

EKONOMIAZ

OMIAZ

De la nueva gestión pública a
la gestión pública innovadora

II. 2012



EKONOMIAZ

N.º 80 - 2º CUATRIMESTRE - 2012



Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2012

ERREDAKZIO KONTSEILUA

Alberto Alberdi Larizgoitia (Zuzendaria)
Economía eta Ogasun Saila. Eusko Jaurlaritza
Javier Gúrpide Ibarrola (Zuzendariordea)
Economía eta Ogasun Saila. Eusko Jaurlaritza

Alexander Boto Bastegieta - *Ihobe*
Jon Barrutia Güenaga - *UPV-EHU*
Sara de la Rica Goirizelaia - *UPV-EHU*
Josune Sáenz Martínez - *Deustuko Unibertsitatea*
Jesús Ferreiro Aparicio - *UPV-EHU*
Mikel Navarro Arancegui - *Deustuko Unibertsitatea*

AURKEZPENA

Economiz lau hilean behingu aldizkaria da, 1985etik Eusko Jaurlaritzaren *Economía eta Ogasun Sailak* argitaratuta. Erredakzio Kontseilua profesional batek zuzentzen du eta bere helburu nagusia análisis eta eztabaidea ekonomikoa bultzatzea da, herrialdeko ikuspuntuarekin eta arreta berezia jartzen eremu aplikatuarti eta euskal ekonomiari. Argitalpenaren profila eta helburuak ale honen amaieran eta aldizkariaren web orrian kontsulta daitezke.

ADMINISTRAZIOA ETA ERREDAKZIOA

Economía eta Ogasun Silla
Donostia-San Sebastián, z/g.
01010 Vitoria-Gasteiz
T.: 945/01 90 38. Administración
945/01 90 36. Redacción
<http://www1.euskadi.net/ekonomiaz>
E-mail: economia@ej-gv.es

ARTIKULUEN BIDALKETA

EKONOMIAZ aldizkarian parte hartu nahi dutenek Eusko Jaurlaritzako *Economía eta Ogasun Silla* igorri beharko dituzte beren idazlanak (bidali Erredakzioari).

Erredakzio Kontseiluk beretzen gordetzen du jasotako artikuluak argitaratzeko eskubidea, aurrez ebaluatzalee anonimo biren iritzia ezagutuko duelarik. Idazlana argitaratzeak ez du, berez, edukarekiko adostasunik adierazi nahi. Artikuluaren erantzukizuna egilearenak izango da eta ez beste inorenra. Artikuluak aurkezteko arauak ale honen amaieran eta aldizkariaren web orrian kontsulta daitezke.

ALDIZKARIEN KALITATEA

EKONOMIAZ aldizkariko artikuluak datu-base hauetan daude indexatuta: CSICejo ISOCEn eta American Economic Association elkarteko *Journal of Economic Literature*-k argitaratzen dituen JEL —CD formatuan—, e-JEL eta EconLit-en, LATINDEX-en, DIALNET alerta-sarean, DOAJ katalogoa eta RePec-en.

JABETZA ESKUBIDEAK

EKONOMIAZek, hau da, Euskal Autonomia Erkidegoko Administracioak, EKONOMIAZ aldizkarian argitaratuko diren artikulu originalen jabetza eskubide guztiak dauzka, zeintzuk Creative Commons  lizenziaren arabera kudeatuko diren.

CONSEJO DE REDACCIÓN

Alberto Alberdi Larizgoitia (Director)
Departamento de Economía y Hacienda. Gobierno Vasco
Javier Gúrpide Ibarrola (Subdirector)
Departamento de Economía y Hacienda. Gobierno Vasco

Alexander Boto Bastegieta - *Ihobe*
Jon Barrutia Güenaga - *UPV-EHU*
Sara de la Rica Goirizelaia - *UPV-EHU*
Josune Sáenz Martínez - *Universidad de Deusto*
Jesús Ferreiro Aparicio - *UPV-EHU*
Mikel Navarro Arancegui - *Universidad de Deusto*

PRESENTACIÓN

Economiz es una revista cuatrimestral editada desde el año 1985 por el Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco y dirigida por un Consejo de Redacción profesional que tiene por objetivo principal fomentar el análisis y el debate económico con un enfoque regional y especial atención al campo aplicado y señaladamente a la economía vasca. La línea editorial y objetivos de la revista se pueden consultar al final de este ejemplar, así como en la página web de la revista.

REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Departamento de Economía y Hacienda
c/ Donostia-San Sebastián, s/n.
01010 Vitoria-Gasteiz
T.: 945/01 90 38. Administración
945/01 90 36. Redacción
<http://www1.euskadi.net/ekonomiaz>
E-mail: economia@ej-gv.es

ENVÍO DE ARTÍCULOS

Todas aquellas personas que deseen colaborar en EKONOMIAZ deberán enviar sus artículos al Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco (Redacción de la revista).

El Consejo de Redacción se reserva el derecho de publicar los artículos que reciba, previo sometimiento a un proceso de evaluación anónima doble por pares académicos. Su publicación no significa necesariamente el acuerdo con el contenido que será de responsabilidad exclusiva del autor. Las normas de presentación de los artículos se pueden consultar al final de este ejemplar así como en la página web de la revista.

CALIDAD DE LA REVISTA

Los artículos de EKONOMIAZ son indexados en las bases de datos ISOCE del CSIC y JEL en CD, e-JEL y EconLit del *Journal of Economic Literature* de la American Economic Association, LATINDEX, en la red de alertas DIALNET, en el directorio DOAJ y en RePec.

DERECHOS DE PROPIEDAD

EKONOMIAZ (la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi) es la titular de todos los derechos de propiedad intelectual de los artículos originales publicados en EKONOMIAZ, que serán gestionados conforme a la licencia Creative Commons .

Edita:

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz

Ilustración de cubierta: Keixeta

Diseño y maquetación: Miren Unzurrunzaga Schmitz

Depósito Legal: BI 2017-1985

ISSN: 0213-3865

SUMARIO

DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA A LA GESTIÓN PÚBLICA INNOVADORA

Coordinador: **Eduardo Zapico**

Presentación

7

Innovaciones de raíz democrática en la Administración: ¿recuperando legitimidad ante la crisis?

20

Álvaro Ramírez-Alujas
Manuel Villoria

Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relationales

46

Francisco Longo

¿Qué democracia y qué Administración para la nueva época? Internet y la gestión pública

70

Joan Subirats

Orientaciones para la innovación en el diseño de partenariados público-privados

92

Les Metcalfe

Prácticas de mejora e innovación empresarial al servicio de la gestión pública

118

Oswaldo Lorenzo

Evaluación y gestión pública innovadora

138

Osvaldo Néstor Feinstein

Estrategias de reforma en la Administración pública: el caso de la CORAME en el País Vasco

156

Ernesto Unzurrunzaga

El presupuesto como instrumento para la innovación en la gestión pública: balance y retos pendientes de la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya

206

Salvador Maluquer i Amorós

Más allá de reformas constitucionales, programas de estabilidad y planes de austeridad: capacidad de innovación en la gestión del gasto público

226

Eduardo Zapico Goñi

OTRAS COLABORACIONES

Innovación y caos determinista: un modelo predictivo para Europa

258

Jesús Manuel Plaza

Presentación

Desde que estalló la crisis global del 2008 se han ido exacerbando los reproches de la sociedad y del mercado hacia el sector público por el mal uso de unos recursos públicos, cada vez más limitados, y por su falta de transparencia. Las reacciones de gobiernos y administraciones públicas no parecen estar siendo las adecuadas para cambiar esta tendencia. Simultáneamente, el contexto político y socioeconómico en el que están inmersas las instituciones y políticas públicas es cada vez más complejo y las opciones de decisión y sus resultados, previstos o reales, son altamente inciertas. Los gobiernos, las empresas y la sociedad en general están bajo presión para adaptar sus formas de trabajo, sus estrategias de actuación y sus modos de organización. Hay un amplio reconocimiento de que la innovación es fundamental para la sostenibilidad de las respuestas ante la crisis y la adaptación a los enormes cambios tecnológicos y sociopolíticos.

Desde los años ochenta del siglo pasado la línea de reformas de la gestión pública ha girado en torno a modelos de decisión como la NGP (Nueva Gestión Pública), inspirada en la gestión empresarial y orientada a fomentar la maximización del valor añadido por cada organización o intervención a través de prácticas competitivas. Este modelo se ha intentado implantar en todo el sector público, bajo supuestos de lógicas de intervención lineales, cerradas, y desarrolladas en entornos simples, o sea: predecibles, con pocos actores o baja resistencia al cambio, ausencia de conflictos de valores e intereses, y relativa estabilidad. Sin embargo, la validez y coherencia de este modelo con la realidad en la que actúan los gestores públicos están cada vez más cuestionadas. Lo normal, sobre todo en la alta dirección, es que ésta tome sus decisiones en situaciones complejas, inciertas o desestructuradas (responsabilidades difusas, pluralidad de actores, interdependencia, diversidad de intereses y conflicto, cambio tecnológico, etc.), que exigen modelos de decisión pública más sofisticados. La relevancia de la innovación como respuesta al reto de la incertidumbre emerge como criterio de toma decisiones más allá de la maximización de la eficiencia.

Han sido múltiples las iniciativas de descentralización, creación de agencias, gestión por contratos, presupuesto por resultados, etc., que se han llevado a cabo con menos éxito del esperado. Con la NGP se han conseguido mejoras marginales de productividad pero el modelo ha sido claramente insuficiente para responder a una crisis global que exige cambios sustanciales en las políticas públicas y reestructuraciones institucionales e interorganizacionales. Este tipo de reformas o innovaciones

están fuera del alcance de este modelo. Son muchas las críticas que se han vertido contra este modelo por los efectos de bloqueo que ejerce sobre reformas o innovaciones que van más allá de las mejoras de eficiencia.

La innovación es cada vez más apreciada como criterio de competitividad, pero no todo tipo de innovación garantiza una adaptación eficaz a los nuevos retos que tiene delante la gestión pública. Hay innovaciones de naturaleza incremental que están orientadas a cambiar la manera de operar e implican mejoras en el rendimiento operativo de los procesos de producción o provisión de servicios, que no afectan al marco organizacional. Hay otras de naturaleza transformacional que afectan a las responsabilidades y relaciones de poder internas y externas de la organización. La NGP tiende a fomentar la innovación de tipo marginal y no presta atención a los cambios institucionales.

Teniendo en cuenta estas limitaciones de la NGP, este número de la revista *Ekonomiaz* se orienta a analizar el potencial de la innovación bajo el modelo de Gobernanza. En el marco de la gobernanza, que aquí consideramos como un concepto paraguas de gobierno abierto, gobierno en red, etc., la innovación se refiere a cambios estructurales que afectan a la distribución de poder de la organización interna y externa. Aunque este modelo es bien conocido, sobre todo en el mundo de las ciencias políticas y de la Administración pública, hasta el momento se ha llevado a la práctica con cierta timidez. En los últimos años se están realizando importantes esfuerzos de: transparencia de las instituciones y políticas públicas; consulta y participación abierta a grupos económicos y sociales; mejora en los sistemas de exigencia de responsabilidades, etc., que surgen como principios orientados a cubrir un déficit de legitimidad democrática y también un déficit de gestión innovadora para responder a la realidad compleja e incierta en la que se mueve el decisor público. De hecho, en lo referente a innovaciones transformacionales ambos déficit están relacionados como puede concluirse de la lectura de varios de los artículos de este número.

La crisis global que estamos sufriendo exige la adaptación de las instituciones y políticas públicas mediante la puesta en práctica de los principios e instrumentos de gobernanza. Esta puede definirse como un modelo de decisión orientado a satisfacer las preferencias sociales definidas entre el Gobierno y la sociedad y realizadas con acciones, recursos, herramientas y formas de organización consensuadas (Aguilar & Bustelo, 2010; Villoria, 2010). En este modelo, el Gobierno es un actor más, con un nivel relativo de influencia, que actúa a través de redes de colaboración, junto con otros niveles de Gobierno y actores económicos y sociales. El papel del Gobierno no es tanto diseñar y ejecutar políticas públicas, rindiendo cuentas de los servicios prestados de forma supuestamente independiente y totalmente responsable, sino contribuir a la creación y fortalecimiento de redes, promover procesos de participación, acuerdos de colaboración, coordinación y resolución de conflictos, y compartir la responsabilidad con otros niveles de Gobierno y la sociedad por el funcionamiento y la mejora de las políticas y las instituciones públicas.

En un contexto de incertidumbre, los gestores públicos deben ir más allá de los supuestos y objetivos preestablecidos de las políticas públicas. Estos gestores tienen que identificar y resolver problemas imprevistos y emergentes, cuya solución no es preconocida. En situaciones de inestabilidad y disminución de recursos, es necesario ir más allá de los recortes a corto plazo y los ahorros por mejoras de eficiencia dentro de una misma lógica de política y marco institucional dado. Debe alentarse a los gestores públicos a realizar, en colaboración con su entorno, esfuerzos de adaptación e innovación: identificar y analizar los problemas emergentes; construir consenso y puntos de vista comunes sobre ellos; contribuir a un diseño abierto y participativo de nuevas políticas públicas y estructuras intra e interorganizativas; y conseguir apoyo para su aplicación y desarrollo. En este contexto los sistemas de evaluación y control son también esenciales. Los criterios de valoración de la gestión deben estar relacionados más que con el mero cumplimiento de normas y planes con el cambio en las políticas públicas y la adaptación institucional. La innovación se incentiva si al recoger y analizar la información estos sistemas se centran en el cómo y en qué medida los gestores son capaces de hacer frente a circunstancias cambiantes, responden a múltiples presiones y demandas inesperadas, y trabajan en colaboración con otras organizaciones a nivel de red.

La innovación transformacional supone modificaciones estructurales y exige importantes esfuerzos de transparencia, coordinación, participación ciudadana, y *feed back* en la rendición de cuentas. Implica una reorientación hacia la asociación o la cooperación interorganizacional en torno a objetivos comunes. Introduce cambios en los procesos de decisión, en la distribución de poder y recursos (financieros, cognitivos, etc.), en los criterios y normas sobre el funcionamiento de las redes organizacionales, y en sus políticas o estrategias de actuación. La complejidad de la innovación transformacional no proviene tanto de la dificultad técnica del cambio sino de la diversidad de valores e intereses y los efectos del cambio en los equilibrios de poder y colaboración.

La transparencia de la gestión pública suele entenderse como la posibilidad de acceso a la información sobre los recursos, procedimientos y resultados de su actividad. Pero la transparencia puede y debe tener un mayor alcance, gran importancia y significado como instrumento de legitimación de las decisiones tanto institucionales como estratégicas. La transparencia es una precondition de la participación, colaboración y otros factores y funciones clave para la innovación y adaptación a los cambios de las preferencias de los ciudadanos. Se trata de una transparencia que implica revelar y difundir información para el debate abierto de la lógica de intervención o los modelos de reforma, los métodos de trabajo y criterios de decisión, los accesos y canales de participación, y el funcionamiento de las instituciones de gobernanza (p. ej. órganos de regulación, de programación o de control). Para esto es necesario que se diseñen procedimientos, mecanismos y canales de información entre los gestores públicos y entre éstos y el ciudadano para que haya una transparencia activa y recí-

proca (foros de comunicación y consulta, entradas en la Web para consultas y opiniones de los ciudadanos, acceso a sistemas de información, acceso a audiencias y debates, líneas de teléfono,...).

La transparencia de un solo sentido no tiene efectos innovadores. El flujo de información no debe de ser solo del gobierno al ciudadano o de un nivel de gobierno a otro, sino reciproco y múltiple, entre gobierno y ciudadanos, entre un nivel de gobierno, entre éstos y los *stakeholders* (asociaciones y grupos de ciudadanos). La transparencia recíproca, como condición previa a la participación, es un gran paso hacia el proceso de interacción necesario para la innovación en las políticas públicas. Esto requiere no solo la publicación formal de la información sobre las intervenciones realizada por el Gobierno, sino además difundirlas en las fases preparatorias, proporcionando información sobre canales de participación y procesos de decisión e incluso facilitar la asimilación de la información (incluida una labor pedagógica de representantes y creadores de opinión) y fomentar respuestas con mensajes constructivos y actitudes de colaboración.

Las nuevas tecnologías de la información y comunicación han permitido realizar importantes avances en el tratamiento de datos, expedientes y servicios al ciudadano. Pero, el potencial innovador del uso de las TIC va más allá de agilizar los procedimientos de gestión en uso. Para ello se requiere un gran esfuerzo de reestructuración institucional y rediseño de procedimientos que permita obtener el máximo valor estratégico de las TIC. A nivel de gobernanza, son mucho más significativos los cambios emergentes que se están dando en los comportamientos y relaciones entre las organizaciones públicas y los grupos sociales, a los que Internet facilita su propia organización y participación en las decisiones públicas. En varios artículos de este número se hace una explícita referencia al efecto de desintermediación (o pérdida de valor de la labor de intermediación de representantes sociales interpuestos entre la Administración y el ciudadano) que provoca el avance de las TIC.

El reto de la coordinación va más allá de la definición clara de roles y distribución de competencias entre los actores de las políticas públicas. Este reto exige además crear canales de acceso a la información, vínculos eficaces de comunicación, foros de consulta, procedimientos de participación, instituciones interorganizacionales, etc. La coordinación requiere un esfuerzo colectivo de diseño organizacional en forma de red, de definición de los problemas y objetivos a perseguir y de colaboración en los procesos de decisión. La identificación de interdependencias es de particular importancia en tiempos de escasez e incertidumbre. La interacción continuada entre el directivo y su entorno y el trabajo en redes organizacionales y sociales son ampliamente reconocidas como factores clave de creatividad, innovación y adaptabilidad, tanto en el sector público como en el privado, y particularmente en contextos inciertos. La presencia y participación de la sociedad civil en el espacio público amplían el debate público, favorece la articulación de consensos, promueve

la colaboración, estimula la transparencia y mejora el control social del gobierno. Esto facilita la clarificación de los intereses particulares y permite crear y hacer posible el interés general.

Son varios los artículos de este número que resaltan la importancia de la participación y coordinación. Para Villoria y Alujas «la innovación exige gobernar dialogando y sosteniendo un espacio de conversación extenso entre el Estado y las instituciones políticas y todos los actores sociales para intentar resolver los complejos problemas con que se enfrenta la sociedad. El resultado de estas conversaciones a gran escala es un amplio espacio de posibilidades de acción para reinventar de manera radical los viejos paradigmas del poder, la burocracia pública y los marcos institucionales, organizativos y de gestión heredados del siglo XX que se han quedado obsoletos». La misma metáfora es utilizada por Oswaldo Lorenzo que, con base empírica, propone que tras la introducción de las TIC en una empresa los equipos de implantación realicen un rol de aprendizaje e intercambio de conocimiento en el marco de una red social en la que los usuarios funcionales y la dirección de la empresa mantienen una «larga conversación», hablan y discuten sobre la mejor manera de hacer y ejecutar sus trabajos en el nuevo contexto de procesos y tecnología implantadas. En la medida que se comparten situaciones y problemas en equipo, se aprende colectivamente sobre cómo aprovechar y explotar mejor la nueva tecnología, qué ajustes pueden ser hechos y qué nuevas mejoras seguir implantando. También en los artículos de Ernesto Uzunrrunzaga y de Salvador Maluquer se pone de manifiesta la importancia de los largos procesos de participación y colaboración en las reformas analizadas.

La innovación exige también un esfuerzo de adaptación de las instituciones de rendición de cuentas como responsables de la transparencia y credibilidad de la gestión pública. Entendiendo su rol no solo como de supervisión de la legalidad y del rendimiento de la gestión sino además como garante de legitimidad de los procesos de decisión, y de credibilidad y relevancia de los sistemas de información y transparencia que facilitan la coordinación intersectorial e intergubernamental y la colaboración de ciudadanos y empresarios en la programación estratégica de los recursos. La sociedad tiene el derecho a ser informada de lo que hace el gobierno con su dinero y, además, la opinión y preferencias de ciudadanos y empresarios deben de tenerse en cuenta (analizarse y debatirse) para que las políticas públicas se diseñen y ejecuten de manera estratégica y coherente con la evolución de su entorno.

Por otra parte, en un contexto complejo e incierto es esencial que los sistemas de control y rendición de cuentas no se limiten a la inspección e identificación de acciones desviadas respecto a un plan o una norma. Estos pueden y deben utilizarse también para estimular los comportamientos de gestión deseados. El control orientado a delimitar y penalizar desviaciones en la gestión respecto a lo planificado debe ser compensado por otro de signo positivo, orientado al aprendizaje y desarrollo de políticas públicas y estructuras organizativas. La aproximación negativa al control

no sería coherente con entornos de crisis, en los que se necesitan cambios sustanciales y estructurales. El excesivo énfasis en la inspección y corrección de la gestión no deseada actúa como un bloqueo a la innovación y adaptación. La rendición de cuentas no debe ser entendida sólo como un ejercicio de exigencia de responsabilidades, sino también como una oportunidad para proporcionar respuestas y *feedback* para el aprendizaje.

12

En la actualidad el interés se centra en complementar este tipo de control basado en la inspección y corrección en las desviaciones de la gestión del gasto, con un control social (*social accountability*) que proporcione orientación e información al gestor en su esfuerzo de adaptar las políticas e instituciones públicas a los cambios de contexto (p.ej. nuevas preferencias sociales). El gobierno debe aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías para informar en línea sobre sus operaciones y decisiones, y asimismo solicitar al propio ciudadano sus propuestas de cambio. La exigencia de responsabilidades o control social se entiende como un incentivo o condición para la innovación. Solo así los responsables de las políticas públicas y los directivos públicos podrán aprovechar la ingente y dispersa información y conocimiento disponible en la sociedad.

Estos temas son desarrollados en detalle en los artículos de este número de *Ekonomiaz*. En primer lugar se presentan los artículos cuyo planteamiento es más bien conceptual o general centrados en la relación de la innovación con sus principales marcos de referencia: la democracia y la gobernanza. Posteriormente se presentan los artículos orientados a la aplicación práctica y temas relacionados con instrumentos y funciones de la Administración pública.

Álvaro Ramírez-Alujas y Manuel Villoria se centran en el problema de la democratización de la Administración y el de su contribución al fortalecimiento de la democracia representativa. Examinan la transparencia, rendición de cuentas y participación pública en la formulación e implantación de políticas. Defienden un gobierno abierto e inclusivo que: a) promueva la ciudadanía, la integración y la discusión pública; b) fomente la participación de los ciudadanos en el diseño y la prestación del servicio; c) determine la agenda de las políticas, convoque a los agentes apropiados y facilite y gestione soluciones sostenibles para los problemas públicos; y d) difunda la información para enriquecer el debate público y promover una visión compartida de los asuntos públicos.

Los autores consideran el «Gobierno abierto» como una oportunidad única en materia de innovaciones de raíz democrática cuyo impulso y desarrollo depende más de la madurez cívica de los ciudadanos y sus organizaciones que de la propia institucionalidad pública. En esencia, supone compartir y ceder poder a los ciudadanos para que sean cada vez más corresponsables y activos. En su artículo se presenta una síntesis de experiencias y casos prácticos que muestran los esfuerzos y avances de diversos países en materia de gobierno abierto y anuncian el comienzo de una

nueva área de investigación y debate para los estudios de gestión y análisis de políticas públicas que va más allá de una mera moda.

Francisco Longo estudia los entornos organizativos y los modelos de liderazgo que favorecen la innovación en el marco de la gobernanza. Analiza las formas relationales y colaborativas de desarrollo de la innovación en los sistemas públicos, y sus efectos en las estructuras y funcionamiento de las administraciones públicas.

Según Longo gestionar la innovación de forma abierta implica: reformular la lógica del control de un modo menos apegado a los modelos unilaterales de decisión y a la existencia de estándares e indicadores claramente predeterminables; asumir la representación efectiva de los intereses y metas de la propia organización, en contextos en los que otros actores pueden disponer de visiones diferentes; y asegurar la participación de personas y grupos situados fuera de la esfera ordinaria de influencia inmediata del directivo.

Esta dificultad se acrecienta en aquellos casos en que hay que ejercer o participar destacadamente en la dirección de una red de innovadores públicos. En estos casos, el liderazgo tiene que gestionar simultáneamente la unidad-diversidad de la red: la primera para conseguir que la red obtenga de sus miembros la acción deseada, la segunda como base de recursos de la red, núcleo de su complementariedad y de su potencial de creación de valor. Longo habla en estos casos de un *management* muy sofisticado que requiere el desarrollo de habilidades múltiples con fundamentos diversos: proactivo, emprendedor y con capacidad de gestionar lógicas institucionales diferentes a través de habilidades relationales y colaborativas. La construcción de confianza entre los distintos actores constituye el instrumento fundamental para superar el conflicto. Esto exige liderazgos con capacidad de: reconocer las diferentes lógicas institucionales; garantizar la legitimidad mediante una buena gestión de la comunicación con todos los afectados; y facilitar una interacción provechosa entre las partes, mediante la construcción de espacios de aprendizaje colectivo.

Joan Subirats, explora los impactos que el cambio de época, especialmente la expansión de las TIC, genera en el funcionamiento de los sistemas democráticos y en las administraciones públicas.

El autor afirma que Internet modifica la forma de relacionarnos e interactuar, altera profundamente los procesos y posiciones de intermediación, y genera vínculos y lazos mucho más directos y horizontales que pueden significar un cambio en las estructuras de poder e influencia. Relaciona las TIC e Internet con la calidad de la participación y la capacidad de implicación de la gente en los asuntos colectivos. Por ello examina los impactos de las TIC e Internet en la formulación, elaboración e implementación de las políticas públicas con el fin de avanzar en formas distintas de política y de gestión pública.

La expansión del uso de las TIC abre el espacio de las políticas públicas. La posibilidad de acción directa (movilización *on line*, producción de contenidos, búsqueda de información a escala global, influencia en la propia producción de noticias) hace menos necesaria la creación de entidades, asociaciones o grupos para poder actuar en los procesos vinculados a las políticas públicas. Se multiplican los actores potenciales, se diversifican sus intereses, se redistribuyen sus recursos. Pero advierte que esto no implica que desaparezcan los actores tradicionales, ni tampoco que ese conjunto de cambios tienda necesariamente a equilibrar sus recursos, ni a democratizar los procesos de formulación y decisión de las políticas públicas. Según él, lo único innegable es que estamos en un nuevo escenario, en el que las cosas no funcionan como antes, y la capacidad de control de los procesos por parte de los actores habitualmente decisivos, se ha reducido o al menos se ha vuelto más impredecible.

Les Metcalfe presenta una guía marco de análisis y diseño de las asociaciones público privadas o *public-private partnerships* (PPP). Estas asociaciones se han convertido en uno de los temas más significativos de la reforma de la gestión pública en los últimos años. La creciente importancia de la externalización de funciones y tareas de servicio público exige que los gobiernos estén bien equipados para gestionar en alianzas con otras organizaciones. Según Metcalfe, las asociaciones público-privadas son una alternativa satisfactoria al estéril debate de la privatización y ofrecen una amplia gama de formas en que los gobiernos pueden trabajar en cooperación con las empresas y otras organizaciones no gubernamentales. Pero en la práctica los resultados de las reformas de las asociaciones público-privadas han sido a menudo decepcionantes. Aunque hay una gran variedad de opciones no ha sido fácil para los decisores públicos elegir la forma de asociación que mejor se adapta a las circunstancias concretas. Las asociaciones no han sido apropiadas para el propósito perseguido ya sea por discrepancias entre los modelos de asociación seleccionados y los objetivos de la política pública o porque no se ha hecho suficiente esfuerzo para construir la capacidad necesaria para gestionarlos eficazmente.

El autor presenta una metodología denominada «Power Role Analysis» (PRA) para el diseño de asociaciones públicas privadas como estructuras de poder acopladas en relaciones de rol complementarias entre las organizaciones. Para ello, utiliza las relaciones lógicas entre conceptos paralelos de poder y rol para definir cuatro formas elementales de la asociación.

Estas relaciones proporcionan las herramientas analíticas necesarias para el diseño de una gran variedad de asociaciones (partnerships) y la definición de la capacidad de gestión necesaria para conseguir una eficaz colaboración. El PRA proporciona los cimientos y los principios rectores para el diseño de las asociaciones PPP. En lugar de imitar lo que ha sido probado en otros contextos, permite al gestor innovar y diseñar formas de asociación que satisfagan sus necesidades. Metcalfe ilustra la aplicación práctica de este enfoque con algunos ejemplos de partnership en el Reino Unido. El denominador común en los ejemplos presentados es que los PPP además

de transferir responsabilidades de gestión a los socios (organizaciones privadas) exigen condiciones específicas en las organizaciones públicas.

Oswaldo Lorenzo presenta los fundamentos de la innovación guiada por el método Lean y la guiada por las TIC, su aplicación en el sector privado y en el sector público y ciertas recomendaciones metodológicas para su uso en el sector público.

Lorenzo sugiere un modelo progresivo, «*the long conversation*», para el uso y aprovechamiento de las capacidades de las tecnologías de la información. A través de un estudio longitudinal llevado a cabo por el autor, en colaboración con otros expertos, a lo largo de 10 años, este modelo sugiere que las empresas que sacan mayor provecho a la inversión en tecnologías de la información son aquellas que, además de instalar e implantar la tecnología, han dedicado suficiente tiempo y esfuerzo en las fases posteriores a la implantación.

El verdadero proyecto de innovación y transformación comienza después que el sistema ha sido instalado y está listo para ser usado por el personal. A partir de ahí es donde comienza el cambio de cultura organizacional y el desarrollo de capacidades para sacar el máximo provecho a la tecnología instalada. En las empresas investigadas se observó como el rol de los equipos de implantación se reconvirtió, después de esta, en un rol de intercambio de conocimiento y aprendizaje que permitió aprovechar el potencial de la tecnología y cambiar los modelos de comportamiento. De hecho, estos equipos evolucionaron hacia un concepto de red social formado por los usuarios funcionales y la dirección de la empresa. Las redes están orientadas al cambio. Los participantes de la red hablan y discuten sobre la mejor manera de hacer y ejecutar sus trabajos en el nuevo contexto de procesos y tecnología implantados. En la medida en que se comparten situaciones y problemas en equipo, se aprende colectivamente sobre cómo aprovechar y explotar mejor la nueva tecnología, qué ajustes pueden ser hechos y qué nuevas mejoras seguir implantando.

En el sector público el uso de las TIC se ha propagado como instrumento para elevar la calidad de servicio a los ciudadanos y empresas, para reducir sus costes operativos, y para mejorar funciones administrativas, de finanzas, etc. También se observa una expansión de aplicaciones basadas en Internet tales como el e-government. Lorenzo destaca el predominio de una perspectiva limitada sobre el e-government como herramienta para que los ciudadanos y clientes puedan acceder a los servicios públicos, excluyendo su potencial para plantear un cambio radical en la organización y la estructura de la Administración pública. Esto último podría permitir el rediseño de un sector público más sostenible en el largo plazo.

Osvaldo Néstor Feinstein analiza el rol de la evaluación para una gestión pública innovadora en un contexto de alta incertidumbre en los que la previsión es muy difícil o imposible, donde se desconocen las probabilidades de ocurrencia de eventos e incluso no se conocen qué eventos van a influir en la gestión pública. Se trata de una «in-

certidumbre radical» en la que «lo que se sabe es que no se sabe» e incluso a veces «no se sabe lo que no se sabe».

En esta situación sostiene que la evaluación puede desempeñar un papel importante en el desarrollo de las innovaciones de la gestión pública. Para ello se refiere al enfoque evaluativo DE («Developmental Evaluation») que Feinstein considera como una «evaluación constructiva», ya que intenta contribuir al proceso de conformación de la intervención. Por lo tanto, es complementaria con evaluaciones más tradicionales, como las «sumativas», que se realizan en un estado avanzado de la implementación, cuando la intervención ya está definida, «construida», y de lo que se trata es de rendir cuentas sobre los resultados alcanzados. También es complementaria de las evaluaciones «formativas», que se llevan a cabo cuando el propósito es mejorar una intervención cuyas características básicas se encuentran definidas pero son susceptibles de mejoras en función de los resultados alcanzados.

Para reforzar esta idea Feinstein utiliza el ejemplo de las políticas contra el cambio climático que se basan en intervenciones innovadoras, como incentivos para inducir cambios en el comportamiento de las empresas industriales para que utilicen fuentes de energía no contaminantes. Sostiene que determinados incentivos, como por ejemplo los crediticios, pueden ser inciertos en el momento de diseñar la intervención y conllevar a una «intervención abierta», que permita definir o redefinir los incentivos específicos a medida que se va desarrollando la intervención y se verifiquen o no los resultados esperados.

Ernesto Unzurrunzaga examina las estrategias de innovación en la Administración pública centrándose en el proyecto CORAME y otras experiencias de reforma en el País Vasco. Este proyecto fue formulado con una visión de conjunto y una ambición de transformación integral de la organización. Aunque las fases de diagnóstico y de diseño del programa de medidas se cubrieron de forma brillante, el proceso se frenó en la fase de implementación y su resultado no cubrió expectativas. Hubo ciertos cambios de menor dimensión y dispersos que según Unzurrunzaga, aunque se utilizaron para justificar que el programa se estaba ejecutando, se debieron principalmente al déficit de liderazgo y la falta de participación y comportamiento adecuado de los mecanismos institucionales de control, dejando los verdaderos problemas de la Administración vasca sin abordar. Su artículo muestra también un buen ejemplo de los principales obstáculos o condiciones que hay que superar para llevar a la práctica un programa de reforma de una Administración pública.

El autor saca la conclusión de que la labor de control y seguimiento de la implementación de las medidas por parte del Parlamento no tuvo la relevancia suficiente como para hacer cambiar la conducta pasiva del Gobierno en ese ámbito. No hubo ni la comunicación ni la rendición de cuentas suficiente sobre los resultados de la reforma. Otro motivo que explica estos resultados fue la ausencia de factores externos que presionaran a favor de la reforma. Esa presión existe ahora como consecuencia del durísimo desplome de los ingresos fiscales y el crecimiento de la deuda.

Para el autor el mayor mérito del programa de la CORAME fue plantear las grandes reformas que necesitaba la Administración vasca en la década de los noventa. A partir del año 2000 le han sucedido otros ensayos, en torno al modelo de gobernanza y a la administración electrónica. Propone que estos enfoques de la reforma que se han abordado independientemente pueden ser complementarios y deben ser integrados en un marco único de la reforma.

Salvador Maluquer i Amorós describe los cambios efectuados y las líneas de trabajo emprendidas en la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya y pone de relieve algunos aspectos que pueden contribuir a garantizar la continuidad y el éxito de las innovaciones realizadas. La Dirección General de Presupuestos viene impulsando un proceso de cambio e innovación en la elaboración y gestión de los presupuestos de la Generalitat, con el objetivo de convertir el presupuesto en una herramienta fundamental para la política económico-financiera. Según el autor se trataba no sólo de modernizar una forma de elaborar y gestionar los presupuestos sino sobre todo de utilizar el proceso de modernización presupuestaria para introducir y desarrollar nuevos enfoques innovadores en la programación y la gestión de las finanzas públicas. Los principios de esta reforma son: orientación a resultados; la introducción de una perspectiva a medio plazo; y la mejora de la transparencia. Según el autor, un buen conocimiento de aquello que hace el sector público y de cómo el Gobierno administra y gestiona los recursos que tiene a su disposición permite el ejercicio responsable de la crítica y, sobre todo, permite mejorar las formas de influencia y de participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.

Maluquer identifica los retos pendientes en el proceso de innovación de su sistema presupuestario. En primer lugar, el desarrollo sustancial de los sistemas de información de costes y resultados de los programas presupuestarios. Además resulta necesario fortalecer el proceso de negociación presupuestaria y la programación del gasto con una perspectiva a medio plazo y se necesita un órgano transversal de decisión en materia presupuestaria más allá del propio Gobierno. También considera fundamental impulsar la transparencia en todas las fases del proceso presupuestario. La transparencia exige que en todas estas fases, los ciudadanos puedan disponer de los elementos de información necesarios para poder valorar las actuaciones de la Administración pública. Su reacción (*feed-back*) es esencial para el cambio e innovación de las políticas públicas. También defiende el autor que hay que avanzar en el desarrollo de los escenarios presupuestarios a medio plazo como herramienta clave para garantizar que la actuación de Gobierno es sostenible en el tiempo, y afrontar el reto de la racionalización e innovación de la estructura organizativa del sector público de la Generalitat. Además, resulta urgente abordar la necesaria reforma de la normativa de finanzas públicas que data del año 1982, parcialmente modificada en numerosas ocasiones. Existe la necesidad de fijar reglas fiscales claras en un marco de estabilidad, de modernizar la herramienta presupuestaria orientándola más hacia el logro de resultados y hacia la rendición de cuentas, así como el reto de afrontar la

modernización organizativa de la Generalitat para adaptarla a las actuales exigencias de transparencia y de eficacia.

Eduardo Zapico propone que para afrontar la crisis y la complejidad de la situación actual, hay que ir más allá de reformas constitucionales, programas de estabilidad y planes de austeridad. Se necesita desarrollar la capacidad de innovación en la gestión del gasto público. El objetivo de su artículo es doble. Por un lado se analizan las medidas y reformas del sistema presupuestario realizadas en España en respuesta a la crisis fiscal y, por otro, se exploran ideas, orientadas a mejorar la capacidad de adaptación (innovación) en la gestión del gasto público para dar una respuesta más sólida a la crisis.

El nuevo Gobierno de España continúa declarando su pleno compromiso con los objetivos fiscales de la UE y sigue haciendo esfuerzos de austeridad y avanzando con algunas reformas estructurales pero simultáneamente esta solicitando de hecho una reconsideración de la velocidad de ajuste fiscal. Las asignaturas pendientes de la estrategia española para combatir la crisis coinciden con principios de gobernanza (p.ej. transparencia, participación y rendición de cuentas) hasta ahora insuficientemente considerados como elementos esenciales para la innovación en las instituciones y políticas públicas.

En el marco de la gobernanza, no pocos gobiernos y sus Ministerios de Finanzas están prestando más atención a los principios de transparencia y participación, realizando esfuerzos para contribuir a la creación y desarrollo de redes de coordinación de las políticas públicas y estructurando sus organizaciones de manera mas abierta para permitir la innovación en la gestión de sus presupuestos de crisis. Cada vez es mayor el reconocimiento de que la lógica de las políticas publicas y de la gestión de los recursos es de naturaleza relacional y colectiva más que racional o técnica. Las prácticas de evaluación participativa facilitan la conformación de políticas públicas al fomentar: el consenso sobre la naturaleza de los problemas, la prioridad de objetivos, la programación de recursos, el intercambio de información, diálogo e interacción, con el fin de responder a las necesidades y problemas socioeconómicos. La adaptación del sistema presupuestario depende de que sus instituciones y sus sistemas de información y control sean transparentes. Para que éste funcione con consistencia y credibilidad, tiene que realimentarse con las reacciones de los ciudadanos.

El autor estima que el sistema presupuestario tendría mayor capacidad de prevención y adaptación a la crisis si se reforzaran las instituciones de evaluación y rendición de cuentas como responsables de la transparencia y credibilidad del gasto público.

Por último y como artículo de colaboración **Jesús Manuel Plaza** aborda el estudio de la innovación como resultado de conceptualizar la economía como un sistema caótico determinista, de acuerdo a las características de aperiodicidad, predecibilidad y dependencia sensible a las condiciones iniciales. Para ello realiza un trabajo

empírico a partir de la serie 1990-2010 del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas (PNUD) y modeliza el comportamiento del nivel de desarrollo de las 27 economías de Union Europea, bajo la hipótesis de que tal nivel tiene capacidad explicativa sobre su posición innovadora, representada por el Índice de Innovación de la Unión (*Innovation Union Scoreboard-IUS*). Una de las conclusiones significativas es la utilidad del modelo para contrastar las posiciones innovadoras del Reino Unido y Alemania, países referentes que representan y son paradigmas explicativos del fenómeno innovador en los modelos anglosajón y continental.

Innovaciones de raíz democrática en la Administración: ¿recuperando legitimidad ante la crisis?

Las innovaciones que se tratan en el texto son aquellas relativas a la democratización de la Administración y a su contribución al fortalecimiento de la democracia representativa. Son innovaciones transversales que afectan al proceso, pero que pueden afectar también a los productos y a las políticas mediante la implicación ciudadana. En ese ámbito, una de las innovaciones mayores que han cobrado inusitada fuerza en los programas de gobierno en todo el mundo se vincula a la puesta en marcha de estrategias ligadas al concepto de «gobierno abierto» (*open government*). El texto explica el concepto y describe algunos de sus resultados. Finalmente, avanza alguna de las causas de su bajo desarrollo en España.

*Artikuluan azaltzen diren berrikuntzak Administrazioaren demokraziari buruzkoak direnak eta bere demokrazia ordezkaria sustatzeko ekarpenari buruzkoak. Berrikuntzak zeharkatuak dira prozesua eragiten direnak, baina, produktuetan eta politiketan ere eragiten dutenak hiritarreko inplikazioen bidez. Eremu horretan, munduko gobernu-programetan berrikuntzarik nagusienetan bat martxan jarritako estrategiekin erlazionatua daude. Estrategia horiek «gobernu irekia» (*open government*) kontzeptuarekin lotuta daude. Testuak kontzeptua eta zenbait emaitzak ere azaltzen ditu. Azkenean bere garapen eskas kausa batzuk aurreikusten ditu Spainian.*

The innovations examined in this paper refer to the democratisation of the administration and its contribution to the strengthening of representative democracy. These are across-the-board innovations that affect the process but may also affect products and policies through the engagement of the public. In this regard, one major innovation that has come to form an unexpectedly prominent part of government programmes throughout the world is the establishment of strategies linked to the concept of «open government». The paper explains the concept and describes some of its results. It ends by suggesting some reasons for the low level of development of this concept in Spain.

Índice

1. Introducción: algunas reflexiones sobre el diseño de investigación
2. El concepto de innovación en el sector público
3. Innovaciones de raíz democrática
4. El gobierno abierto y receptivo
5. Síntesis de experiencias de referencia y casos emblemáticos sobre gobierno abierto
6. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: innovaciones democráticas, gobierno abierto, Administración pública.

Keywords: democratic innovations, public administration.

N.º de clasificación JEL: H83, D73.

1. INTRODUCCIÓN: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

No toda innovación es positiva, al igual que no toda continuidad es negativa. Los estudios de gestión pública, como disciplina científica, tratan sobre todo de encontrar qué tipo de innovaciones son positivas cuando se hace frente a diferentes clases o tipos de problemas.

No se trata de resolver un problema específico en una organización, lo cual es propio de la intervención operativa o de la mejora en la prestación de un servicio. Se trata de generar conocimiento para tipos de problemas que, en el contexto concreto, posteriormente, sean útiles. El diálogo se realiza con un conocimiento experto previo. La clave es encontrar conocimiento previo sólidamente construido, que haya tratado el tipo de problema que se ha seleccionado y le haya dado soluciones basadas en una adecuada teorización y evidencia empírica. De este diálogo probablemente surja un nuevo y mejor conocimiento.

