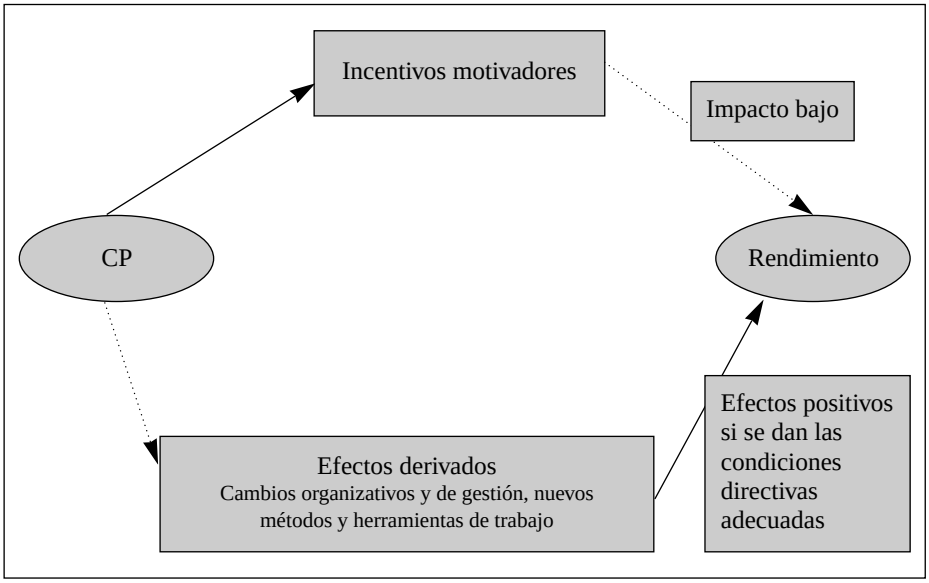
La política salarial normalmente incluye: a) un complemento variable según las funciones; b) un complemento variable según la categoría profesional, y c) un complemento de productividad. El nuevo sistema pretende que hasta el 20% de los sueldos lo formen los complementos variables y de productividad. Los CP son de aplicación a todos los empleados públicos de Dinamarca, pero no son obligatorios. Pueden aplicarse a nivel individual o de unidad/equipo.

Los CP se deciden en una entrevista de forma personalizada entre el director y cada empleado. El director y el representante sindical firman el acuerdo final. Algunos organismos utilizan una especie de cuadro integral de mando *(balanced scorecard)* para el seguimiento de los objetivos, pero normalmente la evaluación es mucho más informal y la discusión salarial se basa en la política salarial local. No existen complementos determinados por los órganos centrales. Los altos cargos son valorados y evaluados de acuerdo con los resultados de la organización (contratos de resultados).

En 2001, el Ministerio de Hacienda y la Federación Central Danesa de Asociaciones de Empleados Públicos realizaron una evaluación de la experiencia del nuevo sistema de pago en 111 organismos públicos. Algunos resultados de esta investigación son que los CP facilitan que se acepte la definición de objetivos individuales y las sugerencias al respecto, constituyen un incentivo para el desarrollo profesional y de nuevas competencias, y mejoran las posibilidades de reclutamiento. Entre los aspectos negativos estaba el hecho de que los CP generan demasiados trámites administrativos y de que su impacto en la motivación es limitado. Una conclusión muy importante que se menciona es que, para conseguir el efecto total de los CP, es necesario delegar la gestión y la retribución del personal en cada organismo y reforzar la dirección del mismo.

Fuente: OECD (2005e).

Gráfico 6.1. El impacto global de los complementos de productividad sobre el rendimiento



Fuente: OECD (2005e).

7. LA GESTIÓN DE LA ALTA DIRECCIÓN

Además de mejores mecanismos de incentivos para el personal y la supervisión de la productividad individual, también ha cobrado importancia en la mayoría de los países de la OCDE —ya se trate de sistemas de carrera o de puesto— la mejora de la gestión de sus directivos y altos cargos.

La alta dirección se percibe en muchos casos como un cuadro directivo cuyo objetivo, individual y colectivo, es dar un sentido gerencial a la formulación de la política y mejorar el funcionamiento y la prestación efectiva de los servicios, dentro de cada departamento y entre ellos. Las reformas de la gestión de altos cargos han pretendido inducir una cultura orientada al rendimiento dentro del sector público, fomentando la movilidad del personal entre ministerios y departamentos y promoviendo el «liderazgo».

Las reformas se pueden categorizar en cuatro grandes grupos:

- Muchos países ponen el énfasis en el desarrollo de «líderes», esto es, reclutar personal que estará en la posición de acometer cambios organizativos en un futuro. Esta tendencia está muy relacionada con la corriente

más general de examinar el rendimiento organizativo. A los países les gustaría reclutar personal directivo que tuviera una experiencia sólida en la implantación de cambios para mejorar la eficiencia y la eficacia en otras organizaciones. Para la mayoría de los casos, el perfil de líder incluye la capacidad de: enfatizar el cumplimiento de los objetivos, cuestionar las suposiciones tradicionales, estar abierto al aprendizaje externo, entender el contexto y su impacto, pensar y actuar estratégicamente, desarrollar nuevos modelos y métodos de trabajo, y tener y transmitir una visión personal del cambio.

- Varios países han creado o reestructurado la alta dirección y han empezado a gestionarla como un grupo diferenciado. La mayoría de los países que tienen un sistema de Personal de Alta Dirección disponen de procedimientos exclusivos de selección y contratación, que difieren de aquellos vigentes para el resto de empleados públicos. El reclutamiento y la selección del PAD se gestiona de manera más colectiva en la mayoría de los casos y muchos países tienen un marco predefinido de competencias para seleccionar a los candidatos.

- Muchos países con sistemas orientados al puesto de trabajo, tradicionalmente descentralizados y que favorecen el acceso lateral al sistema, están poniendo el énfasis en la identificación temprana de futuros líderes y la creación de «bancos» de futuros líderes a los que se les dan oportunidades especiales de desarrollo profesional, creando *de facto* un sistema de carrera dentro de un sistema de gestión de recursos humanos por lo demás flexible y abierto. Éste es el resultado de la pérdida reconocida de los valores del sector público y de la cohesión cultural consecuencia de la delegación de autoridad, la fragmentación de la elaboración de la política, y los cambios en el reclutamiento y la condición legal de la función pública.

- Los sistemas de carrera han usado las reformas en la gestión de la alta dirección como prioridad para el cambio cultural hacia una mayor flexibilidad y responsabilidad individual por los resultados. Corea ha abierto recientemente la selección de directivos al sector privado en lugar de nutrirse exclusivamente de sus propios mandos. Además, muchos sistemas de carrera prestan cada vez mayor atención al control individual del desempeño de la actividad de los altos cargos y, en algunos casos, han implantado los CP a nivel directivo.

En resumen, muchos países han prestado renovada atención a cuestiones de liderazgo en el cumplimiento de dos objetivos en parte contradictorios —el uso del líder individual para mejorar el rendimiento organizativo y el desempeño individual, y el deseo de recuperar la cohesión cultural en el empleo público

colectivo, que se ha debilitado por las tendencias fuertemente individualistas de otros cambios en la dirección—. Planes estratégicos nuevos y más exigentes de gestión del rendimiento y la implantación de complementos de productividad han sido aplicados con frecuencia previamente al nivel directivo y, después de descentralizar la gestión de recursos humanos, buena parte de los países han vuelto a centralizar la gestión de la alta dirección mediante el diseño de perfiles y planes de gestión comunes para los directivos de toda la Administración.

Cuadro 6.3. Políticas para desarrollar el liderazgo: ejemplos de países

Reino Unido

En el Reino Unido, las principales reformas del empleo público han tenido lugar a partir de 1999. La Oficina del Gabinete ha definido las habilidades de liderazgo requeridas para el siglo XXI, y así diseñar programas que aseguren que estas habilidades se consiguen y se conservan. Con esta finalidad, se han desarrollado dos programas para definir el liderazgo: a) la identificación del conjunto de capacidades esenciales, y b) el Proyecto de Liderazgo del Personal de Alta Dirección. La mayoría de los altos directivos han asistido a los seminarios y talleres sobre liderazgo organizados para recabar la opinión y definir los parámetros de estos proyectos.

Estados Unidos

El fomento del liderazgo en los Estados Unidos ha sido supervisado por la Oficina de Gestión de Personal (*Office of Personnel Management*, OPM), fundada hace veinte años. Una de sus primeras actuaciones fue definir una lista de las habilidades directivas esenciales (*Executive Core Qualifications*, ECQ) que se revisa constantemente para adaptarla a las nuevas demandas. Los modelos de formación están basados en estas ECQ, cuyo diseño pretende fomentar el pensamiento creativo, la habilidad para negociar, relacionarse con el personal, manejar tecnología de la información cada vez más compleja y las habilidades empresariales, ayudar a reconocer nuevos talentos entre la plantilla, etc. La OPM instauró la Oficina para el Desarrollo de la Alta Dirección (*Office of Executive and Management Development*, OEMD) para organizar programas de evaluación, seminarios formativos y programas de formación continua. La OEMD también tiene acuerdos de colaboración con agencias y departamentos de la Administración federal para evaluar y mejorar las habilidades directivas de acuerdo con sus requisitos específicos. Otra sección, la Oficina de Gestión de Recursos *(Office Resource Management)*, también ofrece congresos y seminarios sobre liderazgo para intercambiar ideas y crear redes de contacto.

Cuadro 6.3. Políticas para desarrollar el liderazgo: ejemplos de países (continuación)

Alemania

Con el objetivo de dotarse de una función pública más eficiente y preocupada por el ciudadano, casi todas las secretarías y ministerios de la Administración federal han formulado su propio plan de acción para fomentar y mejorar el liderazgo. Las personas que ingresan en la función pública realizan unos cursos obligatorios de introducción e iniciación organizados por la Academia Federal de la Administración Pública. Esta Academia se fundó en 1968, precisamente con el propósito de formar a los altos directivos de la función pública. También ofrece formación continua durante los tres primeros años de desempeño del cargo. La actual Administración alemana también favorece a los generalistas, y cada vez más necesita líderes con habilidades internacionales y competencia en asuntos europeos. La supervisión del liderazgo se realiza mediante entrevistas sobre el desempeño y la consecución de resultados al menos una vez al año, criterios de evaluación fijados para la designación y la promoción a determinados puestos, y una nueva técnica adoptada recientemente: la evaluación de la labor directiva por su propio personal. Esta técnica fue recomendada por un grupo de trabajo creado por el gobierno federal para gestionar el desarrollo y la implantación de los programas de liderazgo en el futuro.

Suecia

En Suecia, la mayoría de las decisiones sobre selección y formación directiva las toman los directores de las agencias, lo que da mayor flexibilidad a cada ministerio en su política de personal, pero el gobierno central mantiene su control al nombrar directamente a los directores de las agencias. También conserva el control de la política formal de selección, adoptada a mediados de 1990, que se basa en la selección profesional de carácter abierto, el incremento del número de mujeres en cargos directivos, la importancia de los programas de iniciación, el desarrollo continuo de las habilidades directivas, entrevistas sobre el desempeño y la movilidad funcional.

En 1999, el gobierno sueco estableció el Consejo Nacional para la Calidad y el Progreso, órgano responsable del control general de la gestión en las agencias y en la Administración pública, que ofrece una gama de programas de formación y capacitación directiva. Entre estos programas hay uno para mujeres directivas y un programa mentor que se ha hecho muy popular.

México

La reforma reciente más importante de la función pública mexicana reconoce la importancia de formar líderes adecuados para una Administración más eficiente y preocupada por los ciudadanos, desarrollando políticas de reclutamiento inexistentes hasta la fecha, así como programas de desarrollo profesional y de evaluación de resultados. En julio de 2000 se introdujo un sistema obligatorio de formación para los empleados públicos. La Unidad del Servicio Civil (USC), que depende del Ministerio de Hacienda, ha creado un Comité Directivo de Calidad y un Comité Ejecutivo de Calidad, con el objetivo de mejorar la labor de los líderes de la USC y de asegurar que la sociedad recibe los servicios que demanda.

Fuente: OECD (2001e).

8. RESULTADOS Y RETOS FUTUROS

Durante las dos últimas décadas, el empleo público ha experimentado grandes cambios en la mayoría de los países de la OCDE. El alcance y el ritmo de esta transformación han sido diferentes según los casos. Mientras algunos países han implantado con firmeza las doctrinas de la Nueva Gestión Pública, otros han adoptado un ritmo de reformas más lento. Podemos decir que, en líneas generales, las reformas han tenido éxito a la hora de dirigir mejor al personal, intensificar la atención en el rendimiento y el desempeño, ofrecer servicios públicos de mejor calidad y crear una cultura directiva.

No obstante, este capítulo concluye que los impulsores de la reforma subestimaron en un principio la complejidad de introducir prácticas de GRH típicas del sector privado en el sector público, a pesar de que la continuidad de las condiciones laborales tradicionales del empleo público no era una opción viable para la mayor parte de los países.

La cuestión más relevante resultó ser no tanto si los acuerdos de empleo público tradicionales eran buenos o malos como modelo, sino que los cambios mayores acaecidos en el sector público y en el mercado laboral exigían un reajuste de la gestión del empleo público.

Las dos formas tradicionales de organizar los sistemas de empleo público: el sistema de carrera y el sistema de puestos, están siendo cuestionadas; la primera por su escasa capacidad de adaptación, la segunda por su escaso sentido de la colectividad. El nuevo marco de la Administración pública necesita de los dos, pero cada sistema tiene un conjunto peculiar de incentivos formales e informales y una cultura propia. Por este motivo, es poco probable que las transferencias prácticas puedan funcionar. Por ejemplo, los sistemas de carrera suelen generar un gran sentido de la colectividad y una plantilla más cohesionada, pero a costa de su capacidad de adaptarse al cambio de las circunstancias externas. Las reformas procedentes de los sistemas de puestos no se pueden transferir a menudo directamente; suelen poner el énfasis en la responsabilidad individual por los resultados, lo cual es muy difícil de implantar en los sistemas de carrera. El desafío es establecer nuevas formas de responsabilidad grupal más que individual. Del mismo modo, la apertura de los sistemas de carrera a la contratación externa de la función pública puede aumentar el clientelismo y los nombramientos partidistas, porque el modelo tradicional de contratación del sistema de carrera no dispone de mecanismos competitivos bien establecidos para este tipo de acceso.

Los poderes públicos deberían conocer los puntos fuertes y débiles de sus sistemas y, en vez de contravenir los elementos culturales de los mismos, tra-

bajar sobre sus puntos fuertes. No hay soluciones sencillas. El trabajo de la OCDE sobre la gestión de los altos cargos mostró el equilibrio entre la personalización y la delegación de la GRH para mejorar la adaptabilidad del empleo público, y el sentido de la colectividad, los valores compartidos y la comunicación entre los directivos y entre diferentes niveles jerárquicos. La gestión del rendimiento organizativo y el desempeño individual no siempre ha logrado sus objetivos en la Administración pública, y puede resultar a veces contraproducente si no se dan las condiciones directivas adecuadas. En general, los gobiernos manejan tres variables. Primero, hacen balance entre los sistemas de carrera y los sistemas de puestos para sus respectivas plantillas. Segundo, gestionan el incremento de personal destinado a mejorar la flexibilidad y cubrir lagunas de conocimiento y experiencia técnica. Tercero, en muchos contextos también están reforzando los valores comunes y las competencias estratégicas, creando un cuerpo diferenciado de alta dirección.

También es importante prestar mayor atención a los aspectos sistémicos, y en particular a lo que puede expresarse con los tres dilemas siguientes:

- La exigencia creciente de conocimiento y aptitudes de la Administración pública moderna y la mayor dificultad para atraer y mantener a los trabajadores mejor cualificados.

- La interconexión de los problemas públicos más importantes y la fragmentación e individualización de las responsabilidades, los incentivos y las competencias de los empleados públicos.

- La manera de atraer y motivar a los directivos que cumplen con las demandas de trabajo exigidas por un sector público moderno, manteniéndoles al mismo tiempo en la cultura pública del servicio al interés común.

A medio plazo, parece que los países con modelos más próximos a los sistemas de carrera pondrán mayor énfasis en la manera de introducir más mecanismos competitivos, mientras que los más cercanos a los sistemas de puestos intentarán reforzar la cohesión cultural. Lo que no está claro es si, a largo plazo, estas modificaciones de ambos sistemas serán eficaces para cambiar las profundas características culturales.

A pesar de la amenaza de crisis debida al envejecimiento de la función pública, y de la recolocación de personal para hacer frente a las nuevas demandas en el empleo público como consecuencia del envejecimiento de la población, parece que no muchos países han tratado esta cuestión de manera sistemática. Probablemente, esto representa una señal de que, a pesar de los cambios importantes acontecidos, la asignación estratégica de recursos en el empleo público continúa siendo difícil. La OCDE seguirá investigando en esta área.

VII. MODERNIZACIÓN: CONTEXTO, LECCIONES Y RETOS

1. INTRODUCCIÓN

Aunque con distinta intensidad, todos los Estados han abordado la modernización del sector público. Ha dejado de ser una opción para convertirse en una necesidad, si el gobierno quiere dar respuesta a las necesidades sociales y mantener una economía competitiva en un contexto internacional incierto.

Con este estudio ha quedado de manifiesto que la modernización depende del contexto. El contexto nacional genera oportunidades y limitaciones que influyen en la naturaleza del problema de la reforma y en su solución. Es importante que los gobiernos conozcan los riesgos y la dinámica de sus respectivas Administraciones públicas y que, a la hora de diseñar las reformas, no sólo tengan en cuenta estas dinámicas específicas, sino que adopten un planteamiento global del conjunto del gobierno y la Administración. A la hora de diseñar estrategias e incentivos de reforma, no hay que olvidar que para lograr los objetivos se necesitan cambios de conducta de muchos actores interrelacionados entre sí dentro del sistema.

