

Modernising Government: The Way Forward

Summary in Spanish

El futuro de la modernización del Estado

Resumen en español

Desde hace dos décadas, se observa una afluencia de ideas e iniciativas nuevas en el campo de la gestión pública de los países de la OCDE. Este informe pretende entender mejor el funcionamiento en la práctica de algunas de esas ideas examinando ciertos medios de acción fundamentales de la reforma de la gestión pública. Basándose en las conclusiones de ese examen, el trabajo analiza, de modo más general, cómo ha cambiado el concepto de gestión pública y de gobierno durante esos veinte años, con el fin de ayudar a los implicados en la gestión pública a prepararse para el futuro.

El impulso para el cambio surgió de la evolución social, económica y tecnológica de la última mitad del siglo XX. Aunque en numerosos países la presión fiscal constituyó el detonante de la reforma, el causante directo del cambio fue el hecho de que la Administración pública se hallaba cada vez más desfasada en relación con una sociedad en continua transformación, con expectativas nuevas y diferentes.

Hoy en día, la Administración tiene un papel más amplio que hace dos décadas en las sociedades de los países de la OCDE, pero la naturaleza de los problemas públicos y los métodos para tratarlos aún están en pleno cambio. Las Administraciones públicas se están alejando cada vez más de la prestación directa de servicios en beneficio de entidades privadas y sin ánimo de lucro y de una mayor regulación de los mercados; de hecho, el alcance normativo del sector público se está extendiendo a nuevas áreas socioeconómicas.

Tras décadas en las que las nuevas iniciativas públicas podían financiarse con ingresos adicionales, la presión fiscal actual significa que los países miembros de la OCDE han alcanzado sus límites de disponibilidad de fondos. Pese a años de reforma del sector público, continúa la presión sobre los gastos públicos, y las Administraciones deben seguir adaptándose a las cambiantes necesidades de la sociedad sin sobrepasar los límites presupuestarios.

En los últimos 20 años, se han introducido cambios sustanciales en la forma de gestionar el sector público. La mayoría de las Administraciones públicas de la OCDE se han hecho más eficientes; más transparentes y atentas a los administrados; más flexibles; y más centradas en resultados. Sin embargo, dado que la organización de la

Administración pública está inexorablemente vinculada a instituciones de gobierno público, los responsables de las reformas tienen que ser conscientes de los posibles efectos que éstas pueden tener en los valores que rigen el gobierno..

Conclusiones sobre los medios de acción de la reforma de la gestión pública

Administración abierta. A lo largo y ancho de la OCDE, las Administraciones se están haciendo más abiertas y transparentes y, hoy, se puede acceder a ellas y consultarlas más fácilmente. Este fenómeno se ha plasmado en nuevas legislaciones e instituciones y en un amplio abanico de medidas. Actualmente, el 90% de los países de la OCDE cuentan con una ley de libertad de información y con un *ombudsman* (defensor del pueblo) y más del 50% tienen normas que rigen los servicios a los administrados.

Un desafío constante para las Administraciones es responder a las expectativas de los ciudadanos, que siempre esperan servicios e información más accesibles y de mejor calidad. Actualmente, otro de los principales desafíos de los países de la OCDE frente a la amenaza del terrorismo es garantizar la apertura administrativa al tiempo que la seguridad nacional y el cumplimiento efectivo de las leyes.

Mejorar los resultados del sector público. Las Administraciones se centran actualmente mucho más en los resultados. Este movimiento ha hecho aumentar la planificación, la rendición de cuentas y el control en muchas Administraciones. La mayoría de los países de la OCDE han introducido técnicas de gestión y presupuestación de objetivos; de hecho, el 72% incluye datos sobre resultados no financieros en su documentación presupuestaria. Por lo tanto, la información disponible para los gestores y los responsables de la elaboración de políticas ha aumentado y mejorado.

Sin embargo, las Administraciones deberían guardarse de sobreestimar el potencial de los enfoques basados en los resultados para cambiar los comportamientos y la cultura y de subestimar sus limitaciones. Dado que los enfoques basados en los resultados exigen una flexibilidad de gestión acrecentada, los desafíos principales consisten en equilibrar esa flexibilidad con el control y en integrar sistemas de medición de los resultados en el sistema de responsabilidad tradicional de un país. Demasiada flexibilidad podría acarrear abusos y mala gestión, mientras que una insuficiente flexibilidad podría generar un servicio público ineficiente e irresponsable. Es necesario centrarse más en controlar los costes de transacción y en utilizar de la mejor forma posible los incentivos y controles sociales internos.

Modernizar los sistemas de responsabilidad y de control. La forma en que las Administraciones mantienen el control sobre complejas operaciones de gran envergadura ha cambiado a lo largo de los últimos 15 años, debido a las innovaciones tecnológicas, a la transformación del tamaño y de la estructura de las Administraciones públicas, y a la introducción de técnicas de gestión y presupuestación de objetivos. Las principales tendencias en materia de control en los países de la OCDE muestran que se está pasando del control *ex ante* al control *ex post* y que se están desarrollando procesos de control interno más severos. En la práctica, se observa un desplazamiento desde la ineficiente, pero relativamente segura, comprobación de la regularidad y legalidad de las transacciones individuales a la más eficiente, pero relativamente insegura, técnica de

verificar el correcto funcionamiento del sistema. El desafío radica en mantener el control sobre sistemas más delegados, con más agencias autónomas y proveedores externos.