A partir de esta generación de mejor conocimiento, los gestores públicos, para promover y testar soluciones ante problemas específicos de gestión, seleccionan entre los puntos de referencia disponibles en la ecología del aprendizaje organizativo (*ecology of organizational learning*) (Levitt y March, 1988). En el campo de la gestión pública es necesario distinguir tajantemente el conocimiento experto formal (Barzelay, en prensa) del conocimiento ordinario de legos, que no es propio de expertos; y del conocimiento tácito o no formalizado de los expertos. Ambos pueden ser importantes y útiles, pero no es el objetivo de nuestro trabajo.

Este conocimiento debe ser conectado a problemas específicos, comprobados en el terreno, pragmático y generador de reglas tecnológicas (Van Aken's, 2004). El conocimiento tecnológico, tomado del científico y filósofo Mario Bunge (1966, 1999), debe distinguirse del conocimiento científico. La diferencia principal entre la ciencia y la tecnología es que la primera ya sea básica o aplicada produce nuevos conocimientos, en tanto que los laboratorios talleres, centros de investigación y desarrollo utilizan el conocimiento exclusivamente como un medio para diseñar artefactos (por ejemplo, maquinas, organizaciones formales), normas (de emisión de CO₂, de regulación bancaria) o planes de acción (campañas de vacunación).

Llegados a este punto parece lógico concluir que un elemento esencial en la utilidad del conocimiento es previo a él, y consiste en elegir un tipo de problema que sea real y suficientemente importante. Posteriormente, habrá que aportar teorías que nos expliquen causalmente lo que produce el problema, superando con ello la mera descripción y cumpliendo, en suma, una función cognitiva (Boudon, 2002). Como quiera que, en el ámbito de conocimiento del *public management*, se está analizando la conducta de seres humanos en entornos organizativos específicos, como son las instituciones públicas, será esencial explicar sus acciones. Se trata de aportar «patrones de inteligibilidad» (Van Parijs, 1981). La teoría de la «DBO» (Hedström, 2005) nos explica las acciones como causadas por los deseos (*desires*), las creencias (*beliefs*) y las oportunidades (*opportunities*) de las personas. El análisis de los mecanismos sociales es esencial para la construcción de este conocimiento. La idea central que está detrás de los mecanismos sociales es que se explica el fenómeno social haciendo referencia a una constelación de entidades y actividades, normalmente actores y sus acciones, que están vinculados entre sí de tal modo que producen regularmente el tipo de fenómeno que queremos explicar (Hedström, 2005, p.2).

Entonces, entrando ya en el contenido concreto del artículo: ¿Qué «tipos» de problemas son los que afrontan hoy las organizaciones públicas en nuestro entorno? De forma muy sintética podríamos decir que son dos, problemas de resultados y problemas de procedimiento. Los dos están íntimamente conectados y, a su vez, los dos tienen diversos subproblemas dentro del tipo general. Probablemente, ambos tipos de problemas, desde la perspectiva del sujeto «Administración», se puedan subsumir en uno: legitimidad. Al menos si entendemos ésta como Beetham (1991), para quien la legitimidad exige una conformidad legal o coherencia con lo definido

legalmente, una justificabilidad de las reglas o creencias compartidas sobre las mismas, una evidencia de consentimiento y unos adecuados resultados. Pero desde la perspectiva del sujeto «ciudadanos» los problemas se pueden reconducir al multicitado de las relaciones entre principal y agente (Williamson, 1975) y la forma de reforzar el control social sobre nuestros representantes y sobre los servidores públicos a quienes nuestros representantes lideran (Martim Guedes y Fonseca, 2010).

Los problemas de resultados se pueden descomponer en tres. Ciertamente, también interconectados pero sustancialmente diferentes. El primer subproblema es el de los «objetivos». Las organizaciones públicas tienen problemas para definir, cuantificar y cumplir objetivos (Hatrý, 1999). Estos *outputs* de corto plazo que se buscan con los objetivos son clave para la motivación de los empleados (Lawler, 1993), la dirección y la previsibilidad de las organizaciones. Pero si uno analiza numerosas organizaciones públicas españolas y les pregunta cuáles son sus objetivos se puede encontrar con que no se conocen por la mayoría de los actores, o son contradictorios, o no se cuantifican o miden, o se incumplen sistemáticamente. Esto genera problemas de legitimidad, con todo lo que conlleva de desmoralización y desconfianza.

Un segundo subproblema, muy unido al anterior, es el de la ineficiencia y las complejas respuestas a la misma (Aberbach y Christensen, 2003). Hay organizaciones que cumplen objetivos a costes descabellados. Los *inputs* se convierten en *outputs*, sí, pero con un despilfarro o con un sobrecoste inasumible. Peor aún, hay organizaciones que no se preocupan de los costes de sus objetivos. En este momento, en España, este subproblema es de una gravedad enorme. La Administración española, de acuerdo al *Global Competitiveness Report 2011-2012*, es bastante ineficiente. Ello está generando problemas para la competitividad de nuestra economía. La «ineficiencia de la burocracia gubernamental» es uno de los tres grandes problemas que dificultan hacer negocio en España (Schwab, 2011). España está situada en el puesto 55, entre 142 países, en «favoritismo en las decisiones de los responsables públicos», 74 en «transparencia en la generación de políticas públicas», 108 en «nivel de despilfarro en el gasto público» y 110 en «efectos negativos de la regulación ineficiente» (la peor puntuación en el *ranking* indica una menor competitividad).

Un tercer subproblema es el de los impactos de los programas públicos. Sabemos que se pueden cumplir objetivos a un coste razonable para conseguir nada. La definición de los objetivos a largo plazo y los resultados deseables (*outcome*) es relativamente simple, lo que es muy difícil es acertar con la teoría adecuada que explique el mecanismo lógico coherente para llevar a cabo el proceso de transformar los *input* en *output* y los *output* que producen *outcome* deseables para los ciudadanos (Van de Walle y Bouckaert, 2003), en un entorno volátil, interdependiente y extraordinariamente complejo (Kooiman, 1993). Ejemplos de errores de este tipo también los tenemos a cientos.

Todos estos subproblemas de la categoría «rendimientos» han sido tratados por la literatura de gestión en innumerables textos (ver, entre otros Christensen y Lae-

grid, 2001); también nos ha aportado estudios de casos e instrumentos de éxito en la búsqueda de eficiencia y eficacia (Salamon, 2002) y hasta manuales minuciosos de cómo elaborar planes estratégicos que den respuesta a gran parte de los subproblemas mencionados (entre otros, Bryson, 1988). No obstante, no es sencillo conectar eficacia y confianza en el gobierno, «suponemos que la satisfacción de los ciudadanos está relacionada con los esfuerzos por hacer eficaces y eficientes los servicios públicos. Esta es una hipótesis con la que trabajan directivos y gerentes públicos y que cuenta con algunos antecedentes a su favor. Sin embargo, las reformas emprendidas y las mejoras en resultados no muestran el impacto deseado en la confianza hacia el gobierno» (Olías de Lima, 2011, p. 58). Por ejemplo, basándose en estas experiencias, actualmente se diferencia entre un enfoque de gestión por resultados (GpR) que simplemente apoya procesos de cumplimiento de metas y ajuste fiscal, y un enfoque enraizado en un compromiso por profundizar el desarrollo, o enfoque de gestión para resultados de desarrollo (GpRD) (Ospina, 2006). Probablemente, contando con ese conocimiento experto, se pueden analizar los casos que se consideran más apropiados para, con su estudio, crear conocimiento útil adecuado al contexto.

El otro tipo de problema es el de los procedimientos. En este caso, estamos hablando del otro componente sustancial de la legitimidad del Estado. Estamos hablando de la legitimidad de los *input* (o *process oriented*) y no sólo de los *output*, los costes o, en definitiva, los resultados (Goodin, 2003; Scharpf, 2005). Un gobierno puede obtener legítimamente resultados usando la autoridad de la imposición, la opacidad y la distancia. El caso de China es un ejemplo. Pero tal vez esos resultados no se mantengan a medio ni largo plazo si no se afronta el otro gran reto: el de la democracia. En sociedades ordenadas en torno a la Ley, con ciudadanos que pagan impuestos, asumen sus derechos y tienen educación elevada el cómo, probablemente es tan importante como el qué hace el gobierno.

Los subproblemas que surgen de este problema de los procedimientos son también tres y los tres están profundamente interconectados. El primero es el de la integridad. Los casos de corrupción y falta de ética en las administraciones originan una profunda desconfianza institucional, (Pharr y Putnam, 2000; Anderson y Tverdova, 2003; Bowler y Karp, 2004) además de costes inasumibles (Ades y Di Tella, 1997; Della Porta y Vannucci, 1997; Dreher y Herzfeld, 2005; Hodgson y Jiang, 2007, entre otros). Las administraciones que gestionan con niveles elevados de corrupción bloquean el desarrollo del país. La corrupción impide el desarrollo porque impide gobernar eficaz y eficientemente, es por ello el mayor obstáculo al avance económico y social (World Bank, 2006). En España, los casos de corrupción, sobre todo en el nivel subnacional, han ocupado las primeras planas de los periódicos en los últimos cinco años de forma insistente. Los efectos sobre los fundamentos sociales de nuestra comunidad –como la confianza intersubjetiva, la confianza en las instituciones, la cultura de la legalidad– están siendo muy negativos (Villoria y Jiménez, en 2012).

Un segundo subproblema, íntimamente vinculado al anterior, es el de la parcialidad o aplicación de la norma basada en criterios personalistas de la norma. La imparcialidad es clave del sistema de legitimación de la Administración en una sociedad democrática, entendiendo por tal una forma de actuación que no es alterada por cierto tipo de consideraciones como las relaciones privilegiadas o las preferencias personales. En suma, es tratar a la gente igual, con independencia de las relaciones especiales y de las preferencias y simpatías personales, de ahí que un buen funcionario no tome en consideración del ciudadano implicado en el procedimiento nada que no esté previamente estipulado en la norma (Rothstein y Teorell, 2008, p. 170). Precisamente para proteger este tipo de actuación surge el *funcionario de carrera*, que otorga al funcionario seleccionado meritocráticamente unas garantías de imparcialidad, de las cuales la más importante es la permanencia en el empleo, salvo causas excepcionales legalmente reconocidas y acreditadas mediante un debido procedimiento. También en este ámbito existen problemas en España. Quienes creyeran que el Estatuto de Maura ya solucionó el problema se han equivocado. La clientelización del acceso a la función pública en las administraciones locales es una práctica extraordinariamente extendida (Cuenca, 2011), la politización del sistema de carrera en los ámbitos superiores de la Administración es ubicua (Jiménez Asensio, Villoria y Palomar, 2009).

El tercer subproblema es el de la democratización de la Administración y el de su contribución al fortalecimiento de la democracia representativa (Arenilla, 2011). En este caso de lo que hablamos es de la transparencia, rendición de cuentas y participación pública en la formulación e implantación de políticas. Hablamos de un gobierno abierto e inclusivo. Ello implica, desde la perspectiva estatal, un Gobierno que:

- a) Promueve la ciudadanía, la integración y la discusión pública.
- b) Fomenta la participación de los ciudadanos en el diseño y la prestación del servicio.
- c) Determina la agenda de las políticas, convoca a la mesa a los agentes apropiados y facilita y gestiona soluciones sostenibles para los problemas públicos.
- d) Difunde la información para enriquecer el debate público y promover una visión compartida de los asuntos públicos (Bourgon, 2007).

La opacidad con la que se gobierna en España sería un primer ejemplo de lo que no se debe hacer en este ámbito. La inexistencia de una ley de acceso a la información es la expresión más ilustrativa de este problema.

En este artículo nos vamos a centrar en este último subproblema. El objetivo del mismo será tratar de definir, en primer lugar, el conocimiento experto en la materia que nos aporte ya reflexión, tipificación y, finalmente, estudios de caso de donde extraer ejemplo. Así, en relación a la tipificación, el *Open Government Partnership* (OGP) utiliza cuatro criterios para medir la apertura gubernamental: transparencia

fiscal, acceso a la información, publicidad de la actuación e intereses de los directivos públicos, y participación ciudadana. A partir de este diálogo procederemos, a continuación a identificar casos que nos permitan anticipar modelos de éxito. Finalmente, trataremos de sacar algunas conclusiones que nos permitan dar una explicación causal de tipo tentativo a la situación en España de esta emergente realidad. Lo haremos siguiendo el camino de la DBO (Hedström, 2005), es decir, tratando de definir deseos, creencias y oportunidades que expliquen el difícil nacimiento y expansión de esta oferta innovadora en nuestro sistema político, así como usando un enfoque de *policy analysis* y algunas de sus teorías de referencia.

2. EL CONCEPTO DE INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

A continuación, queremos detenernos en la reflexión sobre el concepto de «innovaciones democráticas» por un lado y sobre la idea misma de innovación en el sector público por el otro, pues ambas dimensiones son relevantes para lograr penetrar a fondo en el tema objeto de estudio. Comenzaremos con la innovación en el sector público.

En general, la innovación es un concepto complejo. En numerosa literatura no queda claro si la innovación es un producto o un proceso, una idea tomada de otros o un descubrimiento. Además, la innovación, frente a muchas propuestas erróneas, es normalmente un proceso colectivo, en el que las redes son clave para la producción (Agranoff y McGuire, 2003). Zaltman (1973) identifica cinco tipos de innovación, que muchas veces confluyen: de producto, de proceso, organizativa, de personal y de política. Christopher Pollitt (2008) reconoce que existen muchas dificultades cuando se trabaja en el concepto de innovación en el sector público por las siguientes razones: a) Su carácter polisémico: La innovación no es un objeto concreto, se trata de un concepto, o mejor dicho una palabra con las etiquetas de un concepto, en la que no hay un acuerdo común en su definición, existen evidentes dificultades en poder operacionalizar lo que ella supone en la práctica, y ello impacta negativamente en los procesos de obtención, análisis, medición y comparación de información o casos (es un concepto debatible, impugnable o controvertido); b) La innovación no es «sólo» un concepto, es actualmente un término muy de moda, con un tono normativo muy positivo. Lo encontramos perpetuamente en los labios de los políticos y los gurús de la gestión; c) La innovación en el sector público no es nada nuevo. Al mirar la historia observamos con claridad que han existido desde siempre notables innovaciones en el sector público, sólo que no las llamamos así. La nomenclatura es nueva pero el fenómeno es antiguo; d) Hay que descartar la suposición común de que la innovación es algo que sucede principal o exclusivamente en el sector privado, y que por lo tanto, necesariamente se tiene que ir allí para encontrar la manera de impulsarla; y e) La innovación es un negocio arriesgado. Supone

asumir riesgos bien gestionados y sustentar consecuencias no deseadas o imprevisibles, incluso puede no provocar mejoras (esperadas) en los servicios públicos.

En el sector público, la innovación suele producirse de acuerdo con los siguientes criterios (Ballart, 2001):

1. Es de tipo no programado en la mayoría de las ocasiones. Sigue más el modelo *groping along* de Behn (1988) que modelos más planificadores.
2. Tiene su origen en el sentido de misión de la organización, más que en leyes o mandatos específicos.
3. Suele consistir en la adaptación de viejas ideas y viejos procedimientos a nuevos problemas.
4. No es radical, sino incremental.
5. En la actualidad, las innovaciones más numerosas se centran en perseguir los siguientes objetivos: escuchar a los usuarios de los servicios, dar mayor poder de dirección a los directivos y producir información sobre resultados.

Estas innovaciones entrañan poco riesgo, pues son neutrales respecto a los objetivos programáticos del gobierno (Altshuler, 1997) y además, al ser generalizadas, dan una sensación de seguir el camino correcto en el marco de un modelo de gestión globalizado.

En la actualidad, los argumentos tradicionales que validan la necesidad de innovar en el sector público siguen siendo esenciales:

- a) para responder más eficazmente a los cambios en las necesidades públicas y las crecientes expectativas ciudadanas (sobre todo hoy en día, para superar el obsoleto enfoque de «*una talla única válida para todos*» y la exigencia por un trato más personalizado y adaptado a las necesidades de los usuarios).
- b) para contener los costes y aumentar la eficiencia, especialmente en contextos de restricciones presupuestarias y políticas de austeridad fiscal.
- c) para mejorar la prestación y los resultados de los servicios públicos, atendiendo especialmente las áreas donde las políticas públicas (ya implementadas) han hecho pocos progresos o, sencillamente, han fracasado en su impacto.
- d) para aprovechar todo el potencial de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) (Mulgan y Albury, 2003). Así, se sostiene que la innovación en el sector público significa que las nuevas ideas funcionen para la creación de valor público (Mulgan, 2007:6).

Cuando las organizaciones públicas toman la innovación en serio –y no como una opción adherida, sino más bien como parte integrante del

buen gobierno— ello no sólo las reactiva si no que también les devuelve las motivaciones subyacentes del servicio público —que en su mejor momento no sólo es hacer el bien (a la sociedad), sino también tratar de hacerlo siempre mejor. (Mulgan, 2007:28).

Normalmente, los autores que escriben sobre liderazgo innovador proponen que la implantación de la innovación sea controlada y no conflictiva, en tal sentido, el surgimiento de las ideas puede ser creativo y abierto, pero su ejecución ha de ser ordenada. Esta propuesta es contradictoria con la idea de que cualquier tipo de innovación puede surgir en cualquier nivel de la organización y en cualquier momento. Así, si a un trabajador del área social en un departamento del Gobierno autonómico correspondiente se le exponen ideas como las que Moore explica en su texto *Creating Public Value* (1995), y no se contextualizan, nos podríamos encontrar con que se le estaría legitimando para intentar innovar a su nivel. Dicho así, puede parecer correcto. Pero en la práctica ello puede provocar la imposibilidad de implantación de políticas de acuerdo a criterios generales. Cada trabajador social tiene un conjunto limitado de *stakeholders* que serían los que le indicarían o definirían las expectativas de su acción y quienes le impulsarían a innovar para defender los intereses por ellos definidos, seguramente más allá de los valores y criterios generales de acción que contiene la política en cuestión, la cual no considera sólo los intereses de dichos actores, sino otros muchos; esa fragmentación de intereses puede imposibilitar la correcta aplicación de una política decidida por los responsables democráticamente elegidos. Esta situación sabemos que se produce numerosas veces en la práctica, gracias a la literatura sobre implantación, pero no por ello podemos considerarla como la situación óptima desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia. La conclusión de todo ello es que la innovación en los niveles inferiores o medios de la organización no puede ser de producto, sino de proceso, y aún así, puede ser conflictiva si la decisión es urgente y no permite tiempo para obtener la autorización oportuna.

Otro aspecto a considerar, muy relacionado con lo anterior, es el de la conexión de la innovación con el nivel de institucionalidad de la organización afectada. Por nivel de institucionalidad entendemos la mayor o menor presencia del interés general en la toma de decisiones, la capacidad cuasilegislativa y cuasijudicial otorgada a la organización por medio de sus responsables, y los controles normativos, legislativos y judiciales existentes sobre las decisiones. La libertad de decisión de los directivos con respecto a la organización se reduce cuanto mayor es su autoridad e influencia sobre los derechos y libertades de los ciudadanos. Cuando la legitimidad es muy grande, por defender valores objeto de consenso muy generalizado —por ejemplo, la seguridad pública—, la capacidad de los dirigentes para modificar las competencias o actividades de la organización se limitan normativa y socialmente. Nadie quiere que haya aventureros en organizaciones que se consideran clave para el país. Nadie quiere que los dirigentes de estas organizaciones puedan descuidar la misión de las mismas. Por ello, se dificulta su capacidad de organizar y reestructurar las citadas organizaciones en aspectos que

afecten a su misión central. De ahí que Terry considere que la labor esencial en un administrador público es conservar la misión de su organización, entendiendo por ésta la que: «is established by legislative mandates and other legally binding acts that grant authority to administrative agencies to act within a designated realm or field of action and to pursue specific policy objectives» (Terry, 1995, p. 81). Como consecuencia lógica de dicha obligación, un administrador debe respetar el espíritu y la letra de la ley (1995, p. 89). Otra consecuencia es que un administrador debe proteger los límites jurisdiccionales de su agencia, proteger su autonomía frente a otras agencias rivales y frente a las restricciones políticas que dificulten su acción (Terry, 1995, p. 99). En suma, debe tratar de evitar que los políticos dirijan con criterios partidistas, y no respetuosos de la misión, el camino de su agencia. Todo ello nos lleva a considerar que la innovación, en ámbitos fuertemente institucionalizados, con un sistema de valores sólido y reglas del juego bien definidas, que tratan de constreñir los comportamientos para que se encaminen al interés público, es una innovación que debe ser fuertemente controlada democráticamente. Incluso en aspectos procedimentales, los límites son más elevados que los propios de organizaciones no tan institucionalizadas. Por ejemplo, la innovación para un jefe de equipo de inspección fiscal está fuertemente limitada por el conjunto de normas que debe conocer y cumplir y por los derechos y libertades ciudadanas que debe respetar. Probablemente, como ciudadanos, lo que esperamos de él no es innovación, sino capacidad técnica, justicia e imparcialidad. Más aún, podríamos temer sus innovaciones pues las consecuencias sobre nuestros derechos podrían ser nefastas, y ejemplos de ello tenemos en todos los países desarrollados. Su creación de valor esencial está en que cumplan eficaz y honestamente sus obligaciones. Si luego añaden algo propio que beneficie a la comunidad mejor, pero tal vez las innovaciones sustanciales en la gestión de los impuestos deberían programarse en el nivel superior de la agencia, con control democrático, y cumplirse en los niveles inferiores.

Las innovaciones de las que queremos tratar en este texto son aquellas que se desarrollan en el marco de administraciones públicas y, por ello, en entornos institucionalizados. Estas innovaciones pretenden contribuir a la recuperación de legitimidad en las organizaciones públicas, esencialmente desde el punto de vista de sus *input*, pero sin desdeñar sus efectos sobre los rendimientos. Como se verá, dados los profundos cambios que pretenden, estas innovaciones sólo pueden ser impulsadas desde los niveles superiores del gobierno. Son innovaciones que incluso cambian las reglas institucionales, renovando la democracia. De ahí que el papel de los funcionarios en su generación esté subordinado al control de los políticos y a las estrategias de legitimación del sistema de nivel superior. Pero lo que es esencial es entender que en estas innovaciones surge un nuevo actor: el ciudadano. Son innovaciones transversales que afectan al proceso, pero que pueden afectar también a los productos y a las políticas mediante la implicación ciudadana. En suma, estamos hablando de cambios que pueden llegar a ser sustanciales y afectar al paradigma de la Administración, de ahí su naturaleza política y sus implicaciones normativas.

3. INNOVACIONES DE RAÍZ DEMOCRÁTICA

La idea de «innovaciones democráticas» ha sido definida como «instituciones que han sido diseñadas específicamente para aumentar y profundizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas» (Smith, 2009: 2). Es un punto de partida interesante porque supone permitir que aquellos que no suelen participar en las decisiones de política pública puedan hacerlo, lo que podría mejorar la legitimidad de las instituciones democráticas y los sistemas públicos.

Incluso para aquellos que conservan la fe en las instituciones democráticas existentes hay mucha evidencia de un «malestar democrático» (Dalton, 2004, Stoker, 2006) y un interés creciente por profundizar en el estudio de las llamadas innovaciones de raíz democrática, innovaciones que promuevan mejoras en la relación entre las élites políticas y los ciudadanos por medio de nuevos mecanismos y espacios de participación y colaboración facilitados por las administraciones como eje articulador de estos esfuerzos. Este tipo de innovaciones se han cristalizado bajo diversos mecanismos, dispositivos y procesos que van desde los conocidos y replicados «presupuestos participativos» hasta formas más dinámicas de deliberación pública con el uso intensivo de las herramientas tecnológicas y las llamadas redes sociales, como el reciente caso de la construcción colectiva de la nueva Constitución política en Islandia.

Asimismo, se ha venido impulsando un interesante debate sobre los cambios necesarios para profundizar el carácter democrático y sustantivo de las administraciones públicas en el camino a transformarlas en espacios transparentes, accesibles y receptivos –con capacidad de respuesta frente a las demandas ciudadanas (OCDE/INAP, 2006) y más recientemente, a considerarlas como una plataforma activa para resolver cómo los gobiernos, autoridades y directivos públicos pueden trabajar con la sociedad y los ciudadanos para cocrear o coproducir valor público (OCDE, 2010), en un contexto de responsabilidades compartidas, esfuerzos agregados y liderazgos distribuidos. El propósito fundacional que acompaña la evolución de este tipo de iniciativas, alude a la necesidad del gobierno y la administración pública de conectar de manera más fluida con la sociedad civil con el fin de lograr una mayor implicación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas y promover el buen gobierno: «informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas» (OCDE, 2003).

En este contexto, uno de los principales méritos de esta nueva y emergente mirada radica en el hecho de poder impulsar procesos de profundización democrática por medio de conversaciones a gran escala con, y entre los ciudadanos, administraciones y políticos, lo que potencialmente define un amplio espacio de posibilidades de acción para reinventar de manera radical los viejos paradigmas del

poder, la burocracia pública y la cada vez más frecuente obsolescencia de marcos institucionales, organizativos y de gestión que, heredados del siglo XX, resultan inadecuados para resolver las encrucijadas y nuevos retos presentes y futuros.

Por otro lado, en la actualidad pareciera que los directivos y funcionarios públicos, en su lucha por navegar entre presiones cruzadas ligadas a los recortes presupuestarios y escasez de recursos, tienen poco o nada de espacio para reflexionar y actuar en la promoción e implementación de ideas innovadoras que le den un nuevo impulso a las administraciones, más aun cuando se intentan sostener esfuerzos en un clima de insatisfacción ciudadana, desconfianza en las instituciones y políticos, y falta de legitimidad de las impopulares decisiones tomadas para afrontar los efectos de la crisis. En lugar de explorar activamente nuevas formas de diseño, desarrollo y entrega de servicios públicos, la práctica de la innovación a menudo termina por generar confusión, ya que las organizaciones (y sus integrantes) no son capaces de impulsar cambios significativos y fructíferos por estar dedicados de manera frecuente a administrar las prácticas tradicionales, gestionar sobre la idea de certidumbre y actuar sobre la base de lo que se define en la normativa vigente.

Finalmente, este debate se cruza de manera fundamental con la idea de gobernanza democrática y buen gobierno, elementos centrales que configuran una mirada integral acerca de la importancia de lo que hemos llamado innovaciones de raíz democrática. La construcción y mantenimiento de una fuerte comunidad de ciudadanos es fundamental, en un contexto que promueva Estados eficaces y organizaciones públicas fundadas y orientadas bajo la idea de gobernanza. Ello supone el restablecimiento de los ciudadanos en el centro de atención del gobierno, y no bajo la tutela del aparato estatal –en calidad de beneficiarios, clientes o meros consumidores de servicios públicos–, como un actor y participante activo preocupado por la conducción de los asuntos públicos (Hydén y Samuel, 2011:IX).

La gobernanza tiene tanto una dimensión representativa como una dimensión de monitoreo. Para hacer posible el gobierno, los ciudadanos eligen a sus propios representantes. Para que la gobernanza sea real, los mismos ciudadanos tienen que estar en alerta, exigiendo el derecho a saber lo que sus representantes y los funcionarios designados por el gobierno están haciendo.

La gobernanza democrática, por lo tanto, no trata de la puesta en marcha de políticas específicas, sino más bien del marco normativo –el régimen– en el que las políticas se forman y se ejecutan. Se trata de los medios y los métodos por los cuales está diseñada y sostenida mediante ojos vigilantes. En términos de desarrollo, se trata de ciudadanos reclamando al Estado con el fin de hacerlo más sensible, incluyente y capaz de servir a su bienestar y seguridad (Hydén y Samuel, 2011:20). Así, la promoción de formas de gobernanza democrática exige la participación activa de los ciudadanos y el gobierno por igual, y es allí donde encontramos un terreno fértil para perfilar, proponer y desarrollar iniciativas genuinas de innova-

ción, tanto en el espacio propio de las administraciones como a nivel social. En cualquier caso, el éxito potencial y el impacto positivo de dichas acciones depende, en gran medida, de considerar que se trata de un terreno intermedio, poroso y flexible, donde se encuentran de manera transversal los ciudadanos con los gobiernos y sus administraciones.

Al respecto y en paralelo a la reflexión sobre la necesaria democratización de la Administración, se ha venido creando un interesante debate sobre la necesidad de configurar un nuevo modelo de relación entre ésta y los ciudadanos bajo el enfoque de innovación abierta cuya adaptación concreta se ha venido cristalizando en las llamadas iniciativas de gobierno abierto, espacio en el que los aspectos relacionales son fundamentales y en el que la gestión en red surge como eslabón de una nueva forma de gestionar lo público. En este contexto y frente a la creciente complejidad de los asuntos públicos, hablamos de un modelo de Administración como plataforma de relaciones, redes y asociaciones en la búsqueda de soluciones bajo esquemas de colaboración y participación activa de los actores.

4. EL GOBIERNO ABIERTO Y RECEPTIVO

Una de las innovaciones mayores que se han emplazado con inusitada fuerza en la agenda de distintos gobiernos en todo el mundo se vincula a la puesta en marcha de estrategias ligadas al concepto de «gobierno abierto» (*open government*), cuyo común denominador está asociado a mejorar los niveles de transparencia mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (RISP); facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas y entre éstas y la sociedad civil y el sector privado. Dichos esfuerzos se enmarcan en el propósito de fortalecer los sistemas democráticos, incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, potenciar la participación y el compromiso cívico, y mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus aparatos administrativos.

Todo ello mediante: la generación de nuevos espacios para la innovación institucional, el desarrollo de mecanismos ligados a la cocreación en la provisión de servicios públicos y al trabajo colaborativo, y la puesta en marcha de nuevos entramados organizativos y sistemas de gestión orientados a fomentar la apertura y una nueva forma de gobernar en el contexto de la sociedad red¹.

¹ Para Manuel Castells, la sociedad red es la estructura social que caracteriza a la sociedad a principios del siglo XXI, construida alrededor de (pero no determinada por) las redes digitales de comunicación

En este escenario, cabe destacar que las nociones de gobierno abierto no son nada nuevo. A fines de los años setenta del siglo XX aparecía por primera vez en el espacio político británico y en su concepción original trataba diversas cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para «abrir las ventanas» del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de reducir la opacidad burocrática. En la actualidad, se ha posicionado como un nuevo eje articulador de los esfuerzos por mejorar las capacidades de gobierno y modernizar las administraciones públicas (OCDE, 2010), todo ello potenciado por las posibilidades que alberga la Web 2.0, que facilitan el intercambio de información interactivo y en tiempo real, la interoperabilidad, el diseño centrado en el usuario y los espacios genuinos de colaboración y promoción de la participación (Ramírez-Alujas, 2011).

Los principios básicos en los que se sustentan las iniciativas ligadas al gobierno abierto tienen su origen en el *Memorandum on Transparency and Open Government* que el presidente Obama lanzó en Estados Unidos al inicio de su mandato, el 29 de enero de 2009, y cuyos ejes son: la transparencia, la participación y la colaboración. Veamos qué supone cada uno de ellos:

1. *Transparencia*. Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, pone a disposición pública sus fuentes y bases de datos, y publica los planes de actuación debido a su responsabilidad con la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y un permanente control social al mismo tiempo que refuerza la confianza, la cohesión social y el fortalecimiento institucional.
2. *Participación*. Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de las políticas públicas y a facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos mejorando la calidad y eficacia de la acción pública. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro y dialogo que favorezcan el protagonismo, implicación y deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos, todo lo cual obedece a responder a la complejidad creciente de los problemas que son el origen de las políticas públicas en un contexto en el que la tecnocracia y las jerarquías dan paso a las plataformas deliberativas, la gestión mediante redes y la sabiduría de las multitudes, entre otros; y

(Castells, 2010). Por ello, afirma, su poder es el poder de la comunicación. En dicho escenario, el nuevo «Estado red» se caracteriza por compartir la soberanía y la responsabilidad entre distintos Estados y escalas de gobierno; la flexibilidad en los procedimientos de gobierno y una mayor diversidad de tiempos y espacios en la relación entre gobiernos y ciudadanos en comparación con el anterior Estado-nación. En definitiva, supone compartir la autoridad (o sea la capacidad institucional de imponer una decisión a lo largo de una red de instituciones).

3. *Colaboración.* Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los (cada vez más complejos) problemas públicos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad. Ello supone la cooperación y el trabajo coordinado no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones, organizaciones de la sociedad civil y demás actores, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente.

En términos prácticos y para concretar dichos principios en estrategias y planes de acción, el gobierno abierto presenta dos dimensiones que se complementan mutuamente (Ramírez-Alujas, 2011):

- a) La apertura de datos públicos (*open data*) y «portales de transparencia» que promueve, por un lado, la innovación usando (o reutilizando) los datos públicos como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios y, por tanto, transforma a los gobiernos de ser proveedores de servicios a gestores de plataformas (permitiendo que otras entidades o usuarios, utilizando los datos públicos liberados, puedan crear nuevas prestaciones en la Web, generar nuevas actividades económicas y agregar valor público). Por otro lado, de esta forma devuelve a los ciudadanos los datos que son financiados por ellos mismos, incrementando así la transparencia, la rendición de cuentas y el escrutinio público permanente; y
- b) El impulso y desarrollo del llamado *Gobierno 2.0* mediante el diseño e implantación de plataformas de colaboración y el uso intensivo de la Web 2.0 y redes sociales. Todo ello persigue facilitar la comunicación y la participación de los actores, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en el diseño de políticas y provisión de servicios públicos, y la colaboración (en red) dentro y entre las administraciones, así como más allá de ella.

5. SÍNTESIS DE EXPERIENCIAS DE REFERENCIA Y CASOS EMBLEMÁTICOS SOBRE GOBIERNO ABIERTO

Hemos querido dejar para el final, una síntesis global (estado del arte) sobre los avances en materia de gobierno abierto (*open government*) que permita contar con una visión sinóptica, comparada y resumida de los esfuerzos que en distintas partes del mundo se están llevando adelante, muchos de ellos inspirados en las ideas presentadas y discutidas en este trabajo, aplicando innovadoras nomenclaturas o incorporando miradas experimentales en un continuo *beta permanente*, es decir, en períodos de aprendizaje abierto al ensayo-error y a la mejora continua de manera colaborativa.

Por ejemplo, en el Memorando sobre transparencia y gobierno abierto del presidente Obama, se afirma que el gobierno debe ser «transparente, participativo y colaborativo»². Por su parte, el Gobierno británico ha insertado en su *Open Public Services White Paper*, de julio de 2011, la siguiente frase: «queremos que la transparencia sea una parte esencial de toda acción de gobierno» (HM Government, 2011). No obstante, en el Reino Unido esta iniciativa ha estado vinculada a la estrategia global denominada «Big Society», cuyo objetivo es descentralizar el poder a entidades que están más en la raíz de la sociedad que el gobierno local, en concreto, al sector de trabajo voluntario y el emprendimiento social. En este contexto se entienden mejor las iniciativas tendentes a favorecer el control directo de la ciudadanía sobre los servicios que utilizan. Así, las *Free Schools* implican un derecho de los padres a elegir y fundar escuelas con apoyo estatal; ha habido 323 *Free Schools proposals* en menos de un año. Otra iniciativa son los «presupuestos personales» que permiten un uso autónomo de fondos públicos para compra de servicios por parte de familias con problemas especiales (HM Government, 2011).

Como toda síntesis, el siguiente esquema no pretende ser un resumen riguroso de las características y detalles de cada una de las experiencias catalogadas. Sin embargo, constituye en esfuerzo por entregar una matriz sustantiva que pueda orientar futuras iniciativas, estudios y marcos de referencia sobre estas cuestiones (cuadro nº 1).

Finalmente, es importante destacar que la iniciativa de gobierno abierto ha entrado en la actualidad en una fase de promoción global con el *Open Government Partnership* (OGP)³, una iniciativa que reúne a los líderes de 50 países de los cinco continentes y que en su «Declaración de Gobierno abierto» se comprometen a respetar a los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y otros instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y el buen gobierno y, en concreto, a:

- a) aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales
- b) apoyar la participación ciudadana
- c) aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos sus gobiernos
- d) aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas

En el acto inaugural del lanzamiento del *Open Government Partnership* (OGP) Forum, la secretaria de Estado estadounidense, Hillary Clinton, afirmó que: «cuando un

² ver http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

³ ver www.opengovpartnership.org

gobierno oculta su trabajo de la vista pública, reparte puestos de trabajo y dinero de los contribuyentes a sus partidarios, administra la justicia desde la parcialidad, hace la vista gorda mientras funcionarios corruptos y empresarios corruptores se enriquecen a expensas de la ciudadanía... está, simplemente, incumpliendo su misión, fallando a sus ciudadanos». Precisamente, añadía, «la OGP nace para generar una red global de apoyo a los mandatarios públicos y ciudadanos que quieran generar más transparencia y mayor rendición de cuentas para los gobiernos de todo el mundo» (OGP, 2011).

Cuadro nº 1. SÍNTESIS COMPARADA DE INICIATIVAS DE REFERENCIA SOBRE GOBIERNO ABIERTO

País	Iniciativas asociadas/Plataformas	Regulación/Antecedentes normativos u otros	Características/Institucionalidad asociada
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> - Fedstats.gov - National Spatial Data Infrastructure (www.fgdc.gov/nsdi/nsdi.html) - Regulations.gov (de inicios de 2000 para generar regulaciones electrónicamente) USAspending.gov (2006), provee datos sobre gastos federales y un dashboard TI para proyectos tecnológicos de gran envergadura - Recovery.gov (2009) sobre gastos y desempeño de programas - Data.gov. Como estandarte de la OGD, está diseñado para facilitar el acceso a bancos de datos federales. Contiene herramientas para la comunidad (data.gov/opendata y data.gov/communities), donde los miembros pueden intercambiar experiencias y hacer recomendaciones sobre qué datos deberían compartirse. 	<p><i>Freedom of Information Act (FOIA) 1966</i> (reformada los años 1974, 1996 y 2002)</p> <p><i>Administrative Procedures Act</i></p> <p><i>E-Government Act</i></p> <p><i>Memorandum on Transparency and Open Government</i> y la <i>Open Government Directive (OGD)</i>, 2009</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Office of Management and Budget (OMB) - Federal CIO Council

Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Data.gov.uk</i>. Es el medio principal de transparencia y posee un catálogo de aplicaciones de valor agregado desarrollados por terceros a partir de los datos públicos. - <i>Catalogue.data.gov.uk</i>. Repositorio de todos los datos primarios o crudos (<i>raw data</i>) con sus sistemas de búsqueda (disponibles para reutilización). 	<p><i>Freedom of Information - FOI (2000)</i></p> <p>El enfoque (<i>open data</i>) de esta iniciativa (*) iniciada en el 2010, se sustenta en los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Trabajar con la Web; 2. Mantener las cosas simples: nuestro objetivo es hacer los menores cambios posibles que puedan mejorar el trabajo en y con la Web; 3. Trabajar «yendo» al grano: no estamos buscando reconstruir el mundo. Los temas tienen su tiempo de maduración; 4. El uso de estándares abiertos, códigos abiertos y la apertura de datos: estos son los principales elementos de un sistema modular, sostenible; y 5. La construcción de comunidades para trabajar con y mediante ellas (tanto en el interior de las administraciones públicas como fuera de ellas). 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>e-Government Unit (e-GU)</i> - <i>CIO Council</i> - <i>Information Comissioner</i> (autoridad autónoma para supervisar la Ley de acceso a información y datos públicos) - <i>Public Sector Transparency Board</i>
Australia	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Data.gov.au</i> 	<p><i>Open Government Engage: Getting on with Government 2.0</i></p> <p>Ley de Transparencia (1982) reformada en 2009</p> <p><i>Open Government: A review of the Federal Freedom of Information Act (1982)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>The Department of Finance and Deregulation</i>

Otras iniciativas destacadas recomendadas	
España	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategia <i>Open Data</i> y RISP (Gobierno Central): Plan Avanza2 y Proyecto Aporta sobre Reutilización de Información del Sector Público/RISP (www.aporta.es) - Anteproyecto de la Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno - Iniciativas autonómicas destacables: <ol style="list-style-type: none"> 1. Irekia y <i>Open Data</i> Euskadi del Gobierno del País Vasco: irekia.euskadi.net y opendata.euskadi.net 2. <i>Open Data</i> Generalitat de Catalunya: http://dadesobertes.gencat.cat/es/index.html 3. Principado de Asturias: risp.asturias.es/catalogo/index.html
Alemania	Portal: offenedaten.de
Finlandia	Portal: Data.suomi.fi
Nueva Zelanda	Portal: Data.govt.nz
Canadá	Portal: Data.gc.ca

(*) Sobre regulación de licencias para reutilizar información y datos públicos en el caso del Reino Unido se sugiere revisar: <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence>

Fuente: Elaboración propia.

5.1. El caso de Irekia: gobierno abierto en el País Vasco

Más allá de los casos puntuales de Estados Unidos y el Reino Unido, que han servido de ejemplo y motivación para disseminar el enfoque de gobierno abierto, una de las experiencias emblemáticas y que se ha transformado en referente iberoamericano en la materia es la iniciativa Irekia (abierto en euskera) y *Open Data Euskadi*, impulsadas por el Gobierno del País Vasco desde el 25 de enero de 2010.

En su origen, los principales objetivos perseguidos por Irekia se pueden desglosar en:

- Que la administración pública deje de ser un entramado de normas incomprendibles para el ciudadano y que sientan las iniciativas del Gobierno como propias desde su gestación, de modo que puedan participar en su elaboración y tener acceso a la información de primera mano; y
- Posibilitar a los ciudadanos realizar propuestas directamente al Gobierno y proponer mejoras, realizar comentarios y sugerencias a todos los proyectos de ley, planes y otras actuaciones significativas del Gobierno y de los organismos autónomos, entes y sociedades públicas. Además, podrán votar los comentarios y aportaciones de otros ciudadanos.

Según su propia definición, Irekia «es un canal de comunicación directa entre la ciudadanía y la Administración a través de Internet y que se basa en los tres ejes principales del *Open Government*:

1. Transparencia. Desde el ejecutivo se pondrá a disposición de la ciudadanía informaciones y datos en tiempo real sobre su actividad, actuaciones, decisiones, planes e intenciones;
2. Participación. Todas las actuaciones, leyes, decretos, medidas o decisiones de otro tipo que tome el Gobierno podrán ser debatidas, valoradas, criticadas y completadas (incluso antes de su elaboración) con las opiniones de los ciudadanos.

Estas aportaciones se podrán realizar sobre las medidas impulsadas por el Gobierno pero también el ciudadano podrá plantear sus propias propuestas, ideas o iniciativas para ser discutidas y analizadas entre todos; y

3. Colaboración. El Gobierno Vasco quiere colaborar con la ciudadanía, las empresas, las ONG y el resto de las administraciones vascas, aportando a todas ellas herramientas innovadoras y nuevos métodos de trabajo colaborativos: «Les escucharemos y trabajaremos juntos para construir una sociedad más conectada» (Portal Irekia, 2010).