Este capítulo ofrece un repaso general de las lecciones técnicas que pueden extraerse sobre los diferentes instrumentos de reforma y plantea las cuestiones estratégicas clave, especialmente la relevancia del contexto.

2. LECCIONES TÉCNICAS SOBRE LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS DE REFORMA

Este análisis sobre modernización ha examinado los principales instrumentos de reforma que pueden y han sido utilizados por los gobiernos para reformar el sector público, incluyendo: la Administración abierta; el presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento; los sistemas de rendición de cuen-

tas y control; la redistribución y la reestructuración organizativa; la introducción de mecanismos de mercado, y la transformación del empleo público. En términos generales, estos instrumentos pretenden modificar la conducta y la cultura de los empleados públicos y las organizaciones mediante la variación de las reglas, los incentivos, las normas, los valores y las estructuras. No sólo se trata de valorar en qué medida estos instrumentos ayudaron a los gobiernos y Administraciones públicas a responder a las necesidades cambiantes de la sociedad, sino también su efecto sobre la gobernanza de los países de la OCDE y las consecuencias inesperadas sobre otros aspectos del sistema de gobierno, tales como la capacidad de respuesta, la responsabilidad y la legitimidad.

El ritmo y la intensidad con los que los distintos países de la OCDE han emprendido las reformas de sus sectores públicos han sido muy diferentes. Por ejemplo, Nueva Zelanda adoptó la elaboración del presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento hace ya veinte años. Por el contrario, Francia procederá a implantarlo a lo largo de 2006. Algunos países han utilizado una combinación de todos los instrumentos de reforma, otros se han centrado en dos o tres.

Este apartado examina brevemente los resultados y las lecciones sobre las tendencias de cada uno de los instrumentos mencionados y su impacto general sobre la gobernanza.

2.1. Administración abierta

Uno de los cambios más importantes habidos durante el periodo de estudio ha sido la evolución hacia una Administración más abierta, que refleja el cambio de la naturaleza de la relación entre ciudadanos y Estado. En la última década, la mayoría de los países de la OCDE han tomado medidas para crear una Administración más abierta. Este tipo de iniciativas han incluido la creación de nuevas instituciones y la aprobación de nuevas leyes. En la actualidad, el 90% de los países de la OCDE disponen de una Ley sobre Libertad de Información y una oficina del Defensor del Pueblo.

La transparencia ha fortalecido, indudablemente, la gobernanza pública moderna. Sin embargo, una Administración abierta implica algo más que transparencia. Este estudio examina otros elementos como la accesibilidad, la consulta pública en la elaboración de políticas y la participación ciudadana en el proceso decisorio.

El acceso de los ciudadanos tanto a los servicios públicos como a la información sobre las actuaciones de los poderes públicos es mejor hoy que hace veinte años. La Administración es más servicial y amable con los ciudadanos,

a lo que han contribuido la reducción de los trámites burocráticos y los servicios *online*. Más del 50% de los países de la OCDE disponen de algún tipo de normativa de atención al usuario. El desafío consiste en dar respuesta al deseo creciente de ciudadanos y empresas de servicios a medida, acceso universal y transacciones más eficientes.

Existe una demanda ciudadana cada vez mayor de que los empleados públicos no sólo rindan cuentas, sino que también asuman responsabilidades personales en caso de haber hecho un mal uso del poder o los recursos públicos. Los ciudadanos quieren ser informados y consultados sobre las decisiones que les afectan con mayor antelación. En la actualidad, la consulta pública en la elaboración de leyes y en la adopción de decisiones se considera de forma creciente un instrumento de gran valor para mejorar la calidad de la política pública y reforzar su legitimidad al mismo tiempo.

La consulta pública y la participación en la adopción de decisiones no implican que las autoridades públicas y los cargos directivos deban evadir su responsabilidad de tomar la decisión final (OECD, 2001b). Si esto ocurriera, se estarían mermando los mecanismos establecidos de responsabilidad ministerial del gobierno representativo, que son un pilar clave de la gobernanza.

La apertura por sí sola no mejora necesariamente la gobernanza ni puede ir en detrimento de otros valores públicos. Es necesario sopesarla con otros valores como la eficiencia, la equidad y la responsabilidad. Un reto importante al que se enfrentan los gobiernos actuales es encontrar el equilibrio necesario entre la seguridad nacional y una Administración abierta.

2.2. Mejorar el rendimiento y el control

La creencia de que la gestión pública ha de ser juzgada por sus resultados parece que perdurará. En la sociedad actual, de creciente complejidad, el rendimiento y el control son imprescindibles para el funcionamiento satisfactorio del gobierno y la Administración. El planteamiento más común para mejorar el rendimiento del sector público ha sido la adopción del presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento. Por ejemplo, el 72% de los países de la OCDE incluyen datos sobre resultados no financieros en la documentación presupuestaria, aunque la mayoría de los países siguen teniendo dificultades a la hora de incorporar esta información en sus respectivos procesos de adopción de decisiones sobre el presupuesto.

La introducción de información sobre el rendimiento en los sistemas de gestión se ha realizado satisfactoriamente. Este enfoque generalmente ha defendido la relajación de los controles de los insumos y la delegación de compe-

tencias desde los órganos centrales a los organismos responsables de la prestación del servicio. De este modo, los gestores tienen la autoridad y la motivación necesarias para adoptar las decisiones y gestionar los recursos de forma que se cumplan los objetivos previstos. Este planteamiento requiere que el gobierno y la Administración centren su interés en el rendimiento, establezcan los objetivos institucionales y motiven a los empleados públicos para conseguirlos. Al mismo tiempo, los controles presupuestarios continuarán utilizándose para dirigir la búsqueda de mayor eficiencia. Sin embargo, los poderes públicos deberían ser cautelosos y no sobreestimar la capacidad de los métodos orientados a los resultados para poder cambiar la conducta y la cultura, ni subestimar las limitaciones de este tipo de enfoques.

Para los países de la OCDE, una cuestión fundamental resultado de la utilización de este instrumento de reforma es cómo incorporar la medidas y los indicadores del rendimiento a sus respectivos sistemas contables tradicionales, y también cómo equilibrar la necesidad de control y la flexibilidad de gestión.

La delegación de la gestión y el énfasis en el rendimiento pueden ocasionar problemas de control. Los organismos públicos y los gestores deben tener responsabilidades claramente definidas. Si la posición de las agencias con respecto a los órganos centrales o el gobierno no está clara, o si el ejercicio de las nuevas responsabilidades se vincula a un modelo tradicional de rendición de cuentas caracterizado por las interferencias y la incertidumbre políticas, se perderán los posibles beneficios de la delegación. El uso eficiente de los recursos en un sistema de este tipo requiere la voluntad de gestionar el riesgo de una forma que puede resultar muy incómoda en un contexto político (y medios de comunicación) hostil donde se procura identificar y castigar cualquier fallo de la prestación del servicio o del control financiero. Los órganos centrales que tratan directamente con el gobierno son vulnerables a la presión política y puede que les resulte más difícil delegar su autoridad, incluso pueden llegar a ver las medidas y los controles del rendimiento como un control adicional, y no como sustitutos de los controles de los insumos.

Además, en los países de la OCDE que cuentan con sistemas muy delegados, los gestores son responsables en gran medida de los resultados, la estrategia, la reputación, el despliegue de los recursos humanos y financieros, el control interno y la rendición de cuentas. Esta carga de trabajo puede ser demasiada si los órganos centrales no llevan a cabo procesos de valoración de riesgo y de gestión que garanticen la eficacia del control sin que sea innecesariamente restrictivo. Si esto no sucede, el gobierno queda expuesto al riesgo, que gestores con cierto grado de libertad se supone debieran gestionar. Unos cuantos países fomentan o exigen que los departamentos dispongan de técnicas formales de gestión de riesgos.

En los países de la OCDE, los sistemas de control interno no parecen seguir el ritmo de las reformas, al no cubrir suficientemente la información sobre el rendimiento. Aunque se ha avanzado en lo que respecta a la fiscalización externa, especialmente por el aumento de la actividad de las EFS, este campo todavía está en vías de desarrollo. La mayor parte de la información del rendimiento que se facilita a los Parlamentos y al público en general adolece de verificación independiente. En la mayoría de los países de la OCDE, el Parlamento tampoco utiliza después esta información.

Los gobiernos siempre han intentado buscar un equilibrio entre flexibilidad y control para sus sistemas administrativos. Si los empleados públicos disfrutan de demasiada discrecionalidad, puede haber abusos de autoridad, distorsiones en la política, juicios y valoraciones interesados y corrupción. Al contrario, si esta discrecionalidad se limita demasiado mediante reglas y normas, pueden generarse ineficiencias y socavarse la capacidad de respuesta de la Administración. De hecho, los impulsores de la reforma que demandan mayores niveles de autonomía y flexibilidad defienden que el problema no es que el sector público tenga pocos controles, sino que tiene demasiados. Las reglas destinadas a garantizar la rendición de cuentas y el control pueden generar ineficiencia y convertirse en un fin en sí mismas. El cumplimiento estricto de la legalidad puede convertirse en una característica del servicio público moderno, delegado y orientado a los resultados, como ya lo era del viejo servicio público centralizado y orientado a los procedimientos.

Las iniciativas de reforma, en teoría, pretenden delegar autoridad, aumentar la flexibilidad y relajar los controles de los insumos o recursos. Sin embargo, en la generalidad de los países de la OCDE, el fomento de las medidas del rendimiento no ha ido acompañado de una relajación clara de los controles de insumos. La delegación de competencias y la relajación del control de los recursos se han producido precipitadamente o sin las técnicas adecuadas de gestión de riesgos, ocasionando escándalos y malversación de fondos. En el extremo opuesto, algunos países no han suavizado los controles de insumos, sino que han impuesto exigencias adicionales de rendición de cuentas. Resulta difícil encontrar el equilibrio adecuado entre control y flexibilidad, y éste depende del contexto de cada país.

2.3. Redistribución y reestructuración

En respuesta a las demandas de cambio, los gobiernos deben adaptar constantemente sus estructuras y redistribuir los recursos. Sin embargo, el cambio estructural no debería tomarse a la ligera. Para las reformas que han primado la creación de agencias y organismos autónomos, existe el peligro de dividir la Administración en entidades independientes carentes de una idiosincrasia co-

mún. La actuación de este tipo de organismos debería estar regulada por el Derecho administrativo y su autonomía no debería socavar la capacidad decisoria y la responsabilidad del conjunto del gobierno y la Administración.

Tampoco deberían desmantelarse lentamente las organizaciones existentes, ya que proporcionan estabilidad y continuidad en el asesoramiento sobre políticas públicas y en la administración, y permiten que los empleados públicos se hagan con la reputación, la competencia, el conocimiento y las relaciones necesarias para resolver los complejos problemas que entrañan su elaboración e implantación. Si todo ello se pierde como consecuencia de una reestructuración radical, después lleva mucho tiempo reconstruirlo y, mientras tanto, la actuación y funcionamiento del gobierno y la Administración pueden no ser satisfactorios. Para que el servicio público siga funcionando, los poderes públicos deberían examinar las virtudes y defectos de carácter estructural de sus respectivos sistemas y trabajar sobre sus puntos fuertes.

No obstante, la capacidad de hacer reajustes organizativos a su debido tiempo es un elemento imprescindible de una Administración pública moderna. El desarrollo de la contabilidad moderna y de la tecnología de la información ha hecho posible la gestión autónoma de agencias independientes y permite que haya una variedad mayor de organismos, diseñados según sus responsabilidades específicas. La adopción de estructuras administrativas innovadoras, la descentralización de la responsabilidad de gestión y la introducción de mecanismos de mercado en la prestación del servicio deberían mejorar el rendimiento. No obstante, puede que la dimensión de los órganos centrales no se reduzca en la misma medida. Los gobiernos que han realizado este tipo de cambios también se han visto en la necesidad de invertir en mayores y mejores mecanismos de coordinación y en reforzar las facultades de iniciativa y dirección del gobierno central.

Los gobiernos siguen tomando decisiones sobre futuros cambios organizativos, por lo que resulta necesaria la adopción de un planteamiento global del conjunto del gobierno y la Administración. Antes de implantar un cambio estructural debe analizarse cómo se relacionarán las nuevas estructuras con los objetivos e intereses generales del Estado, las reglas y los procesos globales y los procedimientos vigentes de rendición de cuentas y control democrático.

La tendencia, profundamente arraigada, de responder al cambio con un presupuesto mayor ha dejado de ser sostenible. La utilización estratégica del presupuesto se ha convertido en una herramienta valiosa de gestión durante el periodo de estudio, tanto para la reasignación de recursos como para la dirección de los cambios. Así pues, el proceso presupuestario, que ha sido utilizado para establecer recortes, también ha ayudado a implantar un modelo de gestión basado en la eficiencia y la eficacia. Los gobiernos tienen que dar respuesta a

presiones y prioridades políticas que cambian constantemente, por lo que la necesidad de reasignar recursos continuará.

2.4. La evolución del empleo público

Un elemento crucial para poder mantener el ritmo de las reformas lo constituye la reorientación de los incentivos y las actitudes de los empleados públicos. Las diferencias nacionales en este terreno tienen más que ver con las creencias subyacentes sobre el papel del Estado y su relación con el individuo que con las teorías de gestión pública. La lógica de un único sistema de empleo público ha dejado de funcionar como consecuencia de la diversificación de los sistemas de empleo público por el creciente uso de personal contratado y eventual, la utilización de servicios de consultoría y, en algunos países, la creación de organismos independientes con disposiciones laborales específicas.

El interés público sigue resultando fundamental, pero está claro que puede promoverse a través de diferentes sistemas de empleo público. Los modelos más próximos al sistema de puesto suelen tener una menor interiorización de los valores colectivos y menor cohesión. Al contrario, los modelos más próximos al sistema de carrera suelen caracterizarse por una mayor concienciación de los fines colectivos y una plantilla más afín culturalmente, pero pueden tener más dificultades para adaptarse a los cambios de las circunstancias. La contratación lateral de especialistas externos, en el intento del gobierno de hacerse con el conocimiento y la experiencia de los que, a su modo de ver, carece la estructura existente, puede resultar también problemática y desbaratar las jerarquías y diferencias salariales, ocasionando problemas de clientelismo y politización. Los sistemas de puesto suelen enfatizar la responsabilidad y la rendición de cuentas de carácter individual, lo que es de difícil aplicación en los sistemas de carrera.

Las reformas que son apropiadas para un sistema pueden no ser directamente transferibles al otro. La eficiencia administrativa puede requerir la adopción de una variedad de estructuras organizativas y opciones de carrera para los trabajadores caracterizadas por una mayor autonomía y responsabilidad individual. Sin embargo, es muy importante que exista una idiosincrasia común a toda la función pública y el compromiso de todos con los fines colectivos. No hay soluciones fáciles, pero lo que sí está claro es que los gobiernos necesitan prestar más atención a las políticas globales de gestión de recursos humanos. Los controles sociales sobre la conducta serán siempre importantes en la complejidad de la Administración pública. La gestión pública moderna no es posible sin la voluntad de compromiso de los empleados públicos con una causa mayor.

2.5. Mecanismos de mercado

Los mecanismos de mercado de diverso tipo se han hecho muy comunes en los países de la OCDE. Al renunciar a la prestación directa del servicio, en muchas ocasiones los gobiernos han creado mercados de libre competencia. La subcontratación también ha crecido significativamente en las dos últimas décadas y se ha convertido en un elemento distintivo de la Administración pública de la mayor parte de los países de la OCDE. Su implantación, sin embargo, ha sido en ocasiones polémica, bien por el desplazamiento de los funcionarios, la oposición de los sindicatos o la desconfianza del público en general. Es importante que los gobiernos sigan incidiendo en estas cuestiones porque a buen seguro que, con las demandas ciudadanas y el desarrollo de los servicios del sector privado, la subcontratación se incrementará en un futuro.

El valor de la subcontratación depende de la naturaleza del servicio, el mercado de proveedores y los riesgos del gobierno. En las sociedades donde la corrupción está a la orden del día, especialmente allí donde es difícil asegurar que los contratos se realicen en el interés público, la subcontratación puede ser arriesgada. Si existen riesgos elevados de que no se suministre el bien o el servicio y el gobierno tiene que realizar un gran esfuerzo en la especificación, la supervisión y la implantación de la subcontratación, las ventajas de este mecanismo dejarán de ser tales. Estos riesgos varían según la naturaleza del servicio, el sector y el país.

Las concesiones parecen tener un papel relevante pero limitado en la gestión pública. Son más adecuadas para proyectos a gran escala, como las autopistas, que implican grandes requisitos a lo largo de toda la vida del proyecto en términos de mantenimiento y funcionamiento. Cuanto mayor sea el componente de mantenimiento y explotación, mayores serán los incrementos de eficiencia. Conceptualmente, las concesiones son una forma de subcontratación. Su ventaja estriba en que existen incentivos interiorizados para que el proceso se ultime con éxito; aunque también podría discutirse si esta ventaja sería posible sin la financiación privada.

Los bonos y otros mecanismos similares son muy comunes en los países miembros de la OCDE y su utilización probablemente aumente en el futuro, especialmente en el área de los servicios sociales. Sin embargo, su impacto en la flexibilidad de las cuentas públicas será un factor limitador en el futuro, cuando los gobiernos tengan que hacer frente a la presión por redistribuir los fondos públicos para poder hacer frente a los costes crecientes en sanidad y pensiones. Los inconvenientes del uso de bonos son de tres tipos. Primero, pueden favorecer la elección del consumidor a costa de la equidad; segundo, por tratarse de un sistema de gasto dirigido directamente a la demanda, pueden

crear problemas de contención del gasto público; y, por último, puede pasar que los proveedores centralicen su atención a los consumidores más rentables.

Los bonos son un mecanismo muy útil para distribuir los servicios sociales según la demanda existente. Su empleo, aunque considerable, deberá limitarse a aquellas áreas donde existan servicios claramente definidos y bastante comunes. Los costes de implantación dependen en gran medida del contexto. En una sociedad con una cultura altamente legalista, es más fácil contar con la seguridad razonable de que la demanda no será abusiva.