Reasignación de recursos y reestructuración. La necesidad de fijar límites máximos al gasto público y reasignar los recursos dentro de esos límites ha hecho cambiar la función de los presupuestos nacionales, que han pasado de ser un apoyo a constituir uno de los motores de la gestión estratégica. El proceso presupuestario se utiliza también frecuentemente como medio para operar una reforma de gestión más amplia. La capacidad de cambiar las estructuras organizativas es esencial para una Administración moderna. Sin embargo, el cambio estructural –ya sea para suprimir organizaciones existentes, ya sea para crear otras nuevas - no debería emprenderse a la ligera, ya que la supresión de estructuras puede conducir a una pérdida de continuidad, de memoria institucional y de capacidad a largo plazo, y la proliferación de órganos públicos más o menos autónomos puede dificultar la acción colectiva y la coordinación. Las Administraciones deberían ser conscientes de los puntos fuertes y débiles de sus sistemas y basarse en sus puntos fuertes.

Utilizar los mecanismos de mercado. Los mecanismos de mercado se han generalizado en la zona de la OCDE aunque existen marcadas diferencias en su uso según los países. Estos mecanismos tienen la capacidad de incrementar significativamente la eficiencia. Sin embargo, la decisión de recurrir a ellos debe tomarse para cada caso en particular, ya que el que estén específicamente diseñados para cada ocasión es esencial para garantizar el éxito de su aplicación. Es conveniente no olvidar seguir protegiendo los principios esenciales de gobernanza, no confundir las ganancias privadas y el interés público, y no oscurecer la responsabilidad pública o la rendición de cuentas. Las Administraciones deben proteger su libertad de acción futura si las prioridades cambian.

Modernizar el empleo público. La naturaleza del empleo público en los países de la OCDE ha evolucionado significativamente. En muchos de ellos, la contratación laboral de los funcionarios públicos se ha acercado a la del sector privado, alterando su estatus legal y las condiciones de empleo. Las políticas de empleo individualizadas –que incluyen la introducción de contratos y de salarios supeditados a los resultados- se han ido generalizando progresivamente y, por ejemplo, la atribución del salario en función de los resultados se está practicando ya en dos tercios de los países de la OCDE.

La aplicación de esas políticas tiende a dificultar la consecución de una cultura administrativa colectiva. Los primeros reformadores subestimaron la complejidad que implicaba el introducir técnicas del sector privado en el servicio público. Con todo, la mayoría de los países se ve en la imposibilidad de seguir manteniendo las soluciones tradicionales de empleo público.

*Conclusiones más generales sobre la gestión
y la gobernanza públicas*

La modernización depende del contexto y, aunque todas las Administraciones se han visto afectadas por las tendencias globales, no existe una panacea para la gestión pública. La historia, la cultura y el estadio de desarrollo confieren diferentes características y prioridades a las diversas Administraciones. Su adaptación puede inspirarse en la experiencia de otras Administraciones, pero, a menos que los países sean muy parecidos, esa experiencia funcionará mejor en lo que a la dinámica del sistema se refiere que en lo relativo a los instrumentos y las prácticas específicas.

El problema actual radica en saber cómo organizar el sector público a fin de que pueda adaptarse a las cambiantes necesidades de la sociedad sin perder por ello la coherencia de su estrategia o la continuidad de los valores de gobernanza. Hoy en día, se exige que las Administraciones modernas respondan a varios grupos de ciudadanos, pero un servicio público muy diferenciado y fragmentado impone un alto precio en términos de capacidad de acción colectiva. Los nuevos enfoques de gestión tienen que ir más allá de la mera contratación y rendición de cuentas y centrarse más en enlazar el interés público con las motivaciones y los valores individuales.

Las Administraciones tienen que adaptarse a sociedades en continuo cambio y, para ello, no se trata de elaborar una reforma ejemplar, sino de contar con la capacidad de recurrir a una política de gestión pública integral que permita hacer ajustes con la totalidad del sistema en mente. Para ser eficaces, las políticas de gestión pública necesitan un claro diagnóstico de los problemas y una buena evaluación de resultados.

Las expectativas y pretensiones administrativas de los ciudadanos están creciendo, no disminuyendo: esperan apertura, prestación de servicios de mayor calidad, soluciones a problemas más complejos y el mantenimiento de los derechos sociales existentes. Las reformas del sector público de los últimos 20 años han mejorado la eficiencia de aquél de forma notable, pero las Administraciones de los países de la OCDE se enfrentan ahora al reto de mejorarse aún más, a fin de responder a las peticiones ciudadanas por una Administración del siglo XXI. Durante las dos próximas décadas, los encargados de la elaboración de políticas deberán enfrentarse a difíciles disyuntivas. Dado que muchos Estados no pueden incrementar su aportación económica, esto hará recaer la presión sobre los programas sociales. Las nuevas pretensiones a las que deberán responder los responsables de crear sistemas de gestión pública exigirán que se establezca el liderazgo de funcionarios con excelentes capacidades individuales técnicas, políticas y de gestión, que piensen y planeen colectivamente y que puedan trabajar en estrecha colaboración con otras partes interesadas.

© OECD, 2005

Este resumen no es una traducción oficial de la OCDE.

Se permite la reproducción de este resumen siempre que se mencionen el copyright de la OCDE y el título de la publicación original.

Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE editadas originariamente en inglés y francés.

Pueden obtenerse de forma gratuita en la OECD Online Bookshop
www.oecd.org/bookshop/

Para mayor información, pónganse en contacto con la Unidad de Derechos y Traducciones, Dirección de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE (OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate).

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

Visiten nuestro sitio www.oecd.org/rights/