La justificación y fundamentos que el gobierno del País Vasco ha esgrimido para impulsar esta iniciativa es certera en sus propósitos: «Uno de los problemas habituales que tiene la Administración pública es su falta de cercanía y diálogo constante así como la toma de decisiones conjuntas con la ciudadanía. La relación ciudadano-administración ha estado relegada al ejercicio del derecho a voto una vez cada cuatro años. Pero el ciudadano tiene cosas que decir a su Gobierno el resto de esos 1.400 días, aproximadamente, que transcurren hasta las siguientes elecciones. Es ahí donde surge la necesidad del *Open Government*, una nueva forma de relacionarse que establece una serie de canales de comunicación y contacto directo entre los ciudadanos y la Administración, gracias a las nuevas utilidades que hoy en día ofrece Internet» (Portal Irekia, 2010).

Por otro lado, en el mismo sitio Web⁴ se plantea que la filosofía que sustenta el modelo esta basada en el «acercamiento de la ciudadanía a la Administración vasca dotándola de control, participación y toma de decisión en las acciones del Gobierno» con el objetivo último de «hacer realidad la idea originaria de la democracia: gobernar entre todos/as». De ahí que hayan asumido tal esfuerzo como un proceso de cambio cultural en el que «se modifican los roles y la ciudadanía deja de ser un agente pasivo, exclusivamente receptor de mensajes para dar el paso de configurarse como un agente activo, un ciudadano implicado en las decisiones que le afectan, que

⁴ Ver: <http://www.irekia.euskadi.net/>

le importan y en las que puede tomar parte de una manera eficaz, fácil y constante» (Portal Irekia, 2010).

Las dos caras o componentes del modelo de Irekia constituyen en sí una mirada global a la narrativa del gobierno abierto: a) Un área vinculada a la participación y colaboración, donde los contenidos se desglosan entre propuestas del gobierno a debatir, propuestas e ideas de los ciudadanos, «escucha activa» con debates recopilados sobre diversos asuntos, y encuestas y opiniones, entre otros; y b) El despliegue de un espacio destinado al ámbito de la transparencia, comunicación y acceso a la información, donde no solamente destaca el enlace al espacio de apertura de datos públicos (*Open Data Euskadi*) sino que se entregan detalles sobre la agenda del Gobierno y noticias actualizadas del quehacer de éste, entre otros.

En suma, como se puede comprobar acudiendo a la página Web de Irekia, una iniciativa plenamente coherente con las respuestas que estamos proponiendo en el texto frente a los problemas de legitimación de los *input* y de déficit de control social de las actividades gubernamentales.

6. CONCLUSIONES

En un momento en que existe una creciente desilusión con el funcionamiento de las instituciones de las democracias liberales, incluso en las sociedades más desarrolladas económicamente, también parece existir un creciente interés social y político por buscar nuevas formas de participación y trabajo colaborativo del Estado con los ciudadanos en las decisiones políticas que afectan a sus vidas. Este interés se acompaña con el intento de desarrollar caminos adecuados para la innovación en el gobierno y las administraciones públicas en torno a un tipo de problema de gran relevancia hoy, como es el de la legitimación de los procesos de toma de decisiones y gestión pública.

El gobierno abierto constituye en su génesis y código genético una potente innovación de raíz democrática que no solo tiene un poderoso efecto en el ámbito de la transparencia y apertura del sector público a la sociedad, sino que también permite aumentar y profundizar la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas y abre amplios espacios (muchos de ellos aun inexplorados) para tejer redes y propiciar modelos de colaboración transversal más allá de las fronteras institucionales de lo que por definición llamamos estatal. Ello puede ser percibido como una estrategia (entre muchas otras) para renovar el compromiso con una ciudadanía desilusionada, apática y desencantada y relegitimar la actuación del Estado. El valor de la apertura, transparencia, participación y colaboración constituyen en sí mismos mecanismos de peso que contribuyen a aumentar la legitimidad de la toma de decisiones políticas y de la acción de la autoridad pública, elementos que configuran un espacio emergente para reconstruir confianzas y fomentar la corresponsabilidad permanente en la gestación y cuidado de los bienes democráticos.

Así, el aumento de la transparencia administrativa y la apertura de datos no solo supone un aumento de la calidad democrática, sino que también implica una mejor utilización de los recursos disponibles en el plano de la reutilización, revalorización y resignificación de la información pública, generando nuevas prestaciones de carácter híbrido y combinado que, sin lugar a dudas, agregan valor público, económico y social a cualquier comunidad. Por lo demás y en el marco de la lógica de agregación de demandas sociales y generación de bienes y servicios públicos, el gobierno abierto supone una revolución de calado tanto en el tema de la legitimidad de los *input* como en materia del proceso necesario para transformarlos en respuestas de política pública eficiente y efectiva.

Llegados a este punto, tenemos que reconocer que el ciclo de política que se inicia en los años ochenta en España y que tiene como objetivo «modernizar la Administración» ha logrado generar un equilibrio parcial en el que poco a poco, lentamente, se ha ido desarrollando un subsistema de políticas (con unos ministerios/secretarías de Estado de administraciones públicas, unos órganos de apoyo y unos investigadores implicados en este tipo de procesos de cambio), y una *issue image* caracterizada por la aceptación en los dos partidos mayoritarios de que nuevos instrumentos de gestión pública eran necesarios para la mayor eficacia y eficiencia gubernamental (Baumgartner y Jones, 1993). Ello ha generado un cierto cambio, no muy pronunciado, con respecto al tradicional paradigma burocrático y a su obsesión procedural y legalista. Pero ese *policy cycle* es distinto al que aquí se plantea. En éste el valor clave es la apertura, la participación y la colaboración. En el previo el valor clave era la eficacia, la calidad y, en menor medida, la eficiencia. En el actual lo fundamental es relegitimar el proceso de generación de acción pública; en el previo lo esencial era legitimar los resultados, añadiendo eficacia, efectividad y eficiencia a la labor burocrática. Los dos están muy relacionados, pero no son lo mismo.

Analizado nuestro sistema político-administrativo nacional,⁵ creemos que no ha existido, hasta muy recientemente, una real apertura de ventana de oportunidades para el comienzo de este ciclo de políticas de gobernanza y apertura democrática. Para ello hubiera sido necesario que existiera previamente un subsistema de política suficientemente desarrollado. Un subsistema de una política pública implica un conjunto de actores, que provienen de diferentes organizaciones públicas y privadas, y que están activamente involucrados en la solución de un problema o en un asunto de política pública (Sabatier, 1998). Ciertamente, la generación de una coalición promotora de este tipo de iniciativas es muy reciente, las ideas que podrían sostener el proyecto han sido débiles y han estado poco estructuradas. La consecuencia es que el problema de la legitimidad de los procesos, siguiendo el muy citado esquema de Kingdon (1995) sobre las ventanas de oportunidad, ni ha existido como proble-

⁵ La realidad de Euskadi es, probablemente, peculiar en este sentido y merecería una investigación específica.

ma sustantivo en la agenda sistémica, ni tenía respuestas sólidas técnicamente para afrontarlo, ni era políticamente útil de cara a la confrontación electoral.

Tratando muy tentativamente de explicar la situación existente hasta fechas muy recientes, desde la teoría de la «DBO» de Hedström (2005), podríamos concluir con que los intereses de los políticos españoles no han estado vinculados a someterse a un mayor control y transparencia, sin que existiese tampoco una reivindicación ciudadana potente para que reaccionaran en esa dirección. El marco de creencias sobre cómo debe actuar el Gobierno se ha centrado sobre todo en la dimensión de resultados y no en la preocupación por los procesos, máxime cuando el marco institucional español promociona la gobernabilidad sobre la representatividad y los controles. Además, el marco de oportunidades no era propicio, en un país que crecía económicamente y situaba sus debates políticos esenciales en problemas de desarrollo del Estado de bienestar, la integración regional y violencia política, así como en los más postmaterialistas, vinculados a la calidad de vida y la expresión de la diferencia e identidad (Subirats y Gomá, 1998, p. 17). Sin embargo, sucesos externos al problema (Sabatier y Weible, 2007) están cambiando la estructura de oportunidades y, al tiempo, las creencias con la que los actores empiezan a interpretar la realidad. La crisis económica, unida a cambios en la opinión pública y a impactos de políticas de otros subsistemas (la transparencia que exige la economía actualmente), así como el isomorfismo institucional, probablemente permitan la generación de un subsistema de política más sólido y la apertura de ventanas de oportunidad que den comienzo a un nuevo ciclo de política.

Al final, de acuerdo a las ideas que normativamente sostienen el gobierno abierto, gobernar democráticamente es dialogar, sostener un espacio de conversación extenso para intentar resolver los complejos problemas a los que nos enfrentamos; ello sólo se puede lograr desde la apertura, la participación y la colaboración de todos los actores, desde y más allá del Estado y las instituciones políticas. El gobierno abierto es una oportunidad única en materia de innovaciones de raíz democrática, pero, aunque parezca paradójico, su impulso y desarrollo dependerá más de la madurez cívica de los ciudadanos y sus organizaciones que de la propia institucionalidad pública. En esencia, supone compartir y ceder poder a los ciudadanos para que sean cada vez más corresponsables y actores activos en la búsqueda de soluciones a la incertidumbre y complejidad que trae consigo el nuevo milenio. Si su marco de incentivos y sus creencias no les permiten usar esta plataforma para el cambio, probablemente nos encontremos con intentos parcialmente fracasados de apertura y participación, lo cual, paradójicamente, hará menos costoso a la clase política abrir dichas vías, pues ganarán con ello algo de legitimidad sin perder control. En todo caso, una nueva área de investigación y debate ha llegado a los estudios de gestión y de análisis de políticas públicas y, por lo que se observa en los países de referencia en innovación administrativa, ha llegado para quedarse.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERBACH, J.D., CHRISTENSEN, T. (2003): «Translating Theoretical Ideas into Modern State Reform. Economics-Inspired Reforms and Competing Models of Governance», *Administration and Society*, vol. 35, n.º 5: 491-509.
- ADES, A. y Di TELLA, R. (1997): «The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results» en Heywood, P. *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.
- AGRANOFF, R. y Mc GUIRE, M. (2003): *Collaborative Public Management*. Washington, Georgetown University Press.
- ALTSCHULER, A.A. (1997): *Public Innovation and Political Incentives*. Occasional paper, Cambridge MA, Kennedy School of Government.
- ANDERSON, CH. y TVERDOVA, Y. (2003): «Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies», *American Journal of Political Science* 47, 91-109.
- ARENILLA, M. (Dir.) (2011): *Crisis y reforma de la Administración Pública*. La Coruña, Net-biblio.
- BALLART, X. (2001): *Innovación en la gestión pública y en la empresa privada*. Madrid, Díaz de Santos.
- BARZELAY M. (en prensa): «The Study of Public Management: Reference Points for a Design Science Approach» en *Reforming the Public Sector: How to Make the Difference?* Ed. Giovanni Tria and Giovanni Valotti, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- BAUMGARTNER F. y BRYAN D. Jones (1993): *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press, Chicago.
- BEETHAM, D. (1991): *The Legitimation of Power*, Basingstoke, MacMillan.
- BEHN, R. D. (1988): «Management by Groping Along». *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 7, Nº 4.
- BOUDON, R. (2010): «El homo sociologicus: ni idiota racional ni irracional» en Noguera, J.A. (ed.) *Teoría sociológica analítica*. CIS, Madrid.
- BOURGON, J. (2007): «Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una “nueva” teoría de la Administración Pública». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* vol. 73, nº 1, marzo: 5-26.
- BOWLER, S. y KARP, J.A. (2004): «Politicians, scandals, and trust in government», *Political Behavior* 26(3), 271-287.
- BRYSON, J.M. (1988): *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, Jossey Bass.
- BUNGE, M. (1966): «Technology as Applied Science», *Technology and Culture* 7 (3): 329-347.
- BUNGE, M. (1999): «Buscar la filosofía en las ciencias sociales». Madrid. Siglo XXI editores.
- CHRISTENSEN, T., LAEGRID, P. (eds.) (2001): *New Public Management. The transformation of ideas and practices*. Ashgate, Hampshire.
- CUENCA, J. (2011): «El reto de la profesionalización en el empleo público local», *Boletín de Función Pública del INAP* nº 6: 5-15.
- DALTON, R. J. (2004): *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- DELLA PORTA, D. y VANUCCI, A. (1997): «The ‘Perverse Effects’ of Political Corruption» en Heywood, P. *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.
- DREHER, A. y HERZFIELD, T. (2005): *The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence* [online]. Available from: <http://ssrn.com/abstract=734184>.
- GOODIN, R. E. (2003): *Reflective Democracy*, New York, Oxford University Press.
- HATRY, H.P. (1999): *Performance Measurement: Getting Results*, Washington, The Urban Institute Press.
- HYDÉN, G., y SAMUEL, J. (2011): *Making The State Responsive: Experience With Democratic Governance Assessments*, New York: United Nations Development Programme (UNDP).
- HEDSTRÖM, P. (2005): *Dissecting the Social: Principles of Analytic Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HM GOVERNMENT (2011): *Open Public Services White Paper*, Presented to Parliament by the Minister for Government Policy by Com-

- mand of Her Majesty, July 2011, Published by HM Government, London.
- HODSON, G. M., y JIANG, S. (2007): The economics of corruption and the corruption of economics: an institutionalist perspective. *Journal of Economic Issues*, 41 (4): 1043-1061.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORIA MENDIE-
TA, M. y PALOMAR OLMEDA, A (2009): *La Dirección Pública Profesional en España*. Madrid. IVAP-Marcial Pons.
- KINGDON, J.W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, Longman.
- KOOMAN, J. (comp.) (1993): *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres, Sage.
- LAWLER, E. E. (1993): *Motivation in Work Organizations*, Brooks, Monterrey.
- LEVITT, B. y J. G. MARCH (1988): «Organizational Learning», *Annual Review of Sociology* 14: 319-40.
- MARTIM GUEDES, A. y FONSECA F. (coords.) (2010): *El control social de la administración pública. Escenario, avances y dilemas en Brasil*. INAP, Madrid.
- MOORE, M. (1998): *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge, MAS, Harvard University Press, 1995.
- MULGAN, G. (2007): *Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously*. Provocation 03, NESTA, London - UK, April 2007.
- MULGAN, G. y ALBURY, D. (2003): *Innovation in the public sector*. Cabinet Office, London - UK.
- OCDE / INAP (2006): *La modernización del Estado: el camino a seguir*. INAP – MAP, Madrid, agosto de 2006. [Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título: *Modernising Government: The Way Forward* (2005)].
- OCDE (2003): *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*. OCDE.
- 2010: *OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making*. Background document for expert meeting on «Building an open and innovative government for better policies and service delivery», Paris, 8 - 9 June 2010.
- OLÍAS de LIMA, B. (2011): «Cara y cruz de la externalización» en Luis Ortega Álvarez y Josefina Cantero (coords.) *Crisis y externalización en el sector público: ¿solución o problema?* Madrid, INAP.
- OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, (06P), <http://www.opengovpartnership.org>, última consulta 26 de diciembre de 2011.
- OSPINA, S. (2006): «Informe de conclusiones del área temática: Planificación, presupuestación y evaluación por resultados», documento presentando en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7 al 10 de noviembre.
- PHARR, S.J. y PUTNAM, R.D. (2000): *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- POLLITT, C. (2008): «*La Innovación en el Sector Público*», Discurso de Apertura de la Conferencia Anual del Grupo Europeo de Administración Pública (EGPA en inglés), Erasmus Universiteit Róterdam - Holanda, septiembre de 2008.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2010): «Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea». *Revista Buen Gobierno* No. 9, México, semestre Julio - Diciembre 2010. Disponible para descarga en: http://www.gigapp.org/administrator/components/com_research/files/publications/Gobierno%20Abierto%20B6%202010%20Boriginal%5D.pdf
- 2011: «Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales». *Revista Enfoques*, Nº 15, diciembre 2011, 99-125. Disponible para descarga en: <http://www.politicaygobierno.el/wp-content/uploads/2011/12/Enfoques/55Ramirez-Alujas-pdf>
- ROTHSTEIN, B. y TEORELL, J. (2008): «What is Quality in Government? a Theory of Impartial Government Institutions», en *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 21 Nº 2, Abril, 165-190.
- SABATIER, P. (1998): «The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe». *Journal of European Public Policy* 5 (1): 93-130.
- SABATIER, P y WEIBLE, Ch.M. (2007): «The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications» en P. Sabatier (ed.) *Theo-*

- ries of Policy Process, Boulder (CO), Westview Press.
- SALAMON, L. (ed.) (2002): *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- SCHARPF, F. (2005): «Conceptos de legitimación más allá del Estado-Nación», en *Revista Española de Ciencia Política*, Nº 13, 13-50.
- SCHWAB K, (Ed.) (2011): *The Global Competitiveness Report 2011-2011*. World Economic Forum, Geneva.
- SMITH, G. (2009): *Democratic Innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STOKER, G. (2006): *Why Politics Matters: Making Democracy Work*, Basingstoke: Palgrave.
- SUBIRATS, J. y GOMÁ, R. (Coords.) (1998): «Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España», en J. Subirats y R. Gomá, *Políticas públicas en España*. Barcelona, Ariel.
- TERRY, L.D. (1995): *Leadership of Public Bureaucracies*. London, Sage.
- VAN AKEN, J. E. (2004): Management Research Based on the Paradigm of the Design Sciences: The Quest for Field-Tested and Grounded Technological Rules. *Journal of Management Studies*, 41(2), 219-246.
- VAN de WALLE, S. y BOUCKAERT, G. (2003): «Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality». *International Journal of Public Administration* 26 (8/9): 891-913.
- VAN PARIJS, Ph. (1981): *Evolutionary Explanation in the Social Sciences*. New Jersey, Rowman & Littlefield.
- VILLORIA, M. y JIMÉNEZ, F. (2012): «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos», *REIS*, 138, abril-junio: 109-134.
- WILLIAMSON, O. E. (1975): *Markets and hierarchies: analysis and anti-trust implication*. New York: Macmillan.
- WORLD BANK (2006): *Anti-corruption* [online]. Disponible en: <http://web.worldbank.org/wbsite/external/topics/extpublicsectorandgovernance/extanticorruption/0,menuPK:384461~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384455,00.html>.

Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relacionales

Este artículo indaga en las razones de la innovación en el ámbito público: cuáles son las causas de que una percepción de necesidad de cambio parezca haberse impuesto sobre tradiciones seculares de estabilidad, rutina y predictibilidad, características del modelo burocrático de Administración pública. Se interroga también acerca de las finalidades de la innovación, explorando las áreas y modalidades en las que se concreta el propósito innovador, e intenta identificar algunos criterios que permitan constatar cuándo los cambios representan verdaderas modificaciones del *status quo*. Posteriormente se centra en la innovación en gobernanza y, de un modo más preciso, en las formas relacionales y colaborativas de desarrollo de la innovación en los sistemas públicos, y en cómo afectan a las estructuras y modos de actuar de las administraciones públicas. Por último, explora las características aconsejables para la dirección de los procesos mediante los que esta clase de innovación tiene lugar.

Artikulu honek eremu publikoko berrikuntzaren arrazoia ikertzen ditu: zeintzuk ote diren, mendetan egondako egonkortasun, ohitura eta iragargarritasunaren tradizioen gainetik, hau da, administrazio publikoaren betiko eredu burokratikoaren ezaugarrien gainetik, aldaketa beharraren pertzepzioa ezarri izanaren zioak. Berrikuntzaren helburuak ere aztertzen ditu, zein esparru eta modalitatetan gauzatzen den berrikuntza, eta *status quo*-aren benetako aldaketa zeintzuk diren jakiteko irizpide batzuk identifikatzen saiatzen da. Gero, gobernantzan egondako berrikuntza ikertzen du, zehazki esanda, sistema publikoetako berrikuntzaren garapenerako lankidetza- eta erlazio-bideak eta nola eragiten dieten administrazio publikoen egiturei eta jarrerei. Azkenik, berrikuntza-mota hau ezartzeko prozesuak zuzentzeko komeni diren ezaugarriak aztertzen ditu.

This paper examines the reasons for innovation in the public sector and asks why a perceived need for change seems to have imposed itself on the traditions of stability, routine and predictability that have long characterised the bureaucratic structure of public administration. It also investigates the purposes of innovation, exploring the areas and forms in which proposals for innovation are specified, and seeks to identify some of the criteria for judging when innovations represent true changes in the status quo. It then focuses on innovation in governance and, more precisely, on relational and collaborative ways of developing innovation in public-sector systems and on how they affect the structures and modus operandi of public administrations. Finally, it explores some recommendations for the direction of the processes by which this sort of innovation takes place.

Índice

1. Introducción
 2. Las razones de la innovación
 3. Las finalidades de la innovación
 4. Los modos de la innovación
 5. Las condiciones de la innovación
 6. Liderazgos públicos para la innovación
 7. Conclusión
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: gestión pública, innovación, liderazgo.

Keywords: public management, innovation, leadership.

N.º de clasificación JEL: H11, H83.

1. INTRODUCCIÓN

La innovación es un lema recurrente hoy en las organizaciones del sector público. No obstante, no parece evidente que el significado del término y sus connotaciones sean compartidos en todo caso. De hecho, la palabra se utiliza desde perspectivas diferentes, y a veces en conflicto, que reflejan el debate contemporáneo de ideas en torno al diseño y la gestión de las políticas y los servicios públicos. Este trabajo pretende contribuir a una mejor comprensión del significado y alcance de la innovación en el ámbito público, centrándose especialmente en aquélla que transforma los procesos de gobernanza. Intentará asimismo explorar los entornos organizativos y los modelos de liderazgo que favorecen esta clase innovación. Para ello, la reflexión se ordenará en la forma siguiente.

¹ Este artículo da cuenta de trabajos realizados en el marco de los proyectos de investigación MICINN CSO2009/11351 y AGUAR SGR1483. El autor agradece su valiosa colaboración a Tamyko Ysa, Ángel Saz-Carranza y Marc Esteve, investigadores del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE.

En primer lugar, se preguntará acerca de las razones de la innovación en el sector público, y de cuáles son las causas de que una percepción de la necesidad de cambio parezca haberse impuesto sobre tradiciones seculares de estabilidad, rutina y predictibilidad, características del modelo burocrático de Administración pública.

En segundo lugar, se interrogará acerca de las finalidades de la innovación. Para ello, explorará las áreas y modalidades en las que el propósito innovador puede darse en la práctica, e intentará identificar algunos criterios que permitan constatar cuándo los cambios representan verdaderas modificaciones del *statu quo*.

En tercer lugar, y tras pasar revista a las modalidades de innovación presentes en la producción académica, se centrará en la innovación en gobernanza y, de un modo más preciso, en las formas relacionales y colaborativas de desarrollo de la innovación en los sistemas públicos.

A continuación, abordará algunas cuestiones referidas a los procesos de innovación, y en concreto a las condiciones necesarias para la aparición y el éxito de estrategias de innovación en los servicios públicos. La innovación en las políticas y los servicios públicos no afecta sólo a sus contenidos sino también, necesariamente, a las estructuras y modos de actuar de las administraciones públicas.

Por último, se centrará en la cuestión de los liderazgos, explorando las características aconsejables para la dirección de los procesos mediante los cuales esta clase de innovación tiene lugar, e interrogándose acerca de las políticas públicas recomendables para estimular la aparición de liderazgos de esta naturaleza.

2. LAS RAZONES DE LA INNOVACIÓN

2.1. Innovación y estabilidad

¿Es la innovación un desafío de la época presente para las organizaciones del sector público? Para algunos ha sido definida incluso como un imperativo (Osborn, 1998). Ahora bien, el decir que los gobiernos y sus organizaciones deben innovar, por mucho que la afirmación nos suene familiar, no resulta del todo obvio. Podría defendarse que la Administración pública moderna no nace para innovar sino más bien para todo lo contrario, esto es, para aplicar normas, dotando a la acción pública de comportamientos estables y previsibles. A diferencia de los actores privados, a quienes está permitido hacer lo que no se halla prohibido por las leyes, los actores públicos precisan estar expresamente habilitados por las normas jurídicas para actuar.

Naturalmente, esas normas que estandarizan la conducta de las administraciones públicas no son inmutables, necesitan actualizarse y renovarse, pero el impulso del cambio normativo no corresponde a las organizaciones del poder ejecutivo sino a otras instancias institucionales. La separación de poderes, que está en la base de los

equilibrios del constitucionalismo moderno, atribuye a las administraciones un papel presidido por la primacía de la ley, y asigna al legislador la tarea de elaborar ésta y actualizarla. Por otra parte, tanto la naturaleza como las características propias del proceso legislativo confieren a estas transformaciones rasgos peculiares, muy alejados de la aceleración, premura y pretensión de anticiparse con las que acostumbramos a hablar de innovación en nuestra época. El cambio legal es, por definición, un cambio lento, gradual, que, más que estimular las transformaciones sociales, las constata e institucionaliza. La innovación fáctica precede habitualmente a la jurídica.

Este énfasis en la estabilidad y certeza como valores supremos del comportamiento administrativo no se halla sólo en las tradiciones constitucionales de nuestros sistemas político-administrativos, sino que continúa siendo resaltado por contribuciones mucho más recientes. Así, los enfoques académicos basados en la teoría de la elección pública (Buchanan, 2003), al resaltar los peligros de que los agentes públicos fundamenten su conducta en el propio interés, tienden a depositar su confianza en un estado limitado tanto en su tamaño como en sus posibilidades de operar por propia iniciativa. A su vez, las visiones de buena gobernanza basadas en la seguridad jurídica y la imparcialidad de los gobiernos como garantes del buen funcionamiento de los mercados y el desarrollo económico de las sociedades (Kauffman, 2003) ponen el acento en la configuración de los sistemas públicos como burocracias weberianas, o, en otras palabras, en los atributos que convierten la acción pública en previsible, esto es, justamente en lo contrario de la innovación.

En realidad, en el trasfondo de estas visiones subyace un esquema básico privatizador de la innovación: las sociedades producen innovación mediante iniciativas de los actores económicos, en condiciones de mercado. El papel de las Administraciones consiste, precisamente, en dotar a estos contextos de los requisitos de estabilidad y certeza necesarios para que las relaciones entre dichos actores se desarrollem con los menores costes de transacción posibles. La predisposición a innovar se halla, para estos enfoques en el lado opuesto a lo que sería un papel deseable de los gobiernos y sus organizaciones.

Por consiguiente, afirmar que las organizaciones públicas de nuestro tiempo deben innovar implica alejarse del paradigma dominante, para asumir una visión más proactiva de su papel; una visión que las mueve a implicarse en la producción de los cambios exigidos por la evolución de los problemas y las demandas sociales. Asumir este papel exige, ante todo, superar una concepción rígida –determinista– de las relaciones entre la norma y el comportamiento de las Administraciones públicas, que hemos criticado en otro lugar (Longo, 2008) según la cual la habilitación de éstas para actuar debiera quedar supeditada en todo caso a una exhaustiva y minuciosa estandarización por parte del legislador. En segundo lugar, obliga a abandonar la convicción de que la innovación constituye materia reservada a los mercados y las organizaciones de la sociedad civil. La creciente complejidad de los entornos en los que se desarrolla la acción pública es la principal razón para revisar ambos modelos mentales.

2.2. Innovación y complejidad del entorno

Tanto el determinismo normativo como la privatización de la innovación entran en nuestros días en abierta colisión con la naturaleza de las cuestiones que los gobiernos y sus organizaciones se ven obligados a afrontar.

Como muestra elocuentemente la actual crisis económica y financiera, las agendas públicas se ven cada vez más repletas de problemas –desde el riesgo medioambiental o sanitario hasta la pobreza extrema, pasando por el incremento de las desigualdades, el desfallecimiento de los sistemas educativos, las migraciones, la convivencia multicultural, la seguridad global o la crisis energética, entre otros– para los cuales no existe un inventario previo de respuestas suministradas por el conocimiento científico-técnico disponible. Esta circunstancia limita poderosamente la función estandarizadora de las normas y su capacidad para condicionar rígidamente la conducta de los actores públicos. Simplemente, no está claro de antemano cuáles son, en todos sus extremos, los contenidos y comportamientos que cabe considerar deseables, lo que obliga a sistemas de normación más genéricos y a instrumentos de supervisión y control que por fuerza deben dejar en manos del poder ejecutivo capacidades significativas de exploración y experimentación.

En otras palabras, los equilibrios exigidos por la separación de poderes deben alcanzarse mediante mecanismos más respetuosos con el margen de decisión e iniciativa de los gobiernos y sus organizaciones. A su vez, esta ampliación de la discrecionalidad de los ejecutivos fuerza a diseñar potentes sistemas de rendición de cuentas centrados más en los resultados y el impacto de las políticas que en sus contenidos y procedimientos de elaboración.

La naturaleza de los problemas apuntados se traduce asimismo en la incapacidad de las sociedades para afrontarlos mediante el puro juego de los actores económicos en los mercados. Las respuestas a este tipo de cuestiones incorporan frecuentemente controversias, externalidades y costes de oportunidad. Estos deben ser evaluados de acuerdo con intereses y valores que a menudo entran en conflicto. Todo ello tiende a trasladarlos a una esfera pública cada vez más densa y poblada donde, como veremos, actúa crecientemente una diversidad de actores, públicos y privados, pero en la cual las decisiones requieren, en todo caso, liderazgos públicos cada vez más sólidos.

Así pues, esta complejidad de la agenda reclama un nuevo papel de los gobiernos y sus organizaciones, llamados a ser algo más que garantes de un marco para transacciones de mercado de bajo coste. Esto es, hablamos de administraciones que desempeñan, mediante formas de intervención muy diversas, un papel central en áreas como la provisión de salud, la calidad ambiental, la seguridad, la educación, la cohesión social e incluso en la promoción activa del emprendimiento y la buena práctica empresarial. Es a estas administraciones a quienes incumbe el desafío de innovar para estar a la altura de los retos de equidad, efectividad y eficiencia que se desprenden de ese papel.

2.3. Innovación, cambio y creación de valor público

Es hora de decir a qué llamamos en este trabajo innovación. Entendemos por tal la producción de cambios en los contenidos, estructuras o modos de hacer de las administraciones públicas, capaces de crear, en forma significativa, valor público, en el sentido que cobra esta expresión en la obra, ya clásica, de Moore (1995). Esta perspectiva asume que los conceptos de eficacia y eficiencia se hallan connotados, en el ámbito público, por atributos que derivan de las peculiaridades de los procesos de creación y evaluación del valor público, diferentes de aquellos que operan en el ámbito privado. Así, las consideraciones de calidad democrática, equidad, seguridad jurídica, inclusión social y otras que forman parte de esta peculiaridad obligan a los gestores públicos a tener en cuenta criterios de evaluación nada sencillos ni mecánicos, y vuelven, como es sabido, especialmente compleja la tarea de medir la eficacia y eficiencia de la acción pública.

De cuanto llevamos dicho se desprende que: a) la creación de valor público exige de las organizaciones públicas contemporáneas un significativo esfuerzo de innovación para satisfacer las necesidades colectivas; y b) que la interiorización de este papel innovador se enfrenta, por una parte, a visiones rígidas de ciertas nociones fundacionales del constitucionalismo moderno y, por otra, a tradiciones propias del funcionamiento de las burocracias públicas.

Así pues, asumir el desafío de la innovación obliga a introducir cambios que afectan a menudo al *statu quo*. No quiere esto decir que toda innovación deba ser, por fuerza, considerada como un cambio radical, pero el mero hecho de adoptar la iniciativa de innovar representa un enfoque contracultural, al enfrentarse a normas implícitas que se hallan, muchas de ellas, muy arraigadas en los sistemas públicos. Considerada como lo estamos haciendo, la innovación en las políticas y servicios públicos no consiste por tanto en la mera introducción incremental de cambios en la superficie de los procedimientos administrativos, ligada muchas veces a la introducción de avances tecnológicos.

Si relacionamos la cuestión con la teoría del cambio, estaríamos hablando de cambio deliberado y discontinuo, frente a los cambios no planificados y continuos (Tushman y Nadler, 1996; Osborne, 1998; (Scott Poole, 2004). Todas las administraciones públicas han modernizado en mayor o menor medida sus maneras de hacer en las últimas décadas, pero sólo en algunos casos esta modernización ha supuesto una discontinuidad claramente creadora de valor. Es a ésta última clase de cambios a los que reservamos, tal como lo viene haciendo la literatura académica de la innovación (Utterback, 1996; Lynn, 1997) la denominación de innovadores.

Como indicábamos antes, la necesidad de innovar deriva, para las organizaciones públicas, de la naturaleza especialmente compleja de los nuevos problemas sociales y del carácter incierto y elusivo de las potenciales respuestas. La innovación en las políticas y servicios públicos implica la exploración, búsqueda y experimentación

de soluciones, más que la aplicación de precedentes de eficacia probada. Ciertamente, la globalización y la revolución de las TIC hacen más fácil que nunca el acceso a experiencias innovadoras de todo tipo; no obstante, la experiencia de las reformas de la gestión pública es contundente a la hora de relativizar el valor de las buenas prácticas desarrolladas en entornos institucionales diferentes (OCDE, 2005). El *benchmarking* institucional es, sin duda útil, pero no elimina la necesidad de una fuerte inversión en diagnóstico y en experimentación. Los escenarios actuales conectan la innovación de las organizaciones públicas con los procesos de difusión, transferencia, propagación y reproducción de conocimiento, utilizando la terminología de Behn (2008).

3. LAS FINALIDADES DE LA INNOVACIÓN

La presencia contemporánea de los gobiernos y sus organizaciones en múltiples campos sitúan las finalidades de la innovación de las políticas y servicios públicos en un amplio elenco de áreas potenciales. No obstante, intentaremos en este apartado seleccionar algunos de los ámbitos genéricos en los que la necesidad de innovar se presenta, para los actores públicos, como dotada de un mayor grado de apremio.

3.1. Las mejoras de eficacia y eficiencia

La expansión, cuantitativa y cualitativa, de la demanda social de políticas y servicios públicos es una característica de nuestra época. Incluso en aquellos países, como los europeos, donde los poderes públicos han producido un gran volumen de respuestas a las más diversas necesidades sociales, dando lugar a las sobrecargadas agendas características de los llamados Estados del bienestar, esa demanda se halla lejos de extinguirse. Por el contrario, como tantos gestores públicos han experimentado en las últimas décadas, la oferta de servicios públicos estimula la demanda, y la convierte, además, en «demanda inteligente» (Giddens, 1994), cada vez más exigente en lo que respecta a la calidad de las soluciones ofrecidas.

La actual crisis económica y financiera ha obligado con contundencia a integrar esa expansión de la demanda social en un marco de creciente restricción presupuestaria. El recurso a incrementar el ingreso tributario o a financiar la acción pública por medio del déficit fiscal son medidas cada vez más limitadas por consideraciones de política económica que derivan de la necesidad de mantener altos niveles de crecimiento y competitividad en entornos globalizados. Los estados de nuestro tiempo, en definitiva, se ven compelidos a hacer más cosas, y de mayor calidad, con menos recursos.

Evidentemente, los retos específicos de innovación derivados de las necesidades de introducir eficacia y eficiencia en los servicios públicos ofrecen peculiaridades que responden a las características de los diferentes países. Los puntos de partida son muy diferentes, y se han agudizado en los últimos años. En ciertos casos, habla-

mos de mejorar –o simplemente de mantener, haciéndolas sostenibles– las prestaciones de estados benefactores muy desarrollados; en otros, lo hacemos de desarrollar bloques de políticas y servicios públicos capaces de asegurar grados aceptables de desarrollo humano en contextos plenos de carencias sociales. Los contenidos de la innovación necesaria son claramente distintos en uno y otro caso.

Dos reflexiones parecen, no obstante, útiles a los diferentes entornos. Una de ellas se refiere a la necesidad de maximizar el valor creado por cada unidad de recurso invertida. Ciertamente, el mantenimiento de los servicios fundamentales del bienestar en el mundo desarrollado está obligando a poner el foco de la innovación en la eficiencia. Este objetivo, no obstante, no puede ser visto como una preocupación exclusiva de los gobiernos de países ricos. La creación de entornos organizativos capaces de gastar bien es un requisito imprescindible para superar esa conocida paradoja del desarrollo, que consiste en que los países que necesitan más cooperación y apoyo exterior son aquéllos donde éste se despilfarra más fácilmente, sin que los recursos invertidos alcancen a producir sus finalidades. En estos casos, la innovación no pasa tanto por definir las mejores soluciones a necesidades sociales específicas como por construir las capacidades institucionales para analizar costes, invertir adecuadamente, contratar, dirigir, controlar, evaluar, practicar la rendición de cuentas y minimizar la corrupción.

La segunda reflexión apunta a la necesidad de considerar criterios de sostenibilidad de las políticas y servicios públicos. La innovación en el sector público debe mirar especialmente hacia el futuro a medio y largo plazo. Un actor privado puede, legítimamente, innovar buscando sobre todo la rentabilidad en el corto plazo. Para un gobierno, fuera de las situaciones de emergencia, la innovación se plantea ordinariamente como una exigencia de respuesta a necesidades sociales duraderas. Por ello, no basta con la brillantez de las soluciones instantáneas. El esfuerzo de innovación en los servicios públicos implica comprometerse en la consolidación de los cambios, en su capacidad para mantener sus efectos a lo largo del tiempo, en la producción de reformas sustentables. En otras ocasiones, como en muchos países europeos, innovar para la sostenibilidad obliga a revisar la oferta de servicios y los mecanismos de financiación. Por todo ello, la demagogia y el populismo se hallan entre los principales enemigos de la innovación.

3.2. La introducción de equidad

La distribución, por parte de los gobiernos y sus organizaciones, de bienes públicos como la justicia o la seguridad, o de bienes socialmente preferentes, como la salud o la educación, exige, desde luego, atender a consideraciones que van más allá de las cuestiones de eficacia y eficiencia. Por eso, finalidades como garantizar la igualdad de oportunidades de las personas y grupos sociales, evitar la exclusión y proteger especialmente a los más débiles forman parte de la agenda de la innovación de las políticas o servicios públicos.

En la base de todos estos propósitos, se halla, desde luego, un sistema tributario justo y con eficacia redistributiva. Nada hay menos equitativo que el ocultamiento o el fraude fiscal, que permiten a los más favorecidos aprovecharse del esfuerzo colectivo exonerándose de sus costes. Por ello, la gestión tributaria es un campo frecuente de innovación. Tanto los contenidos de las regulaciones, garantizando la inclusión adecuada de los diversos tipos de renta, como la dotación de capacidad efectiva para exigir el pago de los tributos, son áreas prioritarias de reforma. Un sistema fiscal de alcance universal, justo y eficaz es, además, una escuela imprescindible de ciudadanía, ya que vincula la recepción de los bienes y servicios públicos con la contribución de las personas al esfuerzo colectivo.

Innovar en las políticas y servicios públicos para mejorar la equidad tiene que ver también con la construcción de Administraciones públicas profesionales, capaces de asegurar la igualdad de todos en el acceso al ejercicio de funciones públicas, y de garantizar un tratamiento imparcial de las cuestiones que afectan a los ciudadanos. La existencia de sistemas de gestión del empleo público protegidos de la politización, el nepotismo o las prácticas de clientela es el fundamento de esta clase de Administraciones públicas.

En síntesis, defender unas administraciones profesionales, imparciales y capaces de afrontar el cambio significa reivindicar la posibilidad de una innovación al servicio de todos, y no sólo de aquellos que pueden conseguirla o adquirir sus beneficios mediante transacciones de mercado. Relacionar innovación y equidad implica también considerar las políticas sociales como uno de los ámbitos en los que el esfuerzo innovador presenta mayores retos, en contextos, como los de nuestra época, de enormes desigualdades entre personas, grupos, naciones y territorios.

3.3. **La protección del patrimonio público**

En directa conexión con los esfuerzos de innovación orientados a mejorar la equidad y afrontar la complejidad de las políticas y servicios públicos, se hallan los que asumen el propósito de defender el espacio público de los riesgos de captura por intereses particulares.

Bresser-Pereira (2004) ha apelado a la defensa del patrimonio público para proteger lo que es de todos, entendiendo que este concepto se extiende tanto a la preservación del patrimonio físico, ambiental, histórico o artístico de los países como a la asignación y manejo de los recursos públicos, lo que equivale a la definición de los contenidos de las políticas y servicios públicos. Son ataques al patrimonio público los intentos directos de lesión o apropiación privada de alguna de sus parcelas, pero también la existencia de cualquier clase de mecanismos de captura, externa o interna, del espacio público, por intereses particulares.

Desde este ángulo, la corrupción forma parte destacada, como es obvio, del problema, pero también deben ser consideradas como ataques al patrimonio público al-

gunas prácticas que a menudo resultan menos identificables como tales, como las transferencias o subsidios conseguidos por determinados grupos económicos o profesionales haciendo valer su influencia política, o el mantenimiento de parcelas excedentarias e improductivas del empleo público, protegidas por los aparatos sindicales y corporativos o por las tradiciones del clientelismo político.

La innovación supone, en este orden de cosas, la articulación y refinamiento de los dispositivos institucionales capaces de defender con firmeza el espacio público de los intentos de captura. Se trata de una finalidad de singular importancia en la actualidad. El incremento de la presencia y el peso de la sociedad civil en el espacio público, que caracteriza a nuestra época, y al que luego aludiremos con mayor extensión, trae consigo, desde luego, importantes beneficios para la gobernanza democrática: amplía la deliberación pública, favorece la articulación de consensos, promueve alianzas y colaboraciones diversas, estimula la transparencia y mejora el control social de los gobiernos y sus organizaciones. No obstante, también facilita la organización e influencia social de los grupos de interés, refuerza los corporativismos, estimula en ocasiones la expresión de intereses parciales y crea en las Administraciones públicas zonas de vulnerabilidad a la captura.

La innovación aplicada al fortalecimiento de los dispositivos institucionales que protegen y defienden el patrimonio público no debe, en todo caso, ser entendida como un repliegue hacia sistemas públicos más autorreferenciados. Por el contrario, la extensión de la información, la transparencia y los espacios de deliberación son, entre otras, las vías para conseguir tales finalidades. En definitiva, se trata de posibilitar procesos de clarificación de los intereses en juego, lo que constituye la premisa básica para que la defensa del interés general se haga viable.

3.4. El manejo de la complejidad

Como señalamos anteriormente, la necesidad de innovar en los servicios públicos es una consecuencia directa de la complejidad de las agendas públicas contemporáneas. Los grandes problemas de nuestro tiempo, a los que aludíamos, trasladan a los gobiernos exigencias cuya dificultad supera lo conocido anteriormente. Muchos de estos problemas pertenecen al reino de lo que Giddens (1994) ha llamado «incertidumbre fabricada», esto es, no pertenecen al esfuerzo de la modernidad por conseguir entender y dominar la naturaleza, sino que han sido creados, muchos de ellos, como subproductos indeseados de ese mismo esfuerzo emancipador. Sería el caso, por citar algunos, de las enormes externalidades negativas causadas por la globalización de los flujos de capital financiero, de ciertas amenazas a la salud alimentaria, de los riesgos inherentes al calentamiento global o de los efectos de la crisis energética. El conocimiento experto no es capaz de hallar las respuestas, porque no se trata tanto de resolver problemas técnicos como de conseguir nuevos consensos en torno a cuestiones básicas, como el significado y los límites de lo que entendemos por progreso.