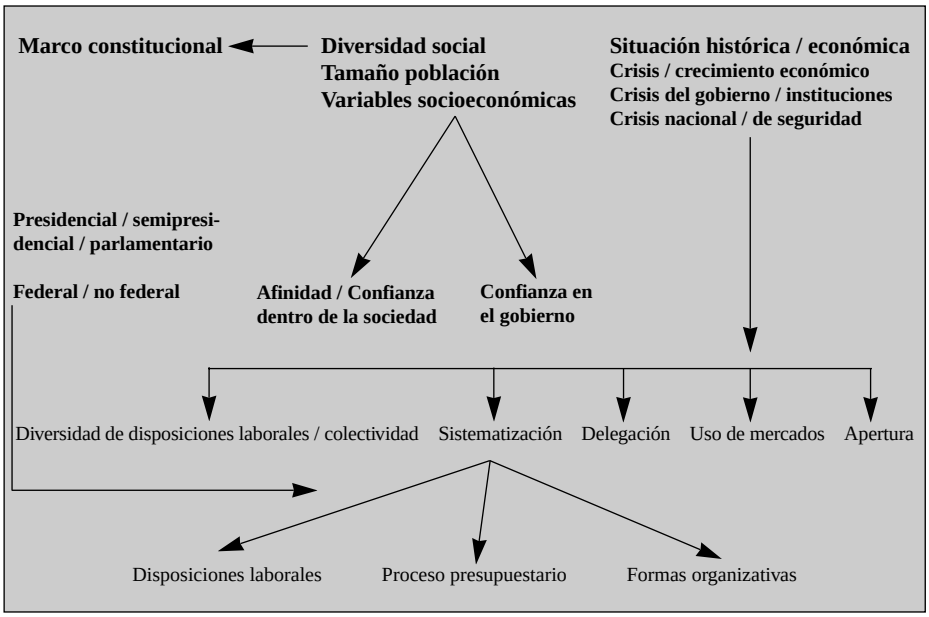
De ahora en adelante, un reto clave para el gobierno es cómo utilizar estos instrumentos de reforma en el contexto concreto de un país y desde una perspectiva sistémica para promover la capacidad de adaptación del conjunto del gobierno y la Administración, manteniendo la confianza y los valores públicos al mismo tiempo.

3. EL CONTEXTO IMPORTA: ¿PUEDEN LOS GOBIERNOS APRENDER UNOS DE OTROS?

En vista de las diferencias de los contextos nacionales, la cuestión más polémica en cualquier estudio de la Administración pública de carácter comparado será: ¿cuál es la relevancia y la aplicabilidad de ese estudio para el caso concreto de un país?

Las características de los gobiernos y sus Administraciones públicas devienen de su propia historia y circunstancias. El gráfico 7.1 muestra cómo las circunstancias nacionales concretas pueden fluir por todo el Estado. También ilustra la complejidad de los factores y las relaciones que deben tenerse en cuenta antes de embarcarse en un programa de reforma del sector público, así como las implicaciones de las distintas direcciones que puede tomar la reforma. El que los sistemas de gestión pública tiendan a delegar competencias y a utilizar mecanismos de mercado, continúen su proceso de apertura o requieran una mayor sistematización y diversidad de las disposiciones laborales dependerá de factores estructurales y del momento histórico. Factores como la diversidad y el tamaño de la población y otras variables socioeconómicas afectan el nivel de confianza dentro de una sociedad y su confianza en los poderes públicos; lo que, a su vez, influye en la capacidad del gobierno para delegar, diversificar, abrir o sistematizar la gestión pública. La situación económica o la seguridad nacional pueden afectar también a la facultad del gobierno de reformar la Administración y a la dirección que esta reforma puede tomar. El marco constitucional, que a su vez es producto de la historia, determina las reglas y procedimientos generales de la gestión pública y el umbral político del cambio en cada área (p. ej., capacidad de modificar las relaciones laborales), pero tiene un impacto marginal sobre la capacidad de reformar la Administración pública.

Gráfico 7.1. Factores e interrelaciones subyacentes en la gestión del sector público



3.1. Las estructuras organizativas

El cambio de la estructura organizativa depende del contexto. Tanto la estructura institucional del sector público como la cultura que inspira las actitudes, en los empleados públicos y en los ciudadanos, son el resultado de la historia concreta de cada país, de su marco constitucional y de sus circunstancias políticas y socioeconómicas. Por ejemplo, los países que han creado con éxito organismos semiautónomos para administrar grandes áreas del sector público suelen caracterizarse por una cultura de servicio público desinteresado y una trayectoria histórica de escasa corrupción política y administrativa. Éstas podrían ser condiciones imprescindibles y su ausencia explicaría por qué las reformas de este tipo no han funcionado satisfactoriamente en los países en vías de desarrollo.

Los métodos más convenientes de control de los organismos públicos dependen también en gran medida de los principios y valores predominantes en cada país. Los mecanismos de control van desde los contratos explícitos, por ejemplo en Nueva Zelanda, hasta los controles implícitos derivados de la

idiosincrasia y cultura específicas del sector público, como en Japón. Quizá, el primer tipo se ajuste mejor a una cultura donde el directivo sea el eje central del sistema de gestión, y el segundo a una cultura colectiva de servicio público. En cualquier caso, es evidente que cuando la cultura administrativa es propensa al incumplimiento de la legalidad y a la corrupción, un sistema formalista es más seguro.

La conveniencia de ciertas estructuras depende también del riesgo. La política en las sociedades democráticas es generalmente adversa al riesgo. A los gobiernos no les benefician los escándalos por fallos administrativos o incumplimientos financieros o las crisis imprevistas. En periodos de estabilidad, el sector público suele evolucionar hacia niveles mayores de delegación y diversidad organizativa, pero cuando otros intereses estatales (o partidistas) superiores están en juego, por ejemplo cuando existe una amenaza a la seguridad, los países suelen retornar a formas más centralizadas. También puede decirse que cuanto mayor sea el riesgo de corrupción en la sociedad en general, el sector público debería estar más integrado verticalmente.

3.2. El presupuesto

Al contrario que sucede con los cambios organizativos, la elaboración del presupuesto (y de informes) se ha convertido en una práctica internacional común caracterizada por un alto nivel de aprendizaje mutuo y de evaluación comparativa. La elaboración del presupuesto también se desarrolla en un contexto internacional que exige un grado mayor de apertura y la adopción de criterios y prácticas comunes. En los países con altos niveles de corrupción o cuyas cuentas públicas son impredecibles y confusas, los costes de financiación del Estado son más elevados y los niveles de inversión inferiores. Además, los Estados dependen de forma creciente de un ciclo global de actividad económica. Mucha de la presión sobre el gobierno de un país para resolver ciertos problemas de déficit público, de deuda pública o de un sector público sobredimensionado ha sido consecuencia de factores económicos y comerciales externos.

Sin embargo, cuando el proceso de elaboración del presupuesto constituye además la plataforma para implantar reformas de gestión pública y otros cambios microeconómicos en el gobierno y la Administración, el contexto nacional es determinante. Las ventajas de políticas como los complementos individuales de productividad, el uso de mecanismos de mercado y proveedores externos o la creación de organismos autónomos no debieran juzgarse *a priori*, ya que su éxito dependerá de las estructuras institucionales subyacentes.

3.3. El empleo

Las disposiciones laborales suelen estar muy arraigadas en cada sociedad. Existen diferencias en los valores y las actitudes, incluyendo aquellos relativos a la confianza en el gobierno, el papel del Estado, el papel de los sindicatos, la responsabilidad de las empresas por sus empleados, la habilidad para conseguir consensos, la actitud hacia la autoridad, la predisposición a cumplir la normativa, el sentido de la justicia y el nivel de tolerancia de las desigualdades sociales. No obstante, parece haber grupos de países cuyos miembros presentan dinámicas de gestión de recursos humanos similares. Cuando sea así, podrían crearse sistemas de aprendizaje mutuo entre los países que son más parecidos.

3.4. La rendición de cuentas y el control

No se observa un proceso de convergencia entre los países miembros de la OCDE en lo que se refiere a las técnicas de control y rendición de cuentas utilizadas en el sector público. Estos sistemas complementan el marco constitucional de cada país. Las diferencias constitucionales más relevantes residen en la influencia relativa de cada uno de los poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, y la relación de éstos con los sistemas de control externo. Que el control externo esté localizado en un tribunal de cuentas, el Ministerio de Hacienda, el Parlamento, un auditor general o una oficina auditora depende de las disposiciones normativas supremas. Los procesos y las prioridades de la gestión pública también presentan diferencias. Los países se enfrentan a distintos riesgos provenientes de su propio contexto y cultura. Para ser eficaces, el control y la rendición de cuentas deben calibrar todos estos riesgos. Por ejemplo, no puede utilizarse un método de gestión basado en un fuerte control social cuando el contexto cultural se caracteriza por el clientelismo.

3.5. El rendimiento

Al menos retóricamente, la medición y la mejora del rendimiento del sector público son del interés de todos los países de la OCDE, pero la elección de las medidas concretas depende en gran medida del contexto. Un país que pretende diseñar una estrategia para mejorar el rendimiento global del sistema debiera tener en cuenta varias cuestiones.

Para empezar, es importante definir las características del problema. Por ejemplo, ¿el problema es que la cultura y la estructura del sector público prestan mayor atención a la legalidad y los procedimientos que a los resultados, o su debilidad reside en la dificultad de conseguir que los individuos interioricen

los objetivos corporativos y en su capacidad de motivarlos o de interacción? Las respuestas a estas preguntas determinarán el grado y dirección de las reformas. Si un sistema intenta aplicar un enfoque orientado al rendimiento en la gestión pública, debe tener en cuenta las características de su modelo de control. Para que un enfoque de este tipo funcione, los gestores necesitan libertad para adoptar decisiones de gestión, y los órganos centrales, como el Ministerio de Hacienda, deben confiar en que disponen de herramientas fiables de medición y evaluación. La eficacia y la efectividad de los controles existentes son un buen indicador de que un nivel mayor de autonomía será aprovechado de manera responsable.

4. LECCIONES ESTRATÉGICAS: MEJORAR LA BASE EMPÍRICA

La pregunta entonces es si, dada la naturaleza única de cada sociedad y la importancia del contexto en el diseño de cualquier programa de reforma, el aprendizaje de las experiencias de otros países o el desarrollo de criterios internacionales pueden ser de utilidad o incluso posibles. Sin embargo, existen razones que justifican la transferencia fronteriza de las ideas, las políticas e incluso los diseños.

El intento de establecer principios y criterios internacionales tiene una larga historia. Los principios fundamentales referidos a la protección de los derechos individuales considerados universales vienen articulándose en el Derecho internacional desde el siglo XIX. Una historia prácticamente igual de larga tienen las normas de aplicación universal en otras áreas como el Derecho del mar. Con el proceso de globalización, el volumen y el alcance de la normativización internacional crecen a un ritmo cada vez mayor —siendo una actividad importante de organizaciones como la OCDE—. También existen principios de gobierno más generales comunes a muchos países y que en algunos de ellos están codificados en normas y prácticas de buena conducta. Existe un elevado consenso entre los países miembros de la OCDE respecto a la importancia de la Administración abierta, independientemente del contexto nacional. Los países de la OCDE tienden de forma creciente a codificar y publicar información nacional e internacional en determinadas áreas, tales como las variables macroecónomicas, las estadísticas nacionales y la política fiscal. Con la extensión del proceso de globalización, aumentará la gama de principios y normas internacionales referidos a la gestión pública. La OCDE tiene un papel que desempeñar en la gestación de esos acuerdos mediante la elaboración de directrices sobre conflictos de interés, transparencia presupuestaria, etc., que seguirá creciendo con el tiempo.

El enfoque del «modelo a seguir» o *the best practice* —intento de mejorar emulando las técnicas que han sido utilizadas por otros con éxito— también ha

favorecido la difusión de normas y procedimientos a nivel internacional. Es una idea atractiva, en parte porque es fácil y barata de aplicar. Ha tenido especial relevancia en áreas como la fabricación, donde pueden valorarse y compararse procesos similares en distintos países. El enfoque del «modelo a seguir» ha sido un elemento importante de la gestión pública comparada durante todo el periodo de estudio. Determinadas políticas e instrumentos desarrollados en una jurisdicción han sido copiados en otros (por ejemplo, el modelo de la agencia británica *Next Steps* o el de la institución sueca *Ombudsmen* —defensor del pueblo— han sido imitados en muchos otros países). La OCDE publicó los «modelos a seguir» de entre todos los países miembros de la OCDE en una amplia variedad de sectores de la Administración. La debilidad de un enfoque de este tipo reside en que la estructura de las Administraciones públicas puede ser muy diferente y sus elementos son interdependientes. De ahí que la utilidad de introducir una técnica en concreto —pongamos por caso, el complemento de productividad— dependerá en gran medida de la cultura institucional y la calidad de otros factores de gestión y dirección.

Este tipo de imitaciones a veces han tenido éxito y otras no tanto. Normalmente, son útiles cuando los países presentan grandes similitudes; por ejemplo, entre los países nórdicos o entre los países anglosajones. Sin embargo, el interés del intercambio dentro de la OCDE es menor cuando los modelos jurisdiccionales son diferentes. Por ejemplo, en el ámbito de la asistencia internacional al desarrollo ha habido muchos ejemplos de prácticas o procedimientos de países miembros de la OCDE transferidos a jurisdicciones de diverso tipo y en una fase de desarrollo diferente. A veces, estas transferencias han resultado ser traumáticas y han provocado reacciones negativas adversas de muchos profesionales.

El aspecto más problemático de la transferencia del «modelo a seguir» no lo constituye el principio de aprendizaje mutuo, sino la «unidad de cambio». La transferencia de un procedimiento específico depende de la similitud de los dos marcos organizativos. En una institución bien gestionada y administrada, los complementos de productividad pueden fortalecer la interiorización de los fines colectivos. Sin embargo, en una institución politizada, no transparente y jerárquica pueden tener consecuencias negativas. La transferencia será más valiosa cuando el intercambio no sea de una técnica específica concreta, sino del conocimiento de la dinámica de una institución que funciona satisfactoriamente.

Un último problema reside en la posibilidad de que al imitar el «modelo a seguir» se descuide la definición del problema y se aplique con carácter universal el remedio considerado el mejor. Como ya se ha mencionado anteriormente, la aplicación de un nuevo procedimiento, estructura o técnica de gestión debería estar precedida de un análisis en profundidad del problema que quiere resolverse y del resultado que se desea.

Es más factible el aprendizaje entre distintas jurisdicciones en términos de sistemas que de instrumentos. El análisis sistémico permite que aquellos implicados puedan considerar la viabilidad de una propuesta para un sistema, identificar las diferencias entre sistemas y evitar la puesta en práctica de procedimientos que no funcionarían.

Un área donde el aprendizaje sistémico ha tenido éxito ha sido en la elaboración de los presupuestos nacionales y, en particular, en la evolución de los países de la OCDE hacia una elaboración del presupuesto de los niveles de desagregación generales a los concretos *(top-down budgeting).* Los principios de un buen presupuesto son aplicables sea cual sea el contexto nacional porque las políticas presupuestarias son de gran interés para los mercados internacionales y los gobiernos necesitan presentar sus políticas de manera creíble. Además, la elaboración del presupuesto abarca determinadas áreas donde existen principios acordados a nivel internacional, como es el caso de la información estadística, la rendición de cuentas o la transparencia.

Una variación del «modelo a seguir» es la adopción de políticas definidas *a priori*. Si el «modelo a seguir» intenta establecer generalizaciones a partir del éxito probado de una técnica, este otro enfoque defiende que cuando una técnica se sustenta en principios científicos rigurosos puede ser aplicada con carácter universal. Ciertas ideas provenientes del Neoinstitucionalismo Económico llegaron a la Administración pública —como la separación de los órganos responsables de la elaboración de las políticas y de su implantación de acuerdo con la teoría de la acción—. La ventaja de este enfoque es su bajo coste y su, al menos aparente, elevado rigor intelectual. Los principales inconvenientes son que la técnica puede no haber sido probada previamente, que ofrece pocas pautas para la puesta en práctica de la misma (¿el gobierno debería tener dos organismos/agencias o cien?) y que, en ocasiones, puede requerir encontrar el equilibrio adecuado entre varios principios contradictorios. Las políticas de gestión *a priori* se comercializan y adoptan como si no fueran dependientes del contexto cuando, en realidad, suelen serlo.

Los relativistas pueden decir que cada sistema de gestión pública es único por su historia, cultura y circunstancias y que las mejoras sólo pueden gestarse en casa. Existen ciertas áreas donde esta perspectiva es justificable. Allí donde la influencia social y cultural es muy importante, por ejemplo en el área de transición entre el espacio político y el administrativo, suele ser más difícil aislar el factor determinante —y, en este caso, casi imposible reproducirlo en otro lugar—. Éste no es un terreno donde aplicar directamente técnicas y procedimientos prestados. Aunque el principio de profesionalidad en el asesoramiento a los políticos es ampliamente compartido, implantarlo a nivel local depende en gran medida de factores informales. En cualquier caso, el relativismo es insostenible como proposición general y, a veces, se abusa de él para defenderse

frente a la aplicación de normas y principios internacionales ampliamente consolidados.

4.1. Mejorar el aprendizaje mutuo a nivel internacional

Una cuestión muy importante para la Comisión de Gobernanza Pública de la OCDE es saber en qué medida son transferibles las políticas de gestión pública. Este apartado analiza ciertas consideraciones que contribuyen a la definición de un marco sobre el que hacer valoraciones de este tipo.

Se da por sentado que para asuntos que ya se rigen por principios aceptados internacionalmente, o que lo harán en breve, la dependencia contextual es baja. Los problemas de contexto surgen en la práctica a la hora de aplicar el principio. Por ejemplo, puede estar generalmente aceptado que los partidos políticos se financien de tal manera que no sean vulnerables a influencias no deseadas, pero la elección entre prohibir la financiación mediante fondos privados o hacer más transparentes todas las donaciones depende del contexto.

La imitación del «modelo a seguir» sólo resulta conveniente en circunstancias similares. Los principios generales y el conocimiento de la dinámica de los sistemas de gobernanza y gestión son transferibles en mayor medida. La elección entre un planteamiento sistémico o pragmático de la reforma del sector público exige un examen previo de las causas de la situación actual, un análisis de los principales cambios de comportamiento deseados y el desarrollo de un plan integrado de las medidas que han de ponerse en práctica para conseguirlos. Los procesos de reforma que seleccionan instrumentos de reforma sin diagnosticar previamente el problema subyacente tienen una probabilidad elevada de fracasar.

Todos los instrumentos de gestión pública necesitan ser probados en un contexto similar a aquel donde van a ser implantados, incluso los definidos *a priori*. La evaluación de tales instrumentos suele ser costosa y difícil, pero, dado que los instrumentos una vez puestos en práctica suelen perdurar, los beneficios netos pueden ser positivos.

El análisis de las dinámicas del sistema de gestión pública de un país puede complementarse con el estudio de otros países que presentan similitudes en un área en concreto. A la hora de valorar el grado de similitud entre sistemas, este estudio considera que son importantes las siguientes áreas —cada una de las cuales sería como una línea continua, de la que sólo se mencionan los valores extremos—:

- gestión y dirección de los recursos humanos de manera colectiva o individualizada (a nivel nacional y en la Administración);

- cultura nacional unificada o diversa;
- riesgo alto o bajo de cumplimiento (a nivel nacional y en la Administración);
- gestión centralizada o delegada;
- función pública con mucho o con poco prestigio;
- controles predominantes *a priori* o *a posteriori;*
- control parlamentario fuerte o débil;
- cultura administrativa abierta o reservada (incluyendo el nivel de rendición de cuentas);
- agencias y organismos autónomos unificados o dispersos;
- sindicalización fuerte o débil;
- relaciones laborales de colaboración o confrontación (a nivel nacional y en la Administración);
- sistema de empleo público de carrera o de puesto;
- tendencia alta o baja a utilizar mecanismos de mercado y agentes privados.

Los resultados de esta investigación han puesto de manifiesto que la posición de un sistema en concreto a lo largo de esta serie de valores continuos genera dinámicas diferentes en los procesos de gestión pública. La primera tentativa para gestionar la transferencia de conocimiento a través de contextos nacionales diversos puede ser agrupar a los países geográfica o históricamente. Sin embargo, también puede tener sus inconvenientes ya que se subestimarían diferencias entre países culturalmente similares y no se alcanzaría el potencial ofrecido por la gestión pública comparada. De la lista de criterios enumerados anteriormente, podría haber más similitudes entre Japón y Francia, por ejemplo, que entre Francia e Italia. Conocer cómo estos factores influyen en los diferentes escenarios nacionales es una fuente potencialmente rica de aprendizaje mutuo. El desarrollo de este enfoque será objeto de futuros trabajos.

5. CONCLUSIÓN

En estos veinte años de reforma, los países miembros de la OCDE han experimentado cambios significativos en la gestión del sector público. En comparación con hace dos décadas, hoy en día el gobierno y la Administración de la mayoría de los países de la OCDE son más transparentes, accesibles, descentralizados, eficientes y están más preocupados por el ciudadano y el rendimiento. Además, el modo de intervención de los poderes públicos ha variado considerablemente de la prestación directa de los servicios a la regulación de los mercados.

Sin embargo, no debería sobredimensionarse la magnitud de estas transformaciones. El ritmo y alcance de la reforma van desde el cambio brusco experimentado en Finlandia a principios de los años noventa al ritmo lento e incremental de las transformaciones en Francia. La crisis fiscal, generalmente pero no siempre, ha disparado las reformas. Los países candidatos de Europa Central y Oriental introdujeron los cambios para poder cumplir los requisitos de ingreso en la Unión Europea. La iniciativa de modernización más reciente en Holanda surgió como reacción a una serie de tensiones políticas y sociales. Tanto el planteamiento como los objetivos y los propios cambios han diferido de unos casos a otros, y van desde la transformación del conjunto del gobierno y la Administración hasta meros apaños de carácter marginal.

Las reformas han producido beneficios positivos. Sin embargo, muchos países no han visto cumplidas las expectativas o han padecido consecuencias imprevistas tales como algunos efectos negativos sobre la capacidad y los valores esenciales de la gobernanza. El proceso de cambio también ha puesto de manifiesto que las disposiciones administrativas están intrínsecamente unidas a instituciones superiores de gobernanza y que los cambios de gestión que afectan al papel del Estado pueden ser profundamente políticos. Por orden ascendente de importancia para la gobernanza, están los valores de capacidad de respuesta, responsabilidad y legitimidad. Los responsables de la política de gestión pública necesitan ser conscientes del impacto en los tres niveles.

Las experiencias de los países de la OCDE muestran que los mismos instrumentos o técnicas de reforma pueden funcionar de manera muy diferente dependiendo del contexto de cada país y producir resultados diversos. Además, las técnicas de gestión utilizadas y desarrolladas en el sector privado han probado ser problemáticas cuando han sido aplicadas en el sector público.

No existe una solución única genérica para resolver todos los problemas de la Administración pública. Cada país parte de una posición distinta, su contexto nacional es único y se enfrenta a problemas diferentes. Así pues, la moderni-

zación no consiste únicamente en aplicar las nuevas técnicas e instrumentos que pueden transferirse fácilmente de un país a otro, porque se estaría pasando por alto la complejidad de la reforma del sector público y el hecho de que no se parte de cero, sino que se van a aplicar medidas en un sistema concreto, con sus propias instituciones, reglas, valores culturales, incentivos y relaciones, todo ello con dimensiones formales e informales.

La principal lección que podemos sacar de este estudio es que la modernización depende del contexto: la naturaleza del problema y la solución al mismo están muy influidas por el contexto nacional de cada país. El diseño de estrategias de reforma debe calibrar los riesgos específicos y las dinámicas del sistema de Administración nacional, y adoptar un planteamiento global para el conjunto del gobierno y la Administración.

El pensamiento tradicional sobre la reforma del sector público a menudo ha considerado la política, las personas, el dinero y las organizaciones como si fueran elementos independientes de la gestión pública. Este estudio ha dejado claro que están estrechamente vinculados. Es importante que las estrategias de reforma tengan en cuenta el carácter dependiente de estos elementos del Estado, lo que puede reducir tensiones y contradicciones en las acciones reformistas.

Además, a la hora de diseñar nuevas estrategias de reforma es necesario analizar en profundidad los problemas a los que van dirigidas y los resultados que se persiguen. También es importante la realización de evaluaciones honestas e independientes del progreso que se va realizando. Con demasiada frecuencia, los países imponen una reforma sobre otra sin evaluar los resultados ni los efectos de las actuaciones anteriores.

La reforma exige atención, movilización de recursos, incentivos y persistencia. La elaboración de una estrategia de modernización conlleva comprender la naturaleza de los problemas y diseñar soluciones que puedan aplicarse dado un contexto nacional determinado. El éxito de la reforma depende también de que la estrategia consiga incluir el programa reformista en la agenda política y obtenga, y conserve, el apoyo de aquellos que tienen que implantar las nuevas iniciativas y hacer que funcionen.

La modernización: el camino a seguir

Hace veinte años, algunos impulsores de la reforma del sector público querían sustituir o reestructurar una serie de instituciones que consideraban anticuadas. Otros se resistían por su temor a que los conceptos económicos y comerciales se impusieran en el sector público en detrimento del interés colectivo. Los representantes de los distintos países comenzaron a posicionarse a favor o en contra de las reformas. Los facultativos empezaron a experimentar con los nuevos enfoques.

En el año 2005 una nueva perspectiva se abrió camino. Estos dos puntos de vista eran válidos en cierto modo, pero el motor del cambio no lo constituían las nuevas nociones y conceptos de gestión pública. El impulso modernizador provenía del progreso tecnológico, social, político y económico de la segunda mitad del siglo XX, que obligó a los gobiernos de todo el mundo a adaptarse a los nuevos problemas, las nuevas competencias y la nueva relación entre el Estado y los ciudadanos*. Era necesario aportar nuevas ideas al campo de la gestión pública. Era incluso más importante incorporarlas dentro de las instituciones y los valores esenciales que conforman la arquitectura estatal de los países miembros de la OCDE.

Resultados sobre las estrategias

Para contribuir a que los países sigan avanzando, este estudio identifica algunas áreas de atención en el diseño e implantación de la política de gestión pública:

- La importancia política de la gestión pública ha mejorado en estos veinte años. Esto es positivo si existe una continuidad en el liderazgo para llevar a cabo cambios difíciles. Sin embargo, existe el peligro de politizar decisiones y acuerdos que deberían tomarse considerándose la acción del gobierno a largo plazo, o de adoptar soluciones a corto plazo políticamente atractivas pero ineficaces a la hora de resolver problemas muy arraigados.

- No existe una línea de división clara entre gobernanza y Administración pública —cualquier cambio administrativo significativo tiene consecuencias para la gobernanza—. Hay una jerarquía de estas consecuencias que, en orden ascendente de importancia, sería la capacidad de respuesta, la responsabilidad y la legitimidad.

- Hay que diseñar y modificar las políticas de gestión pública desde una perspectiva global del conjunto del gobierno y la Administración. Adquirir el conocimiento sobre posibles instrumentos nuevos de gestión pública es algo relativamente fácil. Mucho más difícil es crear la capacidad de entender el contexto social y administrativo en la medida necesaria para que los cambios sean efectivos.

* El análisis magistral de POLLITT y BOUCKAERT (2004) concluye que «un elemento fundamental de una estrategia de reforma exitosa es que debería crear y mantener las condiciones en las que puedan prosperar las pequeñas mejoras —muchas de ellas imprevistas».

La modernización: el camino a seguir (continuación)

- Una particularidad del periodo de reforma ha sido el conjunto de medidas que, de manera individual y en su globalidad, adaptan la estructura administrativa, los procedimientos y los servicios a las necesidades de grupos e individuos concretos. De este modo, la prestación del servicio se aleja del control central, creándose una circunscripción micropolítica a favor del servicio que puede ser un problema a la hora de reducirlo o suspenderlo. Los poderes públicos tendrán que responder a las nuevas necesidades desviando recursos de los servicios existentes a los nuevos. El dar respuesta a una opinión pública organizada puede hacer de la reasignación de recursos un proceso difícil a medio plazo.
- Las estrategias para persuadir a los ciudadanos de la necesidad de reducir el gasto han otorgado una impronta muy ideológica a las reformas *big bang*. La retórica del cambio puede ser excesivamente crítica con la gestión pública existente y demasiado optimista con respecto a la potencialidad de los nuevos instrumentos. Dado que la necesidad de redistribuir las asignaciones presupuestarias periódicamente no está disminuyendo, convendría despolitizar estos ajustes.
- Los objetivos del sector público moderno sólo podrán cumplirse si las agencias y su personal interiorizan la motivación, los valores y la disciplina necesarios. La modificación de los instrumentos no produce una variación automática de la conducta. Hay que invertir en el desarrollo de la capacidad de gestión del Estado práctica y teórica.
- Un subproducto del proceso de reforma ha sido una terminología de gestión pública diseñada para la persuasión más que para el análisis, lo que propicia el énfasis en los instrumentos y una tendencia a dar bandazos de reforma en reforma. La capacidad de adaptación del gobierno y la Administración se reforzaría con análisis y evaluaciones rigurosos, sin menospreciar la necesidad de persuasión para poder poner en práctica el cambio.
- Aunque todos los países del área de la OCDE están sometidos al mismo tipo de presiones, la manera de responder a las mismas ha sido diferente según el contexto nacional. El aprendizaje mutuo es más importante que nunca, pero no es de mucha utilidad imitar sin más las técnicas de gestión utilizadas por los demás. Se necesitan mejores instrumentos para analizar las dinámicas y las prioridades distintivas de la estructura administrativa pública de cada país, y mejores hipótesis para una intervención adecuada. El conocimiento internacional sobre gestión pública aumentaría si se prestara mayor atención a las dinámicas sistémicas que a los instrumentos, y si existiera una base empírica mayor para corroborar casos de éxito y fracaso.

Resultados sobre los instrumentos clave de la política de gestión pública

- La privatización, el giro de la prestación del servicio a la regulación, la creación de mercados y la contratación de servicios son instrumentos básicos de la Administración moderna para dar respuesta a las nuevas necesidades y capacidades de los ciudadanos. Si estos instrumentos son apropiados en un caso concreto debería decidirse no como una cuestión de principio general, sino teniendo en cuenta los beneficios y los riesgos para ese área específica de actuación, y los intereses públicos y colectivos a largo plazo de esa sociedad.

La modernización: el camino a seguir (continuación)

- El proceso presupuestario se ha convertido en un instrumento estratégico clave para la reasignación de recursos y en la plataforma de los cambios de gestión. La necesidad de reasignar fondos a servicios nuevos requiere un proceso riguroso de elaboración del presupuesto de los niveles de desagregación generales a los concretos. Aunque los poderes públicos preferirían que la reasignación de recursos se llevara a cabo sin contratiempos y a su debido tiempo, se ha observado que estos cambios suceden de forma estocástica, interrumpiéndose su estabilidad con episodios políticamente dramáticos de reforma y reajuste. Estos periodos de reajuste favorecen la entrada de nociones e ideas nuevas en el sistema.
- En todos los ámbitos de la gestión pública, la motivación, los valores y la actitud de los individuos son más importantes que los sistemas formales. Las estrategias para reformar los sistemas de control y responsabilidad deben tener en cuenta este hecho si no quieren fracasar. La gestión orientada al rendimiento puede, y debería, permitir una relajación de los controles de insumos y procedimientos, no porque la planificación y la información del rendimiento se conviertan en el mecanismo de control, sino porque los controles formales pueden ser parcialmente reemplazados por controles sociales a medida que el personal interioriza los objetivos institucionales. El coste de esto es que los altos cargos deben prestar más atención a las cuestiones de dirección que lo que era necesario en la burocracia tradicional.
- La adaptación de los sistemas de empleo público es de vital importancia. Aunque los países tiendan a favorecer un modelo más individualista (sistemas de puesto) o uno más colectivo (sistemas de carrera), en la práctica la mayoría de los países han recurrido a ambos sistemas para dar respuesta a sus necesidades particulares. Generalmente, estos cambios se han hecho de manera fragmentada y poco sistemática, poniendo en peligro la coherencia global de los sistemas de empleo público. Los dos sistemas tienen ventajas diferentes, todas ellas deseables en la Administración pública moderna. El mayor reto es saber combinarlos para garantizar la coherencia del sistema de gestión pública.
- La selección, la dirección y el desarrollo de los altos cargos, así como su obligación de rendir cuentas, han sido considerados cuestiones prioritarias en una gran variedad de países. El «liderazgo» es una cualidad imprescindible para dirigir el cambio, inspirar al personal, mejorar el rendimiento y reforzar los valores. Existe algo de conflicto entre varios de estos objetivos y los gobiernos necesitan tener claro cuáles son sus prioridades específicas.
- La orientación de la gestión hacia el rendimiento tiene visos de perdurar. Las sociedades actuales son demasiado complejas para gestionarse exclusivamente mediante normas de recursos y procedimientos y una cultura inspirada en lo público. Sin embargo, con frecuencia se ha sobredimensionado el potencial de los planteamientos orientados al rendimiento para poder cambiar la conducta y la cultura y se han subestimado las limitaciones de los objetivos y resultados de rendimiento en el proceso de gestión pública. La información sobre el rendimiento y su fiscalización externa todavía están en vías de desarrollo —la mayor parte de la información del rendimiento que se facilita a los parlamentarios y al público en general adolece de verificación independiente—. Gran parte de la información que se proporciona a los parlamentarios no es utilizada por los mismos.

La modernización: el camino a seguir (continuación)

- El rendimiento, aunque es importante, no es la única preocupación del gobierno. La Administración tiene una capacidad de atención limitada, y un énfasis excesivo en los resultados pueden distraer la atención de otros valores esenciales de la gobernanza, como la equidad.

- Un creciente número de países atribuyen la responsabilidad a los individuos más que a los grupos u organizaciones, lo cual suele funcionar bien en el caso de áreas sencillas del sector público. Para las áreas de actuación más complejas es más difícil determinar la responsabilidad individual de políticas que tienen que llevarse a cabo de manera colectiva y cooperativa, y en las que es muy difícil aislar el impacto de las acciones individuales. Se trata de la elección de Hobson entre la individualización de la responsabilidad, que puede descuidar el fin último de la política y desalentar el trabajo en equipo, y la colectivización de la responsabilidad, que dificulta la asignación individual de recompensas o ganancias.

- Los poderes públicos deben continuar adaptando sus estructuras de manera pertinente. La tendencia tradicional en muchos Estados de asumir la configuración estructural como dada será difícil de mantener de ahora en adelante. No obstante, el cambio estructural crea serias discontinuidades y debería considerarse sólo cuando las soluciones de gestión sean exhaustivas. Es necesario un planteamiento global del conjunto del gobierno y la Administración para entender cómo se relacionan las estructuras y los intereses generales, y se necesitan normas y procedimientos de control democrático de todos los órganos de gobierno.

Las expectativas y demandas ciudadanas están aumentando, no disminuyendo: los ciudadanos quieren una Administración más abierta, un servicio público de mayor calidad, soluciones para problemas más complejos y la garantía de los derechos sociales existentes. Las reformas del sector público en los últimos veinte años han mejorado ostensiblemente la eficiencia, pero los gobiernos de los países de la OCDE se enfrentan ahora al desafío mayor de conseguir nuevos incrementos de eficiencia que les permitan financiar estas demandas crecientes de los ciudadanos en el siglo XXI. En los próximos veinte años, los responsables de las políticas públicas se van a enfrentar a decisiones políticas difíciles. Dado que la mayoría de los gobiernos no pueden incrementar su participación en la economía, en algunos países la presión se trasladará a los programas de prestaciones sociales. Estas nuevas demandas sobre los responsables de los sistemas de gestión pública requerirán el liderazgo de directivos con una mayor capacidad política, gestora y técnica, que piensen y planifiquen colectivamente y que sepan trabajar en colaboración con otros actores.