La principal dificultad para afrontar estas cuestiones deriva del hecho de que los mismos valores en presencia y las consiguientes lecturas de la realidad, frecuentemente, no son coincidentes. En estos escenarios, innovar supone, más que el hallazgo de soluciones, construir modos de acción colectiva basados en aprendizajes capaces de ser asumidos y trasladados a nuevos modos de hacer. Si pensamos, por ejemplo, en el empeño por reducir las tasas de abandono prematuro de la escuela o las de fracaso escolar en la enseñanza obligatoria, es fácil ver que no se trata sólo de dotar de determinados contenidos a los planes de estudio, o de organizar el servicio público de la educación de una cierta forma. Son muchos los factores en juego y diversos los actores implicados, son heterogéneas las políticas y responsabilidades afectadas, y es plural el repertorio de valores subyacentes.

Así las cosas, afrontar este tipo de cuestiones obliga a proceder de manera muy diferente a la que ha sido tradicional de los gobiernos y sus organizaciones. Implica afrontar territorios de incertidumbre en los que no resulta fácil adentrarse. La innovación de las políticas y servicios públicos exige, para manejar adecuadamente la complejidad de las agendas públicas actuales, el abandono de las visiones puramente jerárquicas del ejercicio del poder público, y un replanteamiento del marco de relaciones entre los poderes públicos y otros actores sociales. En realidad, como veremos enseguida, innovar tiene aquí que ver con las formas de hacer, más que con el contenido de las políticas y servicios.

4. LOS MODOS DE LA INNOVACIÓN

4.1. **Qué se innova cuando hablamos de innovación**

Como han señalado Damancour y Schneider (2008: 496), «la innovación es un constructo complejo y es estudiada desde múltiples perspectivas y diferentes niveles de análisis por estudiosos vinculados a una amplia variedad de disciplinas académicas».

La diversidad de las finalidades relacionadas en el apartado precedente obliga a precisar con cierto cuidado tanto el contenido de aquello a lo que llamamos en cada caso innovación como el objeto sobre el que se actúa en cada caso.

La literatura de la innovación, producida mayoritariamente en el sector privado (Damancour y Aravind, 2006) ha venido distinguiendo, basándose en la aproximación clásica de Schumpeter, entre innovación de producto (un nuevo bien o una nueva calidad de un bien) e innovación de proceso (un nuevo método de producción). La primera puede referirse a productos o a servicios; este último es el caso, las más de las veces, en la esfera pública. La segunda (Edquist *et al.*, 2001) comprende la innovación tecnológica (equipamientos, técnicas y sistemas) y la organizativa (estructuras, estrategias y procedimientos administrativos). Dentro de esta última cabe

situar la innovación consistente en la adopción de nuevas prácticas de gestión (Young *et al.*, 2001).

En el ámbito de los servicios públicos, se ha desarrollado (Osborne, 1998a; Walter, 2006) una tipología de modalidades de innovación fundada en el tipo de relación existente con los usuarios de aquéllos, que distingue entre: a) «innovación total», que es la que consiste en implantar la provisión de nuevos servicios dirigidos a nuevos usuarios; b) «innovación por expansión», que implica la prestación de un servicio ya existente a un nuevo grupo de usuarios; y c) «innovación por evolución», mediante la que se provee un nuevo servicio a un grupo de usuarios que previamente ya eran atendidos por la organización productora.

La mayor parte de la producción académica ha venido adoptando como ámbito de la innovación el universo intraorganizativo. Es decir, se ha movido en el universo de la organización individual. No obstante, Damanpour (1987) identificó un tipo de innovación, distinta de la de producto y de la de proceso, a la que llamó innovación auxiliar (*ancillary*), cuya diferencia de los dos anteriores estriba justamente en que afecta a las relaciones con otras organizaciones y actores. Buena parte de la literatura posterior ha adoptado –e incluido en las clasificaciones más utilizadas– este tercer tipo de innovación. Esta escala superior a la de la organización individual es la que caracteriza a la innovación en gobernanza.

4.2. La innovación en gobernanza

Antes de hablar de innovación en gobernanza, conviene precisar el alcance con que nos referimos a este último término. La gobernanza puede ser descrita como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado. Incluye las estructuras, los procesos, los actores, las relaciones entre ellos, las reglas, los dispositivos de coerción, control y rendición de cuentas, los incentivos, las normas informales y, en general, todos los elementos que inciden sobre las decisiones en la esfera pública (Longo, 2007a). Aparece en un marco supraorganizativo en el que el papel de los gobiernos y sus organizaciones ya no es sólo el del mando jerárquico inherente a la integración vertical o a la encarnación de la soberanía. En realidad, el funcionamiento de las constelaciones de actores en la esfera pública ya no obedece a un único patrón predeterminado, sino que puede variar y adaptarse a diversos factores concurrentes. En un trabajo ampliamente citado, Metcalfe (1993) consideró justamente éste –el de hacer cosas a través de otras organizaciones– como el territorio propio de la gestión pública.

Diversos autores han buscado extender la noción de innovación a este universo relacional. Walker *et al.* (2002) lo hacen a partir de la noción de innovación auxiliar, antes citada, situada en la frontera que existe entre la organización y su entorno, y que se aplicaría a las relaciones entre ambas. En una línea análoga, Mulgan y Albury (2003) hablan de «innovación sistémica», y otros autores (Hartley, 2005; Ramírez

Alujas, 2011) incorporan la gobernanza como una dimensión posible de la innovación, cuando ésta implica cambios que afectan a las formas de gobierno, las modalidades organizativas y arreglos usados para la planificación y la provisión de servicios, o a las formas de interacción con otros actores y bases de conocimiento.

Mark Moore y Jean Hartley, tras constatar que «...muchas de las innovaciones más señaladas y celebradas en el sector público parecen corresponder a estas modalidades más amplias y estructurales en las que la producción, la financiación y la toma de decisiones cambian a una nueva configuración», proponen adoptar la innovación en gobernanza como una categoría específica de la innovación (Moore y Hartley, 2008). Esta clase de innovaciones difieren de las innovaciones ordinarias de productos, servicios y procesos –todas ellas consideradas habitualmente en la esfera intraorganizativa- en dos aspectos importantes:

- Por una parte, son concebidas e implementadas por encima del nivel de la organización individual, involucrando a más de una organización, a redes de organizaciones o incluso a sistemas sociales complejos de producción. En este mismo sentido, Mandell y Steelman (2003) hablan de «innovaciones interorganizativas» para referirse a estos arreglos complejos mediante los cuales algunas organizaciones públicas proveen bienes o servicios públicos. Jones y Thompson (2007) han llamado «hiperarquías» a esta clase de relaciones de dependencia mutua basadas en la confianza, ya se plasmen en forma de cooperación interorganizativa o bien de alianzas más estables.
- Por otra parte, esta clase de innovaciones se centran no sólo en los cambios concretos que se registran en objetos determinados producidos mediante determinados procesos, sino también: a) en los procedimientos y mecanismos utilizados para decidir aquello que debe producirse; b) en el modo en que esa actividad productiva es dotada de recursos; y c) en los estándares normativos definidos para evaluar el funcionamiento y los resultados del sistema de producción. Como puede apreciarse, la innovación se aborda aquí en una macroescala en la que los arreglos relationales –los modos en que se articulan las relaciones entre los diferentes actores- ocupan el centro de atención. Resulta evidente, por cierto, la utilidad de este enfoque de la innovación para afrontar los desafíos que tiene planteada la práctica regulatoria, como han puesto de manifiesto Walker y Jeanes (2002).

Si toda innovación en gobernanza asume, por definición, un carácter relacional, una parte importante de las innovaciones de esta naturaleza se desarrollan específicamente en el marco de las colaboraciones interorganizativas, esto es, en entornos en los que diferentes actores persiguen, desde distintas organizaciones (y, ordinariamente, interiorizando distintos roles e intereses), alguna clase de objetivo común.

Una investigación, todavía en curso, desarrollada en el marco del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE (Ysa *et al.* 2011) cuyo objeto son los

procesos de innovación en las colaboraciones público-privadas, muestra que estas interacciones facilitan y estimulan la producción de soluciones innovadoras, más allá de lo que cada una de las organizaciones participantes habría obtenido por sí sola. En alguna medida, esta evidencia implicaría la extensión a la esfera pública de los enfoques de «innovación abierta» que han tenido un amplio eco en el ámbito privado (Chesborough, 2006). Es particularmente interesante la constatación de que la innovación resulta estimulada especialmente –sin perjuicio de su posible mayor coste en el corto plazo– cuando la colaboración adopta la forma de alianzas que hacen posible un intercambio bidireccional o multidireccional de conocimiento, más que cuando la organización pública recurre a la exploración y compra de soluciones innovadoras en los mercados.

5. LAS CONDICIONES DE LA INNOVACIÓN

Innovar implica, hablando en términos genéricos, hacer cosas distintas, o hacer las cosas de un modo distinto. Ambas dimensiones van unidas a menudo: para producir cambios es necesario cambiar las maneras de proceder. Una parte significativa de los desafíos de la innovación en la gestión pública tiene que ver con las condiciones y modos mediante los cuales las Administraciones públicas actúan y se relacionan con su entorno social.

5.1. Superar el modelo burocrático

Como dice Walker (2006) es previsible que la creciente presión y complejidad de ese entorno incremente la tendencia de las organizaciones públicas a buscar nuevas soluciones para responder a las necesidades de ciudadanos y usuarios. Ahora bien, ni las burocracias weberianas que sustituyeron a los estados patrimonialistas e hicieron posible en la práctica el estado liberal de derecho, ni tampoco las burocracias del bienestar, que construyeron en buena parte del mundo desarrollado el estado social, son hoy modelos de organización adecuados para estimular la innovación.

En cuanto a las primeras, su funcionalidad genérica queda contraída, en el mejor de los casos, a las actividades que, conectadas con el ejercicio de potestades públicas, se configuran como un reducto especial de la seguridad jurídica. Tan pronto como la acción pública adquiere una dimensión productora de cierto volumen –incluso cuando lo que se produce son trámites, registros o incidencias administrativas–, esto es, cuando las AAPP se alejan de la pura decisión investida de *potestas*, las burocracias *weberianas* comienzan a revelar contornos disfuncionales (Longo, 2007b).

Por otra parte, la aplicación de patrones de diseño basados en la centralización, la jerarquía, la aplicación de la norma y el distanciamiento impersonal de la realidad nunca fue la forma de organización más adecuada a la provisión masiva de servicios de salud, educación, promoción del empleo o asistencia social. Las críticas a estas

burocracias redistributivas por su comportamiento ineficiente, proclividad a la captura de rentas y tendencia a la expansión incremental de la actividad, sostenida por los presupuestos públicos, son, hoy en día, bien conocidas y fundamentadas.

Más allá de estas consideraciones, cuando la innovación requiere, como veíamos en el apartado anterior, estimular las colaboraciones interorganizativas, la inadecuación de los patrones burocráticos, tanto en su dimensión normativa y estructural como en sus aspectos culturales, se pone claramente de manifiesto.

5.2. Los límites del mando jerárquico

Tiempo atrás, en las administraciones públicas, la atribución de poder jerárquico y el uso de los saberes técnicos podían afrontar la mayor parte de los problemas. La combinación, en dosis variables, de la *potestas* del mando con la *auctoritas* del experto eran, ordinariamente, suficientes. El primer recurso hacía posible la coordinación eficaz de los medios y procedimientos necesarios para intervenir en cada caso. El segundo permitía presuponer el acierto de las respuestas, nutrido por la impresionante evolución del conocimiento científico y tecnológico a lo largo, sobre todo, del siglo pasado. Los dos, conjuntamente, garantizaban la legitimidad de las intervenciones.

Como hemos visto antes, una gran parte de los problemas de la agenda pública emergente no puede ser afrontada con soluciones procedentes de los almacenes del saber científico-técnico disponible. Son problemas de otra naturaleza, que exigen construir las respuestas de otro modo. También ha entrado en crisis aquella parte de legitimidad que derivaba de la eficacia motriz del mando jerárquico (Longo, 2007a). Si anteriormente la mera atribución de autoridad formal era suficiente para asegurar la coordinación de operadores situados bajo una jerarquía común, hoy esta garantía ha desaparecido en muchos casos. La innovación en los servicios públicos exige superar los modelos mentales que siguen atribuyéndole esa capacidad.

Las razones hay que buscarlas, por una parte, en el hecho de que la diversidad y heterogeneidad de la acción pública y la crisis de los mecanismos burocráticos de funcionamiento han cuestionado los diseños jerárquicos típicos de las burocracias públicas. Por otra parte, el incremento del número de actores implicados y su diversidad de orígenes y adscripciones facilitan, como veíamos antes, la innovación, pero exigen de los gobiernos y sus organizaciones el desempeño de roles que exceden de los patrones jerárquicos tradicionales. En los contextos colaborativos, la inexistencia de autoridad formal o jerarquía reconocida (Crislip y Larson, 1994) forma parte de esas características que no se dan en los contextos intraorganizativos tradicionales.

5.3. Los límites de la centralización y la formalización

Cada día que pasa, los sistemas públicos se parecen menos a la imagen que tenemos espontáneamente de los sistemas unitarios y centralizados, esto es, la pirámide

de autoridad formal con sus líneas claras de dependencia y sus fronteras de atribuciones bien delimitadas. Hoy tienden a presentar, en general, la apariencia de conglomerados constituidos por organismos de muy diferente tamaño y finalidad, regidos por estatutos jurídicos diversos, poblados por personas de orígenes profesionales muy distintos, vinculadas por múltiples tipos de relación contractual, cuyos directivos poseen márgenes de autonomía de decisión muy diferentes. Las misiones organizativas, la delimitación de las atribuciones entre los organismos y las causas de la asignación de una mayor o menor autonomía de gestión pertenecen a una combinación de historias, tradiciones, culturas y relaciones de poder no siempre fáciles de identificar. En su mayor parte, esta heterogeneidad, con su apariencia caótica, se debe a la progresiva acumulación de tareas y ámbitos de intervención que ha caracterizado a la formación de los estados contemporáneos, y a la incapacidad del modelo burocrático para vertebrarla.

De hecho, el patrón burocrático ha venido haciendo una especie de lectura virtual de las AAPP, basada en regulaciones y estructuras formales que se esfuerzan por presentar una apariencia de uniformidad y racionalidad maquinaria. Esta visión no resiste el contraste con el funcionamiento real de las cosas. Por eso, la innovación en los servicios públicos exige, como uno de sus primeros requisitos, reconciliarse con la obligada fragmentación de los sistemas político-administrativos contemporáneos, fruto de su diversidad interna.

La centralización y la formalización de las decisiones son dos obstáculos importantes a la innovación. Una larga evidencia empírica (Borins, 1998; Fernández y Rainey, 2006; Walker, 2007) muestra que la descentralización y el traslado de poder de decisión hacia abajo favorece la innovación en las organizaciones públicas. En especial, en los entornos colaborativos, estos rasgos burocráticos pueden inhibir la creatividad de los empleados públicos más motivados para implicarse en los desafíos planteados por su tarea, como muestra un reciente trabajo (Hirst *et al.*, 2011).

Lógicamente, los diseños descentralizados obligan a reinventar los sistemas de control y responsabilización propios de las burocracias tradicionales. Por ello, la innovación de los servicios públicos representa, en buena medida, en este punto, el esfuerzo por construir mecanismos de exigencia y rendición de cuentas propios de la gestión por resultados, los cuales siguen siendo hoy, en las experiencias más recientes y avanzadas de reforma de la gestión pública, una clara prioridad (Christensen y Laegreid, 2007).

5.4. La necesidad de incorporar nuevos valores

Como apuntábamos al principio, el afirmar que los sistemas públicos deben producir innovación supone un alejamiento del paradigma tradicional, es decir, se trata de una afirmación, por habitual que hoy nos pueda parecer, dotada de una indudable carga contracultural. Por ello, la innovación en los servicios públicos obliga

a un cambio en los valores en presencia. Innovar es, también, desde este ángulo, la incorporación de nuevos valores al quehacer de las administraciones públicas.

Por supuesto, los valores de seguridad jurídica e imparcialidad que caracterizan al estado de derecho deben permanecer y aun fortalecerse. Del mismo modo, deben garantizarse en todo caso la regularidad de los procedimientos y la probidad en la asignación y el manejo de los recursos públicos. Las sociedades de nuestro tiempo necesitan, más que en ninguna época anterior, la solidez de estos referentes institucionales de estabilidad, certidumbre y buena administración. Lo que la exigencia de innovación lleva consigo es la incorporación de valores que no formaban parte del elenco fundacional del paradigma weberiano (Longo, 2007b).

No se trata aquí de elaborar un inventario detallado. Nos limitaremos a señalar que la pretensión de innovar obliga a los sistemas públicos a incorporar dos tipos de valores: un primer tipo que podemos denominar instrumental, compuesto por aquellos valores imprescindibles para que los gobiernos y sus organizaciones puedan producir efectivamente innovación, y un segundo tipo, que llamaremos de garantía, integrado por valores necesarios para preservar la hegemonía del interés general en entornos de innovación.

En el primer bloque, habría que incluir todos aquellos valores directamente conectados con la pretensión de crear valor público mediante la realización de cambios en las estrategias, estructuras o procedimientos de las administraciones públicas, para el logro de cualquiera de las finalidades que contemplábamos antes. Entran aquí los valores constitutivos del *ethos* de la gerencia pública: voluntad de emprender, racionalidad económica –o maximización del valor creado con recursos escasos–, y responsabilidad por resultados. También habría que incluir los valores integrantes de una ética pública del trabajo, ausente del paradigma weberiano: esfuerzo, voluntad de rendimiento, compromiso con la tarea asumida. Por último, debieran incorporarse los valores de receptividad a las prioridades de los gobiernos y a las necesidades y demandas de los ciudadanos (OCDE, 1988).

En el bloque de los valores de garantía debieran incorporarse todos aquellos que resultan especialmente necesarios para asegurar el predominio del interés público cuando las administraciones asumen un papel innovador. Dando por hecha la presencia, en todo caso, del principio de legalidad, que forma parte del elenco axiológico tradicional, habría que considerar aquí valores específicamente destinados a proteger lo que hemos llamado patrimonio público, esto es, los de transparencia, exigencia y rendición pública de cuentas, y apertura de la acción de las administraciones públicas a diversas modalidades de control social.

En definitiva, las administraciones públicas que asumen el reto de la innovación se ven obligadas a asumir riesgos mayores que aquellas que mantienen pautas de conducta guiadas por la estabilidad, el precedente y el mero cumplimiento de las normas establecidas. Forma parte de estos riesgos la pérdida de claridad en cuanto al

alcance, en cada caso, del interés general, y la aparición de dilemas morales nuevos, derivados, muy especialmente, de la necesidad de actuar en colaboración con otros actores, públicos y privados, en un mismo espacio público. Por todo ello, la innovación les exige un fortalecimiento considerable de su infraestructura ética, la elaboración de discursos claros de valores y la introducción de garantías y contrapesos capaces de preservar los principios fundamentales que deben regir en cualquier caso la actuación de los gobiernos y sus organizaciones.

6. LIDERAZGOS PÚBLICOS PARA LA INNOVACIÓN

El liderazgo puede ser entendido como un fenómeno individual o social. En el primer sentido, Northouse (2010) lo define como un proceso mediante el cual un individuo influencia a un grupo para alcanzar un propósito común. En el segundo, Drath (2001) considera el liderazgo como la propiedad de un sistema social que se da cuando diferentes personas colaboran pensando y actuando de tal forma que aseguran sentido de dirección, compromiso y adaptación al cambio. Desde ambas perspectivas, parece útil preguntarse acerca de las características de los liderazgos necesarios para innovar en los entornos públicos que hemos venido describiendo.

6.1. Innovar gestionando la colaboración

Como hemos venido insistiendo, la innovación, en los sistemas públicos contemporáneos, se produce fundamentalmente mediante la construcción de colaboraciones interorganizativas. En estos contextos, los liderazgos adquieren rasgos peculiares. Para Huxham y Vangen (2000), estas peculiaridades obligan a hablar del liderazgo yendo más allá del individuo y la organización, y adoptando una visión amplia que incluye los diferentes elementos que determinan el modo en que se forman y adoptan las agendas colaborativas. Estos elementos son, por una parte, los medios mediante los que se construye el liderazgo (estructura, procesos y actores que participan en las colaboraciones) y, por otra, las actividades del liderazgo. Es en este campo en el que se plantean las principales dificultades para los directivos públicos. Son dificultades que arrancan de la necesidad de hacer dos cosas, innovar y colaborar, que no están inscritas en los códigos genéticos de los gestores públicos tradicionales.

Gestionar la innovación de forma abierta implica asumir desafíos nuevos en tres campos principales (Huxham y Vangen, op. cit.). En primer lugar, obliga a reformular la lógica del control de un modo distinto, menos apegado a los modelos unilaterales de decisión y a la existencia de estándares e indicadores claramente predeterminables. En segundo lugar, exige asumir la representación efectiva de los específicos intereses y metas de la propia organización, en contextos en los que otros actores pueden disponer de visiones diferentes sobre los modos de alcanzar el propósito común. Finalmen-

te, requiere asegurar el involucramiento efectivo de personas y grupos situados fuera de la esfera ordinaria de influencia inmediata del directivo.

Esta dificultad se acrecienta en aquellos casos en que corresponde ejercer o participar destacadamente en la dirección de una red de innovadores públicos. En estos casos, el liderazgo está obligado a gestionar adecuadamente la paradoja unidad-diversidad (Saz-Carranza *et al.*, 2007). La unidad es necesaria para conseguir que la red obtenga de sus miembros la acción deseada. La diversidad constituye precisamente la base de recursos de la red, el núcleo de su complementariedad y de su potencial de creación de valor. Como puede intuirse, hablamos en estos casos de un *management* altamente sofisticado, que requiere el desarrollo de habilidades múltiples con fundamentos diversos.

En esta misma línea, Agranoff y McGuire (2001) han elaborado un marco, ya clásico, en el que, partiendo de la literatura académica anterior, identifican las siguientes cuatro conductas requeridas para gestionar adecuadamente las colaboraciones interorganizativas en el sector público:

- a) Activar, que incluye el proceso de identificación de los participantes necesarios, tanto desde el ángulo de sus capacidades y habilidades como del de su motivación para dedicar recursos a la colaboración sin ser influenciados por otros actores con finalidades diferentes.
- b) Enmarcar, que implica establecer e influenciar las reglas de funcionamiento de la colaboración, influyendo así en el desarrollo de las interacciones entre los socios.
- c) Movilizar, que requiere la habilidad para desarrollar y alcanzar un conjunto de objetivos basados en el propósito estratégico común, impulsando a las organizaciones participantes, construyendo coaliciones, obteniendo recursos y removiendo obstáculos a la colaboración.
- d) Sintetizar o facilitar, que supone la creación de las condiciones favorables para que se produzca una interacción productiva entre los actores que colaboran.

6.2. Características de los liderazgos innovadores

El conjunto de tareas y conductas que se han descrito exige de los directivos públicos innovadores un elenco considerable de capacidades. En nuestra investigación, mencionada anteriormente, sobre el modo en que se produce la innovación en entornos colaborativos (Ysa *et al.*, 2011) se han obtenido evidencias de que la innovación se relaciona con al menos tres atributos destacados del liderazgo:

- Conducta proactiva, definida como la capacidad para tomar la iniciativa en la mejora de las circunstancias presentes o en la creación de otras nuevas (Crant, 2000), lo que parece relacionarse con la idea de que las organizaciones –en este

caso, las colaboraciones innovadoras– no son simplemente el resultado de su entorno sino producto de decisiones individuales y colectivas basadas en un sustrato de factores personales y ambientales (Fuller, Jr. *et al.*, 2010).

- Gestión relacional, esto es, la habilidad del directivo público para estimular y manejar los contactos formales e informales con otras organizaciones. Meier y O'Toole (2007), y Fernández y Pitts (2007) han señalado que cuanto mayor es la interacción de los directivos con su entorno, más aumenta su probabilidad de desarrollar con éxito el cambio organizativo.
- Espíritu emprendedor, identificable desde Schumpeter con la habilidad para impulsar cambios, para convencer a otros de la necesidad de sumarse a ellos, y para transformar así las organizaciones y la realidad. Esta constatación es consistente con la evidencia presentada por la literatura sobre innovación (Damanpour y Schneider, 2008) sobre la existencia de una relación positiva entre el cambio y la actitud innovadora del liderazgo.

Cuando las colaboraciones innovadoras tienen un alcance público-privado, los liderazgos afrontan una clase adicional de retos. Son aquéllos que derivan de la necesidad de manejar adecuadamente la coexistencia de lógicas institucionales diferentes en cada uno de los sectores en presencia (Reay y Hinings, 2009). Otra investigación reciente, basada en el estudio de caso de una exitosa alianza público privada múltiple en el campo de la promoción económica territorial (Saz-Carranza y Longo, 2011) pone de manifiesto cómo la construcción de confianza entre los socios constituye el instrumento fundamental para superar las lógicas en conflicto, lo que exige liderazgos capaces de: a) en primer lugar, y sobre todo, reconocer las diferentes lógicas institucionales concurrentes en esta clase de colaboraciones intersectoriales; b) garantizar la legitimidad mediante una buena gestión de la comunicación con todos los afectados; y c) facilitar una interacción constructiva entre las partes, mediante la construcción de espacios de aprendizaje colectivo.

Todo lo anterior pone de manifiesto, por una parte, la importancia de los liderazgos colaborativos para producir innovación en los sistemas públicos, y, por otra, el grado altamente cualificado de esta clase de liderazgos y, por consiguiente, las dificultades existentes para construirlos y desarrollarlos. Estas dificultades se acrecientan en los entornos públicos. Un estudio realizado recientemente en Canadá por la consultora Deloitte (2011) revela que «los directivos públicos tienden a perseguir innovaciones sin colaboración sustantiva con otros que pueden estar intentando superar los mismos desafíos», y encuentra, entre las principales dificultades para conseguirlo, la falta de visión de medio-largo plazo entre los gobernantes y los déficit de la capacidad directiva instalada en las organizaciones públicas. Todo ello conduce a que la mayor parte de las innovaciones sean intraorganizativas y demasiado desconectadas entre si, para producir un impacto significativo.

Para superar este estado de cosas y construir los liderazgos necesarios, parece que algunos retos importantes debieran ser asumidos por quienes diseñan y rigen los sistemas públicos. Sin pretensión de ser exhaustivos, algunos de estos retos son, en nuestra opinión, los siguientes:

- La definición de marcos estratégicos que hagan posible el ejercicio de un liderazgo menos constreñido por las premuras del corto plazo, y dentro de los cuales quepa emprender innovaciones complejas que requieren procesos largos de maduración y desarrollo.
- La atribución a los directivos públicos de facultades ampliadas de gestión, reduciendo significativamente las restricciones burocráticas que hoy les dificultan aplicar a la innovación los recursos que les han asignado. Esto exige, como se dijo anteriormente, el diseño de mecanismos avanzados de gestión y rendición de cuentas por resultados y su aplicación a la práctica gerencial en el sector público.
- La introducción de una cultura de la innovación y la colaboración, basada en nuevos valores públicos, superadora de las visiones meramente jerárquicas, el formalismo, el apego al precedente, la aversión al riesgo, el patriotismo de organización y la propensión a una visión autorreferenciada de las cosas, que tiende a aislar a las AAPP de su entorno más que a enriquecerse recíprocamente mediante las interacciones entre ambos.

7. CONCLUSIÓN

La innovación en las políticas y servicios públicos es una necesidad cuyo origen se encuentra: en primer lugar, en las misiones y tareas que los gobiernos y organizaciones del sector público han debido ir asumiendo en las sociedades contemporáneas; en segundo lugar, en los cambios acelerados que se han producido en los entornos en los que unos y otras se ven llamados a intervenir; y en tercer lugar en las agendas, demandantes y complejas, que las sociedades les exigen asumir.

En buena medida, la innovación en el ámbito público se desarrolla en contextos interorganizativos que obligan a explorar nuevos modos de gobernanza. A su vez, la producción de innovaciones requiere y aconseja al mismo tiempo la actuación en diferentes modalidades de entornos colaborativos donde las AAPP desempeñan roles de diversa índole, y en los que la innovación se dibuja, crecientemente, como una tarea abierta y compartida.

Tanto la innovación como la actuación colaborativa son pautas de comportamiento ajenas al paradigma burocrático tradicional de Administración pública. Por eso, los avances en ambas direcciones requieren la superación de algunos de los elementos típicos de éste, como el uniformismo y el determinismo normativo, la hege-

monía del principio jerárquico, la centralización de las decisiones y formalización de los procedimientos, y la persistencia de valores antagónicos con aquellos que la innovación y la voluntad de colaborar representan.

La innovación, formulada con este alcance, requiere el desarrollo, en los sistemas político-administrativos de nuestro tiempo, de nuevos liderazgos: liderazgos proactivos y emprendedores, por una parte, y también provistos de consistentes capacidades relacionales y colaborativas, por otro. El impulso de estos liderazgos y la construcción de entornos de gobernanza en los que su aportación resulte viable y provechosa exigen de los gobiernos políticas capaces de afrontar la reforma de la gestión pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGRANOFF, R. y McGuire, M. (2001): *Big Questions in Public Network Management, Journal of Public Administration Research and Theory*, 29, 4: 352-370.
- BEHN, R. (2008): *The Adoption of Innovation: The Challenge of Learning to Adapt Tacit Knowledge*, in S. Borins, ed. *Innovations in Government*, Harvard University Press.
- BORINS, S. (1998): *Innovating with Integrity. How Local Heroes Are Transforming American Government*. Washington DC, Georgetown University Press.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. (2004): *Democracy and Public Management Reform. Building the Republican State*. Oxford University Press.
- BUCHANAN, J.M. (2003): «Public Choice: The Origins of a Research Program», Center for the Study of Public Choice, George Mason University, 2003.
- CHESBOROUGH, H. W. (2006): *Open Innovation*, Harvard Business School Publishing. Versión en español en Plataforma Editorial, Barcelona, 2009.
- CHRISTENSEN, T. y LAEGREID, P. (2007): «Introduction. Theoretical Approach and Research Questions», en Christensen, T. y Laegreid, P. (eds.): *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Ashgate.
- CLARKE, M. y STEWART, J. (1997): *Handling the Wicked Issues*. INLOGOV Discussion Pa-
- per. Institute of Local Government Studies. University of Birmingham.
- CRANT, J.M. (2000): *Proactive Behaviour in Organizations, Journal of Management* 26(3): 435-462.
- CRISLIP, D y LARSON, C. (1994): *Collaborative Leadership. How citizens and civic leaders can make a difference*. San Francisco, Jossey Bass.
- DAMANPOUR, F. (1987): The Adoption of Technological, Administrative and Ancillary Innovations: Impact of Organizational Factors, *Journal of Management*, 13, 4, 675-688.
- DAMANPOUR, F. y ARAVIND, D. (2006): Product and Process Innovations: A Review of Organizational and Environmental Determinants, en *Innovation, Science and Institutional Change*, J. Hage y M. Meeus. Oxford University Press.
- DAMANPOUR, F. y SCHNEIDER, M. (2008): Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19: 495-522.
- DELOITTE (2011): *Innovation in Government. Conversations with Canada's public service leaders*. Public Policy Forum.
- DRATH, W. (2001): *The Deep Blue Sea. Rethinking the Source of Leadership*. San Francisco, Jossey Bass.

- EDQUIST, C., HOMMEN, L. y McKELVEY, M. (2001): *Innovation and Employment. Process versus Product Innovation*. Cheltenham. Edward Elgar.
- FERNÁNDEZ, S. y RAINES, H. (2006): Managing successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 66: 168-176.
- FERNÁNDEZ, S. y PITTS, D. (2007): Under What Conditions Do Public Managers Favor and Pursue Organizational Change?, *American Review of Public Administration*, 37(3): 324-341.
- FULLER, Jr., J., KESTER, K., et al. (2010): Proactive Personality and Job Performance: Exploring Job Autonomy as a Moderator. *Journal of Managerial Issues* 22(1): 35-51.
- GIDDENS, A. (1994): *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*. Cambridge Polity Press.
- HARTLEY, J. (2005): Innovation in Governance and Public Services, *Public Money and Management*, 25: January, 27-34.
- HIRST, G., VAN KNIPPENBERG, D.V. et al (2011): How Does Bureaucracy Impact Individual Creativity? A Cross-level Investigation of Team Contextual Influences on Goal-orientation Creativity Relationships, *Academy of Management Journal*, 54, 3: 624-641.
- HUXHAM, H. y VANGEN, S. (2000): Leadership in the Shaping and Implementation of Collaboration Agendas: How Things Happen in a (Not Quite) Joined World, *Academy of Management Journal*, 43, 6: 1159-1175.
- JONES, L. R. y THOMPSON, F. (2007): *From Bureaucracy to Hyperarchy in Netcentric and Quick Learning Organizations*. Information Age Publishing.
- KAUFMANN, D. (2003): *Rethinking Governance. Empirical Lessons Challenge Orthodoxy*. The World Bank. Discussion Draft.
- LONGO, F. (2007a): «Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea», en: Longo, F. y Ysa, T. (eds.) *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona. EAPC.
- (2007b): «La gestión pública como discurso de valores», en: Longo, F. y Ysa, T. (eds.) *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona. EAPC.
- (2008): «Quality of Governance. Impartiality Is Not Enough», *Governance*, volume 21, number 2, 191-96.
- LYNN, L. (1997): Innovation and the Public Interest: Insights from the Private Sector, in A. Altschuler y R. Behn, eds., *Innovation in American Government*, Washington DC, Brookings Institution.
- MANDELL, M. P. y STEELMAN (2003): Understanding What Can Be Accomplished Through Interorganizational Innovations. *Public Management Review* 5(2), 197-224.
- MEIER, K. y O'TOOLE, L. (2007): Modelling Public Management, *Public Management Review* 9(4): 503-527.
- METCALFE, L. (1993): «Public Management: From Imitation to Innovation», en J. Kooiman (ed.): *Modern governance: new government-society interactions*. Londres. Sage.
- SAZ-CARRANZA, A.
- MOORE, M. H. (1995): *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. Versión en español: *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona, Paidós.
- MOORE, M. y HARTLEY, J. (2008): Innovations in Governance. *Public Management Review*, 10, 1, 3-20.
- MULGAN, G y ALBURY, D. (2003): Innovation in the Public Sector. London, The Prime Minister Strategy Unit (www.strategy.gov.uk)
- NORTHOUSE, P.G. (2010): Leadership, Theory and Practice, 5th edition. Sage Publications.
- OCDE (1988): *La Administración al servicio del público*. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- (2005): *Modernising Government. The Way Forward*. Paris, OCDE.
- OSBORNE, S. (1998a): *Voluntary Organizations and Innovation in Public Services*. London, Routledge.
- 1998b: Naming the Beast: Defining and Classifying Service Innovations in Social Policy. *Human Relations* 51 (9): 1133-1154.
- OSPINA, S. y VERNIS, A. (2007): Leadership in interorganizational networks. In C. Wankel (ed.) (Ed.). *21st century management: A reference handbook: Volume II* (pp. 291-300).

- Thousand Oaks, Calif. (U.S.): Sage.[ISBN: 978-1-4129-4972-9].
- RAMÍREZ ALUJAS, A. (2011): Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: estado del arte, alcances y perspectivas. *Circunstancia*, n. 26. Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón.
- SAZ-CARRANZA, A., OSPINA, S. Y VERNIS, A. (2007): Leadership of Interorganizational Networks, en C. Vankel, ed., *21st Century Management: A Reference Handbook*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- SAZ-CARRANZA, A. y LONGO, F. (2011): Managing Competing Institutional Logics in Public-Private Joint Ventures. *Public Management Review* (Forthcoming).
- SCOTT POOLE, M. y VAN DE VEN, A. (2004): Central Issues in the Study of Change and Innovation, in *Handbook of Organizational Change and Innovation*, Oxford University Press.
- TUSHMAN, M.L. y NADLER, D. (1996): Organizing for Innovation, in K. Starkey, ed., *How Organizations Learn*, London. International Thompson Business Press.
- UTTERBACK, J. (1996): *Mastering the Dynamics of Innovation*. Boston, Harvard Business School Press.
- WALKER, R. M. (2006): Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government, en *Public Administration*, 84 n. 2, 311-335.
- (2007): An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics. Towards a Configuration Framework, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 591-615.
- WALKER, R. M. y JEANES, E. (2002): Innovation in a Regulated Service. The case of English housing associations. *Public Management Review*, 4, 1, 525-550.
- WALKER, R. M., JEANES, E. y ROWLANDS, R. (2002): Measuring Innovation. Applying the Literature-based Innovation Output Indicator to Public Services. *Public Administration*, 80, 1, 201-214.
- YOUNG, G. J., CHARNS, M.P. et al (2001): Top Manager and Network Effects on the Adoption of Innovative Management Practices. A Study of TQM in a Public Hospital System. *Strategic Management Journal* 22(10): 935-951.
- YSA,T., ESTEVE,M. y LONGO, F. (en prensa): «Enhancing Innovation in Public Organizations Through Public-Private Partnerships: The Role of Public Managers», in *Rethinking Public-Private Partnerships: Strategic Approaches for Turbulent Times*, Carsten Greve and Graeme Hodge (eds.) Routledge.

¿Qué democracia y qué Administración para la nueva época?

Internet y la gestión pública

En este artículo se plantean cuestiones relacionadas con los efectos que el cambio de época que estamos atravesando, genera en el funcionamiento de los sistemas democráticos y en las formas de funcionar de las administraciones públicas. Se sostiene que la generalización de Internet ha modificado y modificará mucho más los procesos de *policy making* a los que estábamos acostumbrados, ya que produce grandes efectos en los procesos de intermediación que no aportan valor, y rompe esquemas más o menos asentados de negociación y configuración de políticas. Cada vez más la política y las políticas no es exclusivo de las instituciones, y ello obliga a ir más allá del debate histórico contemporáneo entre mercado y Estado. En ese contexto se exploran caminos para reforzar la transparencia y la participación ciudadana en el funcionamiento de las instituciones políticas y administrativas.

Artikulu honetan pasatzen dugun era aldaketaren ondorioei buruzko ideiak adierazten dira. Zentzu horretan ondorio hauek nola eragiten duten sistema demokratikoaren eta Herri Administrazioen funtzionamenduaren eratan. Interneten bilakaerak policy making prozesuak ohikoak baino askoz gehiago aldatu eta aldatuko dituela baieztagatzen da. Bilakaera horrek ezbalioko bitarteko prozesuetan ondorio handiak eragiten dituelako. Gainera negoziazioaren eta politikan konfigurazioaren sustatutako eskemak apurtzen ditu. Gero eta gehiago politika eta politikak instituzioetan ez dira amaitzen. Horrek merkatuaren eta Estatuaren arteko eztabaidea historikotik harantzago joanarazteria behartzen du. Testuinguru horretan politiko eta administrazioaren funtzionamenduaren gardentasuna eta herritar partaidetza indartzeko bideak miatzen dira.

This paper examines issues concerned with the way in which the current change of era affects the workings of democratic systems and public administrations. It argues that the widespread use of the Internet has already changed the customary processes of policy-making, and will change them much more in the future, since it has a major effect on processes of intermediation that do not add value and it breaks away from relatively firmly established frameworks of negotiation and policy configuration. Increasingly, institutions are no longer the be-all-and-end-all of politics and policies. This means that it is necessary to go beyond the past and present debate between the market and the state. Against this background, the paper explores ways of strengthening transparency and public participation in the workings of political and administrative institutions.

Índice

1. Introducción. Cambio tecnológico y cambio de época: el impacto en la política y las políticas
 2. Internet, política y políticas: impactos y consecuencias
 3. Algunas ideas sobre política, políticas y gestión pública en el cambio de época
 4. Pistas para el camino
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: políticas públicas, Internet, transformación tecnológica.

Keywords: public politics, Internet, technological transformation.

Nº de clasificación JEL: H83, O33, D73.

1. INTRODUCCIÓN. CAMBIO TECNOLÓGICO Y CAMBIO DE ÉPOCA: EL IMPACTO EN LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS

Cada día que pasa podemos ir constatando que estamos atravesando un proceso de interregno, de transición entre dos épocas (Subirats, 2011). No es sólo una crisis. Nos han cambiado las pautas de trabajo y de vida. Nos comunicamos, informamos y actuamos desde otras plataformas y medios. Las estructuras familiares se han diversificado y modificado de manera notable. Los ciclos vitales tienden a alargarse, y ello pone en cuestión los hitos tradicionales que separaban juventud, fase adulta y ancianidad. Los barrios, ciudades y pueblos en los que vivimos son más heterogéneos. Muchos de los problemas que nos afectan más directamente (trabajos, salarios o hipotecas) dependen de decisiones y situaciones que no sabemos a quién atribuir.

En medio de toda esa sacudida, la política, las políticas y las administraciones públicas parecen seguir a su aire, afrontando esa gran transformación como si lo que aconteciera fuera algo meramente temporal. No parece que pueda negarse que estamos situados en una sociedad y en una economía más abierta. Una economía y una sociedad más interdependiente a nivel global. Más parecida globalmente, más diversificada en cada espacio. Pero, la política, las políticas y las administraciones públicas siguen en buena parte ancladas en la lógica que sintetizó Jellinek (1978): territorio, po-

blación, soberanía. Unos vínculos territoriales y de población que fijan competencias y marco regulatorio, pero que hoy resultan muy estrechos para abordar lo que acontece. Una soberanía cada día puesta en cuestión por todo tipo de poderes que transitan y fluyen por los intersticios políticos, competenciales y administrativos.

Parece evidente que ese escenario no sería posible sin un sustrato de gran transformación tecnológica que lo haga posible. Lo que quizás no tenemos tan claro es si esa transformación tecnológica implica simplemente hacer mejor lo que ya hacíamos (como si, por ejemplo, nos hubieran regalado un martillo nuevo, más cómodo, más eficaz), o implica entrar en cambios mucho más profundos y significativos. Lo cierto es que los impactos empezaron siendo muy importantes en los sistemas de producción, permitiendo robotizar fases productivas muy significativas. Al mismo tiempo, ello potenció la deslocalización de grandes complejos productivos, aprovechando las innovaciones y las ventajas comunicativas y de movilidad. Pero, a partir de ahí, y a caballo de ese mismo cambio tecnológico, a lo que hemos asistido es a una financiarización sin precedentes del sistema económico, que ha ido diferenciando y haciendo crecer el mercado financiero (abierto 24 horas, con significativas dosis de automatización vía las *high-frequency trading machines*, sin restricciones territoriales, fácilmente situado en espacios libres de impuesto, y con bajísimos costes de infraestructura), alejándolo del mercado productivo real, que tiene restricciones de localización (y por tanto de regulación) más altas.

Pero, la transformación tecnológica se ha ido extendiendo y ha llegado a la esfera personal, modificando conductas, formas de vivir y de relacionarse. Hoy día no hay espacio en el que Internet no tenga un papel significativo y esté transformando las condiciones en que antes se operaba. Y ello funciona y afecta sobre todo a las instancias de intermediación que no aportan un valor claro, más allá de su posición de delegación o intermediación, desde las agencias de viaje a las bibliotecas, de la industria de la cultura a los diarios, desde los partidos a los parlamentos o los partidos políticos. Es evidente que la proliferación y generalización de Internet en los aparatos más personales como teléfonos móviles, o la rebaja en los precios de acceso a los ordenadores portátiles, han convertido a Internet en una fuente esencial para relacionarse, informarse, movilizarse o simplemente vivir.

Los impactos han sido y son significativos también en los espacios de la política y de las políticas. Recapitulando, sabemos que a lo largo del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX la propia transformación del sistema económico se acompañó, no sin tensiones y conflictos de todo tipo y dimensión, de la transformación democratizadora del sistema político. Podríamos decir que en la Europa Occidental, y tras los muy significativos protagonismos populares en los desenlaces de las grandes guerras, se consigue llegar a cotas desconocidas hasta entonces de democratización política y, no por casualidad, de participación social en los beneficios del crecimiento económico en forma de políticas sociales, promovidas a partir de los inicios del siglo XX y consagradas a partir de 1945 en la forma de Estado de bienestar.

Democratización y redistribución aparecen entonces conectadas, gracias al mecanismo excepcional de regulación del orden mercantil que significaron las políticas fiscales, justificado por la voluntad política de garantizar una cierta forma de justicia social a los más débiles. Ese modelo, en el que coincidían ámbito territorial del Estado, población sujeta a su soberanía, sistema de producción de masas, mercado de intercambio económico y reglas que fijaban relaciones de todo tipo, desde una lógica de participación de la ciudadana en su determinación, adquirió dimensiones de modelo canónico y aparentemente indiscutido.

Las administraciones públicas vieron muy ampliadas sus funciones, sus efectivos y su ámbito de intervención. A medida que aumentaba la agenda de intervención de los poderes públicos, crecía el número de personas que prestaban servicios en sus administraciones, crecían las normas y los procedimientos vinculados a esas intervenciones, y se acrecentaba el interés por relacionar la importante cifra de recursos en que se basaba esa capacidad de acción y los resultados que conseguía. Es evidente que el surgimiento de perspectivas como la gestión pública o el análisis de políticas públicas, tiene que ver con ello, complementando lo que hasta entonces era un campo casi dominado en exclusiva por las lógicas propias del garantismo jurídico y el proceduralismo administrativo.

En los últimos años, muchas cosas han cambiado al respecto. Los principales parámetros socioeconómicos y culturales que fueron sirviendo de base a la sociedad industrial están quedando atrás a marchas forzadas. Y muchos de los instrumentos de análisis que nos habían ido sirviendo para entender las transformaciones del estado liberal al estado fordista y keynesiano de bienestar, resultan ya claramente inservibles. Y ha sido entonces cuando hemos visto que esas estructuras de redistribución no se basaban en criterios compartidos de justicia social ni en un consenso sobre los derechos fundamentales, sino simplemente a la existencia o no de partidas presupuestarias disponibles, una variable muy frágil en plena crisis de fiscalidad.

En efecto, estos cambios no han encontrado a los poderes públicos en su mejor momento. El mercado y el poder económico subyacente se han globalizado, mientras las instituciones políticas, y el poder que de ellas emana, siguen en buena parte anclados al territorio. Y es en ese territorio donde los problemas que generan la mundialización económica y los procesos de individualización se manifiestan diariamente. La fragmentación institucional aumenta, perdiendo peso el estado hacia arriba (instituciones supraestatales), hacia abajo (procesos de descentralización, «devolution», etc.), y hacia los lados (con un gran incremento de los partenariados públicos-privados, con gestión privada de servicios públicos, y con presencia cada vez mayor de organizaciones sin ánimo de lucro presentes en el escenario público). Al mismo tiempo, comprobamos como la lógica jerárquica que ha caracterizado siempre el ejercicio del poder, no sirve hoy para entender los procesos de decisión pública, basados cada vez más en lógicas de interdependencia, de capacidad de influencia, de poder relacional, y cada vez menos en estatuto orgánico o en ejercicio

de jerarquía formal. Hemos descubierto que el Estado no es ya la representación democrática de un conjunto de individuos, sino un simple actor más en el escenario social. Un actor más, y no el más fuerte, en la dinámica del mercado global. Un actor que resulta cada vez más condicionado y limitado en su capacidad de acción por la creciente colusión de sus políticas con los intereses privados.

Es en ese nuevo contexto en el que hemos de situar el debate sobre los posibles efectos que Internet tiene y puede tener en la forma de funcionar de poderes y administraciones públicas. ¿Se trata simplemente de un nuevo instrumento que agiliza y permite hacer mejor las tareas que ya se realizaban? ¿O, más bien, Internet rompe con muchos de los fundamentos en que se basaba la delegación representativa en el campo político o la intermediación administrativa en el campo de la gestión?

2. INTERNET, POLÍTICA Y POLÍTICAS: IMPACTOS Y CONSECUENCIAS

2.1. A modo de introducción

Desde hace mucho tiempo se sabe que los instrumentos de comunicación e información modifican muy significativamente las pautas de conformación de la opinión pública y los procesos de construcción de legitimidad política. Son innumerables los trabajos realizados al respecto sobre prensa y política, son constantes las referencias al uso que hicieron Roosevelt o Göebbels de la radio, o sobre la revolución que significó la aparición de la televisión en el debate político, con el clásico ejemplo del debate Nixon-Kennedy. ¿Qué decir de lo que está ya implicando Internet y sus tremendos impactos y modificaciones de las relaciones sociales de todo tipo? Estamos en plena eclosión del tema, y hemos ido observando y sintiendo la creciente significación del cambio, desde la campaña de Obama, la reacción ante los atentados en Madrid del 11 de marzo del 2004 y los intentos de manipulación del gobierno de entonces, o las nuevas formas de socialización y movilización política de Facebook o de Twitter con ejemplos recientes en el norte de África, en España o en Estados Unidos. En este apartado expondremos algunas convicciones y muchas dudas, pero no creemos que se pueda hablar seriamente de renovación de la política y de la gestión pública en este inicio de siglo sin referirnos a las tecnologías de la información y la comunicación y sus efectos en la gobernanza colectiva.

Hace años, en una conferencia sobre la sociedad de la información, el rector de la Open University, John Daniel, afirmó: «Señoras y señores, las nuevas tecnologías son la respuesta. ¿Cuál era la pregunta?». La frase es una buena forma de expresar las grandes expectativas generadas en muchos y distintos campos de nuestra vida ante la perspectiva que abre la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), pero al mismo tiempo, el desconcierto que reina ante sus posibles utilidades e impactos. La anécdota recuerda al comentario que realizó el precursor de la comunicación sin hilos, Guglielmo Marconi, cuando algunos de sus colabora-

dores, alborozados por el descubrimiento, dijeron, «ya podemos hablar con Florida», a lo que Marconi respondió: «¿Pero tenemos algo que decir a los de Florida?». De manera parecida, podemos afirmar que no hay día que no encontremos a alguien entusiasmado con las posibilidades que abren las nuevas tecnologías en el campo de la democracia y el funcionamiento del sistema político. Pero, deberíamos primero pensar en los problemas que hoy tenemos planteados y en las utilidades potenciales y reales de esas TIC.

Un experto en democracia como Benjamin Barber ha dicho que la modernidad puede ser definida políticamente por las instituciones democráticas, y social y culturalmente por la civilización de la tecnología (Barber, 1984). Pero, las relaciones entre estos dos componentes no están exentas de ambigüedades. Mientras algunos, como Jean Jacques Rousseau, se manifestaron siempre recelosos ante los efectos que el progreso científico tendría sobre la privacidad y la igualdad en las relaciones políticas, otros como Karl Popper o Bertrand Russell, entendieron que existía una estrecha relación entre el espíritu de la ciencia y el éxito de las instituciones democráticas. De manera simple podríamos decir que existen diversas (y no obligatoriamente excluyentes) posibilidades para Internet y las TIC en relación a la democracia política. Pueden agravar los problemas que hoy presenta la democracia representativa y el funcionamiento de las administraciones públicas, pueden ayudar a solucionar o superar esos problemas, o pueden crear problemas nuevos que las propias TIC no sean capaces de resolver.

Los hay pesimistas, que consideran que si la primera generación de los media (radio, tv), ya convirtió a la política en algo casi virtual, ello se verá sumamente reforzado en la segunda generación de los media (redes electrónicas interactivas), conduciendo a una especie de apoteosis de formas políticas sumamente dirigistas. Para completar ese escenario pesimista, se recuerda que Internet permite un exhaustivo control de datos desde las administraciones públicas, un sofisticado *marketing* político y configura altas posibilidades de manipulación informativa con poco margen para generar cambio. De hecho, tenemos pruebas evidentes (en China, en Siria, en Cuba o en Gran Bretaña, para poner solo algunos ejemplos recientes) del constante intento de los gobiernos de cualquier signo político para controlar las redes sociales.

Los ciberoptimistas, en cambio, consideran que Internet y las TIC, favorecen un más fácil acceso de la ciudadanía a las actividades de los gobiernos y a la interacción con sus administraciones públicas, transformándolos en entes más controlables y con menores posibilidades de ejercer un control jerárquico sin los adecuados contrapesos y limitaciones. Y, al mismo tiempo, las nuevas formas de comunicación horizontal entre los ciudadanos, y su interacción con parlamentos, gobiernos y administraciones, puede llegar a equilibrar (o compensar al menos) el poder actual de los media, de los grupos de presión o de los partidos que logran condicionar la agenda política, la actuación de las administraciones y «formatear» las *issues* o temas del sistema. Sería esta una visión esperanzada de los efectos democratizadores y de contra-

peso de poder en relación a instituciones y élites que se manifiestan ahora más bien cerradas en relación a la sociedad.

Pero, en el campo que aquí nos interesa, hemos de reconocer que aparentemente las formas de operar de Internet y las TIC y las propias del sistema político y administrativo, no parecen ser demasiado coincidentes. La democracia, en su versión más convencional e institucional, nos ha acostumbrado a un escenario de deliberación, prudencia e interacción parsimoniosa, que conlleva habitualmente un gran derroche de tiempo. Todos somos conscientes que, en cambio, la revolución tecnológica de Internet, si por algo se caracteriza es precisamente por la rapidez que imprime a todo con lo que entra en relación. No se trata, por tanto, de incorporar sin más las TIC en el campo de las instituciones democráticas y sus formas y reglas de proceder. Pero, al mismo tiempo, es suicida para el sistema político y administrativo no tratar de ver y evaluar cómo cambian las relaciones e interacciones sociales y políticas la presencia cada vez más invasiva de Internet en nuestras vidas.

Nos interesa aquí analizar cuál es la diferencia que efectivamente genera el uso de las TIC en aquellos aspectos que pueden considerarse problemas o insuficiencias de los sistemas democráticos a fin de buscar conexiones útiles entre ambos mundos, desde posiciones no exentas de normativismo, ya que nos interesa aquello que reforzue la democracia, el escenario de lo común y se logren ampliar los espacios de participación cívica. Entendiendo, además, que a nuestras reflexiones deben incorporarse las especificidades del contexto europeo de democracias parlamentarias, con partidos relativamente bien organizados, notablemente centralizados, y con una fuerte presencia en la intermediación de intereses, que cuentan asimismo con administraciones bien establecidas y notablemente jerarquizadas. Podríamos decir por tanto, que han ido decantándose dos estrategias de uso de las TIC, aquella más de gestión o administrativa (que podríamos calificar como de mejora de relación con los usuarios) y aquella más propia de instituciones y partidos (a la que podríamos referirnos como elitista-democrática).

2.2. ¿Y la perspectiva de gestión?

Es evidente que las posibilidades de Internet y las TIC en el debate sobre el futuro de la democracia son múltiples, pero no es lo mismo trabajar en ellas desde la lógica interna del actual sistema de democracia representativa, desde la perspectiva de construir, con la ayuda de las nuevas tecnologías, el viejo ideal de la democracia directa, o tratando de imaginar nuevas formas de articulación y gobernanza colectiva.

Pero, realmente, ¿puede ser útil Internet en los procesos de innovación democrática y administrativa? Un elemento clave, entiendo, es empezar dilucidando si Internet es simplemente un nuevo instrumento, una nueva herramienta a disposición de los operadores políticos para seguir haciendo lo que hacían, o significa una sacudida, un cambio importante en la forma de hacer política. Desde nuestro punto de

vista, y siguiendo una afortunada expresión de Mark Poster (2007) a la que ya hemos aludido al inicio de este artículo, Internet no es un «martillo» nuevo que sirve para clavar más deprisa o con mayor comodidad los «clavos» de siempre. Esa visión reduce la revolución tecnológica y social que implica Internet a un mero cambio de instrumental operativo. Desde esa perspectiva, las relaciones de poder, las estructuras organizativas, los procedimientos administrativos o las jerarquías e intermediaciones establecidas, no variarían. En cambio, si entendemos que Internet modifica la forma de relacionarnos e interactuar, altera profundamente los procesos y posiciones de intermediación, y genera vínculos y lazos mucho más directos y horizontales, a menores costes, coincidiremos en que estamos ante un cambio en profundidad de nuestras sociedades. No forzosamente mejor, pero sí distinto. Desde este punto de vista, Internet expresa otro orden social, otro «país».

Tenemos ante nosotros algunas opciones significativas si pretendemos ir más allá del mero cambio instrumental. De hecho, hasta ahora, cuando se habla de *e-democracy* o de e-administración, más bien lo que encontramos son versiones «martillo» de la aplicación de Internet a lo que ya se estaba haciendo. Cuando se habla de *e-democracy*, lo que observamos es el intento de mejorar, usando Internet, la *polity*, es decir, la forma concreta de operar el sistema o régimen político y las relaciones entre instituciones y ciudadanía. Y cuando se habla de *e-administration*, observamos el intento de aplicar las TIC sea en el campo más específico de las *policies* (o sea de las políticas públicas) y, sobre todo, de su gestión. Pero, deberíamos ser conscientes asimismo de que otro gran criterio de distinción hemos de buscarlo en si solo consideramos procesos de mejora y de innovación vía Internet dentro del actual marco constitucional y político característico de las actuales democracias parlamentarias europeas, o bien si estamos dispuestos, en una lógica de profundización democrática, a explorar vías alternativas de tomar decisiones y pensar y gestionar políticas, que incorporen más directamente a la ciudadanía y que asuman el pluralismo inherente a una concepción abierta de las responsabilidades colectivas y de los espacios públicos.

No se trata, evidentemente, de un debate estrictamente técnico o de estrategia en la forma de adaptar la política democrática a los nuevos tiempos. El problema no es si Internet y las TIC sirven más y mejor para una cosa o para otra. El problema clave es dilucidar si los cambios tecnológicos generan o al menos permiten cambios en la estructura de poder. ¿Sirve Internet y las TIC para que seamos más autónomos, más capaces de decidir sobre nuestros destinos? ¿Sirve todo ello para que se amplíen los recursos de los que hasta ahora eran más dependientes y con más riesgos de exclusión? Detrás de las opciones con las que se van moldeando Internet, TIC y estructuras políticas y administrativas, lo que hay son distintas concepciones políticas sobre qué es la democracia y cuáles son las vías a seguir si se pretende reforzarla, profundizarla y acercarla a los ideales que inspiraron, hace ya años, muchos años de luchas y de construcción de derechos de ciudadanía. En este sentido, por ejemplo, entenderemos la significación que tiene la lucha por la neutralidad de la red, para

que no sea posible una nueva *enclosure* de apropiación mercantil y por tanto el debate de si Internet deba ser considerado un elemento esencial y básico de lo común, como el agua, la cultura, la tierra, la salud o la educación.

Si lo entendemos así, no se nos ocultará que en la base de partida de muchas estrategias de incorporación de las TIC en el funcionamiento actual del sistema político-administrativo, laten perspectivas estrictamente «mejoristas», pero para nada transformadoras. La perspectiva se sitúa en una lógica técnica, que busca renovar lo que ya funciona, situándose en el universo liberal-democrático, sin voluntad alguna de poner en cuestión la forma de operar de la democracia constitucional y parlamentaria, con sus mecanismos de participación centrados esencialmente en partidos y elecciones. Lo que, según esa visión, fallaría y podría ser objeto de mejora utilizando las TIC, serían los mecanismos de información a disposición de la ciudadanía a fin que puedan ejercer de manera más completa y eficaz sus posibilidades de elección y disponer asimismo de más poder en sus relaciones con las burocracias públicas. La mayor fuerza o capacidad de influencia de la gente no vendría tanto de su mayor capacidad de implicación o de dejar oír su voz en los procesos, como de su mayor capacidad de elegir, de optar, de cambiar de proveedor o de expresar con claridad sus preferencias. De alguna manera se entiende que el proceso de consumo colectivo de recursos que deriva de las políticas públicas, no tiene por qué estar conectado con la «alta política», con valores, y se expresa sólo en la eficacia y capacidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, y ahí es donde Internet puede ser útil.

En efecto, parece claro que la demanda de más y mejor información cuadra bien con las potencialidades más evidentes de las TIC. Existen muchos y variados ejemplos de cómo las TIC han mejorado las relaciones entre ciudadanos y administraciones, y es asimismo abundante la literatura que trata de analizar y proponer vías de mejora en este sentido. Desde hace años se han realizado costosas inversiones que tenían como objetivo mejorar y agilizar la interfaz administración-ciudadanos, de tal manera que permitieran resolver a distancia y a través de la red, lo que hasta entonces eran complejos y costosos procedimientos de obtención de permisos, de renovación de documentos, de liquidaciones fiscales o de obtención de información. Los avances en la seguridad de esos procesos mediante la aceptación de firma electrónica, o la creciente coordinación entre las distintas escalas de la Administración son un buen ejemplo de ello, pero con resultados muy discretos, como tendremos ocasión de comentar más adelante.

De manera parecida, se observan incesantes esfuerzos por parte de las propias entidades o servicios públicos para poner a disposición de los ciudadanos a través de la red, una amplia información sobre las prestaciones que ofrecen o los derechos que pueden ejercer, así como una explícita presentación de quién es responsable de qué, y como localizar a los distintos empleados o supervisores de cada proceso o servicio.

Los valores que implícita o explícitamente rigen esos procesos de cambio y de uso de las TIC son los de economía, eficiencia y eficacia, que ya sirvieron para poner en marcha los procesos de modernización administrativa de los años ochenta y noventa (*New Public Management*). De alguna manera, coincidieron en el tiempo y en sus expectativas, nuevos gestores públicos con ganas de implantar en las administraciones públicas sistemas de gestión más próximos a los que se estaban dando en el campo privado, con políticos que buscaban renovadas formas de legitimación en una mejora de la capacidad de prestar servicio de las administraciones y la creciente accesibilidad y potencial transformador de las TIC, y todo ello desde una perspectiva aparentemente técnica, despolitizada o neutral ideológicamente. Aunque, de hecho, significaran una aceptación del *status quo* existente.

Por otro lado, las dinámicas de «aplanamiento» de estructuras o de descentralización de la gestión, buscando proximidad, mayor personalización del servicio, encontraron en los nuevos sistemas de información las palancas necesarias para evitar procesos de desgobierno y de difuminación de responsabilidades, mediante sistemas contractuales, establecimiento de indicadores de gestión o cuadros de mando *ad hoc* (*tableau de bord*). De alguna manera, las TIC parecen ofrecer la realización de un sueño largamente buscado: la máxima descentralización posible sin las fugas de discrecionalidad, o pérdidas de control o de responsabilidad. De esta manera, estaríamos probablemente asistiendo a la transformación de muchas burocracias europeas en «infocracias». Pero, existen muchas dudas de hasta qué punto esos avances modifican la lógica jerárquica y dependiente de la ciudadanía en relación a las administraciones públicas emanadas y dependientes del Estado.

Sin minusvalorar, como decíamos, tales avances, el problema es que esas mejoras en la forma de gestionar las políticas y en los canales de comunicación entre ciudadanía y administraciones públicas, no sólo no ofrecen nuevas vías en las que encontrar solución a los problemas de desafección democrática, sino que introducen ciertos problemas en el manejo del gran caudal de información que las TIC permiten almacenar, tratar y manejar de manera extraordinariamente eficaz. Parece claro que, como anticipábamos, estamos hablando de procesos hasta cierto punto despolitizados, en los que no se cuestiona o se valora el porqué de los servicios o a quién van dirigidos, sino la mejor manera de prestarlos. No se trata tampoco de redefinir las políticas o de cuestionar el diseño de los procesos de puesta en práctica de las mismas contrastándolas con los valores que inspiraron su formulación. Podríamos pues preguntarnos si con esas nuevas formas que incorporan a las TIC en la prestación de servicios públicos estaríamos realmente respondiendo a los problemas de déficit democrático y de «sociedad alejada» mencionados al inicio de estas reflexiones.

Por otro lado, y tal como hemos mencionado, se han señalado también los efectos perversos que podrían llegar a tener los grandes volúmenes de información que sobre las personas, sus conductas, sus preferencias y sus hábitos irían acumulando las administraciones por el uso de las TIC. Al lado del manejo de gran cantidad de

datos administrativos, el creciente uso de video vigilancia, los nuevos programas de detección de personas sospechosas, etc., si bien pueden mejorar las prestaciones de las políticas de seguridad, plantean problemas de violación potencial de la privacidad no desdeñables. En definitiva, este tipo de vinculación entre procesos de innovación vía TIC, muy vinculados a las políticas y sus procesos de prestación de servicios, no cambiarían en absoluto las lógicas tecnocráticas y de «arriba abajo» características de los sistemas democráticos consolidados en la segunda mitad del siglo XX. El uso de las TIC, más que reforzar la capacidad de presencia y de intervención de la ciudadanía en los asuntos colectivos, más bien podría acabar reforzando la capacidad de control y de autoridad de las élites institucionales.

2.3. Es la política...

Desde una lógica mucho más política y no tanto administrativa y de gestión, Internet ha estado presente en los intentos por parte de instituciones representativas y partidos para mejorar sus canales de comunicación con la ciudadanía. No se trataría en este caso de mejorar la eficacia en la prestación de servicios, o de facilitar trámites, sino directamente de reforzar la legitimidad de las instituciones de gobierno. Se trataría, en este sentido, de evitar la sensación de desapego, de reducir la percepción de distancia entre los que deciden y aquellos que dicen representar.

No estamos hablando de un escenario sólo ocupado por políticos profesionales. Los entramados de intereses y actores formados alrededor de las políticas, han ido creando un conglomerado demo-elitista que está básicamente preocupado por los flujos de información e influencia entre votantes y representantes, entre instituciones representativas y gobierno, entre gobierno y élites externas y entre élites y grupos de interés.

En ese escenario, los intentos de aplicar las TIC en distintos ámbitos de las democracias parlamentarias se han ido sucediendo. Esas iniciativas se han concentrado en temas como los de mejora del funcionamiento interno de los parlamentos o de los ejecutivos y de las administraciones, o en la mejora de la información de la actividad parlamentaria y gubernamental hacia la ciudadanía, o en la mejora y ampliación de las posibilidades de interacción entre los parlamentos y los gobiernos con los ciudadanos. En Europa, los ejemplos son significativos, tanto en cada país como en las propias instituciones de la Unión Europea. En la relación entre partidos y electores, también se han ido poniendo en práctica numerosas iniciativas de utilización de Internet encaminadas a mejorar los canales de información con los militantes y de incrementar el contacto y la adhesión con los simpatizantes y votantes. Al margen de la simple emisión de boletines electrónicos, de mensajes o de canales oficiales en Facebook o Twitter, se han ido produciendo experiencias en los sistemas de selección de candidatos, de debate sobre alternativas de programa, o *advocacy on line*, con presencia de grupos o personas que expresan sus intereses a través de la red.

Los gobiernos y parlamentos han puesto en marcha abundantes proyectos dirigidos a usar las potencialidades de las TIC, esencialmente para facilitar el acceso a la información institucional por parte del conjunto de la ciudadanía. Así, a través de las Web institucionales, se pueden hacer llegar las peticiones o quejas de los ciudadanos en relación al gobierno, o en el caso del parlamento, propuestas de personas o grupos para que sean canalizadas por los grupos parlamentarios que así lo estimen conveniente.

En general, puede afirmarse que los partidos e instituciones que han entrado en el uso de las TIC, lo han hecho desde la lógica instrumental o de «martillo» antes mencionada, y sin una estrategia demasiado predeterminada. En general, el sentido de la información es unidireccional, e incluso cuando existe la posibilidad de la bidireccionalidad, el control del medio y la decisión sobre la oportunidad o no de tener en cuenta las opiniones ajenas, recaen sobre el aparato del partido o la dirección de la institución. En este caso no se trata de dar más opciones a los ciudadanos-consumidores, sino de generar consenso hacia la organización, o de facilitar la labor de *advocacy* o de *lobbying* desde el exterior, pero siempre entendiendo que existen unos «expertos» en la institución que decidirán que conviene tener en cuenta, que conviene asumir y que no.

La lógica dominante, no tanto como diseño sino como resultante, ha sido la de tratar de usar Internet y las TIC como mecanismo que permita una mejor adaptabilidad del sistema político en relación a un entorno muy cambiante, pero sin que ello signifique un cambio de paradigma en el modo de funcionar jerárquico. Los tipos de aplicaciones surgidos de las nuevas TIC (*websites*, boletines electrónicos, listas de correo, sistemas de información, pequeñas consultas o votaciones electrónicas en momentos puntuales,...) se han dirigido a relegitimar y reorientar a las instituciones políticas y de gobierno, mediante métodos más sofisticados de gestión de la información, segmentación de públicos, o *marketing* y comunicación política.

Podríamos decir, en definitiva, que este tipo de instrumentos al servicio de objetivos como los descritos, contribuyen a realzar los aspectos más elitistas del sistema democrático representativo (reforzamiento de la capacidad de manejar y controlar los flujos de información, convertirse en nudos de recursos e información, reforzar las interrelaciones horizontales y verticales, con actores no públicos y con otras instituciones u organismos políticos,...), mientras que quedan en un segundo plano los aspectos más estrictamente democratizadores del sistema (capacidad de respuesta, capacidad de rendir cuentas, transparencia, canales de empoderamiento y autonomía ciudadana,...). Una vez más, nos interesa poner de relieve que conviene ir más allá de la utilización (como *gadget*) de las TIC en los sistemas democráticos, y antes de especular sobre los aspectos formales donde poder usar esas tecnologías (electoral, parlamentario o de control), se debería pensar como instrumento o al servicio de qué concepción de la democracia las ponemos.

En este sentido, podríamos decir que en las dos estrategias de uso de las TIC hasta ahora mencionadas, aquella más de gestión o administrativa (que podríamos calificar como de mejora de relación con los usuarios) o aquella más propia de instituciones y partidos (a la que podríamos referirnos como elitista-democrática), no existe una voluntad de ir más allá de una concepción de la democracia que se centra en las reglas procedimentales y en una visión muy estricta del principio de representación. No ha habido hasta ahora, al menos que conozcamos, voluntad de experimentar formas de relación entre élites políticas y ciudadanía que supongan alteración de las posiciones de jerarquía tradicionales.

Pero, ¿es posible pensar en otras alternativas? ¿Podemos pensar en una relación entre Internet, política y políticas que permita desplegar un potencial distinto? ¿Permite Internet imaginar escenarios de democracia más directa, con mayor implicación y participación de la ciudadanía en los temas de gestión pública, en los asuntos colectivos? La primera respuesta debe ser: depende. Depende de si lo que se busca es precisamente eso. Como hemos ya avanzado, Internet no es la pregunta. Pero si puede ser una respuesta. Quisiéramos plantear, de forma forzosamente esquemática, ante todo qué impactos concretos y específicos implica el nuevo escenario de las TIC y de Internet para la formulación, elaboración e implementación de las políticas públicas, para así poder ir avanzado en formas distintas de política y de gestión pública. No se trataría aquí de mejorar la relación y la comunicación entre élites representativas y ciudadanía, ni tampoco de hacer más ágiles los actuales procedimientos administrativos. La preocupación no estaría centrada sólo en la mejora de la capacidad de prestación de servicios o en la ampliación de la capacidad de elección de los consumidores-ciudadanos. Lo que nos interesa es tratar de relacionar TIC e Internet con la preocupación por la calidad de la participación y la capacidad de implicación de la gente en los asuntos colectivos tanto a nivel político micro como macro. Por tanto, analizaremos los impactos de Internet en el *policy making* y en la gestión pública desde esa perspectiva.

3. ALGUNAS IDEAS SOBRE POLÍTICA, POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA EN EL CAMBIO DE ÉPOCA

3.1. Perspectiva política

La política ha ido sufriendo los impactos de los cambios tecnológicos, y sus estructuras de relación entre instituciones, ámbitos de decisión y el conjunto de la población han ido cambiando a medida que se modificaban los instrumentos y las dinámicas sociales que esos cambios tecnológicos generaban. Como hemos recordado, ya sabemos lo que ha ido ocurriendo con la prensa escrita, con la radio, con la televisión, etc., que fueron obligando a cambiar o propulsaron cambios en las organizaciones políticas, en las administraciones públicas y, más en general, en los mecanismos

mos de relación entre instituciones y ciudadanía. Todo ello, en plena sociedad industrial, en pleno proceso democratizador del Estado liberal, y con avances y retrocesos en el acceso social a esos medios. Hoy estamos dejando atrás la sociedad industrial tal como la conocimos, con sus pautas laborales y sus dinámicas económicas. Y el cambio tecnológico está propulsando con gran rapidez cambios en todas las esferas vitales. No podemos pues, como decíamos, equivocarnos, y confundir Internet y las TIC con nuevas versiones de los antiguos instrumentos de comunicación. Es otro escenario social.

Una de las características más significativas de las nuevas sociedades en las que Internet y las TIC ganan terreno y se desarrollan, es la creciente aparición y existencia de espacios de autonomía y de redes relationales nuevas, en las que florecen comunidades plurales, que hacen de su especificidad (o de su micro o macro identidades) su punto de referencia. La explosión de comunicación y de hiperconectividad que ha supuesto el afianzamiento de las TIC, ha facilitado y facilita esa continua emergencia, y permite una reconstrucción de la política desde parámetros distintos a los habituales.

Estamos asistiendo al surgimiento de una sociedad en la que la relación forma parte intrínseca de la comunicación, y no es un mero resultado de esta última, o un subproducto comunicativo. Los dos elementos clave son la creciente subjetividad o individualización de los actores (que no forzosamente desemboca en el individualismo) y la enorme facilidad de comunicación que generan las TIC. En ese contexto se da una gran demanda de autonomía (que va más allá del esquema libertad-control tradicional de la sociedad moderna), surgen mercados alternativos, aparecen nuevas redes y agregados sociales, y emergen nuevas culturas que hacen de la diferencia su valor añadido. En la perspectiva tradicional (que recorre las estrategias anteriormente examinadas), las esferas de las instituciones públicas parten de un concepto de libertad y de participación muy vinculado a la libertad y al ejercicio del voto, mientras el control se relaciona con el cumplimiento de unas leyes emanadas de esa voluntad popular expresada con el mecanismo representativo. En el nuevo contexto social que estamos describiendo, la libertad se basa en una idea de intercambio que parte de la reciprocidad, mientras el control se confía a las propias reglas del intercambio asociativo.

En ese contexto Internet y las TIC son al mismo tiempo, los factores fundamentales con el que explicar esa nueva realidad, y asimismo constituyen el marco natural que permite su desarrollo, autonomía y sus constantes posibilidades de innovación y articulación (Chadwick, 2006; Chadwick-Howard, 2009; Sunstein, 2007). Gracias a las TIC es posible empezar a hablar de pluralismo reticular o de promoción o potenciación de la autonomía social capaz de generar singularidad, reciprocidad y comunidad al margen de las medidas uniformizadoras y de los derechos muchas veces percibidos como abstractos por parte de la ciudadanía. Surge, en ese marco, una forma específica de ciudadanía social que encuentra sus propios valores en la urdimbre asociativa y cívica que se va tejiendo, más allá de una respuesta instrumental a pro-

blemas de sostenibilidad de las políticas de bienestar (que es como muchas veces se ve a las ONG desde las insuficiencias actuales de los poderes públicos en relación a las políticas de bienestar).

La política, la configuración e implementación de las políticas, en ese escenario, se vuelven menos previsibles, más difusas, adquiriendo características diferentes en cada ámbito, sin que puedan seguir considerándose monopolio de los poderes públicos o coto cerrado de las administraciones públicas. Las instituciones políticas no ocuparían ya el centro o el vértice de las condiciones de ciudadanía, de bienestar. Por debajo y en su periferia, se ha ido tejiendo ese entramado cívico, fundamentado en las lógicas y los bienes relacionales. Es precisamente este aspecto autónomo y relacional lo que caracterizaría ese nuevo tejido social. Y esas mismas características son las que, al mismo tiempo, le dan ese carácter fragmentario, de multiplicación de grupos aislados, en que puede resultar difícil articular o reconocer una «sociedad» como tal. En esa fragmentación, llena de potencialidades y de posibilidades, pero también de riesgos, puede resultar difícil reconciliar pluralismo con justicia, diversidad con pertenencia o democracia con diferencia. Por otro lado, no podemos caer en un ciberoptimismo ingenuo, y conviene recordar que las dinámicas de la red pueden generar nuevas jerarquías, controles y monopolios. A pesar de ello, lo cierto es que, a la sombra de las TIC, crece sin parar la realidad y el entramado cívico y asociativo, haciendo surgir nuevas comunidades reales o virtuales, desarrollando nuevas identidades, nuevos espacios o esferas públicas, nuevas vías de gestión de los asuntos colectivos, e incrementando la reflexividad política y las nuevas autonomías sociales.

El reto, desde la política, está en poder y saber combinar legitimidad electoral con legitimidad de la acción. Hasta ahora, esa legitimidad se conseguía en las negociaciones a puerta cerrada entre representantes políticos y también entre ellos y los intereses organizados. Ahora, la exigencia cada vez más presente y expresada asimismo con fuerza por movimientos sociales de nuevo cuño como los aparecidos en España el 15M y que se han ido extendiendo a otros países (hasta el punto de constituir la portada de la revista *Time* como protagonistas del 2011), es más transparencia y más presencia directa de la ciudadanía. Sin que todo ello pase forzosamente por la intermediación de *lobbies*, sindicatos, patronales o cámaras de comercio. Antes, los políticos justificaban su privilegiada posición, por el hecho de que tenían información, construían su criterio y tomaban decisiones con el respaldo mayoritario de los representantes. Ahora, la gente, mucha gente, tiene información, construye su criterio y quiere o puede querer participar directamente en las decisiones que les afectan a diario. Como ya hemos mencionado, lo que Internet y las TIC ponen en cuestión es la necesidad de la intermediación. Sobre todo, de la intermediación que no aporta valor, y que además, en el caso de los políticos, reciben la consideración, justificada o no, de personas que gozan de privilegios que ya no se consideran justificados.

3.2. ¿Y las políticas públicas?

Desde el punto de vista de las políticas públicas, el cambio de época obliga a replantear de arriba abajo el esquema y las formas que poco a poco se habían ido asentado para explicar los procesos de formulación, elaboración, decisión e implementación de políticas (Fuster-Subirats, 2012). Las lógicas en que se movían los esquemas analíticos partían de la hipótesis de escenarios de debate, conflicto y negociación presididos, por un lado, por la presencia de actores que eran capaces de canalizar, organizar y representar intereses; y por el otro, por la presencia de actores institucionales que basaban su legitimidad en su capacidad de representar los intereses generales, a partir de elecciones realizadas periódicamente que permitían renovar esa legitimidad. Los actores disponían de recursos distintos según su peculiar caracterización y posición, y todos ellos interactuaban para conseguir influir en la configuración de la agenda, en la definición de problemas, en su capacidad para presentar alternativas, para influir en la decisión (en manos de las instituciones), y para determinar en un sentido o en otro la puesta en marcha de esa decisión y su posterior evaluación.

Acostumbrábamos a decir que cada política genera lo que denominábamos su propio espacio. El espacio de una política pública conecta un problema que se considera resoluble en el ámbito público, con la acción de los poderes públicos y otros actores implicados en ese problema. En el interior del espacio de una política es en el que interactúan ese conjunto de actores. La estructuración de ese espacio no es neutra, ya que produce efectos tanto en el comportamiento de los diferentes actores como en las modalidades de acción elegidas en el momento de la intervención pública. La delimitación de ese espacio a veces se produce de manera formal (cuando ciertas normas así lo reglamentan o prevén), o en otras ocasiones sus límites son más fluidos y ambiguos. Se considera que son los actores institucionales los que representan la «cosa pública», pero, como sabemos, ello no impide la presencia e intervención de otros actores. De hecho, el principio del Estado de derecho así como la propia concepción democrática exigen la participación de los actores privados cuyos intereses y objetivos se encuentren afectados de alguna forma por el problema colectivo que se intenta resolver. De esta manera, el espacio de una política pública es el marco más o menos estructurado, formalizado y poblado por actores públicos que interactúan con diversos grados de intensidad con actores no públicos, posibilitando estrategias de acción alternativas.

Una política pública, por tanto, se concibe y se gestiona por actores públicos y privados que, en conjunto, constituyen, dentro del espacio de esa política pública, una especie de red o entramado de interacciones, que opera a distintos niveles. Ese núcleo de actores tiene un gran interés en no perder su posición y, por tanto, pretenden controlar, incluso limitar, el acceso a nuevos actores a ese espacio. Y así, al mismo tiempo que luchan para hacer valer sus propios intereses o ideas, buscan asimismo diferenciarse de los individuos y grupos que operan en el exterior de ese es-

pacio. No es habitual que los actores del espacio de una política pública determinada acaben desarrollando, por ejemplo, un lenguaje propio coherente con «su» política, controlando los circuitos de información o intentando evitar una «politización» (entendida como ampliación y grado de apertura) de esa política que podría conllevar el riesgo de sobreponer «su» espacio, cambiando así las relaciones y los equilibrios de poder.

86

Pues bien, la difusión y generalización de las TIC y su creciente integración en la cotidianidad, modifica notablemente, abriendo, ese escenario. Las posibilidades de acción directa, de movilización *on line*, de producción de contenidos, de búsqueda de información a escala global, de influencia en la propia producción de noticias, hace menos necesaria la articulación en entidades, asociaciones o grupos para poder actuar en los procesos vinculados a las políticas públicas. Se multiplican los actores potenciales, se diversifican sus intereses, se redistribuyen sus recursos. Las fronteras que delimitaban ese espacio se convierten en mucho menos significativas. Todo ello no implica que los actores tradicionales desaparezcan, ni tampoco que ese conjunto de cambios tienda forzosamente a equilibrar los recursos disponibles por parte de los actores, ni mucho menos a democratizar los procesos de formulación y decisión de las políticas públicas. Pero, lo innegable es que estamos en un nuevo escenario, en el que las cosas no funcionan como antes, y la capacidad de control de los procesos por parte de los actores habitualmente decisivos, se ha reducido o al menos se ha vuelto más impredecible.

Tenemos pruebas significativas de los diferentes puntos de vista en las medidas tendentes a regular las descargas y los canales para compartir archivos de todo tipo en la red, o lo que comúnmente se ha denominado la «ley Sinde» (en alusión a la ministra de cultura, González Sinde que la impulsó). Por el lado favorable a que se aprobara la legislación mencionada tendríamos a los actores que habían ido conformando el núcleo duro del *policy network* que se ocupa de esta problemática. Por la parte de los que estaban en contra, es difícil identificar actores significativos, si por tales entendemos entidades, grupos, empresas o colectivos organizados, con razón social y con liderazgos o representantes acreditados. Más bien deberíamos hablar de un conglomerado de usuarios de la red, articulados de manera informal en torno a ciertos nodos o personas que servían de referencia, junto con una fuerte capacidad de movilización en la red, con pequeñas demostraciones presenciales en ciertos momentos (premios Goya, acciones anti SGAE,...). Desde la perspectiva que podríamos denominar como clásica en el análisis de políticas públicas, todo estaba a favor de los partidarios de la aprobación de la normativa, y se podría dar por descontado que la oposición lograría una presencia meramente simbólica. La realidad ha sido muy distinta. Podríamos decir que en ese caso, tenemos una prueba del paso de la «acción colectiva» a la «acción conectiva», mediante la cual se ha bombardeado con mensajes a decisores políticos, parlamentarios y medios de comunicación convencionales, con acciones virales que han ido convirtiendo repetidamente en inviable

una decisión que en un contexto sin los recursos que brinda Internet no hubiera tenido problema alguno en ser aprobada. Y si bien, en el momento de acabar de redactar este artículo, parecería que la aprobación e implementación del reglamento de aplicación de la Ley Sinde es cuestión de semanas, hemos de ver como ello se lleva a cabo, y con que modulaciones y concesiones. Ejemplos similares los tenemos en boicots a programas de televisión realizados desde Internet, o en los casos, sin duda clamorosos, de los nuevos movimientos en los países del Norte de África, España (15M), Israel o Estados Unidos (*Occupy Wall Street*), y sus repercusiones en la agenda política y de las políticas públicas.

Tenemos pues una fuerte alteración en lo que sería el mapa de actores y de sus recursos en lo que sería el proceso de las políticas públicas en sus diversas fases. Lo cual resulta muy significativo, ya que todo el proceso está absolutamente condicionado por la interacción entre actores. De hecho, como ya estudió Lowi, (1972) era precisamente la distinta configuración de alianzas y conflictos entre actores lo que caracterizaba y diferenciaba a unas políticas públicas de otras, y lo que hacía suponer niveles más o menos previsibles de influencia de las líneas de fuerza ideológica en cada espacio de política (distributivas, redistributivas, regulatorias,...). La gran fluidez del escenario de las políticas hoy, debido a la apertura de los espacios propios de cada política y las fertilizaciones y contaminaciones cruzadas entre actores tradicionales y conglomerados de usuarios conectados por Internet, convierte a los procesos de conformación de las políticas en mucho más complejos e impredecibles. No es extraño que la sensación general es que ha aumentado la incertidumbre, y ello genera una mucha mayor complejidad tanto sobre los diagnósticos como en relación con las alternativas y su viabilidad técnica y social.

Y ello se debe esencialmente al gran cambio que implica Internet en el acceso a recursos basados en el conocimiento y en los recursos que podríamos denominar relacionales. Todos sabemos que el conocimiento es uno de los elementos básicos en la capacidad de intervención de los actores públicos y privados. Se trataba hasta hace relativamente poco de un recurso escaso y muy desigualmente repartido entre los actores de una política pública. Nos referimos a los recursos cognitivos, es decir el grado de conocimiento que se puede tener en relación a elementos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema colectivo a resolver. Se trata por tanto de una especie de «materia prima» de una política pública, que comprende los elementos indispensables para la conducción adecuada de la misma a todos los niveles (definición política del problema público, programa de actuación político-administrativo, implementación y evaluación de los efectos). Hasta hace unos años, se trataba de un recurso cuya producción y mantenimiento resultaba muy costoso, y por tanto considerado escaso. Se consideraba que la producción, reproducción y difusión de este recurso requería la existencia de sistemas de información cada vez más sofisticados, y una importante calificación específica de los usuarios. No era inusual el hecho de que cada actor protegiera su información, para así conseguir más capacidad de

influencia sobre el proceso de la política. Por otro lado, tradicionalmente, la producción y, sobre todo, el tratamiento y la difusión de los datos estadísticos de las políticas públicas eran competencia de servicios especializados, generalmente de carácter público. Hoy día, este aspecto es probablemente el que más ha cambiado gracias a Internet y su gran fuerza como plataforma de generación de conocimiento compartido. Crece sin parar la presencia de datos e informaciones en la red, no siempre fiables, pero constantemente depurándose y mejorando. Y ello conlleva una evidente democratización de los recursos cognitivos, y una capacidad de conexión global al conocimiento que estaba al alcance de poquísimos hace sólo cuatro cinco años.