ANEXOS

ANEXO A

Tabla A.1. Porcentaje del empleo público sobre el empleo total

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Australia (1)	20,8	20,5	19,9	19,6	18,3	17,9	17,5	16,4	15,9	15,6	15,2	15,2
Austria (2)	12,4	12,3	12,3	12,3	12,1	12,0	12,0	11,4	11,4	11,3	11,2	
Canadá (3)	18,7	18,9	19,0	18,7	18,3	18,0	17,3	16,7	16,3	16,0	15,8	15,7
República Checa (4)								14,4	14,2	13,9		
Dinamarca (2)								22,6	22,8	22,6	22,6	23,1
Finlandia (3)	22,4	22,7	22,3	21,3	21,4	20,9	21,3	21,8	21,6	21,0	20,8	20,8
Francia								18,1	18,3	18,3		
Alemania		13,3	13,2	12,8	12,5	12,2	11,9	11,6	11,3	11,0	10,7	
Grecia								6,4	6,1			
Hungría								20,4	20,5	19,5	19,2	19,3
Irlanda	15,2	15,2	15,3	15,1	15,1	15,0	14,6	14,4	14,0	13,9	14,1	
Italia								13,4	13,5	13,2		
Luxemburgo	8,8	8,8	8,7	7,5	7,4	7,3	7,2	7,5	7,1	7,0	6,9	6,7
Países Bajos							10,4	10,5	10,5	10,4	10,5	
Nueva Zelanda		14,6	13,8	13,7	13,5	12,6	12,4	11,8	11,9	12,2	11,6	11,8
Noruega										5,7	5,7	
Polonia (2)					12,2	12,3	12,4	12,5	12,6	12,8	12,4	
España	11,8	11,4	11,4	11,6	11,6	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	11,2	12,0
Turquía								8,9	8,8	9,1	10,0	
Estados Unidos	14,1	14,1	14,1	14,1	14,1	14,0	14,0	13,8	13,9	13,9	14,1	

(1) El empleo público no incluye las fuerzas armadas.
(2) Los datos de empleo público están calculados en jornada equivalente a tiempo completo.
(3) El empleo público no incluye las empresas públicas.
(4) El empleo público no incluye las fuerzas armadas ni la policía.

Fuentes: *Labour Force: OECD Labour Force Statistics*, 2002; *Public Employment: OECD Public Management Service*, 2002. Copyright OECD 2002. Todos los derechos reservados.

ANEXO B

Tabla B.1. Inversiones públicas totales (porcentaje del PIB, valor nominal)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Australia	40,3	38,9	36,3	35,5	36,2	37,8	39,6	39,7	39,1	39,1	38,2	37,1	36,8	35,7	35,6	37,1	36,3	36,4	36,2	36,2
Austria	55,8	56,1	55,2	53,6	53,1	54,2	54,9	57,9	57,4	57,1	56,6	53,9	54,0	54,0	52,3	51,6	51,3	51,2	50,5	50,2
Bélgica	58,9	57,0	55,1	53,4	53,4	54,4	54,7	55,7	53,4	52,9	53,0	51,4	50,7	50,1	49,4	49,5	50,5	51,4	49,9	50,0
Canadá	47,5	46,1	45,4	45,8	48,8	52,3	53,3	52,2	49,7	48,5	46,6	44,3	44,4	42,5	41,0	41,4	40,6	40,1	40,1	39,9
República Checa (a)	..	..	..	..	..	..	48,0	69,9	50,4	57,2	45,5	45,0	46,0	45,9	46,1	47,3	49,9	50,8	50,6	50,2
Dinamarca	53,3	55,0	57,2	57,3	57,0	57,8	59,0	61,7	61,6	60,3	59,8	58,0	57,6	56,3	54,9	55,3	55,8	56,1	55,7	54,7
Finlandia	47,9	48,5	47,0	45,2	48,6	57,7	63,0	64,2	62,9	59,6	59,7	56,4	52,8	52,1	49,1	49,2	50,1	50,6	50,9	50,2
Francia	52,7	51,9	51,4	50,4	50,7	51,5	53,0	55,3	54,9	55,1	55,4	54,9	53,7	53,5	52,5	52,5	53,4	54,5	53,8	53,4
Alemania (b)	45,4	45,8	45,3	44,0	44,5	47,1	48,1	49,3	49,0	49,4	50,3	49,3	48,8	48,7	45,7	48,3	48,5	48,9	48,2	47,1
Grecia	45,2	45,1	44,0	45,4	50,2	46,7	49,4	52,0	49,9	51,0	49,2	47,8	47,8	47,6	49,9	47,8	46,8	47,2	47,4	47,1
Hungría	..	..	..	..	..	56,7	60,3	59,8	63,4	56,9	53,9	51,8	52,8	50,0	48,0	48,5	53,4	50,1	50,6	49,9
Islandia	40,6	37,5	42,6	45,2	42,4	43,8	44,7	44,6	44,4	43,8	43,3	41,7	42,4	43,5	43,2	44,1	46,2	47,9	46,5	45,3
Irlanda	53,7	52,1	48,6	42,2	43,3	44,9	45,3	45,1	44,4	41,5	39,6	37,2	35,0	34,6	32,1	33,8	33,3	35,2	35,8	35,8
Italia	51,4	50,8	51,5	52,8	54,4	55,5	56,7	57,7	54,5	53,4	53,2	51,1	49,9	48,9	46,9	48,7	48,0	48,9	48,7	49,0
Japón (c)	31,0	31,5	30,9	30,2	31,7	31,5	32,5	34,2	34,8	35,8	36,3	35,1	36,1	37,7	38,2	37,7	38,2	37,7	36,9	36,6
Corea	18,0	17,1	17,1	18,0	18,5	19,6	20,7	20,2	19,8	19,5	20,5	21,2	23,5	22,5	22,0	24,0	22,2	24,3	24,2	23,9
Luxemburgo	..	..	..	..	43,2	44,4	46,0	45,7	44,5	45,5	45,6	43,3	42,0	41,3	38,5	39,1	44,3	46,9	46,6	47,2
Países Bajos (d)	56,9	58,4	56,6	54,5	54,8	54,8	55,8	56,0	53,6	51,4	49,6	48,2	47,2	46,9	45,3	46,6	47,5	48,9	47,7	46,9
Nueva Zelanda	..	53,6	52,7	52,0	53,3	51,5	49,5	46,0	43,0	41,9	41,0	41,6	42,9	41,4	40,2	39,0	38,6	38,5	38,7	38,5
Noruega	48,3	50,5	52,6	52,2	52,8	54,9	56,3	55,1	54,1	51,6	49,2	47,3	49,7	48,3	43,4	44,8	47,6	48,4	47,6	47,6
Polonia	..	..	..	..	..	49,9	51,4	50,8	46,1	49,4	48,7	48,1	46,4	46,1	44,5	45,3	45,9	46,2	46,6	46,0

Tabla B.1. Inversiones públicas totales (porcentaje del PIB, valor nominal) (continuación)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Portugal	41,3	40,0	38,5	38,8	42,1	45,1	46,2	47,8	46,0	45,0	45,8	44,8	44,1	45,3	45,2	46,3	46,1	47,9	47,0	46,2
República Eslovaca	..	..	..	..	..	..	..	..	57,8	54,1	61,5	65,0	61,9	59,2	63,6	54,3	49,5	46,6	44,7	43,4
España	42,6	41,0	40,9	42,2	43,4	44,9	45,9	49,4	47,3	45,0	43,7	41,8	41,4	40,2	40,0	39,6	39,9	39,5	39,3	39,1
Suecia	63,3	59,5	59,9	59,8	60,7	62,7	67,6	72,9	70,9	67,6	65,2	62,9	60,7	60,3	57,3	57,0	58,2	58,2	58,3	57,9
Reino Unido	45,6	43,6	41,1	40,5	42,2	44,0	45,7	45,7	45,0	44,6	42,7	41,0	39,8	39,2	37,0	40,3	40,9	42,6	42,6	43,3
Estados Unidos (e)	36,9	36,7	35,9	35,7	36,6	37,4	38,1	37,5	36,6	36,5	36,1	34,9	34,2	33,8	33,7	34,6	35,3	35,7	35,2	35,2
Zona Euro	49,3	48,9	48,5	47,9	48,7	50,1	51,3	53,0	51,8	51,4	51,5	50,2	49,3	48,9	47,1	48,1	48,3	49,0	48,4	47,9
Total OCDE	40,5	40,2	39,5	39,2	40,1	41,4	42,5	43,1	42,1	42,1	41,7	40,5	40,1	39,8	39,0	39,9	40,3	40,7	40,3	40,1

(a) Los datos de 1993 y 1995 reflejan la privatización de empresas públicas a gran escala. Desde 2003 en adelante las proyecciones están basados en datos del GPS.
(b) Las inversiones de 1995 son netas de la deuda histórica asumida ese año.
(c) Las inversiones de 1998 serían 5,3 puntos porcentuales del PIB superiores si se tuviera en cuenta la deuda asumida por el gobierno de la «sociedad de liquidación del ferrocarril japonés» y de la «cuenta especial del bosque nacional». Las inversiones de 2000 incluyen las transferencias de capital de la Compañía de Seguros de Depósitos.
(d) Las inversiones de 1995 serían 4,9 puntos porcentuales del PIB superiores si se tuvieran en cuenta las transferencias de capital al Instituto de la Vivienda para pagar el alquiler de personas con escasos recursos.
(e) Estos datos incluyen las inversiones netas de los beneficios de explotación de las empresas públicas.

Nota: Las inversiones públicas totales son la suma de las inversiones corrientes y las de capital. Los datos se refieren al gobierno y la Administración pública, esto es, la consolidación de las cuentas del gobierno central, local y la seguridad social. Los ingresos derivados de la venta de licencias de teléfonos móviles se registran como inversiones de capital negativas en algunos países.
Véase *OECD Economic Outlook.* Sources and Methods: *www.oecd.org/eco/sources-and-methods.*

Fuente: OECD Economic Outlook, vol. 2004/1, n.º 75, junio 2004.

ANEXO C

Tabla C.1. Recomendaciones y Directrices de la OCDE para una Administración abierta

Dimensiones de apertura	Recomendaciones del Consejo de la OCDE	Directrices y catálogos de la OCDE
Transparencia	• Recomendación de 1998 para Mejorar la Conducta Ética en el Servicio Público; Principios para la Gestión de la Ética en el Sector Público (§ 6) [*Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service including the Principles for Managing Ethics in the Public Sector*] • Informe Ministerial de 1997 sobre la Reforma Reguladora (§ 3) [*Ministerial Report on Regulatory Reform*] • Recomendación de 1995 para Mejorar la Calidad de la Regulación Pública (§ 8) [*Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*]	• El «modelo a seguir» en Transparencia Presupuestaria (2001) (§ 3.4) [*Best Practices for Budget Transparency*] • Principios rectores para incorporar a los ciudadanos al proceso de adopción de decisiones (2001) (§ 2 y 8) [*Guiding Principles for Engaging Citizens in Policy-making*]
Accesibilidad		• Principios rectores para una buena E-Administración (2003) (§ 5 y 6) [*Guiding Principles for Successful E-Government*] • Principios rectores para incorporar a los ciudadanos al proceso de adopción de decisiones (2001) (§ 5) [*Guiding Principles for Engaging Citizens in Policy-making*]
Receptividad	• Recomendación de 2003 sobre las Directrices para Gestionar los Conflictos de Interés en el Servicio Público (§ 2.4.1.b) [*Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*] • Recomendación de 1995 para mejorar la Calidad de la Regulación Pública (§ 9) [*Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*]	• Principios rectores para una buena E-Administración (2003) (§ 7) [*Guiding Principles for Successful E-Government*] • Principios rectores para una Consulta Pública *Online* satisfactoria (2003) (§ 2 y 7) [*Guiding Principles for Successful Online Consultation*] • Directrices sobre el «modelo a seguir» en el cobro al usuario por los servicios públicos (1998) [*Best Practices Guidelines for User Charging for Government Services*] • Directrices sobre el «modelo a seguir» en la evaluación (1998) [*Best Practices Guidelines for Evaluation*]

ANEXO D

Tabla D.1. Legislación y otras medidas administrativas para una Administración abierta (*)

País	Ley sobre el Acceso a la Información y los Documentos	Ley sobre el Procedimiento Administrativo	Ley sobre el Defensor del Pueblo (Comisario)	Ley sobre el Derecho a la Intimidad y la Protección de Datos	Ley sobre Datos Electrónicos y Firmas Digitales	E-Administración
Alemania						
Año		1976	1975	1990 (1977)	1997	1999 (1996)
Fecha		25 julio		20 diciembre	13 junio	Noviembre
Título	(No hay una ley general de libertad de información)	Ley de Procedimiento Administrativo	No hay Defensor del Pueblo a nivel federal. Comisión de Peticiones del Parlamento *(Bundestag)*	Ley Federal de Protección de Datos (última enmienda en 2000)	Ley de Firmas Digitales, promulgada como el art. 3 de la Ley de Servicios de Comunicación e Información (última enmienda en 2001)	Programa de Acción «Innovación y Empleo en la Sociedad de la Información del siglo XXI» (Info-2000: El camino de Alemania hacia la Sociedad de la Información)
Australia						
Año	1982	2000 (1977, 1975)	1976	1988	2000; 1999	2000
Fecha				Noviembre	25 noviembre	Abril
Título	Ley de Libertad de Información	Ley de Reforma Administrativa	Ley del Defensor del Pueblo	Ley del Derecho a la Intimidad	Ley de Firmas Digitales; Ley de Transacciones Electrónicas	Estrategia de E-Administración
Austria						
Año	1987	1991	1977	1999 (1987, 1978)	1998	2000 (1997)
Fecha	15 mayo			Diciembre		Primavera
Título	*Auskunftspflichtgesetz*. Obliga a las autoridades federales a responder las preguntas de los ciudadanos —no les otorga el derecho de acceder a los documentos	Ley General de Procedimiento Administrativo	Se crea la figura del Abogado del Pueblo	Ley de Protección de Datos	Ley de Firmas Digitales	Proyecto de Comunicación e Información (Estrategia y Plan de Acción para la Sociedad de la Información)

(*) El año entre paréntesis indica la primera vez que se adoptó una medida legislativa en ese campo. Por ejemplo, 2001 (1978) significa que la legislación vigente fue aprobada en 2001 y que la primera legislación aprobada al respecto data de 1978.

Tabla D.1. Legislación y otras medidas administrativas para una Administración abierta (continuación)

País	Ley sobre el Acceso a la Información y los Documentos	Ley sobre el Procedimiento Administrativo	Ley sobre el Defensor del Pueblo (Comisario)	Ley sobre el Derecho a la Intimidad y la Protección de Datos	Ley sobre Datos Electrónicos y Firmas Digitales	E-Administración
Bélgica						
Año	1994		1995	1992	2001	1997
Fecha	11 abril		22 marzo	8 mayo	9 julio	30 mayo
Título	Ley de Administración Abierta; Ley del Parlamento de Flandes sobre la Naturaleza Pública de la Administración (18 mayo 1999)		Ley Federal del Defensor del Pueblo; Ley del Defensor del Pueblo del Parlamento de Flandes (1998)	Ley sobre la Protección de la Vida Privada en el Tratamiento de Datos Personales	Ley que establece determinadas reglas del marco jurídico para las firmas digitales y los servicios de certificación	Plan de Acción Federal para la Sociedad de la Información; Decreto del Gobierno de Flandes sobre E-Administración (8 diciembre 2000)
Canadá						
Año	1982		1982	1982	2000	2000
Fecha					Abril	25 febrero
Título	Ley de Acceso a la Información		Comisario de Información	Ley del Derecho a la Intimidad	Ley de Protección de Información Personal y Documentos Electrónicos	E-Administración: Servir a los Ciudadanos en un Mundo Digital
Corea						
Año	1996	1996	1994	1999	2001	2002 (1999)
Fecha	31 diciembre	31 diciembre	Abril	8 febrero	27 febrero	Abril
Título	Ley de Revelación de Información por las Agencias Públicas	Ley de Procedimiento Administrativo	Defensor del Pueblo de Corea	Ley de Promoción del Uso del Sistema de Información y de Protección de la Información	Ley de Administración Electrónica; Ley sobre Firmas Digitales	E-Corea: Visión 2006 (Proyecto E-Administración; Cyber-Corea 21)

Tabla D.1. Legislación y otras medidas administrativas para una Administración abierta (continuación)

País	Ley sobre el Acceso a la Información y los Documentos	Ley sobre el Procedimiento Administrativo	Ley sobre el Defensor del Pueblo (Comisario)	Ley sobre el Derecho a la Intimidad y la Protección de Datos	Ley sobre Datos Electrónicos y Firmas Digitales	E-Administración
Dinamarca						
Año	1998 (1993, 1991, 1985, 1970)	1985	(1953)	2000 (1987, 1978)	2000	1999 (1995)
Fecha		Diciembre 1985		Julio	Marzo	Diciembre
Título	Ley de Acceso a los Archivos de la Administración Pública (Leyes n.os 276, 504, 572, 280)	Ley de Procedimiento Administrativo (Ley n.º 571)	En elaboración	Ley de Protección de Datos Personales	Ley de Firmas Digitales	Estrategia de Acción en Tecnología de la Información: «Realinearse con la Sociedad de la Red» (Plan Estratégico de Acción en Tecnología de la Información: «Del Sueño a la Acción»)
España						
Año	1998 (1992)	1999 (1992, 1958)	(1981)	1999 (1992)	2003	2003 (1999)
Fecha	13 julio			13 diciembre	19 diciembre	Diciembre
Título	Ley 29/1998 (Ley 30/1992 de Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común)	Ley de Procedimiento Administrativo	(en la Constitución)	Ley de Datos Personales (Ley de la Regulación del Procesamiento Automático de Datos Personales)	Ley 59/2003, de Firmas Digitales	Plan de Choque para el impulso de la Administración Electrónica (Plan de Inversión Estratégica en Tecnología de la Información)
Estados Unidos						
Año	1996 (1966)	1946		1974	1999; 1997; 1996	2002
Fecha	Octubre				Octubre 1996	17 diciembre
Título	Ley de Libertad de Información Electrónica (Ley de Libertad de Información)	Ley de Procedimiento Administrativo		Ley del Derecho a la Intimidad	Ley de Firmas Digitales; Ley de Seguridad de los Datos Electrónicos; Ley de Libertad de Información Electrónica	Ley de E-Administración (H.R. 2458)

Tabla D.1. Legislación y otras medidas administrativas para una Administración abierta (continuación)

País	Ley sobre el Acceso a la Información y los Documentos	Ley sobre el Procedimiento Administrativo	Ley sobre el Defensor del Pueblo (Comisario)	Ley sobre el Derecho a la Intimidad y la Protección de Datos	Ley sobre Datos Electrónicos y Firmas Digitales	E-Administración
Finlandia						
Año	1999 (1951)	1982	(1919)	1999 (1987)	2000, 1999	1998 (1995)
Fecha					1 enero	Diciembre
Título	Ley de Apertura de las Actividades de la Administración (Ley de Publicidad de Documentos Oficiales)	Ley de Procedimiento Administrativo	En elaboración	Ley de Protección de Datos (Ley de Datos Personales)	Ley sobre Servicios Electrónicos de la Administración; Ley sobre Transacciones Electrónicas	Segunda Estrategia «Calidad de Vida, Conocimiento y Competitividad» («Finlandia hacia la Sociedad de la Información»)
Francia						
Año	1979 (1978)	1979	2000 (1973)	1978	2000	1998
Fecha		11 julio	12 abril	6 enero	29 febrero	Enero
Título	Ley 79-583 (Ley 78-753, de Acceso a los Documentos Administrativos)	Ley sobre la Justificación de las Acciones Administrativas	(Ley 73-6, que establece el Mediador de la República)	Ley de Tratamiento, Archivos de Datos y Libertades Individuales (Ley 1-01-78 sobre Tecnología de la Información, Archivos y Libertades)	Ley 2000-230, sobre Firmas Digitales	Programa de Acción del Gobierno «Prepararse para la Sociedad de la Información» (PAGSI); Programas de Acción de los Ministerios (PAMSI)
Grecia						
Año	2000 (1986)	1999	1997	1997	1998	1999 (1995)
Fecha				Abril		Febrero
Título	Derecho de Acceso a los Documentos Administrativos (Ley 1599/1986, sobre Acceso a la Información)	Ley 2690/1999, Código de Procedimiento Administrativo	Ley 2477/1997, que establece el Defensor del Pueblo	Ley 2472/1997, sobre la Protección de los Individuos en el Tratamiento de Datos Personales Ley 2472/1997	Ley 2672/1998, de Información Electrónica	2.º Libro Blanco «Grecia en la Sociedad de la Información: Estrategia y Acciones» (Libro blanco: «Estrategia Griega para la Sociedad de la Información»)

Tabla D.1. Legislación y otras medidas administrativas para una Administración abierta (continuación)

País	Ley sobre el Acceso a la Información y los Documentos	Ley sobre el Procedimiento Administrativo	Ley sobre el Defensor del Pueblo (Comisario)	Ley sobre el Derecho a la Intimidad y la Protección de Datos	Ley sobre Datos Electrónicos y Firmas Digitales	E-Administración
Hungría						
Año	1992	1991 (1957)	(1990)	1992	2001; 2003	2003
Fecha	(Ley Mixta de Protección de Datos y Libertad de Información)		(en elaboración)	(Ley Mixta de Protección de Datos y Libertad de Información)	29 mayo 2001 24 noviembre 2003	Noviembre
Título	Ley LXIII de 1992, sobre Protección de Datos Personales y Publicación de Datos Personales de Interés Público	Ley XXVI de 1991, sobre Reglas Generales de Procedimiento Administrativo Estatal (Ley IV de 1957)	(Tres Comisarios Parlamentarios para derechos civiles, minorías étnicas y protección de datos)	Ley LXIII de 1992, sobre Protección de Datos Personales y Publicación de Datos Personales de Interés Público	Ley sobre Firmas Digitales; Ley sobre Comunicación Electrónica	Estrategia Húngara de Sociedad de la Información (MITS) 1126/2003 (XII. 12.)
Irlanda						
Año	1997		1980	1988	2000	1999 (1997)
Fecha	21 abril		14 julio		10 julio	Enero
Título	Ley de Libertad de Información, n.º 13		Ley del Defensor del Pueblo	Ley de Protección de Datos	Ley de Comercio Electrónico	Implantar la Sociedad de la Información en Irlanda: Plan de Acción (Sociedad de la Información en Irlanda: Estrategia de Acción)
Islandia						
Año	1996	1993	1988	1989		2004
Fecha				Diciembre		Abril
Título	Ley de Información	Ley Administrativa	Creación de la Oficina del Defensor del Pueblo	Ley de Registro y Utilización de Datos Personales		Recursos para servir a todos: Política del Gobierno de Irlanda sobre la Sociedad de la Información 2004-2007

Tabla D.1. Legislación y otras medidas administrativas para una Administración abierta (continuación)

País	Ley sobre el Acceso a la Información y los Documentos	Ley sobre el Procedimiento Administrativo	Ley sobre el Defensor del Pueblo (Comisario)	Ley sobre el Derecho a la Intimidad y la Protección de Datos	Ley sobre Datos Electrónicos y Firmas Digitales	E-Administración
Italia						
Año	1990	1999 (1990)		1997; 1996	2001; 1997	2000
Fecha	7 agosto			1 enero; 31 diciembre	31 octubre 1997	23 junio
Título	Ley 241, de Acceso a Documentos Administrativos	Ley de Procedimiento Administrativo	No hay un Defensor del Pueblo a nivel nacional (sólo a nivel regional). Desde 1990, la Comisión para el Acceso a los Documentos Administrativos se encarga de la inspección	Ley de Tratamiento de Datos Personales; Ley de la Protección de los Individuos y Otros Sujetos en el Tratamiento de Datos Personales	Ley sobre Datos Electrónicos y Firmas Digitales; Reglamentos sobre Documentos Electrónicos	Plan de Acción sobre E-Administración
Japón						
Año	1999	1994	1984 (1966)	2005	2000	2003 (2001)
Fecha	14 mayo	1 octubre		1 abril	24 mayo	Julio
Título	Ley sobre el Acceso a la Información en manos de la Administración	Ley de Procedimiento Administrativo	No hay un Defensor del Pueblo. La Oficina de Inspección Administrativa (Ley del Consejero Administrativo) funciona como un foro de apelación	Ley de Protección de Información Personal en manos de los Órganos Administrativos	Ley sobre Firmas Electrónicas y Servicios de Certificación	E-Japón: estrategia II 2003 (E-Japón: Programa de Acciones Prioritarias)
Luxemburgo						
Año		1978	2003	1979	1999	2001
Fecha		1 diciembre	22 agosto	Marzo		26 enero
Título		Ley de Procedimiento Administrativo	Ley del Defensor del Pueblo	Ley de 30 de marzo sobre la Identificación de Personas Físicas y Jurídicas por Número; Ley de 31 de marzo sobre el Uso de Datos Nominales en el Tratamiento de Datos	Borrador de Ley sobre Firmas Digitales	E-Luxemburgo

Tabla D.1. Legislación y otras medidas administrativas para una Administración abierta (continuación)

País	Ley sobre el Acceso a la Información y los Documentos	Ley sobre el Procedimiento Administrativo	Ley sobre el Defensor del Pueblo (Comisario)	Ley sobre el Derecho a la Intimidad y la Protección de Datos	Ley sobre Datos Electrónicos y Firmas Digitales	E-Administración
México						
Año	2002	1995	1992		2000	2001
Fecha	Junio	1 junio	23 junio		7 junio	
Título	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información de la Administración Pública	Ley Federal de Procedimiento Administrativo	Ley de la Comisión de Derechos Humanos	No hay una ley específica sobre el Derecho a la Intimidad, está reconocido en la Constitución y en el art. 214 del Código Penal	Ley de Comercio Electrónico (incluye la privacidad, los documentos electrónicos y las firmas digitales)	El Sistema Nacional E-México
Noruega						
Año	1970	1970	1962	2000 (1978)	2001	2002 (1999)
Fecha	19 junio	10 febrero		14 abril	15 junio	Mayo
Título	Ley de Libertad de Información	Ley de Administración Pública	Ley del Defensor Parlamentario para la Administración Pública	Ley n.º 31, sobre el Tratamiento de los Datos Personales (Ley de Registros de Datos Personales)	Ley 2001/81, sobre Firmas Digitales	Plan de Acción E-Noruega 2005 (Plan de Acción E-Administración)
Nueva Zelanda						
Año	1982	2001 (1969)	2003 (1975, 1962)	1994 (1993)	2002	2003 (2001)
Fecha			21 octubre			Junio
Título	Ley de Información Oficial	Reforma de la Ley de la Administración (Ley de la Administración)	Ley del Defensor del Pueblo	Reforma de la Ley del Derecho a la Intimidad (Ley del Derecho a la Intimidad)	Ley de Transacciones Electrónicas	*government.nz@your. service*

Tabla D.1. Legislación y otras medidas administrativas para una Administración abierta (continuación)

País	Ley sobre el Acceso a la Información y los Documentos	Ley sobre el Procedimiento Administrativo	Ley sobre el Defensor del Pueblo (Comisario)	Ley sobre el Derecho a la Intimidad y la Protección de Datos	Ley sobre Datos Electrónicos y Firmas Digitales	E-Administración
Países Bajos						
Año	1998 (1992, 1980, 1978)	1998	1999 (1981)	2001 (1988)	2003	1999
Fecha	18 junio	1 enero	12 mayo	1 septiembre	8 mayo	Marzo
Título	Ley Stb. 356, sobre Información de la Administración (9 nov. 78 St. 581)	Ley de Procedimiento General Administrativo	Ley Nacional del Defensor del Pueblo	Ley de Protección de Datos Personales (Ley de Registro de Datos)	Ley de Firmas Digitales	Programa de Acción de Administración Electrónica
Polonia						
Año	2001	1999 (1960)	1987	1997	2001	2004
Fecha	6 septiembre	1 enero	15 julio	29 agosto	18 septiembre	Enero
Título	Ley sobe Acceso a la Información Pública	Ley del Código de Procedimiento Administrativo	Ley del Defensor del Pueblo	Ley sobre Protección de Datos Personales	Ley de Firmas Digitales	Estrategia de Desarrollo de la Sociedad de la Información en Polonia
Portugal						
Año	1993	1976	1996 (1991, 1975)	1998	2003	2003 (2000)
Fecha	26 agosto		14 agosto	Octubre	3 abril	Febrero
Título	Ley 65/1993	Código de Procedimiento Administrativo	Estatuto del Defensor del Pueblo	Ley 67/1998, de Protección de Datos Personales	Decreto Ley 62/2003, sobre Firmas Digitales	
Reino Unido						
Año	2000	2000	1994 (1967)	1998 (1984)	2002 (2000)	1999
Fecha	31 enero	Noviembre		Julio	14 febrero	30 marzo
Título	Ley de Libertad de Información	Código de Conducta en la Consulta Escrita	Ley del Comisario Parlamentario	Ley de Protección de Datos	Reglamentos de Firmas Digitales (Ley de Comunicación Electrónica)	Libro Blanco sobre la Modernización de la Administración (Nuevo: marzo 2000)

Tabla D.1. Legislación y otras medidas administrativas para una Administración abierta (continuación)

País	Ley sobre el Acceso a la Información y los Documentos	Ley sobre el Procedimiento Administrativo	Ley sobre el Defensor del Pueblo (Comisario)	Ley sobre el Derecho a la Intimidad y la Protección de Datos	Ley sobre Datos Electrónicos y Firmas Digitales	E-Administración
República Checa						
Año	1999	1967	1999	1992	2000	1999
Fecha	11 mayo	29 junio	8 diciembre	4 abril	29 junio	31 mayo
Título	Ley de Libertad de Acceso a la Información (N.º 106/1999 Coll.)	Ley de Procedimiento Administrativo (N.º 71/1967 Coll.)	Ley del Defensor del Pueblo (N.º 349/1999 Coll.)	Ley de Protección de Datos (N.º 101/2000 Coll.)	Ley de Firmas Digitales (N.º 101/2000 Coll.)	Política de Información Estatal
República Eslovaca						
Año	2000		2001	2002 (1998)	2002	2001
Fecha	11 mayo		23 febrero	3 julio	15 marzo	
Título	Ley de Libre Acceso a la Información		Ley Constitucional 90/2001 Coll. (Enmienda constitucional que establece el Defensor Público de los Derechos)	Ley 428/2002, de Protección de Datos Personales	Ley 215/2002, de Firmas Digitales	Plan de Acción para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en la República Checa
Suecia						
Año	1999 (1766)	1998	1986 (1809)	1998 (1994, 1973)	2000	2002 (2000)
Fecha			13 noviembre	29 abril	Abril	Noviembre
Título	Ley de Libertad de Información (Ley de Libertad de Prensa, ahora parte de la Constitución)	Ley de Gobierno y Administración Pública	Ley de Instrucciones para el Defensor Parlamentario	Ley de Datos Personales (Ley de Protección de Datos Personales)	Ley de Firmas Digitales Cualificadas (2000: 832) (Reglamento de Servicios de Certificaciones Digitales)	Estrategia de la E-Administración Sueca (Estrategia Nacional para la Sociedad de la Información)

Tabla D.1. Legislación y otras medidas administrativas para una Administración abierta (continuación)

País	Ley sobre el Acceso a la Información y los Documentos	Ley sobre el Procedimiento Administrativo	Ley sobre el Defensor del Pueblo (Comisario)	Ley sobre el Derecho a la Intimidad y la Protección de Datos	Ley sobre Datos Electrónicos y Firmas Digitales	E-Administración
Suiza						
Año	2004	1968		1992	2003	2002 (1998)
Fecha	17 diciembre	20 diciembre		19 junio	19 diciembre	13 febrero
Título	Ley de Libertad de Información	Ley Federal de Procedimiento Administrativo	(La creación del Defensor del Pueblo fue rechazada por el Parlamento el 16 de junio de 2004)	Ley de Protección de Datos	Ley Federal de Firmas Digitales	Estrategia de E-Administración (Estrategia para la Sociedad de la Información en Suiza)
Turquía						
Año	2003				2004	1999
Fecha	9 octubre				15 enero	Junio
Título	Ley 4982, del Derecho a la Información				Ley de Firmas Electrónicas	Proyecto de Reforma de la Administración
Unión Europea						
Año	1999		2000	1995	1999	2002 (1994)
Fecha	1 mayo		22 junio			Junio
Título	Tratado de Ámsterdam (que establece el derecho de acceso a los documentos de las instituciones comunitarias		Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo (el primero nombrado en 1995, Tratado de Maastricht de 1992)	Directiva de Protección de Datos (95/46/EC)	Directiva de Firmas Digitales	Plan de Acción E-Europa (Proyecto de Sociedad de la Información en Europa)

Fuentes: Respuestas de cada país al cuestionario sobre Administración abierta [GOV/PGC(2004)18/ANN], recibido el 15 de noviembre de 2004.
Respuestas de cada país al cuestionario sobre el fomento de la relación del Estado con los ciudadanos (*Strengthening Government-Citizen Connections*) [PUMA/CIT(2000)1], recibido en otoño de 1999.
Respuestas de cada país al cuestionario sobre las relaciones y procedimientos parlamentarios (*Parliamentary Procedures and Relations*) [PUMA/LEG(2000)1], recibido en verano de 2000.
Comparative Analysis of the Member Status: Legislation concerning Access to Documents, Secretariat General of the European Commission, enero 2000.