En el ámbito de los recursos organizativos o de interacción, el impacto que ha supuesto Internet es el de conseguir generar impactos en las políticas y en su proceso de conformación, sin disponer ni contar con estructuras organizativas previas que lo permitieran. La propia red es el soporte de la acción, y sus múltiples conformaciones y su plasticidad, permiten a cualquier individuo o grupo interactuar, promover, lanzar ideas y propuestas con esfuerzos mínimos. El *hardware* de las administraciones públicas, sus edificios, sus cuerpos de funcionarios, sus potentes equipos de expertos, su datos, o estructuras y equipos parecidos de actores privados clave, deben interactuar y entrar en conflicto (o colaborar) con un conglomerado de personas, grupos y colectivos, sin estructura, sin *hardware*, sin portavoces claros, pero con una capacidad innegable de presencia en el ágora colectiva y por tanto en la propia configuración de las políticas. Y ahí seguramente está una de las clave para saber aumentar las capacidades de innovación de las administraciones públicas.

Debemos referirnos asimismo al recurso o factor tiempo. Los procesos de elaboración de las políticas públicas han generado siempre problemas debido a la desigual valoración que el conjunto de actores atribuían al factor tiempo. Los actores públicos, tendían a disponer de más tiempo que los representantes de grupos sociales, quienes en algunas ocasiones se veían presionados por el esquema de voluntariado que les nutre o por los costes que implicaban las dilaciones. Los tiempos no hay duda que se han acelerado para todos, y por tanto en los nuevos escenarios, los actores que «viajan» más ligeros, con menos ataduras y rigideces, se mueven mucho mejor que los actores quizás aparentemente más fuertes en capacidades y recursos, pero menos ágiles para moverse en dinámicas cada vez más aceleradas e imprevisibles.

No pretendemos ni podemos, en el marco de este artículo, ir repasando punto por punto, el nivel de impacto de Internet sobre el esquema tradicional de fases de una política pública. Pero, partiendo de la hipótesis que los efectos son profundos y significativos en todas y cada una de esas fases, si quisieramos destacar algunos aspectos. Uno de ellos, quizás de los más significativos, es el que tiene que ver con la definición del problema y la incorporación a la agenda. Sabemos que no todos los problemas sociales se convierten necesariamente en problemas públicos, es decir, en objetos de controversia política y de posible punto de arranque de una política pública.

Los problemas públicos representan una prolongación de los problemas sociales en la medida en que, una vez que surgen en el interior de la sociedad civil, se debaten en el seno de un espacio político-administrativo. En este sentido, la definición de un problema público es esencialmente política. En otras palabras, un problema se vuelve público sólo tras su inclusión en la agenda política, lo que condiciona su potencial innovador. De hecho se ha teorizado que para poder calificar un problema social como «problema público» es necesario que exista una demanda procedente de grupos sociales determinados, que ello de lugar al desarrollo de un debate público y que se genere un cierto grado de conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades políticas. En todo ese proceso, los actores juegan un papel esencial. Y, en algunos casos, lograban mantener fuera de la agenda pública determinadas cuestiones sociales, bloqueando así de hecho la posible innovación. También se han analizado los factores individuales, las convenciones y las normas colectivas que favorecen o, por el contrario, frenan, la toma de conciencia de que una situación problemática privada puede pertenecer al ámbito social y en consecuencia, definirse como un problema social y no estrictamente privado. Y se ha apuntado, asimismo, que el debate sobre definición de problema e inclusión en la agenda se articula en torno a los movimientos sociales, los medios de comunicación y los procesos de toma de decisiones.

Temas como la intensidad del problema (el grado de importancia que se da a las consecuencias del problema, tanto a nivel individual como colectivo); el perímetro o la audiencia del problema (es decir, el alcance de sus efectos negativos sobre los diferentes grupos sociales que se ven implicados en el mismo, la localización geográfica de tales efectos negativos y el desarrollo del problema en el tiempo); o la novedad del problema (es decir, su no cronicidad o su no reiteración); la urgencia del problema (que habitualmente facilita la apertura de una «ventana de oportunidad») se han considerado extremadamente relevantes a la hora de evaluar las probabilidades de que un tema o conflicto social acabe incorporándose a la agenda pública y pueda desencadenar una política pública. Pues bien, la presencia de Internet tiende a alterar de nuevo, de manera muy profunda, este escenario que habíamos ido considerando como aplicable de manera genérica al *policy making*.

Al no existir espacios claros de intermediación, al margen de la propia red, la interacción se produce de manera aparentemente caótica y agregativa, con flujos poco predecibles y con capacidades de impacto que no pueden, como antes, relacionarse con la fuerza del actor o emisor de la demanda. Obviamente, la gran pluralidad de intervenientes (dada la dimensión potencialmente universal del perímetro implicado), hace que la importancia que se dé a un problema pueda ser mucha o poca, con notables dosis de aleatoriedad. La tendencia a convertir en «nuevos» ciertos temas de largo recorrido, es también visible, dada la novedad del propio medio en que circula la información y el hecho que el grado de *expertise* sobre cualquier asunto puede ser de lo más variado imaginable.

4. PISTAS PARA EL CAMINO

Hemos, hasta aquí, simplemente identificado algunos de los impactos que sobre el proceso de conformación de una política pública está teniendo y puede seguir teniendo ese nuevo espacio de relaciones sociales que posibilita y genera Internet. Deberemos seguir trabajando en ello ya que estamos siempre en las primeras reflexiones al respecto y no tenemos aún suficiente recorrido histórico como para abordar el tema con más profundidad. Pero, no queremos cerrar esta aportación más reflexiva que académica, sin referirnos al ámbito más propio de la gestión.

Más arriba, hemos hecho alusión a los límites de una aproximación estrictamente instrumental de la relación entre Internet y el funcionamiento de las administraciones públicas. Son conocidos los datos que apuntan a los discretos resultados que ha tenido en España la fuerte inversión realizada para informatizar a las administraciones públicas. Los estudios más recientes sobre utilización de las vías informáticas para acceder a la administración y resolver trámites, apuntan a muy bajos porcentajes de uso (estudio Aeval 2011). La hipótesis que mejor explica esa desproporción entre inversión y efectos, lo tendríamos desde, mi punto de vista, en que la estrategia básica ha consistido en incorporar los nuevos instrumentos informáticos a los antiguos procesos administrativos, sin cambiar la lógica de los mismos (es como aquel profesor que sigue explicando lo mismo y de la misma manera, pero ha cambiado la tiza por el *power point*). En base a motivos de seguridad jurídica (en muchos casos vinculados a la idea de desconfianza cruzada entre operadores) y sin aprovechar las potencialidades de Internet, se ha preferido agilizar partes del proceso, pero despersonalizando el mismo, y generando así incluso mayores dosis de rigidez en los casos en que la estandarización de situaciones no resulta tan fácil.

Los retos en el escenario de la gestión pública están muy relacionados con los temas de transparencia, control y evaluación desde una perspectiva ciudadana y no estrictamente interinstitucional. La palanca de cambio del funcionamiento de las administraciones públicas no está en la mejora interna de su funcionamiento, por importante que ello sea, sino en su capacidad de servir y responder a las necesidades públicas, y para ello transparencia, control y evaluación resultan estrategias imprescindibles. Estrategias que con Internet pueden verse notablemente facilitadas y activadas. Pero, ello no es en absoluto ineluctable. Dependerá de como se aprovechan esas oportunidades y a quiénes benefician.

No pretendo cerrar este ensayo con forma alguna de conclusiones. Se trata de una reflexión abierta, sin duda imprecisa e incompleta. Pero, justificable ante la creciente distancia entre las formas en que algunos operaban y otros analizábamos el funcionamiento de las interrelaciones entre política, políticas y gestión pública, y las nuevas realidades emergentes que ponen en cuestión muchos de lo que hasta hace poco considerábamos paradigmas canónicos. Deberemos profundizar en el tema y repensar muchas cosas. Vivimos la transición entre dos épocas.

Como hemos ido afirmando, entendemos que todo se mueve a nuestro alrededor, y vivimos con muchas más incertidumbres. ¿Cómo tomar decisiones individuales y colectivas sobre esta realidad movediza y cómo incorporar a esas decisiones las perspectivas y los efectos a largo plazo? La política, en su capacidad de gestionar de manera pacífica y consensuada la toma de decisiones que afectan a una comunidad, padece de manera directa ese conjunto de problemas y de cambios. Y lógicamente también las políticas públicas y su administración y gestión. Pero, es precisamente la voluntad de defender la política y la democracia lo que ha constituido el hilo conductor de estas reflexiones.

Nuestra propuesta ha sido la de repensar los problemas, examinar e integrar su complejidad en nuestras formas de ver la política, las políticas y las administraciones públicas, para desde esa reconsideración de los temas, y desde esa aceptación de la complejidad no como obstáculo sino como condición, poder repensar la política y las políticas de respuesta. Proponemos un cambio profundo en la concepción de la democracia y la forma de conceptualizar y llevar a cabo sus políticas vinculándolas a las dinámicas económicas, ambientales y sociales. Incorporando las potencialidades del nuevo escenario que genera Internet, e incorporando a la ciudadanía de manera directa, comunitaria y autónoma a la tarea de organizar las nuevas coordenadas vitales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AEVAL (2011): La administración pública a juicio de los ciudadanos. Satisfacción con los servicios, valoración del gasto, confianza en los empleados públicos y actitudes hacia la e-administración. Informes del Observatorio de los Servicios Públicos, AEVAL, Madrid.
- BARBER, B. (1984): *Strong Democracy*, University California Press, Berkeley.
- CHADWICK, A. (2006): *Internet Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- CHADWICK, A., HOWARD, Ph., (eds.), (2009): *The Handbook of Internet Politics*, Routledge, Londres.
- FUSTER, M., SUBIRATS, J. (2012): Mes enlla d'Internet com a eina de la vella política: Cap un nou Policy Making? Els casos del Moviment de Cultura i pel procomu digital i el 15M, Escola d'Administració Pública de Catalunya, mimeo. <http://bit.ly/Hh6zcyl>
- JELLINEK, G. (1978): *Fragmentos de Estado*, Civitas, Madrid.
- LOWI, Th. (1972): «Four Systems of Policy, Politics, and Choice». *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4. (Jul. - Aug., 1972), 298-310.
- POSTER, M. (2007): «Internet Piracy as Radical Democracy», en Dahlberg, L.-Siapera, E., (eds.), *Radical Democracy and the Internet. Interrogating Theory and Practice*, Palgrave-macmillan, Nueva York, 207-225.
- SUBIRATS, J. (2011): *Otra sociedad. ¿Otra política?*, Icaria, Barcelona.
- SUNSTEIN, C.R. (2007): *Republic.com 2.0*, Princeton University Press, Princeton.

Orientaciones para la innovación en el diseño de partenariados público-privados

La puesta en práctica de políticas públicas exige por lo general un esfuerzo por rentabilizar la combinación entre objetivos públicos e iniciativa privada que no resulta nada fácil. Este artículo esboza un método denominado *Análisis Poder-Rol*, llamada así porque desarrolla un sistema para el diseño de partenariados o asociaciones público-privados en tanto que estructuras de poder incrustadas en relaciones complementarias entre organizaciones. Utiliza relaciones lógicas entre conceptos paralelos de poder y rol para definir cuatro formas elementales de asociación, que proporcionan la base para diseñar una gran variedad de partenariados y para especificar las capacidades de gestión necesarias para que funcionen de manera efectiva. Se superan, por tanto, las limitaciones de la habitual estrategia de imitación consistente en elegir un diseño de asociación entre una variedad de modelos existentes, permitiendo a los profesionales innovar y diseñar formas de asociación que satisfagan las necesidades que ellos mismos establezcan.

Politika publikoak abian jartzeak, oro har, ahalegin berezia behar izaten du helburu publikoen eta ekimen pribatuaren arteko oreka errentagarria egiteko, eta zaila da benetan. Artikulu honek Botere-Rol Analisia izeneko metodoa azaltzen du. Sistema honekin elkartea publiko-pribatuak diseina daitezke, erakundeen arteko harreman osagarrietan txertatutako botere-egitura gisa. Harreman logikoak erabiltzen ditu botere eta rol kontzeptu paraleloen artean, elkartzeko oinarrizko lau modu definitzeko. Modu horiek elkartea mota ugari diseinatzeko oinarria dira, baita behar bezala funtzionatzeko beharrezko kudeaketa-ahalmenak zehazteko ere. Beraz, imitazioaren ohiko estrategiaren mugak gainditzen dira (eredu jakin batzuen artean soilik aukera zitekeen elkartearren diseinua) eta, horrela, profesionalek aukera dute berritzeko eta ezarritako beharrizanak asetzun dituzten elkartzeko moduak diseinatzeko.

The implementation of public sector policies usually requires an effort to profitably combine public-sector objectives and private-sector initiatives that is by no means easy. This paper outlines a method known as Power-Role Analysis, so-called because it develops a system for the design of public/private partnerships as power structures that fit into complementary relationships between organisations. It uses logical relationships between parallel concepts of power and role to establish four basic forms of association that provide a platform for the design of a wide variety of partnerships and for specifying the management capabilities required for them to work effectively. This overcomes the limitations of the usual strategy of imitation, which consists of choosing the design for a partnership from a variety of existing forms, and enables specialists to innovate and design forms of partnership that meet the needs that they themselves establish.

Índice

1. Introducción
 2. Los principales obstáculos de los partenariados público-privados
 3. El análisis poder-rol y tipos de partenariado
 4. Los partenariados en la práctica: capacidades y complejidad
 5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: partenariado público-privados, innovación, Análisis Poder-Rol.

Keywords: public-private partnership, innovation, Power-Role Analysis.

N.º de clasificación JEL: H11, H83, O38.

93

1. INTRODUCCIÓN

En una época de austeridad, los gobiernos afrontan el desafío de desarrollar nuevas formas de gestión eficientes así como diseñar nuevas políticas. La insatisfacción con esos extremos poco realistas que son lo público y lo privado, ha motivado la búsqueda de formas más eficaces y flexibles de ofrecer servicios públicos. El «partenariado»¹ se ha convertido en el tema de moda en la reforma de la gestión pública ya que cada vez resulta más patente que ni el Estado ni el mercado, por sí mismos, pueden ofrecer soluciones prácticas a los muchos problemas que plantea gestionar la provisión de servicios públicos. La puesta en práctica de políticas públicas exige por lo general el esfuerzo combinado de organizaciones públicas y privadas que trabajan juntas. Pero en cuanto se va más allá de los eslóganes políticos sobre los «partenariados público-privados», nos encontramos con que existe confusión en cuanto a cómo lograr una combinación productiva de objetivos públicos y de iniciativa privada. Esta confusión presenta dimensiones prácticas

¹ Nota del Editor. El significado de *partner* es socio, pareja, compañero, cómplice,... según el ámbito semántico. *Partnership*, la sustantivación, se traduce por asociación, compañerismo, sociedad... *To go from into partnership with* sería «asociarse con». Hemos optado por mantener el neologismo «partenariado» (y no asociación) como traducción del original *partnership*, por ser aquél un término incorporado extensivamente en la literatura económica.

cas y teóricas. Los políticos están más interesados en lanzar nuevas iniciativas políticas que en construir las capacidades que garanticen su éxito final. Por lo general, los investigadores han seguido el proceso de las reformas e informado sobre el avance –o no avance– de las mismas, pero no suelen ofrecer información acerca de la dirección que deberían adoptar tales reformas. Las carencias teóricas son importantes porque aplicar la innovación en la práctica es una necesidad urgente. Y la falta de un marco claro y sistemático que oriente el proceso de reforma ha ocasionado con frecuencia resultados decepcionantes que podrían llegar a desacreditar al propio concepto de partenariados público-privados.

Lo que falta es un marco coherente que oriente el proceso de diseñar nuevas estructuras organizativas y desarrollar las capacidades de gestión necesarias para que funcionen. El objetivo de este artículo es cubrir esta laguna estableciendo un enfoque amplio del análisis y del diseño de partenariados público-privados que resulte útil para los profesionales. Aborda dos cuestiones relativas a: por un lado, la forma de decidir qué clases de partenariado se adaptan mejor a circunstancias concretas; y por otro, a qué capacidades de gestión hay que recurrir para garantizar su eficacia. Aunque los profesionales puedan beneficiarse de la experiencia previa y adaptar los modelos de partenariado ya existentes, la realidad es que tienen que vérselas cada vez con mayor frecuencia con situaciones nuevas que exigen ideas y soluciones innovadoras. Con el fin de ver cómo la teoría puede ayudar a satisfacer la necesidad de innovación, resulta útil trazar un paralelismo entre la capacidad lingüística y las habilidades para diseñar organizaciones.

La competencia lingüística exige conocer un vocabulario y comprender sus reglas gramaticales. La combinación de vocabulario y gramática permite al hablante de una lengua realizar la notable proeza de construir frases completamente nuevas que sean perfectamente inteligibles para otra persona aunque nunca antes haya escuchado o leído esa formulación precisa en una ocasión anterior. Dicha originalidad y fluidez de comunicación va mucho más allá de memorizar el contenido de un libro de frases y de seleccionar una que parezca ser la correcta. Innovar en el diseño de partenariados organizativos también requiere competencias basadas en el conocimiento de las opciones disponibles y en comprender las maneras de ensamblarlas en conjuntos útiles y coherentes en lugar de limitarse a imitar el «libro de frases» de modelos existentes.

El planteamiento que se expone a continuación se denomina Análisis de Poder-Rol (*Power-Role Analysis*) porque desarrolla un vocabulario y una gramática para el diseño de partenariados público-privados como estructuras de poder incrustadas en relaciones de roles complementarios entre organizaciones. No se trata de un mero ejercicio académico. Ha sido concebido para ensamblar herramientas y competencias conceptuales que puedan aplicar los profesionales en la tarea de diseñar nuevas formas de partenariado. Esta síntesis de ideas proporciona un marco que los profesionales pueden utilizar para desarrollar una innovadora gama de diseños de partenariados y definir las capacidades de gestión necesarias para asegurarse de que funcionen.

Hay que decir desde el principio que aunque el «partenariado» se ha convertido en un lema político de moda, ni es nuevo ni es una panacea para los problemas de la gestión pública. Los partenariados en la Administración pública tienen una larga historia. Los gobiernos han utilizado desde hace tiempo los partenariados como herramientas para ofrecer servicios públicos. En lugar de constituir la responsabilidad exclusiva de una única organización, la mayoría de políticas públicas se gestionan mediante redes de organizaciones (Metcalfe 1993; Klijn, 2005). La puesta en práctica de políticas siempre ha dependido de la colaboración de organizaciones en los distintos niveles de gobierno: local, regional y nacional. Si en general la gestión se define como «conseguir que las cosas se hagan por medio de otras personas», la gestión pública puede definirse como «conseguir hacerlo a través de otras organizaciones». La contratación pública ha sido una práctica común desde hace mucho tiempo. La contratación pública en el ámbito de la política de Defensa es un campo en el que los gobiernos siempre han confiado en proveedores del sector privado para una amplia gama de adquisiciones que van desde la compra al por mayor de prendas de vestir, muebles y alimentos hasta el armamento de alta tecnología como tanques, artillería, aviones y barcos. Sin embargo, no se puede decir que la contratación pública de Defensa sea un ejemplo perfecto de gestión brillante de partenariados. Al contrario, existe un registro poco favorable de exceso de costes, de largos retrasos en el cumplimiento de los plazos y deficiencias en el funcionamiento. El núcleo de las críticas contra la contratación pública de Defensa se centra en el problema endémico de la gestión inadecuada en el seno del gobierno.

La raíz del problema se encuentra en que no se ha convenido una manera general de seleccionar formas de partenariado para las diversas necesidades que tienen los gestores públicos ni de crear las capacidades necesarias para hacer que funcionen. Lo que es adecuado para comprar armamento militar no lo es para gestionar la construcción de carreteras o promover el desarrollo regional. Dirigir un hospital requiere cosas diferentes que integrar el trabajo de los servicios sociales para la tercera edad. Coordinar el trabajo de los diversos organismos que se ocupan de la toxicomanía, incluyendo a la policía, hospitales, trabajadores sociales y servicios aduaneros, exige partenariados en los que las diversas organizaciones puedan distinguir entre delincuentes, víctimas y afectados. Los partenariados con organizaciones de voluntariado y comunitarias plantean desafíos diferentes de los que surgen con partenariados con empresas (Luzi y Lapenta 2009; Missoni, *et al.*, 2008). La globalización y la integración europea implican cada vez más partenariados entre organizaciones nacionales e internacionales (Metcalfe, Missoni, Se-lby-Smith 2002). En la Unión Europea (UE), el avance de la integración europea exige el desarrollo de redes muy amplias de partenariados entre todos los Estados miembros. Esta dimensión de la integración ha sido descuidada con demasiada frecuencia. La actual crisis de la eurozona es consecuencia y causa de fracasos en los partenariados de los que depende la gestión de las finanzas públicas y el funcionamiento del sistema del euro (Metcalfe 2000a, 2004, 2011).

2. PRINCIPALES OBSTÁCULOS DE LOS PARTENARIADOS PÚBLICO-PRIVADOS

Aunque no se cuestiona la importancia práctica de los partenariados, la teoría y la investigación han respondido con lentitud a la necesidad que existe de un marco claro y lógico para su diseño y gestión. Actualmente existen dos importantes obstáculos para poder progresar en esta cuestión. El más destacado es el que proviene de la dicotomía ideológica entre la provisión de servicios del sector privado y del público. Aunque las opciones institucionales ya no están limitadas a los polos opuestos de burocracia gubernamental y libre mercado, todavía es ampliamente aceptado que avanzar hacia una mayor implicación de las empresas que operan en un entorno de mercado competitivo conduce a una mayor eficiencia y a un mejor funcionamiento. Un reciente estudio de la OCDE basado en comparaciones internacionales de externalización gubernamental, establece lo que es, en líneas generales, la ortodoxia actual acerca de los partenariados público-privados y describe como estructuras que ocupan «un terreno medio entre la privatización y la contratación pública tradicional». Dicho estudio distingue no menos de catorce tipos diferentes de partenariados público-privados en un espectro que va desde la provisión pública de servicios directa a la privatización completa. En el núcleo de estos partenariados existen diversas formas de relaciones contractuales. Se supone que los partenariados sustituyen la jerarquía por contratos negociados en un entorno de mercado (más o menos) competitivo. Ello crea más incentivos y sanciones más fuertes para garantizar un buen funcionamiento por parte de los proveedores de servicios y da al gobierno una base más clara para evaluar los resultados.

Las ventajas de este enfoque más comercial se definen de diferentes formas en términos de provisión eficiente de servicios, distribución del riesgo, responsabilidad de los resultados y cambio de una cultura de servicio a otra que garantiza una «orientación al cliente». Estas pretensiones pueden estar justificadas a veces aunque sean contadas las evaluaciones convincentes de resultados. Pero cada vez hay más críticas así como una sensación de desilusión, porque en la práctica, los partenariados público-privados han demostrado ser difíciles de gestionar y los resultados no han estado a la altura de las expectativas. Una de las razones de su funcionamiento decepcionante es que los gobiernos suelen estar mal estructurados para desempeñar el papel de cliente. Los estudios del sector privado sobre la gestión de la cadena de suministro muestran que las ventajas de externalizar la fabricación solo las obtienen las empresas que se preparan para desempeñar el exigente papel de cliente e invierten en las capacidades necesarias para gestionar activamente el partenariado. Sin embargo, ello está en desacuerdo con la opinión extraordinariamente persistente que se mantiene dentro y fuera de los gobiernos, de que los transfieren las responsabilidades de gestión a socios privados, aligerando con ello de forma automática la carga de gestión de las or-

ganizaciones públicas. En realidad, tal como se expone más adelante, las organizaciones públicas adquieren responsabilidades diferentes y difíciles en la gestión de partenariados, lo que exige nuevas competencias en el diseño y gestión de las relaciones entre organizaciones.

2.1. Las limitaciones de la imitación

El segundo y más grave obstáculo para avanzar en el funcionamiento de los partenariados es la excesiva dependencia de una estrategia de «imitación». La imitación se inspira en una serie de modelos existentes de partenariado y confía en transplantar uno que parezca el más adecuado a una situación particular. La imitación supone un aliciente práctico y político a corto plazo porque parece ofrecer soluciones prefabricadas. Responde a la necesidad política de reducir la incertidumbre y de tomar medidas inmediatas. La impaciencia política y los plazos impuestos por los medios crean presiones para dar con soluciones rápidas. A los funcionarios les gusta tener respuestas preparadas. A menudo ello hace que se acuda a consultores externos que afirman tener amplios conocimientos de «mejores prácticas» de otros sectores y la experiencia o tal vez la mística que les permite, en lugar de ejercer como gestores, proponer propuestas de reforma.

Sin embargo, siempre existe el peligro de que las soluciones rápidas deriven más de convicciones ideológicas e ideas preconcebidas que del análisis riguroso de las necesidades particulares. Además, su puesta en práctica raramente resulta sencilla. Seleccionar un modelo de partenariado constituye solamente el punto de partida de un proceso de reforma que consiste fundamentalmente en gestionar el cambio de la forma que tienen de trabajar juntas las organizaciones. Como sucede con cualquier proceso de cambio organizativo, existen problemas previsibles para mantener el impulso después de que el entusiasmo político inicial se haya desvanecido y quienes se encuentran en el extremo receptor comienzan a cuestionar la pertinencia de la imitación. Existe además la complicación añadida de coordinar el cambio entre las fronteras de las organizaciones. El éxito de las reformas de los partenariados depende tanto del apoyo de quienes están participando en su puesta en funcionamiento como de quienes las inician. Los transplantes mal explicados y torpemente introducidos encontrarán probablemente una resistencia al cambio que no puede ser simplemente despachada como obstrucionismo o como una mentalidad del «esto no ha sido inventado aquí».

Junto a estos problemas prácticos la estrategia de imitación presenta fallos más fundamentales. Uno es que la imitación restringe las opciones a formas de partenariado que ya han sido probadas. En realidad, se basa en la sabiduría de una generación previa de diseñadores de partenariados y da por supuesto que los problemas de hoy se parecen mucho a los de ayer. Otro fallo a tener en cuenta es que una estrategia de imitación se basa en hacer comparaciones válidas entre diferentes situaciones y juicios correctos acerca de qué modelo de partenariado debería ser transferido sin

ofrecer una orientación sistemática sobre cómo debería ser evaluada y valorada la relevancia de la experiencia anterior. Otro defecto de la imitación es que no crea capacidades para hacer frente al cambio futuro. Aunque un modelo de partenariado se adapte a las necesidades actuales carece de flexibilidad para amoldarse a una situación cambiante. Las limitaciones de la imitación se hacen más evidentes en la forma en que la experiencia pasada se filtra a través de estudios empíricos. Aunque dichos estudios producen una gran cantidad de material empírico, tropiezan con algunas dificultades metodológicas recurrentes que limitan en gran medida su valor práctico. Descubren una amplia variedad de partenariados pero tienen dificultades para sacar algo en claro de sus hallazgos. En el apartado siguiente se analiza por qué surgen estas deficiencias y qué se puede hacer para subsanarlas.

2.2. Clasificación de los partenariados: heterogeneidad e hibridación

La manera habitual de tratar de poner orden en la diversidad empírica es construir tipologías y clasificaciones de partenariados. No es una tarea sencilla. Formas casi comerciales como los que se mencionan en el estudio de la OCDE no abarcan toda la gama de partenariados. Existen distinciones cualitativas entre partenariados que no pueden disponerse a lo largo de un *continuum* jerarquía-mercado. En muchos campos de políticas donde los partenariados tienen una presencia prominente es un error asumir que requieren una «orientación al cliente» (comercial). Contribuyentes, pacientes de hospitales, presos convictos, empresas sujetas a regulación y destinatarios de la asistencia social son solo unos pocos ejemplos de la variedad de formas que tienen los gobiernos de definir sus relaciones con públicos diferentes. La heterogeneidad es la nota dominante. Tratar como consumidor a todos los destinatarios de servicios públicos distorsiona gravemente el significado del término y aplica criterios erróneos de desempeño.

La heterogeneidad de usuarios de servicios públicos plantea un delicado problema de clasificación para una estrategia de imitación: cómo delinear tipos de partenariados. El proceso de reforma puede resultar muy simplificado si hay que elegir entre un pequeño número de modelos de partenariado. Pero, ¿pueden clasificarse los partenariados en subconjuntos discretos? Skelcher (2005) estableció cinco tipos adoptando una definición más amplia del tema y no limitándose a partenariados cuasi-comerciales. Pero luego pasó a resaltar el problema de la «hibridación». En la realidad muchos partenariados no encajan en las categorías estándar. Son mezclas de diferentes tipos. La hibridación es más que un hecho infrecuente e irritante. Los partenariados muestran a menudo en la práctica más de un «tipo» de características y entran en diferentes categorías de los esquemas de clasificación. Ello hace que a los profesionales les resulte difícil adaptar modelos de partenariado a sus propias necesidades.

Los intentos de clasificar partenariados fallan no sólo porque los tipos no son mutuamente exclusivos sino también porque los esquemas de clasificación no son exhaustivos. Los estudios revelan constantemente partenariados que no encajan en ninguna de las categorías preexistentes. Es casi una cuestión de orgullo profesional para los investigadores mostrar que los casos que acaban de descubrir no se ajustan a ninguna de las categorías estándar habituales. La respuesta suele ser ampliar una taxonomía empírica existente añadiendo más tipos. Sin embargo, esta proliferación de categorías es contraproducente. No debe sorprendernos que, enfrentados a este universo en expansión de modelos de partenariado, los profesionales se sientan confusos y busquen asesoramiento externo. Pero ello hace que se sientan incómodamente dependientes de los asesores de gestión quienes, a su vez, se las tienen que ver con los mismos enigmas y pueden fácilmente basar sus consejos en diagnósticos erróneos de problemas de gestión pública si dependen de modelos de gestión empresarial.

Un ejemplo que ilustra las dificultades y anuncia cuestiones que se analizan más adelante lo da una agencia europea bien gestionada: EMEA, la Agencia europea para la evaluación de nuevos medicamentos. La EMEA es una importante institución para la gobernanza del mercado interno de la UE. Es responsable de evaluar nuevos productos farmacéuticos altamente sofisticados por razones de eficacia y seguridad y asesorar a la Comisión Europea sobre si se debe autorizar o no su uso. La EMEA es independiente de la Comisión Europea y lleva a cabo evaluaciones de nuevos fármacos que las empresas farmacéuticas pueden haber tardado diez o más años en desarrollar habiendo invertido hasta 200 millones de euros. Una acreditación europea tiene un gran valor comercial porque permite a la compañía comercializar sus productos en toda la UE. La EMEA se sirve de una gran red de profesionales de alto nivel para formar equipos que sean capaces de evaluar fármacos concretos. Existen presiones comerciales para que se tomen decisiones positivas de forma rápida pero la organización ordena asesorar a la Comisión de forma independiente acerca de si debe conceder o no la autorización.

En un momento dado la EMEA empleó a una consultoría de renombre internacional para revisar sus métodos de trabajo. Los asesores comenzaron por pedir información sobre sus clientes y su estrategia de *marketing*. La dirección explicó que como organismo regulador no tenía «clientes» en el sentido comercial (consumidores). De hecho, hacer lo que las empresas reguladas hubieran «querido» se apartaba bastante de la línea de su cometido. Tratar a las compañías farmacéuticas como clientes habría equivalido a la «captura del regulador» y a la negligencia en su obligación de proteger los intereses de los usuarios de nuevos medicamentos. La respuesta de los asesores fue insistir en que todas las organizaciones estaban para atender a sus clientes y que había algo gravemente erróneo en un modelo de negocio que no lo reconocía. La relación de asesoría concluyó ahí, ya que eran incapaces de atender a una organización que no encajaba en su modelo de negocio convencional. La EMEA se distingue por mantener un papel profesional con dos

grupos de clientes comerciales, al tiempo que protege y promueve los intereses de un tercer grupo de clientes que son los usuarios finales de los medicamentos autorizados para su uso. El caso de la EMEA es un ejemplo de la necesidad de contar con una estrategia de innovación que no dependa de la imitación y proporcione herramientas para enfrentarse a la diversidad construyendo modelos para nuevas formas de partenariados público-privados.

100

3. EL ANÁLISIS PODER-ROL Y TIPOS DE PARTENARIADO

El método se denomina Análisis Poder-Rol porque establece relaciones lógicas entre conceptos paralelos de poder y rol. Estas relaciones proporcionan las herramientas analíticas para el diseño de partenariados y la especificación de las capacidades y procesos de gestión necesarios para un funcionamiento eficaz de los mismos. Los conceptos básicos empleados en el Análisis Poder-Rol son conocidos. Pero existe un significativo valor añadido cuando se reúnen y se aplican a los problemas de gestión de partenariados de una manera integrada. La principal contribución del Análisis Poder-Rol es establecer una correspondencia de uno a uno entre cuatro tipos de poder y cuatro pares de roles (papeles o funciones) complementarios.

El Análisis Poder-Rol difiere fundamentalmente de los planteamientos que utilizan taxonomías empíricas. En realidad, rechaza la utilidad de clasificar partenariados en cuanto tales y no proporciona directamente modelos de partenariados. Proporciona en cambio una serie de herramientas y conceptos para construir modelos de partenariado. Define las relaciones de poder y los roles que son los elementos básicos para construir una gran variedad de partenariados. Los profesionales pueden combinar los componentes elementales de muchas maneras diferentes para adecuarse a las necesidades de diferentes tareas y situaciones. Por lo tanto, las configuraciones de partenariados pueden ser muy diferentes en función de los roles que desempeñan los socios y las relaciones de poder que les unen. Aunque los principios de diseño son fáciles de comprender debido a su reducido número, su aplicación a problemas de gestión pública en la práctica puede dar lugar a modelos de partenariado de una considerable complejidad y diversidad. Como escribe Holland «...hemos visto repetidas veces que se puede generar una gran complejidad en sistemas definidos mediante unas pocas reglas bien escogidas. Cuando observamos fenómenos emergentes, deberíamos tratar de descubrir las reglas que los generan». (Holland, 1998 p. 188).

En lugar de tratar de clasificar los «fenómenos emergentes», como hace la estrategia de imitación, los modelos de partenariado, como lo hace la estrategia de imitación, proporciona las reglas o principios que los generan. Como demostró Ulam (1974), se necesita mucha más información para describir los sistemas resultantes que para defi-

nir las reglas para diseñarlos. Las reglas simples generan fenómenos complejos. Y sobre todo, no es posible, en principio, inferir las reglas ni siquiera del conocimiento más meticuloso y detallado de las estructuras empíricas resultantes. Esta es la razón de por qué una estrategia de imitación nunca llegará a conclusiones útiles.

El mensaje para los gestores públicos es que el Análisis Poder-Rol no proporciona soluciones instantáneas en forma de modelos de partenariado. Proporciona algo más interesante y útil: las herramientas y principios de diseño que necesitan los profesionales para hacer sus propios diagnósticos y construir formas de partenariado adaptadas a sus propias necesidades específicas. Al hacerlo así facilita la innovación y el desarrollo de nuevas formas de partenariado.

¿Dónde podemos encontrar los principios de diseño y reglas de generación para orientar y dirigir una estrategia de reforma basada en la innovación? El punto de partida son cuatro categorías de poder, clasificación que normalmente se hace en las ciencias sociales y en los campos de la teoría de la gestión y la organización. Cada base de poder establece un vínculo particular entre socios y proporciona el medio de coordinación entre ellos. Los cuatro tipos de poder son: autoridad jerárquica, intercambio, autoridad experta e influencia. Resulta evidente que esto proporciona un marco comparativo más amplio que el que se suele asumir en los debates sobre partenariados. En particular, la inclusión de la autoridad jerárquica como una base de poder puede parecer sorprendente. La jerarquía suele ser considerada como la antítesis del partenariado basado en el intercambio. Pero la autoridad jerárquica es una parte integrante de muchos partenariados que son considerados por lo general como partenariados comerciales arquetípicos. Y tradicionalmente, la gestión pública siempre ha confiado en relaciones jerárquicas entre diferentes niveles de gobierno: nacional, regional y local. En los sistemas de gobernanza multinivel, se ponen en práctica políticas mediante partenariados entre organizaciones a diferentes niveles. No existen buenas razones para excluir estos vínculos jerárquicos de una definición amplia de partenariados.

Las distinciones entre los cuatro tipos de poder se explican brevemente a continuación. Difieren entre sí en las clases de vínculos que crean entre los socios. Las dos formas de autoridad, jerárquica y experta, representan diferentes formas de toma unilateral de decisiones. La influencia y el intercambio están basados en diferentes procesos de toma de decisiones bilaterales en común más que en el ejercicio unilateral de la autoridad.

- *La autoridad jerárquica* es importante para poner en práctica políticas y realizar operaciones rutinarias entre y dentro de las organizaciones. El ejercicio de la autoridad jerárquica requiere la voluntad de cumplimiento voluntario de los procedimientos de funcionamiento estándar y retroalimentación (*feedback*) administrativo. Esto es más difícil de garantizar más allá de las fronteras interorganizativas que dentro de las organizaciones individuales.

- *La autoridad experta* es importante en muchas esferas de la política pública donde la preocupación principal es el bienestar del cliente. Se necesita de la experiencia profesional para diagnosticar las necesidades y formular las prescripciones adecuadas. Doctores, profesores, asistentes sociales son ejemplos de profesionales involucrados en la prestación de servicios públicos. El ejercicio de los conocimientos profesionales exige independencia de la autoridad superior más que la subordinación a una cadena jerárquica de mando.
- *El intercambio* es ampliamente considerado como el paradigma para la construcción de partenariados. En una relación de intercambio, las negociaciones se llevan a cabo sobre la base del propio interés para llegar a un acuerdo sobre el pago por la provisión de servicios. No se asumen valores comunes. Un resultado satisfactorio es un trato ventajoso para ambas partes que beneficia a cada socio de acuerdo con su propia función de utilidad y a menudo queda plasmado en un contrato.
- *La influencia* es un proceso de toma de decisiones conjunta que pretende establecer consenso sobre una línea acordada de acción colectiva basada en valores e intereses comunes más que en una coincidencia de intereses separados. Mientras el intercambio requiere un *quid pro quo* entre socios, la influencia confía en el poder de persuasión para lograr la solidaridad y movilizar el compromiso voluntario para una línea común de acción colectiva basada en valores comunes.

Los cuatro tipos de poder proporcionan una gama de formas de estructurar las relaciones de trabajo entre organizaciones gobernadas por diferentes normas y valores. Cada tipo de poder se ejerce dentro de un par distinto de roles recíprocos y define las responsabilidades complementarias de los socios. El cuadro nº 1 resume los pares de roles dentro de los que se ejerce cada tipo de poder.

La autoridad jerárquica se inserta en relaciones administrador –subordinado. La autoridad experta se inserta en relaciones profesional –cliente. La dinámica de la relación profesional –cliente es diferente de la de la autoridad jerárquica porque se orienta a resolver los problemas de clientes o desarrollar la capacidad del cliente de resolver problemas del sistema del cliente más que en mantener el control de arriba abajo y garantizar la conformidad. En el caso del intercambio, el poder se inserta en roles de proveedor –consumidor y sus relaciones se rigen por una búsqueda de acuerdos mutuamente beneficiosos que sirvan a sus intereses particulares. Por último, los procesos de influencia se construyen en torno a los roles de representantes y representados y relaciones de solidaridad e interés común.

Cuadro nº 1. LOS MODELOS BÁSICOS DE PARTENARIADO SEGÚN LOS ROLES Y LAS RELACIONES DE PODER ENTRE LAS PARTES

EJECUTIVO	PROFESIONAL	COMERCIAL	CONSENSUADO
Autoridad jerárquica	Autoridad experta	Intercambio	Influencia
Administrador	Profesional	Proveedor	Representante
Subordinado	Cliente	Cliente, comercial o consumidor	Representado

Si consideramos cada uno de los cuatro pares de roles separado para ver en qué consisten en lo que respecta a las responsabilidades de gestión, inmediatamente se reflejan cuatro formas claras y elementales de partenariado que, para facilitar su referencia, denominaremos partenariados comercial, ejecutivo, profesional y democrático.

Los partenariados comerciales están basados en el intercambio e implican la negociación de contratos de funcionamiento entre consumidores y proveedores. Es la forma que adoptan por lo general los partenariados público-privados. En lugar de que los servicios sean suministrados *por* el gobierno, son suministrados *al* gobierno por el sector privado. Con frecuencia, los partenariados comerciales utilizan o simulan procesos del mercado competitivo para garantizar el mejor valor en precios, calidad, distribución de riesgos y suministro. Los partenariados comerciales están fuertemente relacionados con las recientes reformas de la gestión pública. Los partenariados comerciales dependen de la adopción de métodos de gestión con estilo empresarial. Un importante malentendido que existe acerca de esta clase de externalización de los servicios públicos es que encomienda tareas de gestión pública a organizaciones privadas. Los partenariados comerciales requieren que el gobierno, en tanto que cliente, comercial desempeñe un rol de gestión activo. Ambos, consumidores y proveedores, tienen responsabilidades de gestión en los partenariados comerciales. El gobierno, en su papel de cliente, debería funcionar de acuerdo con el principio del *caveat emptor* (cuidado del comprador) a fin de salvaguardar los intereses y el dinero público.

Los partenariados ejecutivos están basados en la ampliación de la autorización jerárquica entre las fronteras organizativas. Tienen mucho en común con las relaciones jerárquicas entre administradores y subordinados en las formas tradicionales de maquinaria burocrática. Es el superior administrativo quien tiene la principal responsabilidad de gestión para garantizar el cumplimiento por parte de los subordinados de las políticas prescritas por una autoridad superior. Las cuestiones de gestión clave en los partenariados ejecutivos se centran en combinar descentralización y control central. Por ejemplo, en regímenes reguladores, gran parte del trabajo minucioso de la puesta en práctica de políticas es delegado en organizacio-

nes que están sujetas a regulación, pero los administradores necesitan un *feedback* fiable para garantizar que las políticas se están cumpliendo. Los partenariados ejecutivos no están actualmente de moda pero siguen siendo una parte esencial del repertorio de la gestión pública y pueden funcionar bien siempre y cuando se realicen inversiones adecuadas en capacidades de gestión.

104

Los partenariados profesionales están basados en el ejercicio de una autoridad experta más que en el de una autoridad jerárquica. Los partenariados profesionales destacan menos en el debate público acerca de los partenariados público-privados que los partenariados comerciales. Pero ello no significa que sean menos importantes en la práctica. Encontramos profesionales y organizaciones profesionales en toda la gama de la gestión pública. El conocimiento especializado es esencial en muchas áreas de la política pública. Los «trabajadores del conocimiento» se encuentran en todos los ámbitos del gobierno, desde las profesiones tradicionales como el derecho, medicina e ingeniería a grupos más recientes como economistas, contables, trabajadores sociales y especialistas en tecnología de la información. El gobierno emplea los servicios de profesionales para proporcionar diagnósticos independientes de las necesidades públicas y prescribir remedios a problemas de individuos, familias, comunidades, regiones o industrias.