Tabla D.2. Instituciones de vigilancia de la Administración abierta

País	Defensor del Pueblo	Comisarios Parlamentarios (1)	Entidad Fiscalizadora Superior (2)
Alemania	Comisión de Peticiones del *Bundestag (Petitionsausschuss)* *www.bundestag.de/htdocs_e/orga/03organs/04commit/02commper/comm02.html*	Comisario Federal para la Protección de Datos *www.bfd.bund.de*	Tribunal de Cuentas Federal *(Bundesrechnungshof)* *www.bundesrechnungshof.de/1024.html*
Australia	Defensor del Pueblo de la Commonwealth [est. 1976] *(Commonwealth Ombudsman)* *www.comb.gov.au*	Comisario de Derechos Humanos y Comisión para la Igualdad de Oportunidades; Comisario Federal del Derecho a la Intimidad *www.privacy.gov.au*	Interventor General [est. 1901] *(Auditor General)* *www.anao.gov.au*
Austria	Departamento del Defensor del Pueblo [est. 1977] *(Volksanwaltschaft)* *www.volksanw.gv.at* Defensor Federal del Menor [est. 1989] *(Kinder & Jugend Anwaltschaft des Bundes)*	Comisión para la Protección de Datos *www.dsk.gv.at*	Tribunal de Cuentas [est. 1761] *(Rechnungshof)* *www.rechnungshof.gv.at*
Bélgica	Defensor del Pueblo Federal [est. 1995] *(De Federale Ombudsman)* *www.federalombudsman.be* Servicio del Defensor del Pueblo de Flandes [1998] *www.vlaamseombudsdienst.be* Defensor del Pueblo de Valonia [est. 1994] *mediateur.vallonie.be*	Comisión para la Protección de la Intimidad *www.privacy.fgov.be*	Tribunal de Cuentas [est. 1846] *(Rekenhof/Cour des Comptes)* *www.courdescomptes.be*
Canadá	Desde 1967, Defensores del Pueblo *(Ombudsman)* a nivel provincial	Comisario de Información *www.infocom.gc.ca* Comisario Federal de Protección de la Intimidad *www.privcom.gc.ca*	Oficina del Interventor General [est. 1878] *(Office of the Auditor General)* *www.oag-bvg.gc.ca*
Corea	Defensor del Pueblo de Corea [est. 1994] *(Ombudsman of Korea)* *www.ombudsman.go.kr*		Departamento de Inspección e Intervención [est. 1948] *(Board of Audit and Inspection)* *www.bai.go.kr*
Dinamarca	Defensor del Pueblo [est. 1954] *(Folketingets Ombudsmand)* *www.ombudsmanden.dk*	Agencia Danesa de Protección de Datos *www.datatilsynet.dk*	Oficina Nacional de Intervención [est. 1975] *(Rigsrevisionen)* *www.ftrr.dk*

(1) Véase *www.privacylaws.com/links/linknational.htm.*
(2) Véase *www.eurosai.org/direc_mien.htm.*

Tabla D.2. Instituciones de vigilancia de la Administración abierta (continuación)

País	Defensor del Pueblo	Comisarios Parlamentarios	Entidad Fiscalizadora Superior
España	Defensor del Pueblo [est. 1981] *www.defensordelpueblo.es*	Agencia Española de Protección de Datos *www.agpd.es*	Tribunal de Cuentas [est. 1828] *www.tcu.es*
Estados Unidos	Defensores del Pueblo a nivel regional y local *(Ombudsman)*	Defensor de la Pequeña y Mediana Empresa *(National Ombudsman)* *www.epa.gov/sbo*	Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno y la Administración [est. 1921] (Government Accountability Office) *www.gao.gov/*
Finlandia	Defensor Parlamentario [est. 1919] *(Eduskunnan oikeusasiamies/Riksdagens justitieombudsmans kansli)* *www.oikeusasiamies.fi* Defensor de las Minorías *www.mol.fi/vahemmistovaltuutettu/ombudsmaneng.html* Defensor de la Igualdad *www.stm.fi/Resource.phx/tasa-arvo/english/authorities/ombudsman/ombudsman.htx*	Defensor de la Protección de Datos *www.tietosuoja.fi*	Oficina de Intervención del Estado [est. 1824] *(Valtiontalouden tarkastusvirasto/Statens revisionsverk)* *www.vtv.fi*
Francia	Defensor de la República [est. 1973] *(Le Médiateur de la République)* *www.mediateur-de-la-republique.fr*	Comisión para la Protección de Datos *(Commission Nationale d'Informatique et des Libertés)* *www.cnil.fr*	Tribunal de Cuentas [est. 1807] *(Cour des Comptes)* *www.ccomptes.fr*
Grecia	Defensor del Pueblo Griego [est. 1998] *www.synigoros.gr*	Autoridad Helénica de Protección de Datos *www.dpa.gr/home_en.htm*	Tribunal de Cuentas
Hungría		Comisario Parlamentario para los derechos de las minorías nacionales y étnicas; Comisario Parlamentario para los derechos civiles; Comisario Parlamentario para la protección de los datos *www.obh.hu*	Oficina de Intervención del Estado [est. 1868] *www.asz.gov.hu/ASZ/www.nsf*
Irlanda	Defensor del Pueblo [est. 1980] *(Ombudsman)* *www.irlgov.ie/ombudsman*	Comisario para la Protección de Datos *www.dataprivacy.ie*	Oficina del Inspector e Interventor General [est. 1866] *(Office of the Comptroller and Auditor General)* *www.irlgov.ie*

Tabla D.2. Instituciones de vigilancia de la Administración abierta (continuación)

País	Defensor del Pueblo	Comisarios Parlamentarios	Entidad Fiscalizadora Superior
Islandia	Defensor del Pueblo *(Umbodsmadur Althingis)* *www.umbodsmaduralthingis.is/english.asp* Defensor del Menor [est. 1988] *www.barn.is/erlent/english.html*	Agencia de Protección de Datos *www.personuvernd.is/tolvunefnd.nsf/pages/index.html*	Oficina Nacional de Intervención *(Rikisendurskodun)* *www.rikisend.is*
Italia	Defensores del Pueblo *(Difinsores)* a nivel regional, el Defensor del Pueblo de Valle d'Aosta actúa como coordinador. *www.consiglio.regione.toscana.it/difensore*	Comisario de Protección de Datos *www.garanteprivacy.it*	Tribunal de Cuentas [est. 1862] *(Corte dei Conti)* *www.corteconti.it*
Japón	Oficina del Defensor del Comercio y la Inversión *(Office of Trade and Investment Ombudsman)* *www5.cao.go.jp/access/english/oto_main_e.html*	Oficina de Inspección Administrativa	Departamento de Intervención [est. 1880] *(Board of Audit)* *www.jbaudit.go.jp*
Luxemburgo	Defensor del Pueblo [est. 2004] *(Le Médiateur au service des citoyens)* *www.ombudsman.lu*	Comisión para la Protección de Datos Personales	Tribunal de Cuentas *(Cour des Comptes)* *www.cour-des-comptes.lu/*
México		Comisión Nacional de los Derechos Humanos [est. 1992] *www.cndh.org.mx*	Auditoría Superior de la Federación [est. 1824] *www.asf.gob.mx*
Noruega	Defensor Parlamentario para la Administración Pública [est. 1962] *www.sivilombudsmannen.no*	Inspeccción de Datos *www.datatilsynet.no*	Oficina del Interventor General [est. 1816] *(Riksrevisjonen)* *www.ridsrevisjonen.no*
Nueva Zelanda	Defensor del Pueblo [1982] *(Ombudsman)* *www.ombudsmen.govt.nz*	Comisario de Protección de la Intimidad *www.privacy.org.nz/top.html*	Inspector e Interventor General *(Controller and Auditor General)* *www.oag.govt.nz*
Países Bajos	Defensor del Pueblo Nacional [1982] *(De Nationale Ombudsman)* *www.ombudsman.nl*	Autoridad de Protección de Datos *www.cbpweb.nl/en/index.htm*	Tribunal de Cuentas *(Algemene Rekenkamer)* *www.rekenkamer.nl*

Tabla D.2. Instituciones de vigilancia de la Administración abierta (continuación)

País	Defensor del Pueblo	Comisarios Parlamentarios	Entidad Fiscalizadora Superior
Polonia	Defensor del Menor *(Rzecznik Prat Dziecka)* *www.brpd.gov.pl/ang.htm*	Inspector General para la Protección de Datos Personales *www.giodo.gov.pl* Comisario para la Protección de los Derechos Civiles *www.brpo.gov.pl/index.php?e=1*	Cámara Superior de Control [est. 1808] *(Najwyzsa Izba Kontroli)* *www.nik.gov.pl*
Portugal	Procurador de Justicia [est. 1975] *(Provedor de Justiça)* *www.provedor-jus.pt*	Comisión Nacional de Protección de Datos *www.cnpd.pt*	Tribunal de Cuentas [est. 1879] *(Tribunal de Contas)* *www.tcontas.pt*
Reino Unido	Defensor del Pueblo para Irlanda del Norte *(Northern Ireland Ombudsman)* *www.ni-ombudsman.org.uk*	Comisario de Información *www.dataprotection.gov.uk*	Oficina Nacional de Intervención [est. 1983] *(National Audit Office)* *www.nao.org.uk*
República Checa	Defensor del Pueblo Checo [est. 1999] *(Cesky Ombudsman)* *www.mujweb.cz/spolecnost/cesky-ombudsman*	Oficina para la Protección de Datos Personales *www.uoou.cz* Comisario para la Protección de los Derechos Civiles	Oficina Superior de Intervención [est. 1993] *www.nku.cz*
República Eslovaca		Oficina para la Protección de Datos Personales *www.dataprotection.gov.sk* Defensor Público de los Derechos Humanos [2001] *www.vop.gov.sk*	Oficina Superior de Intervención [est. 1782] *www.nku.gov.sk/english/index_eng.html*
Suecia	Defensor Parlamentario [1809] *(Riksdagens Ombudsmän)* *www.jo.se*	Inspección de Datos *www.datainspektionen.se*	Oficina Nacional de Intervención [est. 2003] *(Riksrevisionen)* *www.riksrevisionen.se*
Suiza	La creación de una oficina federal del Defensor del Pueblo fue rechazada por el Parlamento el 16 de junio de 2004	Comisario para la Protección de Datos *www.edsb.ch/framese.html*	Oficina Federal de Intervención [est. 1852] *www.efk.admin.ch*
Turquía			Tribunal de Cuentas [est. 1862] *www.sayistay.gov.tr/english_tca/eng.asp*
Unión Europea	Defensor del Pueblo Europeo [est. 1995] *(European Ombudsman)* *www.euro-ombudsman.eu.int*	Comisión de Peticiones al Parlamento Europeo *www.europarl.eu.int/committees/peti_home.htm*	Tribunal de Cuentas Europeo [est. 1977] *(European Court of Auditors)* *www.eca.eu.int*

BIBLIOGRAFÍA

AMMONS, David N. (2002): «Performance Measurement and Managerial Thinking», en *Public Perfomance and Management Review*, vol. 25, n.º 4, Sage Publications, Thousand Oaks.

ARMSTRONG, Michael, y BARON, Angela (1998): *Performance Management: The New Realities*, Chartered Institute of Personnel and Development, Londres.

AUSTRALIAN GOVERNMENT INFORMATION MANAGEMENT OFFICE (2000): *Australia's Online Information Service Obligations*, Canberra, *www.agimo.gov.au/information/oiso*.

AYENI, Victor (ed.) (2001): *Public Sector Reform in Developing Countries: A Handbook of Commonwealth Experiences*, Secretariado de la Commonwealth, Londres.

BARZELAY, Michael (2001): *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley.

BENS, Charles K. (1998): *Public Sector Performance Measurement: Successful Strategies and Tools*, Municipal World Publication, Union, Ontario.

BERMAN, Evan (2002): «How Useful is Performance Measurement», en *Public Performance and Management Review*, vol. 25, n.º 4, Sage Publications, Thousand Oaks.

BLAIR, Dan (2002): «Working for Results: The American Experience in Enhancing Government Performance», ponencia presentada en el Congreso OECD/Germany Symposium on Governing for Performance, celebrado en marzo en Berlín, PUMA/HRM(2002)2, OECD, París.

BOUCKAERT, Geert, y PETERS, B. Guy (2002): «Performance Measurement and Management: The Achilles Heel in Administrative Modernization», en *Public Performance and Management Review*, vol. 25, n.º 4, Sage Publications, Thousand Oaks.

BOYNE, George A., *et al.* (2003): *Evaluating Public Management Reforms: Principles and Practice*, Open University Press, Birmingham.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, y SPINK, Peter (eds.) (1999): *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Lynne Rienner Publishers Inc., Boulder, Colorado.

BROOM, Cerril A. (2002): «Using Performance Measurement», en *Public Administration Review*, vol. 62, n.º 5, American Society for Public Administration, Washington DC.

BURBRIDGE, Lynn (2002): «Accountability and MIS», en *Public Performance and Management Review*, vol. 25, n.º 4, Sage Publications, Thousand Oaks.

CAIDEN, Naomi (1998): «Public Service Professionalism for Performance Measurement and Evaluation», en *Public Budgeting and Finance*, vol. 18, n.º 2, Blackwell Publishing, Oxford (RU).

CALLAHAN, Kathleen, y HOLZER, Mark (1998): *Government at Work: Best Practices and Model Programs*, Sage Publications, Thousand Oaks.

CAMPBELL PUBLIC AFFAIRS INSTITUTE (2002): *National Security and Open Government: Striking the Right Balance*, Campbell Public Affairs Institute, Syracuse University, Syracuse.

CANADIAN GOVERNMENT (2003): «InfoSource Bulletin 2003 - Privacy Act and Access to Information Act», Bulletin n.º 26, diciembre, Ottawa, *www.infosource.gc.ca*.

CAVE, Martin (2001): «Voucher Programmes and their Role in Distributing Public Services», en *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1, n.º 1, OECD, París.

CHRISTENSEN, Tom, y LAEGREID, Per (eds.) (2002): *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Ashgate Publishing Limited, Burlington, Vermont.

CLARK, Frances, *et al.* (2001): *Long-Run Costs and Performance Effects of Competitive Sourcing*, Center for Naval Analysis (CNA), Alexandria.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO), *www.coso.org*.

COMMONWEALTH SECRETARIAT (2002): *Commonwealth Public Administration Reform 2003*, The Stationery Office, Norwich.

CONDREY, Stephen E., y MARANTO, Robert (eds.) (2001): *Radical Reform of the Civil Service*, Lexington Books, Lanham, Maryland.

COPLIN, William D.; MERGET, Astrid E., y BOURDEAUX, Carolyn (2002): «The Professional Resercher as Change Agent in the Government Performance Movement», en *Public Administration Review*, vol. 62, n.º 6, American Society for Public Administration, Washington DC.

CURRISTINE, Teresa (2002): «Reforming the U.S. Department of Transportation: Challenges and Opportunities of the Government Performance and Results Act for Federal-State Relations», en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 32, n.º 1, Center for the Study of Federalism, Temple University, Philadelphia.

DILGER, Robert J., *et al.* (1997): «Privatization of Municipal Services in America's Largest Cities», en *Public Administration Review*, vol. 57, n.º 1, Blackwell Publishing, Oxford (RU).

DREWRY, Gavin, y BUTCHER, Tony (1991): *The Civil Service Today* (2.ª ed.), Blackwell, Londres.

EGGERS, William, y GOLDSMITH, Stephen (2003): «Networked Government», en *Government Executive*, vol. 35, n.º 7, Executive Publications, Washington DC.

EURO-BAROMETER (2004): *Euro-barometer Spring 2004: Public Opinion in the European Union*, Commission of the European Communities, Bruselas.

EUROPEAN INVESTMENT BANK (2004): *The EIB's role in public-private partnerships*, European Investment Bank, Luxemburgo, *www.eib.eu.int*.

EUROPEAN UNION (2004): *New decision of Eurostat on deficit and debt: Treatment of public-private partnerships*, Eurostat Press Office, Luxemburgo, *http://europa.eu.int/comm/eurostat*.

FARAZMAND, Ali (ed.) (2002): *Administrative Reform in Developing Nations*, Praeger, Westport.

FELDMAN, Martha S., y KHADEMIAN, Ann M. (2002): «To Manage is to Govern», en *Public Administration Review*, vol. 62, n.º 5, American Society for Public Administration, Washington DC.

FINER, Samuel E. (1997): *The History of Government from the Earliest Times*, vol. 3, Oxford University Press, Nueva York.

FINLAND GOVERNMENT (2004): *Civil Participation Policy Programme*, Helsinki, *www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.lsp?r=40242&k=en*.

GEVA-MAY, Iris (2002a): «Comparative Studies in Public Administration and Public Policy», en *Public Management Review*, vol. 4, n.º 3, Routledge, Londres.

— (2002b): «From Theory to Practice: Policy Analysis, Cultural Bias and Organizational Arrangements», en *Public Management Review*, vol. 4, n.º 4, Routledge, Londres.

GIANAKIS, Jerry A. (2002): «Planning for Strategic Planning: What's Next?», en *Public Performance and Management Review*, vol. 25, n.º 4, Sage Publications, Thousand Oaks.

GILARDI, Fabricio (2003): «Spurious and Symbolic Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe», ponencia presentada en el Congreso The Internationalization of Regulatory Reforms, Center for the Study of Law and Society, University of California, 25-26 de abril.

GILL, Derek (2002): «Signposting the Zoo - From Agencification to a More Principled Choice of Government Organisational Forms», en *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2, n.º 1, OECD, París.

GRIZZLE, Gloria A. (2002): «Performance Measurement and Dysfunction: The Dark Side of Quantifying Work», en *Public Performance and Management Review*, vol. 25, n.º 4, Sage Publications, Thousand Oaks.

HAGEN, Rune Jansen (1997): «Political Instability, Political Polarisation, and Public Sector Institutional Reforms», ponencia proporcionada por la Norwegian School of Economics and Business Administration, *http://ideas.repec.org/s/fth/norgee.html*.

HALACHMI, Arie (1998): *Performance and Quality Measurement in Government: Issues and Experiences*, Chatelaine Press, Burke.

— (2002a): «Performance Measurement, Accountability, and Improved Performance», en *Public Performance and Management Review*, vol. 25, n.º 4, Sage Publications, Thousand Oaks.

— (2002b): «Performance Measurement and Government Productivity», en *Work Study*, vol. 51, n.º 2, MCB University Press, Londres.

— (2002c): «Performance Measurement: A Look at Some Possible Dysfunctions», en *Work Study*, vol. 51, n.º 5, MCB University Press, Londres.

HALL, Peter A. (1993): «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain», en *Comparative Politics*, vol. 25, n.º 3, Political Science Program of the City, University of New York, Nueva York.

HATRY, Harry P. (1999): *Performance Measurement: Getting Results*, Urban Institute Press, Washington DC.

— (2002): «Performance Measurement: Fashions and Fallacies», en *Public Performance and Management Review*, vol. 25, n.º 4, Sage Publications, Thousand Oaks.

HEALY, Thomas, y LINDER, Jane (2003): *Outsourcing in Government: Pathways to Value*, Accenture.

HEINRICH, Carolyn J. (2002): «Outcomes Based Performance Management in the Public Sector: Implications from Government Accountability and Effectiveness», en *Public Administration Review*, vol. 62, n.º 6, American Society for Public Administration, Washington DC.

H. M. TREASURY (2003): *PFI: Meeting the Investment Challenge*, H. M. Treasury, Londres.

— (2004): *The United Kingdom's Public Service Agreement*, H. M. Treasury, Londres, *www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_sr04/psa/spend_sr04_psaindex.cfm*.