La relación profesional-cliente presupone confianza en la integridad de los profesionales así como conocimientos especializados. Los profesionales también buscan la autonomía de ambos superiores políticos para utilizar su experiencia en beneficio de los clientes. La estructura de partenariado es diferente de la autoridad jerárquica porque los profesionales no pueden imponer el cumplimiento pero deben garantizar el consentimiento con conocimiento de causa de su cliente. El establecimiento y aplicación de estándares profesionales de funcionamiento depende de controles del grupo de pares más que en presiones del mercado o en órdenes jerárquicas.

Los partenariados consensuados están basados en la participación activa de los miembros de un grupo para tomar y apoyar las decisiones colectivas para proteger y promover los intereses comunes. Esto les diferencia de los partenariados comerciales basados en intercambios en los que es suficiente con que haya coincidencia de intereses que permita hacer un trato a compradores y vendedores dispuestos a hacerlo. Los partenariados consensuados se distinguen porque están basados en voluntariado, participación y solidaridad. No se limitan a procesos parlamentarios sino que se producen siempre que los grupos tratan de representar sus intereses en el proceso de las políticas. El papel de los representantes es facilitar el proceso de definir y articular los intereses comunes de los representados. El ejercicio de influencia y el poder de persuasión en los partenariados consensuados crean un sentido de solidaridad y compromiso común con respecto a políticas acordadas. Los partenariados consensuados son importantes para desarrollar un sentido de identidad y de compromiso interno. Hay menos necesidad de incentivos y amenazas

extrínsecas para garantizar la puesta en práctica que la existente en otras formas de partenariados. La función integradora de esta clase de partenariado es especialmente importante en períodos de cambio y transformación cuando la erosión de un consenso obsoleto crea un riesgo de fragmentación y se necesita una nueva base de acción colectiva. Pero como se expone más abajo, este tipo de partenariado desempeña un papel importante.

Los representantes tienen roles de gestión en el mantenimiento de la unidad, especialmente en tiempos de cambio. El papel del representante es actuar en nombre de los representados pero la relación es diferente de la que mantiene el profesional con sus clientes. Los profesionales necesitan un ámbito de autonomía, estar aislados de criterios ajenos para poder llegar a un diagnóstico independiente de las necesidades de los clientes. De los representantes se espera en cambio que sean accesibles y sensibles a los deseos y demandas expresados por los representados y que no estén aislados de ellos. Sin embargo, un representante no es simplemente un delegado que repite las opiniones de los representados. La influencia es un proceso bidireccional de persuasión mutua en el que los representantes coordinan la búsqueda de un terreno común y se esfuerzan por garantizar que su grupo sea capaz de expresarse con una sola voz. La participación para llegar a decisiones colectivas genera compromisos más profundos con procedimientos a seguir mutuamente acordados. Y a la inversa, el descuido en crear consenso conduce a acuerdos superficiales que se deshacen fácilmente cuando son sometidos a la prueba de la puesta en práctica.

4. LOS PARTENARIADOS EN LA PRÁCTICA: CAPACIDADES Y COMPLEJIDAD

A partir de lo que se ha dicho anteriormente podría parecer que el Análisis Poder-Rol tiene limitaciones porque solo ofrece opciones entre cuatro clases de partenariados. Pero no es así. Aunque los cuatro tipos de partenariados tienen que ser claramente entendidos como ejemplos de aplicación de diferentes principios de diseño, los profesionales no se tienen que limitar a ninguno de ellos ni a sus diferentes opciones. En la práctica, los partenariados combinan dos o más de estas formas elementales. El Análisis Poder-Rol se basa en el supuesto de que combinar tipos de poder y los roles que les corresponden desempeñar a dichos poderes puede generar estructuras de partenariado de considerable complejidad. Integrar diferentes tipos de poder y múltiples roles crea problemas de gestión adicionales. Una cuestión clave es cómo adaptar las capacidades de gestión a la complejidad de la estructura de partenariado elegida.

Los partenariados reales y potenciales son extremadamente diversos porque combinan estos cuatro tipos elementales en una gran variedad de formas. Las formas elementales de partenariado son los componentes básicos de partenariados

más complejos, de la misma forma que átomos y moléculas son los componentes de una amplia variedad de compuestos químicos. Los partenariados reales pueden adoptar muchas formas porque los cuatro tipos de poder generan diferentes patrones de relaciones de rol y los propios vínculos entre socios pueden combinarse de diferentes maneras. La gama de potenciales partenariados es prácticamente ilimitada porque, en la práctica, los partenariados combinan a veces tipos de poder y sus correspondientes pares de roles en una gran variedad de formas. Pero las combinaciones más complejas de partenariados tienen un coste en el sentido de que exigen capacidades de gestión más sofisticadas.

Desde esta perspectiva, el Análisis Poder-Rol es útil, por una parte, porque proporciona las herramientas de diagnóstico para clarificar las capacidades de gestión necesarias para garantizar que los partenariados funcionen de manera efectiva y, por otra, porque proporciona los principios fundamentales en procesos de reforma para diseñar formas innovadoras de partenariado cuando las estructuras existentes no son adecuadas para nuevos propósitos. Al hacerlo así elude el problema de la «hibridación» que es una de las graves debilidades de una estrategia de reforma basada en la imitación. Uno de los puntos fuertes del Análisis Poder-Rol es que reconoce la necesidad de integrar en partenariados, diferentes tipos de poder y de relaciones de rol, más que tratar a estas fuentes de diversidad organizativa como aberraciones y anomalías.

4.1. Partenariados comprador-proveedor

El objetivo de este apartado es ilustrar la aplicación del Análisis Poder-Rol a un número específico de casos que son bastante familiares en sí mismos y, sin embargo, frecuentemente malinterpretados. Existe una progresión en los ejemplos elegidos, de los relativamente sencillos a los más complejos. El primer ejemplo constituye en muchos sentidos el arquetipo de reformas de partenariados público-privados en los que el gobierno externaliza la provisión de servicios a una organización del sector privado, generalmente una empresa con ánimo de lucro. Aparentemente, las relaciones comprador-proveedor parecen relaciones comerciales basadas en el intercambio en las que el gobierno es el cliente y la empresa el proveedor. Parece haber un cambio claro e inequívoco en la base de poder de autoridad jerárquica a intercambio y un cambio radical en la estructura de partenariado de administrador-subsidiado a proveedor-consumidor. Este es el modelo que forma parte del estudio antes mencionado de la OCDE. Los principales elementos están claramente indicados. La OECD define a un partenariado público-privado como «un acuerdo entre el gobierno y uno o más socios privados (que pueden incluir a operadores y financieros) según el cual los socios privados ofrecen el servicio de manera que los objetivos de suministro del servicio del gobierno están adaptados a los objetivos de lucro de los socios privados y en el que la eficacia de la adaptación depende de una suficiente transferencia del riesgo a los socios privados».

Aunque se trata de una primera aproximación útil, pasa por alto algunas facetas importantes de la mayoría de relaciones Comprador-Proveedor. Algunas compras de los gobiernos se parecen a una búsqueda de la mejor opción y a la elección de un producto estándar listo para la venta. Pero buena parte de las compras públicas constituyen la adquisición de bienes y servicios no estandarizados que están especificados de forma incompleta y de los que el gobierno es el único cliente o el cliente dominante. Esta clase de compra implica que las organizaciones públicas llevan a cabo una contratación relacional y por lo tanto gestionan la relación contractual entre comprador y vendedor antes y después de la firma del contrato. En lugar de aliviar al gobierno de responsabilidades de gestión, las transforma de manera importante. Reduce las responsabilidades de gestión operativa directas pero da por supuesto que existen las capacidades para manejar responsabilidades de gestión de contratos más sofisticadas, incluyendo la gestión del riesgo. En lugar de microgestionar directamente el proceso de producción, internamente, el gobierno tiene que gestionarlo indirectamente por medio del diseño, negociación y ejecución del contrato. El descuido de cualquiera de estas tres fases de la relación comprador-proveedor o el pasar por alto incoherencias entre ellos puede afectar negativamente a la ejecución del contrato con consecuencias costosas y políticamente embarazosas. (Como nota marginal, el informe de la OCDE sugiere, por extraño que parezca, que estas formas de *public-private partnership* deberían adaptar los objetivos de las políticas públicas a la maximización del beneficio del negocio. Lo que sucede es lo contrario. La conducta de maximizar el beneficio debería servir a los intereses del gobierno).

Debería quedar claro que una vez que la contratación relacional entra en escena, el partenariado comprador-proveedor deja de estar basado simplemente en el intercambio. Hay una segunda faceta del partenariado: la autoridad jerárquica. Un contrato establece una relación jerárquica entre comprador y proveedor y, por lo tanto, añade los roles de administrador y subordinado a los de consumidor y proveedor (Stinchcombe, 2000). El gobierno, en tanto que autoridad ejecutiva, desempeña el papel de administrador y el proveedor el de subordinado. En esta división más compleja del trabajo, cada socio necesita las capacidades y competencias para desempeñar ambos roles que les han sido asignados y gestionar también las tensiones entre ellos. El gobierno no solo necesita las capacidades para negociar como un cliente bien informado y activo sino ser capaz también de desempeñar el papel de administrador en la fase ejecutiva del partenariado.

4.2. Reformulación de la teoría principal-agente

Problemas como los arriba planteados suelen ser expuestos en términos de la teoría principal-agente. En un modelo, que goza de popularidad entre los economistas, el principal emplea a un agente para que actúe en su nombre. Se considera que el modelo principal-agente es muy general. El análisis se desarrolla desde el punto de vista del principal. La formulación habitual del problema del principal es cómo ga-

rantizar que el agente actúe en pro de los intereses del principal cuando el agente puede tener intereses y una agenda que está en desacuerdo con ellos y existen: a) asimetrías de información (es decir, el principal no puede controlar ni hacer realmente el seguimiento de lo que hace el agente) y b) sanciones e incentivos imperfectos (asignando al agente un área de actuación discrecional que puede tener como resultado un incumplimiento). El problema del principal es cómo garantizar la conformidad y garantizar que los intereses del agente no se inmiscuyen en la inquebrantable persecución de los objetivos del principal.

La respuesta habitual a estas dificultades ha sido buscar formas de concretar más específicamente, mejorar los flujos de información acerca del funcionamiento hacia el principal y ajustar los incentivos a los resultados deseados. Esto se puede caricaturizar como un estilo de gestión de «centro de llamadas» con especificación detallada de la conducta necesaria y un seguimiento continuo e intrusivo del desempeño. (El eufemismo habitual es algo así como «su llamada puede ser controlada a efectos de formación del personal»). Estas prescripciones y muchas otras parecidas pueden reafirmar los viejos supuestos y repetir las prescripciones de las teorías de organización autocrática del pasado como fue el caso de la gestión científica de Frederick Taylor.

Reformular el problema utilizando el Análisis Poder-Rol revela inmediatamente la misma estructura subyacente que la del modelo comprador-proveedor. Existen las mismas relaciones entrecruzadas de intercambio y autoridad jerárquica en las que el principal desempeña los roles de consumidor y administrador y el agente los roles de proveedor y subordinado. La prescripción convencional que concede una prioridad fundamental a garantizar el cumplimiento por un (supuestamente) agente recalcitrante significa que la que domina es la autoridad jerárquica. Aplicado en la práctica, significaría que las reformas basadas en la externalización de servicios en las relaciones comprador-proveedor volverían tarde o temprano a la provisión pública interna por organizaciones del gobierno.

Examinado desde la perspectiva del Análisis Poder-Rol, el problema es integrar la autoridad jerárquica y el intercambio comercial en una relación funcional que reconozca que existe un conflicto estructural inherente entre los dos tipos de poder y las consiguientes tensiones entre los diferentes expectativas de rol. Estas tensiones y conflictos de rol incipientes tienen que ser gestionados como elementos inherentes del partenariado entre principal y agente. Los gestores públicos necesitan las competencias para reconocer dónde es probable que se produzcan puntos de tensión, comprender sus orígenes estructurales y conocimientos para resolver los conflictos de manera constructiva.

4.3. El modelo ampliado: ¿partenariados público-privado-públicos?

El análisis comprador-proveedor necesita ser ampliado en otra dirección para abarcar los muchos casos en los que el gobierno es el comprador de servicios pero no el usuario de los servicios comprados. Cuando el gobierno se encuentra en la posición de comprar servicios en nombre de otros surgen delicados problemas de gestión. Se produce entonces una relación triangular entre el gobierno, los proveedores de servicios y los destinatarios de estos, con un *mix* de diferentes tipos de relaciones de poder y roles que se superponen. Por ejemplo, en lugar de suministrar directamente una serie de servicios para personas mayores o discapacitadas, un gobierno puede encargar a organizaciones privadas que lo haga. El gobierno compra servicios tales como asistencia en el hogar, limpieza, comidas, transporte e instalaciones sociales que permiten a personas mayores o discapacitadas llevar una vida más independiente en sus propios hogares de lo que lo harían sin ninguna ayuda.

Desde una perspectiva de gestión esto sobrepasa con mucho lo que ya se ha dicho sobre las relaciones comprador-proveedor y el problema principal-agente. En primer lugar, abarca problemas de gestión de redes multilaterales más que de una simple relación bilateral entre comprador y proveedor. La cuestión clave aquí está relacionada con el diseño y la gestión del contrato. ¿Mantiene el gobierno como comprador una relación de completa independencia con proveedores de servicios al especificar con antelación qué servicios deben ser suministrados y al contratar a un proveedor para hacerlo, o establece un contrato relacional que reduce la cantidad de requisitos detallados pero exige una implicación mucho más continua del gobierno en la gestión de la provisión de servicios? Sea cual sea la opción elegida existe la necesidad de asegurar que las organizaciones implicadas tengan las capacidades pertinentes para gestionar los roles asignados y las relaciones mutuas.

En segundo lugar, cuando existen directrices detalladas sobre políticas, los partenariados ejecutivos están basados en autoridad jerárquica y en supervisión descendente. Cuando hay múltiples proveedores de servicios también existen cuestiones de compatibilidad entre patrones de autoridad y problemas de coordinación entre los proveedores de diferentes servicios. Fragmentar la provisión de servicios tiene el atractivo de parecer minimizar costes pero en el proceso se pasan por alto la interdependencia entre proveedores de servicios y los costes reales de coordinación entre ellos. Con demasiada frecuencia, externalizar la provisión de servicios a varios proveedores especializados deja sin resolver cuestiones de responsabilidad de coordinación con consecuencias previsiblemente negativas sobre la calidad de servicio.

Hay una complicación añadida que no ha recibido toda la atención que se merece. La terminología comprador-proveedor oscurece el hecho de que los usuarios

de servicios públicos suelen ser a menudo erróneamente descritos como consumidor. Los usuarios de servicios públicos como las personas mayores o discapacitadas no son consumidores que van en busca de las mejores ofertas. Son clientes que necesitan ayuda y asistencia. Siguiendo la lógica del Análisis Poder Rol, están implicados en partenariados profesionales con diversos proveedores de servicios. La distinción es importante. Mientras el objetivo de una relación consumidor-proveedor consiste en satisfacer de manera rentable lo que quiere el consumidor, una relación profesional-cliente se rige por los valores y las normas de servicios profesionales centrados en atender las necesidades del cliente. Se supone que los consumidores de servicios (*customers*) saben lo que quieren y sus demandas se toman por lo que valen. Se supone que los clientes (*clients*) necesitan ayuda profesional para diagnosticar problemas subyacentes y encontrarles soluciones. En el caso de servicios financiados con dinero público, los clientes no pagan por el servicio suministrado. No existe una relación de intercambio entre ellos y los proveedores de servicios. La relación es una molesta combinación de cliente y subordinado en la que los proveedores de servicios desempeñan los roles de profesionales y administradores, tratando tanto de satisfacer las diversas necesidades del cliente y gestionar un servicio estándar de acuerdo con los derechos legales.

Existe desde luego un partenariado comercial entre el gobierno y los proveedores de servicios. Pero hay que tener en cuenta una dificultad particular. Contratar servicios profesionales es arduo porque las necesidades del cliente no pueden ser definidas con antelación o estar sujetas a procedimientos estándar descendentes debido a que la estructura de las relaciones cliente-profesional tiene una dinámica ascendente. En el caso de servicios para las personas mayores, está claro que existe un fuerte componente profesional en el *mix* de los servicios proporcionados. Comienza a partir de la necesidad de diagnosticar y evaluar las necesidades del cliente y adaptar la provisión de servicios en consecuencia. Pero estas relaciones profesional-cliente están recubiertas de restricciones de políticas administrativas y limitaciones presupuestarias comerciales. La manera en que son gestionadas las tensiones entre estas definiciones dispares de roles y relaciones por las diversas organizaciones está condicionada por los términos en que el gobierno proporciona recursos en su papel de comprador.

Otra complicación en la gestión es que satisfacer las necesidades de clientes específicos requiere una coordinación detallada caso por caso de una serie de servicios interdependientes. Cabe destacar que el gobierno tiene que decidir qué forma de coordinación entre los diferentes proveedores de servicios es la adecuada y quién se ocupará de ella. Cuanto más complejos son los patrones de interdependencia, mayor tendrá que ser la inversión en capacidades de coordinación. Cuando el gobierno en su papel de comprador negocia contratos con varios proveedores de servicios del sector privado, existe un peligro real de que estén subestimadas las capacidades para gestionar la coordinación. En este contexto, la coordinación

es un bien público con el conocido obstáculo de que sea adecuadamente aprovisionada. El peligro de una coordinación inadecuada es especialmente importante cuando, esperando reducir costes, el gobierno trata de fragmentar una tarea entre una serie de proveedores rivales. En tales circunstancias existen incentivos perversos para cada organización implicada –sea cual sea su papel sustancial– para evitar soportar los costes de coordinación. Las razones de este déficit nos son familiares a partir de modelos como el del dilema del prisionero y la lógica de acción colectiva en la que acciones individualmente racionales se combinan para producir resultados colectivamente irracionales.

4.4. Iniciativa de financiación privada

En este apartado se considera brevemente una sección importante del gasto público en el que hay una gran implicación del sector privado y sobre el que en Reino Unido ha habido una considerable controversia sobre si son adecuados los procesos de gestión privada de lo público. Se trata de la Iniciativa de Financiación Privada o *Private Finance Initiative* (PFI), que puede describirse como un programa insignia. Se trata sin duda del programa de externalización más ambicioso y costoso del gobierno británico con un presupuesto de miles de millones de libras implicados. Fue iniciado en 1992 por el gobierno conservador y ampliado por el gobierno laborista a partir de 1997, y continuado por el gobierno de coalición conservador-demócrata liberal después de las elecciones generales de mayo de 2010. La idea clave era que el gobierno podía utilizar competencias y recursos empresariales para aumentar el rendimiento de las inversiones de capital público. Desde el principio, el PFI reflejaba la creencia de que las organizaciones del sector privado están más capacitadas para asumir la gestión de todas las fases de proyectos de inversión de capital, desde la recaudación del dinero, pasando por la creación de los proyectos, hasta el mantenimiento de los activos y la gestión de servicios durante toda su duración. Las empresas tenían las competencias y la motivación para gestionar proyectos de capital de manera más eficiente que el gobierno. Los proyectos PFI son ejemplos de partenariados de comprador público-proveedor privado en los que la responsabilidad de la gestión es básicamente transferida al proveedor privado. Además, existía la creencia de que el gobierno podía librarse de algunos de los riesgos asociados a cualquier inversión de capital en el ámbito de los negocios. Igualmente, se daba por supuesto que cuando obtenían un beneficio el gobierno se beneficiaría de los impuestos sobre futuras corrientes de ingresos. Evidentemente, durante la vida de, por ejemplo, un hospital, el gobierno pagaría por el uso de los activos y el proveedor trataría de obtener un beneficio.

El PFI ha generado controversia en diferentes círculos durante toda su existencia por la manera en que ha conducido a la externalización de proyectos de inversión de capital dentro de un marco de partenariados público-privados. El PFI es un

enfoque sobre la gestión de proyectos de capital para proyectos de infraestructura. El fundamento del PFI es que los programas de inversión de capital podrían llevarse a cabo de manera más efectiva y barata si las empresas proporcionaran financiación y asumieran la responsabilidad de construir instalaciones como carreteras, hospitales, escuelas, etc. y que se siguieran ocupando de hacer funcionar y mantener los edificios y servicios durante períodos de 20 o más años. Hospitales, escuelas y otros proveedores de servicios los utilizarían entonces bajo arriendo.

112

Es fundamental evitar un malentendido común acerca del PFI. Como su nombre indica, está basado en empresas privadas que suministran la financiación inicial a proyectos de capital pero que en definitiva son las que los financian. En último término, es el gobierno quien proporciona la financiación de estos proyectos aunque existen largos períodos de tiempo antes de que haya que pagar la factura y la forma en que se produce el devengo de los costes es enrevesada. Ello se debe a que existía una «agenda oculta». Las reglas del sistema contable del gobierno mantenían que el gasto PFI no apareciera inmediatamente en los libros del gobierno como aumento del gasto. La estructura de la contabilidad pública permitía que el Gobierno pudiera evadir restricciones sobre presupuestos de capital si eran las empresas quienes movilizaban el capital. Desde una perspectiva política existía la ventaja (temporal) de que el gobierno pudiera lanzar proyectos de inversión de capital como construcción de hospitales, escuelas, prisiones, instalaciones y carreteras bajo el paraguas PFI. Se firmaron más de 700 contratos PFI que abarcaban una amplia gama de activos y servicios públicos y hay muchos otros proyectos en los que se está considerando la gestión y financiación PFI.

La realidad de proyectos PFI se encuentra muy alejada del idílico escenario en el que salen ganando el gobierno y las empresas. Se prestó muy poca atención a garantizar que el gobierno tuviera las capacidades de gestionar estos proyectos de capital externalizados. En 2011 la *National Audit Office* (NAO) emitió un informe muy crítico sobre la rentabilidad de los contratos PFI observando que: «...en el actual ambiente de gasto público se están expresando preocupaciones fundadas acerca del continuo coste financiero del PFI para organizaciones públicas como las NHS Trusts (agencias del Servicio Nacional de Salud). Algunos de los argumentos del gobierno para utilizar PFI no han estado basados en análisis sólidos, sino en comparaciones mal fundamentadas y en supuestos no válidos».

En proyectos concretos, se identificaron costes y beneficios y se llegó a la conclusión de que los contratos PFI habían servido a los intereses de las empresas en lugar de proporcionar rentabilidad al gobierno. En una gran serie de proyectos el gobierno carecía de la experiencia y competencias de gestión de contratos para garantizar la rentabilidad del dinero. En muchos casos, las organizaciones públicas fueron incapaces de salvaguardar sus intereses financieros y permitieron a las empresas explotar deficiencias en la gestión de contratos. Uno de los puntos débiles más patentes fue la incapacidad de darse cuenta de que las empresas podían evadir

impuestos de los beneficios de los contratos PFI transfiriendo la propiedad de las empresas implicadas a paraísos fiscales.

Pero había otros puntos débiles generalizados en la gestión de los programas PFI con su incapacidad persistente de reconocer que los beneficios de rentabilidad para el gobierno del programa PFI dependen de las capacidades internas para gestionar funciones externalizadas. Algunos de ellos, en particular la necesidad de un diseño efectivo de contratos, negociación y supervisión, ya han sido examinados. Pero además, la puesta en práctica de contratos PFI ha sufrido la división de responsabilidades entre organizaciones del gobierno donde el gobierno central mantiene el control del diseño de contratos clave y toma las decisiones de negociación de contratos, pero pasa la responsabilidad de pagar las facturas en última instancia a los usuarios de activos tales como las fundaciones del servicio nacional de salud (*hospital trusts*). Dado que ello les impone la obligación legal de dar prioridad a correr con los costes de capital, es inevitable que el servicio a los pacientes se resienta. El gobierno actual ha anunciado que intentará renegociar los términos de algunos de los contratos PFI en los que está claro que las tasas de rendimiento a las empresas son sustancialmente mayores de lo esperado. Además, dado que los tipos de interés han caído en los últimos años, se ha vuelto posible para las empresas refinanciar proyectos e incrementar su rentabilidad del capital o incluso vender proyectos a otras empresas. Más que transferir riesgos a empresas muchos proyectos PFI se han convertido en «gallinas de los huevos de oro» que proporcionan flujos de ingresos seguros durante decenios. En cualquier caso, si una empresa encuentra un contrato no rentable, existen varias maneras de escapar de él y dejar que el usuario encuentre una alternativa.

Lo penoso es que el gobierno casi parece haberse esforzado por hacer la vida más fácil a los contratistas del sector privado y más difícil a sus propias organizaciones para que gestionen estos proyectos de capital. Mientras que el gobierno no ha sabido arreglárselas, las compañías contratistas han formado una asociación voluntaria, un partenariado de consenso para representar sus intereses y negociar con el gobierno para establecer las reglas de procedimiento del juego en el que se llevan a cabo negociaciones sustanciales sobre contratos particulares. Ningún modelo único de Análisis Poder-Rol podría representar adecuadamente esta diversa y gran serie de proyectos de inversión de capital público que abarcan diferentes ámbitos de políticas. El punto general es que el modelo de partenariado comprador-proveedor mutuamente beneficioso es demasiado simplista. No tiene en cuenta la medida en que la gestión exitosa de estos proyectos importantes depende de reforzar las capacidades gubernamentales, en especial las necesarias para gestionar la coordinación entre las diversas organizaciones implicadas.

Las complejidades de la gestión de partenariados en el proceso PFI se aprecian mejor desde la perspectiva de gestión de contratos. En la gestión de contratos los

criterios de evaluación claves se encuentran en las áreas interrelacionadas del diseño, negociación y ejecución de contratos. El diseño de contratos establece el marco de la gobernanza de roles, incentivos y sanciones para la gestión de contratos y asigna las responsabilidades de las organizaciones implicadas. La negociación de contratos es el proceso de acordar y especificar con detalle los términos de cooperación entre las partes contratantes. La ejecución de contratos implica el seguimiento y el mantenimiento de las condiciones para el cumplimiento del contrato así como la supervisión de su funcionamiento real. Estas tres fases de la gestión de contratos son interdependientes: las decisiones que se toman en cada fase tienen implicaciones para las otras. Pero en muchos casos no estaban coordinadas dentro del gobierno. De hecho, a veces estaban deliberadamente separadas y asignadas a diferentes organizaciones que aplicaban diferentes criterios de decisión.

Dado que el gobierno está implicado en muchos contratos PFI, existe potencialmente, un gran campo de acción para aprender de la experiencia. Pero existen pocas pruebas de que se haya hecho un uso adecuado de las oportunidades disponibles. Tanto si se consideran proyectos individuales o el programa PFI como un todo, la prueba es que el gobierno carece de las capacidades necesarias y ha hecho esfuerzos inadecuados para desarrollarlas. Las razones para ello sobrepasan el alcance de este artículo. A menudo, las responsabilidades para diseñar, negociar y ejecutar contratos han sido divididas entre diferentes organizaciones y las decisiones en cada caso se han tomado basándose en criterios dispares con una coordinación inadecuada. En consecuencia, los contratistas del sector privado han resultado mucho más beneficiados por el PFI que el propio gobierno.

5. CONCLUSIONES

Los partenariados público-privados se han convertido en un importante tema de reformas en los últimos años. Estas medidas son ampliamente consideradas como un paso adelante en la mejora de su funcionamiento. La creciente importancia de externalizar funciones y tareas de servicios públicos hace que resulte imperativo que los gobiernos estén bien preparados para gestionar partenariados con otras organizaciones. Los partenariados público-privados son una prometedora vía de reforma porque proporcionan una manera de escapar del estéril debate sobre privatización y ofrecen una variada gama de formas en las que los gobiernos pueden trabajar en cooperación con empresas y otras organizaciones no gubernamentales. Pero los resultados de las reformas de partenariados han sido decepcionantes en la práctica. Aunque han abierto una amplia serie de opciones, no ha sido fácil para los políticos decidir qué forma de partenariado se adapta mejor a circunstancias particulares. Los partenariados no han servido para sus propósitos ya sea por desajustes entre los modelos de partenariado elegidos y las metas de las

políticas o bien porque no se ha hecho lo suficiente para crear capacidades para gestionarlos de manera eficaz.

En una medida importante estos defectos han sido debidos a un exceso de dependencia de la estrategia de reformas de imitación. En aras de la velocidad, los reformadores han buscado basar las reformas en modelos existentes de partenariado que parecían proporcionar respuestas instantáneas a cuestiones organizativas. Las presiones políticas para obtener respuestas rápidas y el deseo de soluciones prefabricadas han favorecido la adopción de, por ejemplo, modelos comprador-proveedor como medio de garantizar un mejor funcionamiento en el suministro de servicios, ahorros por funcionamiento eficiente, reducción de riesgos y responsabilidad. Pero estos esfuerzos han tropezado siempre con las limitaciones de la imitación como estrategia de reforma. Aunque existe una gran variedad de formas diferentes de partenariados público-privados, una estrategia de imitación no proporciona un marco sistemático para evaluarlas y seleccionar la que sea más adecuada. Esto no sería un problema si los partenariados pudieran ser clasificados en una serie de tipos bien definidos. Pero los intentos de construir taxonomías empíricas a menudo tropiezan con el problema de que los casos reales no se ajustan fácilmente a una serie de categorías exhaustivas y mutuamente excluyentes. Además, frente a un desconcertante número de modelos diferentes de partenariado no existen criterios de diagnóstico claros que ayuden a los gestores públicos a decidir cuál es el que mejor se ajusta a las necesidades de una situación particular. Y para remate está el conservadurismo inherente a la imitación. Restringe la gama de opciones de partenariado y asume que la experiencia previa es una solución adecuada a futuros problemas.

Este artículo propone una estrategia de reforma basada en la innovación como alternativa más coherente y eficaz que la imitación. El objetivo es proporcionar a los gestores públicos los medios de diseñar soluciones innovadoras de partenariado. La innovación no procura soluciones instantáneas, pero en cambio, proporciona a los profesionales herramientas conceptuales y principios de diseño que les permiten formular soluciones innovadoras a los problemas emergentes. Por lo tanto, la innovación requiere invertir tiempo y esfuerzo para diagnosticar necesidades, diseñar estructuras de partenariado y desarrollar las capacidades de gestión necesarias para hacer que funcionen de manera efectiva. Y tiene la ventaja de que los reformadores no tienen que limitarse a cortar y pegar adaptaciones de soluciones añejas.

La base para una estrategia de innovación es radicalmente diferente de la imitación. El marco conceptual para la innovación lo proporciona el Análisis Poder-Rol. Las ideas básicas son bastante sencillas pero crean el potencial para diseñar una gran variedad de partenariados. El Análisis Poder-Rol está basado en el concepto teórico de que un pequeño número de principios comunes bien definidos pueden combinarse para producir estructuras de gran variedad y considerable

complejidad. Proporcionan las reglas generadoras que los profesionales innovadores pueden aplicar a la tarea de diseñar sus propios modelos de partenariado y construir las relaciones entre socios que se necesitan para que funcionen en la práctica. Se plantea la hipótesis de que cuatro tipos fundamentales de poder y cuatro pares de roles complementarios sustentan cuatro formas de partenariado: comercial, ejecutivo, profesional y consensuado. Aunque pueden considerarse cada uno por separado, estas cuatro formas elementales de partenariados proporcionan los componentes básicos para generar estructuras de partenariado más complejas. Y las que se encuentran en la práctica tienen más probabilidades de ser combinaciones de dos o más tipos de poder insertados en sus correspondientes pares de roles. El Análisis Poder-Rol también aporta algo importante que pasan por alto o ignoran las reformas basadas en la imitación. Proporciona las herramientas para definir las capacidades de gestión que se necesitan para garantizar que diferentes formas de partenariado funcionen de manera efectiva. Todos los partenariados requieren capacidades para gestionar la interdependencia entre compañeros de rol, pero las formas complejas también exigen capacidades más sofisticadas para la resolución de conflictos y gestionar la coordinación para manejar la interdependencia entre compañeros que desempeñan múltiples roles y están vinculados por diferentes tipos de relaciones de poder. Si hay una generalización que puede hacerse es que, comparada con la imitación, es menos probable que la estrategia de innovación subestime las capacidades que los gobiernos necesitan para gestionar con éxito los partenariados público-privados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CROPPER, S., EBERS, M., HUXHAM Ch., Peter Smith Ring; (Eds.) (2008): *The Oxford Handbook of Interorganizational Relations*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- FERLIE, E., LAWRENCE J. LYNN y POLLITT Ch. (Eds.) (2005): *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- HOLLAND, J. H. (1998): *Emergence*, Addison Wesley.
- KLIJN, E. H. (2005): Networks and Interorganizational Management: Challenging, Steering, Evaluation and the Role of Public Actors in Public Management pp 257-281 in Ferlie, Ewan, lawrence J. Lynn y Pollitt Ch. (Eds.) 2005 *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- LUZI V., LAPENTA A., (2009): *Proposte e prospettive di interventi di cooperazione nel settore sociosanitario di Potosí (Bolivia)*, Report commissioned by the Italian Ministry of Foreign Affairs, General Direction for Development Cooperation.
- MANDELL, M. y KEAST R. (2005): *Voluntary and Community Sector Partnerships; Current Interorganizational Relations and Future Challenges*, 175-202.
- METCALFE, L. (1993): *Public Management: From Imitation to Innovation*, in: Jan Kooiman (ed) 'Modern Governance', London, Sage Publications, London-Newbury Park-New Delhi, 173-189. (Also published in *Australian Journal of Public Administration* Vol. 52, No. 3, September, 269-280.
- 1998: *Accountability and Effectiveness: Designing the Rules of the Accounting Game*; European Institute for Advanced Studies in Management Conference on «Accounting for the New Public Management»; Venice.
- 2000: *Linking Levels of Government: European Integration and Globalisation*, International Review of Administrative Sciences Vol. 66, no.1.
- 2004: *European Policy Management: Future Challenges and the Role of the Commission*, in Public Policy and Administration Vol. 19 No. 3 Pages 77-94.
- METCALFE, L., MISSONI E. and SELBY-SMITH Ch. (2002): *Strengthening Partnerships Between the State, the Private Sector and Civil Society*. Report of the UN Fourth Global Forum on Reinventing Government. Marrakech.
- MISSONI E., CASTELLI V., LAPENTA A., LUZI V., ZANGARI A., (2008): Rapporto di valutazione del *Programma di sostegno allo sviluppo del sistema sociosanitario di Potosí (Bolivia)* Fase III - AID 7240, Report commissioned by the Italian Ministry of Foreign Affairs – General Direction for Development Cooperation.
- OECD (2008): *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Value for Money and Risk Sharing* Paris.
- SKELCHER, Ch. (2005): *Public-Private Partnerships and Hybridity* in Ferlie, Ewan, Lawrence J. Lynn and Christopher Pollitt (Eds.) 2005 «The Oxford Handbook of Public Management», Oxford University Press, Oxford, New York.

Prácticas de mejora e innovación empresarial al servicio de la gestión pública

Los gobiernos, las empresas, y la sociedad están sometidos a una fuerte presión para adaptar sus modelos de gestión, de negocio y las formas de crear riqueza y prosperidad. La innovación, la mejora y la adaptación son fundamentales para garantizar la sostenibilidad. Las empresas vienen trabajando en estos temas desde hace tiempo, lo que les ha permitido desarrollar capacidades de innovación. En el sector público se presentan muchas oportunidades de innovación, pero se necesita acelerar su transformación para garantizar la sostenibilidad del Estado de bienestar. Del sector privado se pueden aprender al menos dos métodos y experiencias de mejora e innovación que pueden ser de aplicación en el sector público: la innovación guiada por prácticas Lean y la innovación guiada por la tecnología de información. En este artículo se describen los fundamentos teóricos de ambas prácticas, su aplicación en el sector privado y público y se desarrollan ciertas recomendaciones metodológicas para su uso en el sector público.

Gobernuak, empresasak eta gizartea presiopean daude, euren kudeaketa-ereduak, negozio-ereduak, eta aberastasuna eta oparotasuna sortzeko moduak egokitzeko. Berrikuntza, hobekuntza eta egoitzapena funtsezkoak dira iraunkortasuna bermatzeko. Sektore pribatuko enpresak aspalditik dabilta gai horietan lan egiten eta, ondorioz, berrikuntzarako ahalmenak etengabe garatzeko aukera izan dute. Sektore publikoan berrikuntza-akera asko daude, baina eraldaketa bizkortu egin behar da ongizatearen estatuaren iraunkortasuna bermatu nahi badugu. Sektore pribatutik bi hobekuntza- eta berrikuntza-praktika ikas ditzakegu gutxienez, praktika horiek dagoeneko arrakasta izan dutela sektore publikoan aplikatzean. Lean praktikek bideratutako berrikuntza eta informazio-teknologiak bideratutako berrikuntza dira praktika horiek, hain zuzen ere. Artikulu honetan bi praktika horien oinarriak deskribatzen dira. Halaber, sektore pribatuan eta publikoan izandako aplikazioa azaltzen da, eta sektore publikoan erabiltzeko zenbait metodologia-gomendio garatzen dira.

Governments, businesses and society in general are under considerable pressure to adapt their management structures, business models and forms of creating wealth and prosperity. Innovation, improvement and adaptation are essential in guaranteeing sustainability. Private sector firms have been working on this for some time, and have thus been able to develop their capacity for innovation gradually. In the public sector there are many opportunities for innovation, but the process of change needs to be accelerated if the sustainability of the welfare state is to be assured. There are at least two improvement and innovation practices learned from the private sector that have already been successfully applied in the public sector: innovation guided by lean practices and innovation guided by information technology. This paper outlines the basics of these two practices and their application in the private and public sectors, and makes a number of methodological recommendations for their use in the public sector.

Índice

1. Introducción
2. Las prácticas de mejora e innovación
3. La innovación guiada por prácticas *Lean*
4. La innovación guiada por la tecnología de información
5. El método
6. Conclusiones

Referencias Bibliográficas

Palabras clave: innovación, mejora, Lean, tecnologías de información.

Keywords: innovation, improvement, Lean, information technology.

N.º de clasificación JEL: H11, O31, O38.

1. INTRODUCCIÓN

Estamos viviendo tiempos de cambio. El mundo parece estar en un momento de discontinuidad, donde la relativa estabilidad de los últimos decenios está siendo conmovida en sus bases. El Estado de bienestar en Europa parece estar quebrándose y el problema del endeudamiento de los estados puede crear una crisis de financiación en cualquier momento. Las empresas menos competitivas desaparecen y los gobiernos menos efectivos caen o se tambalean. Las sociedades en su conjunto están replanteándose muchos de sus fundamentos. Los escenarios parecen particularmente desafiantes. Si se ataca la crisis con medidas de austeridad (como las que anuncia el nuevo gobierno de España), a corto plazo, tendremos recesión, más empresas cerradas y más paro. Según algunos analistas, este período de transición puede durar de tres a cinco años. Esta inestabilidad mundial podría traer conflictos sociales (los «indignados» en Europa), cambios de régimen (la primavera árabe) o al menos sacudidas graves. Todo ello ha llevado a afirmar que «más que una era de cambios, estamos viviendo realmente un cambio de era». (Escudero, 2011).

Una cosa parece estar clara: las empresas y los gobiernos viven actualmente en un entorno dinámico, retador, y pleno de incertidumbre. Ante esta realidad, los directivos, los líderes y los gestores deben desarrollar capacidades de innovación, mejora y adaptación que permitan asegurar la sostenibilidad de los negocios, la sociedad y el bienestar de los individuos. Pero, ¿cómo hacerlo? ¿Cómo se innova y mejora y cómo y cuándo se ven sus resultados? Aunque estas preguntas son válidas para cualquier individuo, son aún más esenciales para los líderes y gestores del gobierno, las autonomías, municipios y las empresas públicas. La sociedad les reclama mayor efectividad y eficiencia y para ello es imperativo cambiar las políticas, las estrategias, los modelos operativos y los modelos de gestión. No podemos permitirnos errores porque las consecuencias no tienen vuelta atrás.

Este artículo pretende describir algunas prácticas y métodos que permitan a los líderes y gestores del sector público español explorar oportunidades e implantar innovaciones y mejoras para alcanzar una mayor efectividad y eficiencia en los procesos internos, en los servicios, las empresas y la sociedad. Estas prácticas y métodos han sido desarrollados en el sector privado, pero ya han sido adoptados con éxito en algunas instituciones públicas en el mundo. La información presentada aquí se apoya en ejemplos reales de ambos sectores. Concretamente, se describen innovaciones o mejoras habilitadas por la filosofía *Lean* de manufactura o por las tecnologías de la información. Al final del texto se presenta un método macro para la aplicación de estas prácticas en el sector público y se dan algunas recomendaciones a ser tomadas en cuenta.

2. LAS PRÁCTICAS DE MEJORA E INNOVACIÓN

Hay diferencias significativas entre mejora e innovación. Mientras que la mejora se refiere normalmente a la práctica de introducir en un proceso u operación cambios o variaciones marginales de manera progresiva e incremental, la innovación es la práctica que busca transformar radical y sustancialmente la manera en que una empresa u organización ejecuta sus operaciones o procesos. La mejora parte de la situación actual de un proceso u operación y, mediante un trabajo continuo realizado normalmente por los operarios (ejecutores) del proceso, se logran mejoras incrementales, focalizadas y de estrecho alcance en el desempeño del proceso. La innovación, por su lado, parte de cero y no se deja influir por la situación actual del proceso u operación. Debido a ello, la innovación implica un cambio o transformación radical de la forma en que se ejecuta la operación y por ello tiene lugar esporádicamente (una vez cada cierto periodo). El éxito de una transformación de este tipo requiere el apoyo y la implicación de la dirección debido al alcance amplio (muchas veces interfuncional o interorganizacional) y al efecto radical sobre todas las dimensiones de la organización: tecnología, procesos, personas, y estructura.

Aunque estas definiciones presentan dos situaciones extremas, en la realidad podemos observar ejemplos de empresas que mezclan ambas prácticas en un único proceso de transformación permitiendo por ejemplo aplicar simultáneamente mejoras incrementales inmediatas (conocidas como *quick wins* o victorias rápidas) y mejoras radicales de más alcance y largo plazo. Por otra parte, y debido a la velocidad con que se suceden los cambios tecnológicos, sociales, políticos y económicos en el mundo actual, es muy difícil hablar de procesos de innovación esporádicos, aunque ellos impliquen el uso de muchos recursos y cambios significativos en la manera de ejecutar la operación. Esto está llevando a muchas organizaciones a la creación de capacidades organizacionales (sobre todo en su capital humano) y métodos que permitan la innovación continua. En un mundo que se mueve a una velocidad trepidante, la capacidad de innovación continua puede suponer la diferencia entre sobrevivir o morir.

Podemos identificar diversos métodos, principios, hipótesis y guías de realización práctica; también podemos reconocer la influencia de diversos autores y firmas de consultoría en el desarrollo de diferentes tendencias y prácticas de transformación, mejora e innovación. En las siguientes secciones se describen dos principios o guías de realización que pretenden ser una muestra de las opciones disponibles para las empresas privadas y del sector público en general: 1) la innovación y mejora guiada por prácticas *lean* y 2) la innovación y mejora guiada por las tecnologías de la información. La primera práctica ha tenido un impacto fundamental en el desarrollo industrial de los últimos 40 años y, más recientemente, se ha utilizado en la innovación y mejora en el sector servicios y en el sector público. La segunda práctica es mucho más amplia en sus áreas y sectores de impacto, incluyendo al individuo y la sociedad y el sector servicios (por ejemplo: banca y telecomunicaciones) como los exponentes más claros de impacto en las empresas. Asimismo, esta práctica también ha influido en operaciones y procesos de algunas instituciones del sector público (por ejemplo: hacienda, municipios y seguridad pública).