H. M. TREASURY AND THE PRIME MINISTER'S OFFICE OF PUBLIC SERVICES REFORM (2002): *Better Government Services: Executive Agencies in the 21st century*, H. M. Treasury and the Prime Minister's Office of Public Services Reform, Londres.

HOLKERI, Katju (2002): «Public Scrutiny and Access to Information in Finland», en *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Apeen*, OECD, París.

HOLLEY, Lyn M.; DUFNER, Donna, y REED, B. J. (2002): «Got SISP? Strategic Information Systems Planning in U.S. State Governments», en *Public Performance and Management Review*, vol. 25, n.º 4, Sage Publications, Thousand Oaks.

HOOD, Christopher (1986): *Administrative Analysis: An Introduction to Rules, Enforcement, and Organizations*, Wheatsheaf Books, Brighton.

— (1998): *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Clarendon Press, Oxford.

— (2001): *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford University Press, Nueva York.

HOOD, Christopher, *et al.* (eds.) (2004): *Controlling Modern Government: Variety, Commonality, and Change*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

HUBER, John D. (2000): «Delegation to Civil Servants in Parliamentary Democracies», en *European Journal of Political Research*, vol. 37, n.º 3, Elsevier, Ámsterdam.

INGRAHAM, Patricia W.; THOMPSON, James R., y SANDERS, Ronald P. (eds.) (1998): *Transforming Government: Lessons from the Reinvention Laboratories*, Jossey-Bass Inc., San Francisco.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2001): *Government Finance Statistics Manual 2001*, International Monetary Fund, Washington DC.

— (2004): *Public-Private Partnerships*, International Monetary Fund, Washington DC.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI) (1977): *Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*, INTOSAI, Viena, *www.intosai.org/Level2/2_LIMADe.html* (en castellano: *http://www.intosai.org/Level2/2_LIMADs.html*).

ISLAM, Roumeen (2003): *Do More Transparent Governments Govern Better?*, World Bank Policy Research Working Paper 3077, World Bank, Washington DC.

JOINT STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS, DEFENCE AND TRADE (1998): *Funding Australia's Defence*, Parliament of Australia, Canberra.

JONES, Lawrence R., y THOMPSON, Fred (1999): *Public Management: Institutional Renewal for the Twenty-First Century*, JAI Press Inc./Elsevier Science Inc., Nueva York.

JOYCE, Philip G. (1996): «Jesé Burkhead and the Multiple Uses of Federal Budgets: A Contemporary Perspective», en *Public Budgeting and Finance*, vol. 16, n.º 2, Blackwell Publishing, Oxford.

KAUFMAN, Herbert (2001): «Major Players: Bureaucracies in American Government», en *Public Administration Review*, vol. 61, n.º 1, Blackwell Publishing, Oxford (RU).

KAUFMANN, D. (2003): «Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy», Borrador de discusión, 11 de marzo, The World Bank, Washington DC.

KEARNEY, Richard C., y BERMAN, Evan M. (eds.) (1999): *Public Sector Performance: Management, Motivation and Measurement*, Westview Press, Boulder, Colorado.

KETTL, Donald F. (2000): *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institution, Washington DC.

KICKERT, Walter J. M. (ed.) (1997): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar Publishing Inc., Cheltenham (RU).

KITCHENER, Martin; BEYNON, Malcolm, y HARRINGTON, Charlene (2002): «Qualitative Comparative Analysis and Public Services Research: Lessons from an Early Application», en *Public Management Review*, vol. 4, n.º 4, Routledge, Londres.

KUUTTINIEMI, K., y VIRTANEN, P. (1998): *Citizen's Charters and Compensation Mechanisms: A Study on Citizen's Charters Compensation Mechanisms in OECD Countries*, Research Reports 11/98, Public Management Department, Ministry of Finance, Helsinki.

LANE, Jan-Erik (2000): *New Public Management*, Routledge, Londres.

LAWYERS COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS (2003): *Assessing the New Normal: Liberty and Security for the Post-September 11 United States*, Lawyers Committee for Human Rights, Nueva York.

LIGHT, Paul (2002): *The Troubled State of Federal Public Service*, Center for Public Service, The Brookings Institution, Washington DC.

MACDONELL, Roderick (2003): «Access to Information: The Commercial Side», en *Development Outreach*, World Bank Institute, Washington DC.

MADISON, James (1822): *Letter to W. T. Barry*, 4 de agosto.

MARCELLA, R., y BAXTER, G. (2000): «Information needs, information seeking behaviour and participation», en *Journal of Documentation*, vol. 56, n.º 2, Bradford (RU).

MASCARENHAS, R. C. (1996): «Searching for Efficiency in the Public Sector: Interim Evaluation of Performance Budgeting in New Zeland», en *Public Budgeting and Finance*, vol. 16, n.º 3, Blackwell Publishing, Oxford (RU).

MCCALL, Lorraine (2002): «Social Capital, Civic Engagement, and Civic Literacy: Reviewing, Refining, and Defining Concepts», en *Public Performance and Management Review*, vol. 25, n.º 4, Sage Publications, Thousand Oaks, California.

MCDONALD, Robert, y TEATHER, George (2000): «Measurement of S&T performance in the government of Canada: From outputs to outcomes», en *Journal of Technology Transfer*, vol. 25, n.º 2, Springer, Dordrecht, Países Bajos.

MILLENNIAL HOUSING COMMISSION (2002): *Meeting Our Nation's Housing Challenges*, Millennial Housing Commission, Washington DC.

MOON, M. Jae (2002): «The Evolution of Policy Analysis», en *Public Administration Review*, vol. 62, n.º 4, American Society for Public Administration, Washington DC.

MORI (MARKET AND OPINION RESEARCH INTERNATIONAL) (2003): *Trust in Public Institutions: Topline Results*, 19 de marzo, Londres.

MURAMATSU, Michio, y MATSUNAMI, M. (2003): «The late and sudden emergence of New Public Management reforms in Japan», en Hellmut Wollmann (ed.), *Evaluation in Public Sector Reform*, Edward Elgar Publishing Inc., Cheltenham (RU).

NUNBERG, Barbara (2000): *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*, International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, Washington DC.

OECD (1995a): *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, OCDE/GD(95)95, OECD, París.

— (1995b): *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, OECD, París.

— (1996a): *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations*, OECD, París.

— (1996b): *Ministerial Symposium on the Future of Public Services*, OECD, París.

— (1997): *Administrative Procedures and Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia, and Albania*, SIGMA Papers n.º 17, OECD, París.

— (1998): *Best Practice Guidelines for Evaluation*, PUMA Policy Brief n.º 5, mayo, OECD, París.

— (1999): *Improving Evaluation Practices: Best Practice Guidelines for Evaluation*, OECD, París.

— (2000a): *OECD Report on Parliamentary Procedures and Relations*, PUMA/LEG(2000)2/REV1, OECD, París.

— (2000b): *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OECD, París.

— (2001a): «Best Practices for Budget Transparency», en *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1, n.º 3, OECD, París.

— (2001b): *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making*, OECD, París.

— (2001c): «Integrating Financial Management and Performance Management», en *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1, n.º 2, OECD, París.

— (2001d): *An Overview Report, Public Sector: An Employer of Choice?*, OECD, París.

— (2001e): *Public Sector Leadership for the 21 Century*, OECD, París.

— (2002a): *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities, and Other Government Bodies*, OECD, París.

— (2002b): *Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends*, PUMA/HRM (2002)7, OECD, París.

— (2002c): *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1, n.º 4, OECD, París.

— (2002d): *Overview of Results-focused Management and Budgeting*, PUMA/SBO (2002)1, OECD, París.

— (2002e): *Public Service as an Employer of Choice*, OECD Policy Brief, OECD, París.

— (2002f): *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*, OECD, París.

— (2002g): «Recent privatisation trends in OECD countries», en *Financial Market Trends*, n.º 82, junio, OECD, París.

— (2002h): *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD, París.

— (2002i): *Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees*, SIGMA Papers n.º 33, OECD, París.

— (2003a): *The e-Government Imperative*, OECD, París.

— (2003b): *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*, OECD, París.

OECD (2003c): *The Learning Government: Introduction and Draft Results of the Survey of Knowledge Management Practices in Ministries/Departments/Agencies of Central Government*, GOV/PUMA(2003)1, OECD, París.

— (2003d): *Privatising State-owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, OECD, París.

— (2003e): *Promise and Problems of e-Democracy*, OECD, París.

— (2003f): *Public State Modernisation*, OECD Policy Brief, OECD, París.

— (2003g): *Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, OECD, París.

— (2003h): *Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment*, GOV/PUMA(2003)18, OECD, París.

— (2004a): *Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries*, OECD, París.

— (2004b): *Public Sector Modernisation: Changing Organisational Structures*, OECD Policy Brief, OECD, París.

— (2004c): *Public Sector Modernisation: Governing for Performance*, OECD Policy Brief, OECD, París.

— (2004d): *Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment*, OECD Policy Brief, OECD, París.

— (2004e): *Regulatory Authorities in OECD Countries*, GOV/PGC/REG(2004)5, OECD, París.

— (2004f): *Modernising Government: the Synthesis*, GOV/PGC(2004)17, OECD, París.

— (2004g): *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*, GOV/PGC/HRM(2004)3FINAL, OECD, París.

— (2005a): *E-government for Better Government*, OECD, París.

— (2005b): *Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control*, OECD Policy Brief, OECD, París.

— (2005c): *Performance Information in the Budget Process*, GOV/PGC/SBO(2005)6, OECD, París.

— (2005d): *Reallocation: The Role of Budget Institutions*, OECD, París.

— (2005e): *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, OECD, París.

— (2005f): *Independent Regulators, Political Challenges and Institutional Design*, OECD, París.

— (2005g): *Regulatory Authorities: Summary and Conclusions of the Expert Meeting*, GOV/PGC/REG(2005)5, OECD, París, enero.

— (2005h): *Long-Term Care for Older People*, OECD, París.

— (2005i): *Public Sector Modernisation: Open Government*, OECD Policy Brief, OECD, París.

OECD/WORLD BANK (2003): «OECD/World Bank Budget Practices and Procedures Database», *www.oecd.org/gov/budget.*

O'NEILL, Onora (2002): «A Question of Trust», en *Reith Lectures 2002*, Londres, *www. bbc.co.uk/radio4/reith2002.*

OSBORNE, David, y PLASTRIK, Peter (2000): *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*, Jossey-Bass, San Francisco, California.

PALLOT, June (2001): «A Decade in Review: New Zealand's Experience with Resource Accounting and Budgeting», en *Financial Accountability and Management*, Blackwell, Oxford (RU), pp. 383-400.

PEARSON, M., y MARTIN, J. P. (2005): *Should We Extend the Role of Private Social Expenditure*, OECD, París.

PERRIN, Butt (2002): «Implementing the Vision: Addressing Challenges to Results-Focused Management and Budgeting», presentado en el encuentro de la OCDE *Implementing Challenges in Results Focused Management and Budgeting*, París, 11-12 febrero.

PETERS, B. Guy, y SAVOIE, Donald J. (eds.) (2000a): *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Canadian Centre for Management Development, McGill-Queen's University Press, Montreal.

— (2000b): *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, Canadian Centre for Management Development, McGill-Queen's University Press, Montreal.

PFIFFNER, James P., y BROOK, Douglas A. (eds.) (2000): *The Future of Merit: Twenty Years after the Civil Service Reform Act*, The Woodrow Wilson Center Press, Washington DC.

PIERCE, John C.; LOVRICH, Nicholas P., y MOON, C. David (2002): «Social Capital and Government Performance: An Analysis of 20 American Cities», en *Public Performance and Management Review*, vol. 25, n.º 4, Sage Publications, Thousand Oaks, California.

PIOTROWSKI, Suzanne J., y ROSENBLOOM, David H. (2002): «Nonmission Based Values in Results Oriented Public Management: The Case of Freedom Information», en *Public Administration Review*, vol. 62, n.º 6, American Society for Public Administration, Washington DC.

POLIDANO, Charles (2001): «Why Civil Service Reforms Fail?», en *Public Policy and Management Working Paper*, n.º 16, Institute for Development Policy and Management, Manchester (RU), *www.man.ac.uk/idpm/idpm_dp.htm.*

POLLITT, Christopher, *et al.* (1999): *Performance or compliance?: Performance Audit and Public Management*, Oxford University Press, Nueva York.

POLLITT, Christopher, y BOUCKAERT, Geert (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (2.ª ed.), Oxford University Press, Nueva York.

POPE, Jeremy (2002): «Access to Information: Whose Right and Whose Information?», en *Global Corruption Report 2003*, Transparency International, Berlín.

RIVENBARK, William C., y PIZZARELLA, Carla M. (2002): «Auditing Performance Data in Local Government», en *Public Performance and Management Review*, vol. 25, n.º 4, Sage Publications, Thousand Oaks, California.

ROBERTS, Nancy C. (2002): «Keeping Public Officials Accountable Through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox», en *Public Administration Review*, vol. 62, n.º 6, American Society for Public Administration, Washington DC.

RUTLEDGE, Eric (2002): «Some Unfinished Business in Public Administration», en *Public Administration Review*, vol. 62, n.º 4, American Society for Public Administration, Washington DC.

SCHIAVO-CAMPO, Salvatore, y SUNDARAM, Pachampet (2001): *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*, Asian Development Bank, Manila.

SCHICK, Allen (1996): *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, informe elaborado por la State Services Commission y The Treasury, New Zealand, Crown Copyright, *www.ssc.govt.nz/spirit-of-reform.*

— (2001): «Reflections on the New Zealand Model», basado en una conferencia en New Zealand Treasury, agosto, *www.treasury.govt.nz/academiclinkages/schick/paper.asp*,

— (2002): «Redemocratizing the Budget», ponencia presentada en la conferencia *The State Budget: Transparency and Democracy*, 22 octubre, Fundación para la Modernización de España, Madrid.

— (2003): «The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not», en *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3, n.º 2, OECD, París.

SCHULTZ, David (2002): «Civil Service Reform», en *Public Administration Review*, vol. 62, n.º 5, American Society for Public Administration, Washington DC.

SCHWARTZ, R., y MAYNE, J. (2005): *Quality Matters: Seeking Confidence in Evaluation Auditing and Performance Reporting*, Transaction Publishers, New Brunswick, Nueva Jersey.

6, PERRI, *et al.* (2002): *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, Palgrave Pubishers Ltd., Houndmills, Basingstoke (RU).

SOPER, Nancy (2002): «What's Wrong and What Should Be Done? Comments on the Case Study», en *Public Performance and Management Review*, vol. 25, n.º 4, Sage Publications, Thousand Oaks, California.

STIGLITZ, Joseph (2002): «Transparency in Government», en *The Right To Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*, The World Bank Publications, Washington DC.

UNITED KINGDOM (2004): *Senior Civil Service: Guide to Performance Management and Reward in the SCS*, Londres, marzo.

UNITED KINGDOM CABINET OFFICE (2002): *Consultations Index*, Londres, *www.consultations.gov.uk.*

— (2004): *Code of Practice on Written Consultation*, Londres, *www.cabinet-office.gov.uk/regulation/consultation.*

UNITED KINGDOM OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (2002): *The Business Case for Communications: Why Investing in Good Communications Makes Sense*, Office of the Deputy Prime Minister, Londres.

UNITED KINGDOM OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE (2003): *Increasing Competition and Improving Long-Term Capacity Planning in the Government Market-Place*, Office of Government Commerce, Londres.

UNITED STATES OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (2004): *Program Assessment Rating Tool (PART)*, Washington DC, *www.whitehouse.gov/omb/part.*

VAN OOSTEROOM, R. (2002a): «The Netherlands», en *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, OECD, París, pp. 113-131.

— (2002b): «Nationwide evaluation of the departmental agency in the Netherlands», informe preparado para el encuentro de expertos de la OCDE *Monitoring Agencies, Authorities, and Other Government Bodies: How to Best Balance Autonomy and Control?*, París, 14-15 noviembre.

WALKER, Richard M.; JEANES, Emma, y ROWLANDS, Robert (2002): «Measuring Innovation –Applying the Literature-Based Innovation Output Indicator to Public Services», en *Public Administration*, vol. 80, n.º 1, Blackwell Publishing, Oxford (RU).

WASHINGTON, Sally (1998): *Pieces of the Puzzle: Machinery of Government and the Quality of Policy Advice*, Working Paper n.º 4, State Services Commission, New Zealand, *www.ssc.govt.nz/working-papers.*

WILSON, J. Q. (1989): *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, Nueva York.

WISE, Lois Recascino (2002): «Public Management Reform: Competing Drivers of Change», en *Public Administration Review*, vol. 62, n.º 5, American Society for Public Administration, Washington DC.

WOLLMANN, Helmut (2000): «Comparing Institutional Development in Britain and Germany: (Persistent) Divergence or (Progressing) Convergence?», en Helmut Wollmann y Eckhard Schröter (eds.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany: Key Traditions and Trends in Modernisation*, Ashgate Publishing Ltd., Aldershot (RU).

— (2001): «Germany's Trayectory of Public Sector Modernisation: Continuities and Discontinuities», en *Policy and Politics*, vol. 29, MacMillan Journals, Londres.

— (2003): *Evaluation in Public Sector Reform*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (RU).

WOLLMANN, Helmut, y SCHRÖTER, Eckhard (eds.) (2000): *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany: Key Traditions and Trends in Modernisation*, Ashgate Publishing Ltd., Aldershot (RU).

La versión original de este libro fue publicada bajo el título de ***Modernising Government: The Way Forward.***
ISBN: 9264010491, © 2005, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), París.

Esta traducción se publica en virtud de un acuerdo suscrito con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE.

www.oecd.org/publishing/translations - Versiones traducidas de las publicaciones de la OCDE
www.oecdbookshop.org - Librería en línea de la OCDE
www.sourceoecd.org - Biblioteca electrónica de la OCDE
www.oecd.org/oecddirect - Servicio de alerta de títulos de la OCDE

MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

OCDE