3. INNOVACIÓN GUIADA POR PRÁCTICAS LEAN

El término *lean* fue usado por primera vez por el investigador del Massachusetts Institute of Technology (MIT) John Krafcik (1988) para describir el sistema de producción de Toyota. Literalmente, *lean* (*muda*, en japonés) significa «magro, delgado, enjuto» en español; es decir, sin grasa. En la práctica, el término sugiere que, en un sistema de producción, el uso de recursos que no agregan valor al cliente es un «desperdicio» que debe ser eliminado. Según esta premisa, y siguiendo el sistema de producción de Toyota, se conocen siete tipos de desperdicios que deben ser identificados y eliminados de los procesos productivos (ver gráfico nº 1).

**Gráfico nº 1. SIETE TIPOS DE DESPERDICIOS
(SISTEMA DE PRODUCCIÓN DE TOYOTA)**



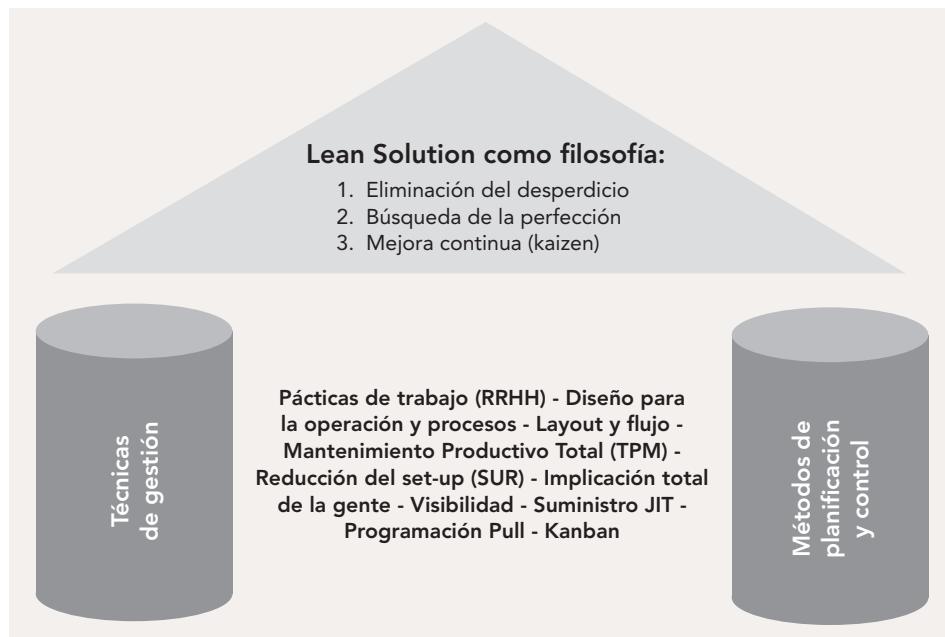
Fuente: Adaptado de Womack y Jones (1996).

A continuación se describen estos siete tipos de desperdicios:

1. Tiempos de espera: Es un desperdicio la espera que puede tener un material o producto para moverse hacia el próximo paso del proceso.
2. Defectos: Es un desperdicio el esfuerzo que debe realizarse para inspeccionar y corregir defectos o errores en el producto o material.
3. Movimientos innecesarios: Es un desperdicio que los operarios o los equipos tengan que moverse o caminar más allá de lo necesario para ejecutar o hacer una actividad o proceso.
4. Inventario innecesario: Es un desperdicio tener materiales, componentes, partes en proceso, o producto terminado en inventario sin ser procesado o despachado.
5. Procesamiento innecesario: Es un desperdicio procesar o manipular un material o producto más allá de lo necesario.
6. Transporte: Es un desperdicio hacer desplazamientos innecesarios de los materiales o productos.
7. Sobreproducción: Es un desperdicio producir productos más allá de lo que es realmente demandado por el cliente.

El impacto de la filosofía *Lean* en manufactura ha sido extraordinario. Empresas de distintos sectores, aunque principalmente en el sector automoción, han visto como la aplicación de las prácticas y principios *Lean* han permitido incrementar la calidad de los productos y, simultáneamente, reducir los costes y los tiempos de producción y entrega. A lo largo de las últimas dos décadas, muchos textos y artículos han sido escritos para reflejar o describir qué es y cómo se implanta un modelo *Lean*. Debido a esta difusión el modelo ha conseguido aplicación directa en empresas del sector servicios (por ejemplo en banca, hospitales, y telecomunicaciones) y en las prácticas más generales de gestión y pensamiento. Esa aplicación se ha reflejado claramente en la jerga del mundo de los negocios y es común entonces oír expresiones tales como *Lean Thinking*, *Lean Service*, *Lean Management*, etc.

Gráfico nº 2. LAS TRES DIMENSIONES DE LA FILOSOFÍA LEAN



Fuente: Adaptado de Slack *et al.* (2007). *Operations Management*.

Uno de los marcos de referencia que trata de recoger todo lo que *Lean* es y significa para el mundo de los negocios y la gestión es el descrito por el profesor Nigel Slack de Warwick Business School. En Slack *et al.* (2007) presentan tres dimensiones de *Lean* (ver gráfico nº 2):

1. *Lean* como una filosofía de gestión que incluye tres premisas: a) eliminación del desperdicio, b) búsqueda de la perfección; y c) mejora continua.

- 124
2. *Lean* como un conjunto de técnicas de gestión que buscan conseguir un flujo continuo y sincronizado del proceso a partir de varias premisas: a) tamaño de lote pequeño, b) reducción de los costes y las barreras que llevan a tamaños de lote grandes, c) sincronización de los flujos con clientes y proveedores; y d) implicación y colaboración entre todas las partes de un proceso, etc.
 3. *Lean* como un conjunto de métodos de planificación y control que van al detalle de la gestión de un proceso y que incluye conceptos tales como: a) programación basada en el sistema *pull* (o tirado), es decir, que la producción depende de la demanda de los clientes; y b) control de la producción basada en el modelo *kanban* (o de tarjeta) que actúa como un sistema de información manual y visual que permite a los operarios identificar cuándo deben producir o parar la producción.

Todas estas prácticas o técnicas actúan de manera integrada ya que no se podrían obtener los resultados esperados si se hicieran de manera individual y separada.

3.1. Aplicaciones en el sector privado

La aplicación de la filosofía *Lean* en el sector privado tiene al sector automoción como su máximo exponente. Este sector ha conseguido a lo largo de muchos años un nivel muy alto de madurez en el uso de esta filosofía. Las mejoras del rendimiento hablan de reducciones de costes de 30% o incrementos del doble en la productividad de los procesos (Womack y Jones, 1996). Toyota, como máximo exponente de la filosofía, presenta además un resultado sorprendente a largo plazo ya que es el único fabricante de coches que se mantiene rentable innovando continuamente y aumentando la cuota de mercado (Bhatia y Drew 2006). El éxito de *Lean* en Toyota y el sector automoción ha llevado a muchos otros sectores (grandes cadenas comerciales, aerolíneas, restauración, telecomunicaciones, bancos, etc.) y cientos de empresas (South West Airlines, Easy Jet, Ikea, Benihana de Tokio, DHL, etc.) a aplicar la filosofía *Lean* en sus procesos y operaciones.

Uno de estos ejemplos es *Deutsche Post DHL* (DPDHL), la reconocida empresa de entregas y logística. DPDHL se embarcó en el año 2007 en un programa global de mejora de procesos basado en la aplicación de las prácticas *Lean*. Este programa fue llamado *First Choice* y ha tenido como objetivo entregar el mejor servicio para llegar a ser y permanecer como la primera elección de sus clientes a escala global. *First Choice* se ha posicionado como uno de los programas habilitadores de la estrategia de la empresa para el año 2015 (crear crecimiento orgánico a través de una muy fuerte lealtad del cliente). Con más de 2.000 proyectos de mejora en total, más de 17.000 empleados formados y más de 100.000 empleados implicados en proyectos de mejora, DPDHL ha podido incrementar los niveles de satisfacción de sus clientes y reducir costes de manera significativa. La aplicación de la filosofía *Lean* en DPDHL durante los últimos cinco años ha creado una cultura de innovación y mejora

continua entre sus empleados y directores que está permitiendo a la empresa cumplir su objetivo de ser la primera elección de sus clientes.

Uno de los ejemplos sobre la aplicación de *Lean* en DPDHL es el del proceso de reclamaciones de facturación relacionados con el precio en *DHL Global Mail USA* (Lorenzo, 2011). El principal factor de las reclamaciones de los clientes debido a errores en las facturas estaba relacionado con la inexactitud en los detalles del precio que eran cargados en el sistema de gestión SAP. Además de los cambios técnicos en el sistema SAP, el equipo de mejora implantó una herramienta Web que permitía a los clientes ver automáticamente sus nuevas tarifas de precio, imprimirlas y reconocer la recepción de las mismas. También, mediante esta herramienta, los clientes podían ver facturas proforma con los detalles de la nueva facturación para asegurarse el 100% de exactitud, antes de que la factura final llegue al cliente. Con estas mejoras, los errores en la facturación se redujeron de más de 10.000 por año a 251, alcanzando un 98% de grado de satisfacción de los clientes.

3.2. Aplicación de la filosofía *Lean* en el sector público

La aplicación de la filosofía *Lean* en el sector público parece ser muy factible y necesaria. En estos días parece haber un consenso en la necesidad de reducir costes en el sector público, pero sin afectar a la calidad del servicio, o incluso dar mejores servicios con menos recursos y presupuestos. Las experiencias de la aplicación de la filosofía *Lean* en el sector privado nos demuestra que es posible romper con el dilema de elegir entre un mejor servicio o menor coste. La práctica ha demostrado en el sector privado que es posible entregar más rápidamente, dar más calidad, ser más fiable y, al mismo tiempo, eliminar el desperdicio y reducir los costes. Ahora bien, para ser capaces de lograr estos resultados, las empresas privadas han dedicado mucho esfuerzo y recursos en formar a su gente y crear una cultura de mejora continua de sus procesos y operaciones. Aquí radica, lo explican Bathia y Drew (2006), el primer obstáculo para la aplicación de *Lean* en el sector público. ¿Podrían los funcionarios reconocer que ellos también forman parte de una red de actores que sirven a los ciudadanos y producen servicios públicos, y que las soluciones no pueden venir sólo del dictado de políticas públicas puesto que requieren de la participación y el compromiso de los empleados públicos en el proceso de transformación? ¿Podrían los diseñadores de políticas públicas entender que cuando se habla de mejoras e innovación se debe tener y permitir una gestión más descentralizada y cercana a los operarios de cada proceso? Algunas experiencias parecen sugerir que sí es posible. En particular, parece que en el sector público británico se están produciendo grandes avances en este sentido.

En un estudio patrocinado por *The Scottish Executive* y realizado por los profesores Radnor y Walley de la Universidad de Warwick (2006), se investigaron ocho casos de implantación de la filosofía *Lean* en instituciones del sector público, inclu-

yendo entre ellas al Servicio Nacional de Salud (*National Health Service-NHS*), ayuntamientos y agencias gubernamentales. Las mejoras conseguidas incluyen reducción en los tiempos de espera y tiempos de procesamiento, mejora de la calidad, e incremento de la satisfacción del personal. Algunos ejemplos específicos incluyen:

- Reducción de los errores de nómina del 75% al 2%.
- Reducción del tiempo de preparación de informes o documentos en el sistema judicial de 77 días a 6 días.
- Reducción del tiempo promedio para la primera cita en el NHS de 23 días a 12 días.
- Reducción del 48% del tiempo que lleva el tratamiento de un paciente.

En otro estudio llevado a cabo por la Universidad de Cardiff para la Oficina de Auditoría de Gales, el profesor Zokaei y sus colegas (Zokaei *et. al.*, 2010) describen detalladamente como la aplicación de la filosofía *Lean* permitió a tres instituciones públicas mejorar el servicio a sus clientes y reducir costes operativos. Uno de los casos se refiere al servicio de otorgamiento y entrega de ayudas para el desarrollo de adaptaciones en casas privadas donde viven personas discapacitadas, en el condado de Neath Port Talbot. Uno de los principales retos en este servicio era el incremento significativo de la demanda de servicios que había creado una lista de espera de 450 casos. El reto era aún más espectacular si se tomaba en cuenta el incremento, según las estadísticas, del porcentaje de la población que tiende a tener una discapacidad de largo plazo. Esto puede ser un factor común en muchos procesos de instituciones de servicio social en Europa si se tiene en cuenta que la población de la tercera edad es mucho mayor cada año y los servicios no incrementan su capacidad de manera proporcional. Los indicadores nacionales colocaban a Neath Port Talbot en el puesto 21 de 22 en relación al tiempo promedio de entrega del servicio. Para el equipo de mejora que trabajó en este servicio su objetivo principal fue la creación de una mayor capacidad mediante el incremento de la eficiencia.

Al seguir el método *Lean*, el equipo estableció el propósito de la mejora bajo una perspectiva del cliente final, y no basado en los objetivos de presupuesto o funcionales de la institución. Esto significó un cambio radical en el paradigma de gestión de la institución. La definición del propósito de mejora desde la perspectiva del cliente fue: «proporcionarme la ayuda correcta, cuando yo la necesite, para maximizar mi independencia». Esta definición permitió al equipo identificar los pasos del proceso que más valor agregaban al cliente: 1) obtener la información para encontrar la ayuda correcta y 2) tener el trabajo realizado cuando éste era necesario. Durante el análisis y la mejora de este proceso, el equipo se dio cuenta que la no satisfacción del servicio, cuando éste era necesario, estaba dando lugar a costes adicionales para el condado, pues creaba la necesidad de enviar a las personas discapacitadas a un centro de asistencia o residencia de mayores, que en el cómputo final significaba gastar mucho más dinero para el gobierno local.

Así, los resultados del proceso de mejora en este servicio fueron muy significativos:

- El tiempo promedio del proceso pasó de 675 días (435 eran de espera y 240 de instalación) a 64 días.
- Los pasos para la entrega del servicio bajaron de 291 a 34.
- Los costes de entrega del servicio (coste de personal) bajaron de casi 500 libras por persona a 319 libras.

En Alemania también se han tenido resultados positivos de la aplicación de la filosofía *Lean* en el sector público (Bhatia y Drew, 2006). En particular, el gobierno del estado de Berlín ha logrado mejoras de eficiencia en sus procesos mediante la reducción de los recursos requeridos para la prestación de un servicio. El gobierno ha podido hacer esto sin la necesidad de despedir personal, lo que está prohibido por ley. La mejora definió un esquema bastante innovador al crear fondos comunes de recursos donde son ubicados recursos excedentes de otras áreas. Los recursos asignados a estos fondos comunes pueden ser seleccionados para otras tareas según la necesidad de los procesos o funciones del gobierno.

La aplicación de *Lean* en el sector privado ha supuesto grandes cambios de la cultura organizacional en las empresas pero ha requerido muchos años. Es, sin duda, un proceso a largo plazo. Parece lógico pensar que la aplicación de *Lean* en el sector público requeriría más tiempo y esfuerzo. Para tener éxito en la aplicación se requiere: a) un cambio de concepción del servicio público que incluya una nueva perspectiva de medición de la satisfacción del cliente, b) el diseño de procesos guiados por redes de diferentes actores, c) un alto nivel de coordinación e integración entre estos actores, y d) la implantación de un sistema de medición de resultados y objetivos que promueva la calidad de servicio, y la mejora de la eficiencia.

4. LA INNOVACIÓN GUIADA POR LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

En las últimas dos décadas hemos sido testigos del efecto de los sistemas y las tecnologías de información en la gestión de las empresas. Las tecnologías de la información han sido un habilitador clave para la transformación de modelos de negocio, el rediseño de procesos, la reducción de costes, la construcción de redes de empresas y la mejora de los servicios a los clientes. Una parte muy importante de la investigación en esta área del conocimiento se ha centrado en la medición del valor que las tecnologías de la información crean en las empresas y en cómo las empresas desarrollan capacidades internas para explotar al máximo el potencial de dichas tecnologías. Uno de los aprendizajes, a lo largo de todos estos años, es que el valor de las tecnologías de la información se manifiesta de muchas maneras (Kohli y Grover, 2008). En un artículo pionero, Thomas Davenport y James Short (1990) presenta-

ron un primer marco de referencia sobre las formas en que las tecnologías de la información agregan valor o influyen positivamente en el negocio. Davenport y Short describieron esas capacidades mediante nueve categorías:

- a) Capacidad transaccional: para transformar procesos poco estructurados en transacciones estandarizadas.
- b) Capacidad geográfica: para transmitir información con rapidez y facilidad a través de grandes distancias, haciendo que los procesos sean independientes de los lugares.
- c) Capacidad de automatización: para reducir o eliminar el trabajo manual por medio de procesos más automatizados.
- d) Capacidad analítica: para introducir algoritmos o técnicas analíticas en la gestión y ejecución de los procesos.
- e) Capacidad de información: para suministrar grandes cantidades de datos e información para ser utilizados en la gestión y ejecución de un proceso.
- f) Capacidad de efecto en la secuencia: para cambiar la secuencia de las actividades en un proceso, eliminando algunas partes o haciendo que algunas se ejecuten simultáneamente.
- g) Capacidad de gestión del conocimiento: para capturar, difundir y compartir conocimiento y experiencia entre los actores o participantes en un proceso.
- h) Capacidad de seguimiento: para hacer seguimiento detallado al estatus de las tareas, las entradas o las salidas de un proceso.
- i) Capacidad de desintermediación: para conectar dos partes de un proceso que, en otras circunstancias, necesitarían de una tercera parte o actividad como intermediario de la relación.

Un segundo aprendizaje está asociado a cómo las empresas generan valor basándose en las tecnologías de la información. Las empresas han aprendido que la creación de valor no es inmediata y que, para poder sacar provecho al potencial de las tecnologías de la información se requiere constancia a lo largo de varios años y atravesar diferentes fases. Cooper y Zmud (1990) describen este proceso en seis fases:

1. Iniciación. La empresa investiga e identifica problemas u oportunidades de mejora en sus procesos y, asimismo, investiga e identifica posibles tecnologías de información que podrían solucionar esos problemas. El resultado final de esta fase es la selección de las tecnologías de la información más apropiadas para resolver el reto planteado.

2. Adopción. La empresa consigue el soporte de la organización para la implantación de la tecnología seleccionada. El resultado de esta fase es la decisión concertada de la organización para dedicar recursos y esfuerzos en la implantación de la tecnología.
3. Adaptación. La tecnología es desarrollada, instalada y mantenida con el resultado de su disponibilidad para ser usada dentro de la organización.
4. Aceptación. Se induce y promueve a los miembros de la organización a usar la tecnología. El resultado de esta fase es el empleo o uso de la tecnología en el trabajo y las actividades de la organización.
5. Automatización. Se promueve el uso de la tecnología como una actividad normal dentro de la empresa. La tecnología ya forma parte de cómo ejecuta sus procesos la empresa y ya no es percibida como algo que está fuera de lo ordinario, sino que es un soporte normal de la actividad de la empresa.
6. Optimización-Infusión. La empresa incrementa su efectividad debido al uso sofisticado de la tecnología de información. Éste se integra y extiende en todas sus actividades y niveles y se logran así mejoras de aplicación y uso en el ambiente de trabajo. Se puede decir que la tecnología de información se usa a su potencial óptimo.

Basado en este y otros marcos de referencia, Lorenzo *et. al.* (2009, 2011) proponen un modelo progresivo de uso y aprovechamiento de las capacidades de la tecnología de la información. En un estudio longitudinal llevado a cabo a lo largo de diez años, se constata que las empresas que han podido sacar mayor provecho a la inversión en tecnologías de la información son aquellas que, además de instalar e implantar la tecnología, han dedicado suficiente tiempo y esfuerzo a las fases posteriores a la implantación, es decir, de acuerdo con el modelo de Cooper y Zmud, a la fase de infusión. Paradójicamente, las empresas dedican muchos recursos y dinero a la implantación de la tecnología, para después reducir (por no decir que los eliminan) los recursos que dedican al proceso de difusión, uso, y aprovechamiento máximo de la tecnología. De acuerdo con este modelo, las empresas que crean más valor desarrollan tres procesos emergentes de aprendizaje y dominio de la tecnología: difusión, crecimiento y adaptación.

- Difusión. La implantación del sistema o una nueva funcionalidad del sistema en nuevas áreas, funciones o procesos de la empresa. También puede referirse a la extensión del uso de una funcionalidad ya implantada, en un área de la empresa, hacia una nueva área. Este proceso de difusión sigue un modelo iterativo y virtuoso donde la implantación y el uso progresivo del sistema a lo largo de la organización se van expandiendo continuamente. Más allá de los elementos duros de la gestión de nuevos proyectos de implantación en diversas áreas de la empresa, la organización, por medio de sus empleados

(usuarios), va aprendiendo, generando conocimiento y compartiendo ese conocimiento a través de toda la organización.

- **Crecimiento.** A la vez que el proceso de difusión, las empresas con más éxito van desarrollando usos más sofisticados de la tecnología implantada gracias a un mayor conocimiento de la misma mediante un aprendizaje por uso (*learning by doing*). Las empresas siguen un proceso progresivo de dominio de las bondades o capacidades de la tecnología siguiendo un modelo de escalera de madurez. Según este modelo, las empresas explotan primero las capacidades operativas de los sistemas (automatización de las transacciones y soporte a la toma de decisiones). Posteriormente, logran desarrollar las capacidades de efectividad de los sistemas (mejor coordinación entre las áreas y mejor servicio al cliente). Finalmente, las empresas alcanzan el máximo de aprovechamiento cuando desarrollan la capacidad de inteligencia (seguimiento del desempeño y automatización de la gestión de procesos). Todo este proceso de crecimiento en el dominio de la tecnología de información puede durar más de cinco años.
- **Adaptación.** En un ambiente de negocios cargado de incertidumbre y cambios constantes, las empresas más competitivas desarrollan capacidades de adaptación de sus procesos y sus sistemas y tecnologías de la información. Por ejemplo, cambios en el modelo de negocio de una empresa desde un enfoque centralizado a otro más descentralizado traerá o implicará cambios en la configuración de las aplicaciones para permitir a los usuarios aplicar sus decisiones más descentralizadas en los procesos de negocio.

Detrás de estos tres procesos de despliegue de la tecnología de información a lo largo de toda una empresa se desarrollan un conjunto de capacidades organizacionales que permiten asimilar y dominar la tecnología para explotar su máximo potencial. Estas capacidades incluyen un adecuado equilibrio entre implantación de proyectos y procesos de aprendizaje, formación tradicional y aprendizaje en red, implantación de la tecnología y uso extensivo, trabajo en equipo y aprendizaje guiado por redes internas de empleados y usuarios (Lorenzo *et al.*, 2009, 2011).

En particular, es oportuno describir el nuevo papel de los equipos en procesos de innovación guiados por las tecnologías de la información. No hay duda de que el trabajo en equipo es un factor crítico de éxito en cualquier proyecto de implantación. Normalmente estos equipos están formados por usuarios funcionales, consultores y miembros del departamento tecnológico. Entre sus responsabilidades se encuentran el diseño o rediseño de los procesos, la configuración o parametrización de la tecnología, y la formación de las personas. Sin embargo, y como ya se ha comentado, en muchos proyectos de implantación de tecnología de información se comete el error de desarmar al equipo de implantación una vez que el sistema ya ha sido instalado. Esto es un error que puede devenir letal para el proceso de innovación. El verdadero proyecto de

innovación y transformación comienza después que el sistema ha sido instalado. Es decir, cuando está listo para ser usado por los empleados y la organización. Es allí donde comienza realmente el cambio de cultura organizacional y el desarrollo de las capacidades internas para sacar el máximo provecho a la tecnología implantada. En las empresas investigadas en el estudio de *Long Conversation* se observó cómo los equipos de implantación se transformaron, después de ésta, en equipos de aprendizaje e intercambio de conocimiento que permitió explotar el potencial de la tecnología y cambiar los modelos de comportamiento. De hecho, el equipo evolucionó hacia un concepto de red social formado por los usuarios funcionales y la dirección de la empresa. Esta idea de redes sociales como mecanismos de aprendizaje organizativo defendido por teóricos de la gestión del cambio tales como Mohrman *et. al.* (2003). Mohrman y sus colegas afirman que nuevos comportamientos y esquemas de trabajo son catalizados a través de redes que están orientadas al cambio y donde los participantes de la red hablan y discuten sobre la mejor manera de hacer y ejecutar sus trabajos en el nuevo contexto de procesos y tecnología implantadas. En la medida en que se comparten situaciones y problemas en equipo, se aprende colectivamente cómo aprovechar y explotar mejor la nueva tecnología, qué ajustes pueden ser hechos y qué nuevas mejoras se pueden seguir implantando.

4.1. Aplicaciones en el sector privado

Un caso muy interesante del uso de las tecnologías de la información para transformar los procesos y el modelo de negocio es la aplicación del *e-procurement* en los procesos de aprovisionamiento de la empresa Ericsson (Lorenzo y Diaz, 2008). Además, este caso permite observar cómo las tecnologías de la información proporcionan capacidad de flexibilidad a las empresas para adaptarse rápidamente a los cambios del entorno. En 1999, Ericsson España comenzó un proceso de implantación de *e-procurement* para mejorar el control del proceso de compras de materiales y servicios indirectos y, asimismo, agilizar el proceso para prestar un mejor servicio a las unidades de negocio. En aquel momento, la subsidiaria española de Ericsson estaba pasando por un auge del mercado de teléfonos móviles y todos los procesos de entrega trabajaban a una gran velocidad, mientras que los procesos del *back-office* (por ejemplo, compras) estaban siendo incapaces de sincronizarse a la misma velocidad. La implantación del *e-procurement* permitió crear un proceso de compras capaz de entregar a mayor velocidad las demandas internas de los procesos de servicio (a través de la automatización), cumpliendo los estándares y políticas de compra (mayor control), y con un menor coste (el coste de transacción del proceso bajo de 114 Euros a 14 Euros). Bajo esta perspectiva, la tecnología de la información fue capaz de romper el dilema rapidez, control y coste. La empresa fue capaz de entregar a mayor rapidez, bajo un mejor control y a costes más bajos.

En el año 2001, el sector de las telecomunicaciones comenzó a desacelerarse y la empresa comenzó a perder dinero por primera vez en su historia. Para contrarrestar

esta situación Ericsson comenzó un proceso de reestructuración en Europa para crear centros de servicios compartidos para ciertas funciones y procesos. Por ejemplo, entre Portugal y España se decidió crear un proceso común y único para las compras de materiales indirectos. El proceso fue llamado *purchase-to-pay* y tomó como base para su diseño el uso de la herramienta *e-procurement* previamente implantada en España. Esta herramienta fue lo suficientemente flexible para adaptarse a las nuevas exigencias de la empresa y crear un proceso de gestión más centralizado, manteniendo el proceso de entregas de los materiales de manera descentralizada. Esta transformación significó para Ericsson España la pérdida de independencia en el diseño y la ejecución de parte de sus procesos del *back-office* y significó para la corporación mayor transparencia y control de los gastos. En total se consiguió una reducción de los costes del proceso en un 30% adicional a lo ya conseguido en la primera implantación.

Durante los años 2002 y 2003, las pérdidas globales de Ericsson fueron muy grandes y las compañías del sector redujeron sus inversiones de manera drástica. Ante esta situación, la corporación decidió implantar un proceso global y centralizado para las compras de materiales indirectos. Para ello, la tecnología de información fue nuevamente adaptada en las empresas subsidiarias donde ya estaba implantada y difundida al resto de subsidiarias a escala mundial. Se externalizó parte del proceso a un portal de compras y se desarrolló el concepto de proveedores globales que permitió una reducción significativa de los precios de los materiales al ofrecer mayor volumen a pocos proveedores. Por supuesto, la corporación no solo trabajó en este proceso y entre sus planes y acciones estuvieron otras buenas prácticas tales como deslocalización de factorías, externalización de muchos procesos, y alianzas estratégicas en ciertos negocios.

En este caso vemos claramente cómo la empresa fue capaz de sacar mucho valor al uso de las tecnologías de la información (*e-procurement*) mediante los tres procesos emergentes de aprendizaje: difusión, crecimiento, y adaptación.

4.2. Aplicación de la innovación guiada por la tecnología de información en el sector público

Varios informes indican que las instituciones del sector público, en muchos países del mundo, han estado implantando tecnologías de la información para mejorar la calidad de servicio a los ciudadanos y empresas, y para reducir sus costes operativos. Aplicaciones tipo ERP (*Enterprise Resource Planning*), tales como SAP y Oracle, han sido implantadas en las funciones administrativas, de finanzas y compras en muchas empresas públicas, ayuntamientos y sedes centrales de gobierno. También se pueden observar muchas aplicaciones basadas en Internet tales como el *e-government* (*electronic government*). El *e-government* se refiere al uso de las tecnologías de información para proporcionar y mejorar los servicios y trans-

sacciones que tiene la Administración pública con los ciudadanos, empresas y otras instituciones del gobierno. El *e-government* ha sido una prioridad para la Unión Europea y sus países en la última década. Una muestra de ello es que en la última clasificación del desarrollo de *e-government* en el mundo, publicado por las Naciones Unidas, seis países europeos aparecen entre los diez primeros del mundo. Entre ellos, España se ubica en la 9^a posición (United Nations, 2010). Uno de los factores principales en el desarrollo del *e-government* en España ha sido la adopción de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a la Administración pública que entró en vigencia en el 2007 y que le obligaba a cumplirla desde el 1 de enero de 2009.

Los proyectos de *e-government* presentan diferentes objetivos y estrategias de desarrollo. De acuerdo a Balutis (2001), existen cuatro tipos de relaciones entre el gobierno y los actores a los que atiende. Así, tenemos:

- *Government to Business* (G2B)
- *Government to Citizen* (GTC)
- *Government to Employees* (G2E)
- *Government to Government* (G2G)

De entre estos tipos de relaciones, Baluti encontró que los proyectos de *e-government* evolucionan a través de cuatro fases:

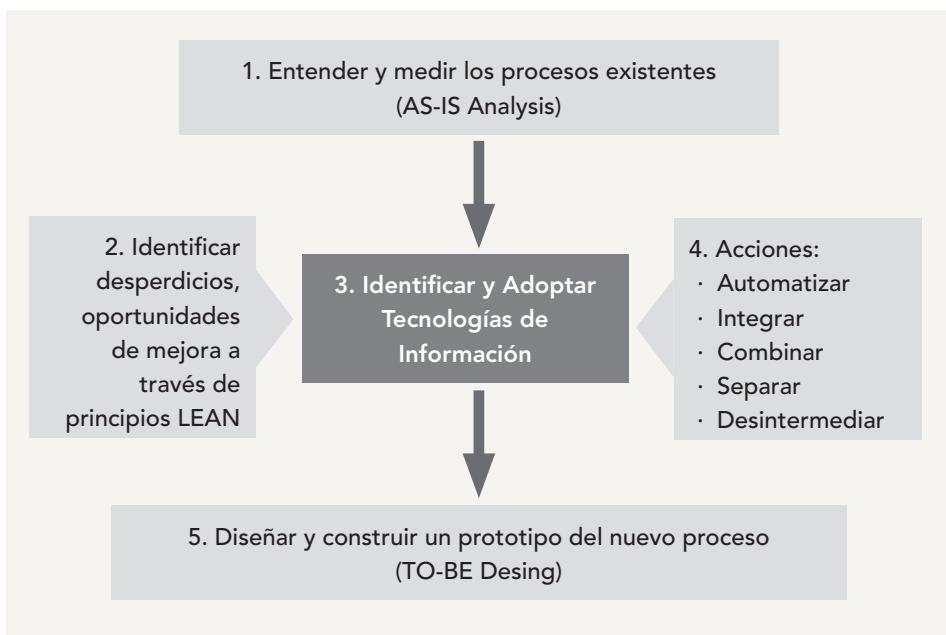
- Fase 1^a: Diseminación de información a los clientes (ciudadanos, empresas, empleados u otras instituciones de la Administración).
- Fase 2^a: Entrega de formatos o plantillas.
- Fase 3^a: Transacciones electrónicas, por ejemplo el pago de impuestos.
- Fase 4^a: Transformación del gobierno. Es decir, iniciativas que cambian la estructura del gobierno para prestar servicios públicos.

Aunque se ha avanzado mucho en las tres primeras fases, se tiene la percepción general de que queda mucho recorrido por hacer en la fase cuarta. Según Kawalek y Wastall (2005), existe una perspectiva limitada del *e-government* ya que esta herramienta es vista como una manera que tienen los ciudadanos para acceder a los servicios, en vez de ser vista como una manera de repensar y redefinir a los servicios en sí mismos. Uno de los retos en la implantación de *e-government* es definir los objetivos cuantitativos y cualitativos de la implantación. Es decir, si solamente se trata de un cambio incremental habilitado por la tecnología o si se puede usar para producir un cambio radical en la organización y la estructura de la Administración pública. Esto último podría permitir el rediseño de un sector público más moderno que cumpliera con los objetivos de economía y de eficiencia.

5. EL MÉTODO

Los procesos de mejora e innovación tienen mucho de arte y creatividad, pero asimismo deben ser estructurados de tal manera que el proceso pueda ser desplegado a lo largo de una organización y facilite el proceso de aprendizaje y su puesta en práctica. Tal y como se ha comentado anteriormente existen muchos métodos y maneras de aplicar la práctica de mejora e innovación. En esta sección se presenta un método macro que reúne o resume las principales ideas presentadas en este artículo (ver gráfico nº 3).

Gráfico nº 3. LA INNOVACIÓN Y LA MEJORA: EL MÉTODO MACRO



Fuente: Adaptado de Davenport y Short (1990), Kawalek y Wastall (2005), Lorenzo y Díaz (2008).

En este método genérico y macro se observan cinco elementos. Primero, las organizaciones deben conocer cómo funcionan sus procesos actuales y deberían conocer cuál es el desempeño actual de esos procesos. Obviamente, cada empleado conoce cómo se ejecutan sus actividades, pero lo que se observa en la práctica es que muchas veces no hay una buena integración entre los diferentes departamentos de una organización y no se sabe cómo se conectan las actividades de unos y otros. De ahí la importancia de documentar todas las actividades y, en particular, las interconexiones entre los departamentos o unidades organizativas. Es en estas interconexiones donde muchas veces se consiguen las mejores oportunidades de innovación. Así mismo, se debe identificar cómo medir el éxito de cada proceso (por

ejemplo: calidad, plazos, costes, etc.). Esto es fundamental para medir el éxito del proceso de mejora o innovación. Es decir, una vez que se implante la mejora o innovación, ¿cuánto ha mejorado la ejecución del proceso? De hecho, es en este momento cuando hay que definir cuál es el nuevo nivel de rendimiento deseado. La recomendación aquí es definir objetivos de resultados retadores.

Una vez que se comprende cómo funciona el proceso, qué nivel de resultados posee y cuál es el nuevo objetivo, se pasa a las actividades de análisis, mejora e innovación, que están reflejadas en las actividades 2, 3 y 4 del método aquí recomendado. Teniendo en cuenta las lecciones de los principios *Lean* se sugiere, en el paso 2, la identificación de oportunidades de mejora (desperdicios) en el proceso. Seguidamente, y siguiendo las recomendaciones de Davenport y Short, se deben identificar tecnologías de información que permitan atacar esas oportunidades de mejora. El resultado de esta selección y aplicación de las tecnologías de la información permitirá alcanzar ciertas acciones (actividad 4) en el proceso que está siendo intervenido. Dependiendo del grado de cambio de esas acciones, se podría hablar de proceso de mejora o de innovación radical. Por ejemplo, la automatización de un proceso puede ser considerada una mejora incremental porque el cambio se construye sobre el proceso actual. La desintermediación de un proceso podría ser considerada una innovación cuando su aplicación produce un cambio radical en el modelo de negocio, de organización o de servicio. Los modelos de venta directa a los clientes sin pasar por intermediarios (venta de entradas de conciertos o billetes de líneas aéreas) fueron cambios significativos en los modelos de servicio ya hace más de una década. Finalmente, se construye o diseña el nuevo modelo del proceso de tal manera que refleje las mejoras o cambios habilitados por la tecnología seleccionada. En esta etapa terminaría el diseño y se estaría preparado para comenzar el proceso de implantación.

Al revisar la aplicación de éste método al sector público, es importante destacar dos recomendaciones de los profesores Kawalek y Wastall (2005). Sugieren que los métodos de mejora e innovación para el sector público deberían ser coherentes con la cultura de la toma de decisiones colegiadas y participativas. Es decir, el proceso de análisis, mejora, innovación y diseño final del nuevo proceso debe incluir e implicar a todos los afectados en el proceso de cambio. Aunque esto es también válido en el sector privado, en el sector público es imprescindible para garantizar que todos los actores políticos de arriba abajo apoyan y garantizan la perduración del nuevo proceso. Sin embargo, la parte negativa de ese alto grado de participación es que en los casos estudiados por Kawalek y Wastall se observó que los proyectos seleccionados se alinearon con las propuestas más conservadoras de las posibles alternativas. Las ideas más innovadoras y radicales fueron dejadas al margen. El método democrático participativo es indudablemente bueno porque permite generar ideas, pero desgraciadamente tiende a que se seleccionen las propuestas más conservadoras. En segundo lugar, recomiendan que los métodos utilizados en el sector público tengan un mínimo de procedimientos y estructuras para que puedan ser adaptadas a las circunstancias de cada proyecto.

6. CONCLUSIONES

136 Las nuevas dinámicas del entorno global han puesto en jaque a empresas y gobiernos. En el mundo occidental y de las economías más desarrolladas, el ser más innovadores y capaces de afrontar los desafíos de manera creativa y efectiva es una cuestión de supervivencia. Los gobiernos y sus distintos niveles administrativos parecen ir retrasados en este sentido, lo que es muy preocupante porque la demanda de cambios y ajustes es inmediata. Los líderes y gestores del sector público deben encarar estos retos considerando las consecuencias a largo plazo. A corto plazo, ya se han definido políticas y se han tomado decisiones para reducir el déficit y el endeudamiento. Sin embargo, es necesario crear capacidades en el sector público para responder con mayor rapidez a los cambios del entorno y ser más innovadores y más eficientes en la prestación de los servicios públicos. Las experiencias en el sector privado de prácticas como la filosofía *Lean* o el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información nos confirman que es posible hacerlo. Basta con adaptar esas prácticas al sector público para poder recibir los beneficios de la innovación y la mejora continua.

¿Podrían los empleados públicos y los funcionarios reconocer que ellos también forman parte de un «proceso de transformación» y una «red de actores» que presta servicios a los ciudadanos y que las soluciones no pueden venir sólo del dictado de políticas públicas y que requieren de la participación y el compromiso de los empleados y ejecutores? ¿Podrían los diseñadores de políticas públicas entender que cuando se habla de mejoras e innovación se debe tener y permitir una gestión más descentralizada y cercana a los operarios de cada proceso? Indudablemente. Ello implica un proceso de cambio «organizacional y cultural» en el seno de las instituciones públicas. El éxito en su aplicación requiere un cambio de paradigma en la concepción del servicio público que incluya una perspectiva nueva de medición de la satisfacción del cliente, el diseño de procesos guiados por redes de diferentes actores, un alto nivel de coordinación e integración entre estos actores, y la implantación de un sistema de medición de resultados que promueva la calidad de servicio y la mejora de la eficiencia. También es necesario desarrollar métodos adaptados a las características del sector. Estos métodos deben combinar elementos participativos descentralizados con elementos decisoriales y de control más centralizados. Es decir, una mejor coordinación e integración entre los actores de una red de servicios que debe combinar lo mejor de la descentralización (participación e implicación) con lo mejor de la centralización (control y gobernanza). También deben ser adaptables continuamente a las situaciones de cada entidad del sector. Todo ello implica una mejor selección del personal basado en elementos o capacidades de innovación y mejora, por una formación y desarrollo de competencias en todos los frentes y por la creación de unidades de ejecución y gestión del conocimiento que permita sacar provecho a las experiencias de las diferentes instituciones. Todo esto parece in-

viable, pero lo que está claro es que no podemos quedarnos como estamos y de ahí la necesidad de abrir un debate y comenzar los cambios. Este artículo es solo una pequeña aportación a ese debate.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALUTIS, A.P. (2001): «E-government strategy 2001, Part 2. Evolving strategies for action», *The Public Manager*, 30 (2), 41-45.
- BHATIA, N., y J. DREW. (2006): «Applying Lean Production to the Public Sector», *The McKinsey Quarterly*, June.
- CHEN, A., PAN, S., ZHANG, J., WEI J. y ZHU, S. (2009): «Managing e-government implementation in China: a process perspective», *Information & Management*, 46, 203-212.
- COOPER, R. y ZMUD, R. (1990): «Information Technology Implementation Research: A Technological Diffusion Approach», *Management Science*, (36:2), 123-138.
- DAVENPORT, T. y SHORT, J. (1990): «The new industrial engineering: Information Technology & Business Process Redesign», *Sloan Management Review*, Summer.
- ESCUDERO, M. (2011): «Trazos de una realidad global desconcertada», *El País*, Septiembre 1.
- KAWALEK, P., y WASTALL, D. (2005): «Pursuing Radical Transformation in Information Age Government: Case Studies Using the SPRINT Methodology», *Journal of Global Information Management*, Jan-Mar, 13, 1.
- KOHLI, R. y GROVER, V. (2008): «Business Value of IT: An Essay for Expanding Research Directions to Keep Up With the Times», *Journal of the Association for Information Systems*, 9(1), 23-29.
- KRAFCIK, J. F. (1988): «Triumph of the lean production system», *Sloan Management Review*, 30(1), 41-51.
- LORENZO, O. (2011): «DHL Supply Chain: Process Improvement in the Netherlands», *IE Case Collection*, DOI-139-I.
- LORENZO, O. y DÍAZ, A. (2008): «Enterprise Systems as an Enabler of Fast-Paced Change: The Case of Global B2B Procurement in Ericsson», en C. Ferran and R. Salim, (ed), *Enterprise Resource Planning for Global Economies: Managerial Issues and Challenges*, Hershey, PA: Information Science Reference.
- LORENZO, O., KAWALEK, P., GONZÁLEZ, G., y RAMDANI, B. (2011): *The Long Conversation: Maximizing Business Value from information Technology Investment*: Palgrave Macmillan, UK.
- LORENZO, O., KAWALEK, P., y RAMDANI, B. (2009): «The Long Conversation: Learning How to Mater Enterprise Systems». *California Management Review*: Vol. 52, No. 1, 140-166.
- MOHRMAN, S., TENKASI, R., and MOHRMAN, A (2003): «The Role of Networks in Fundamental Organizational Change. A Grounded Analysis», *The Journal of Applied Behavioral Science*, (39:3), 301-323.
- RADNOR, Z. y WALLEY, P. (2006): «Can the public sector become lean?» *Warwick Business School news*.
- SLACK, N., CHAMBERS, S. y R. JOHNSTON (2007): *Operations Management*. FT Prentice Hall, UK.
- UNITED NATIONS (2010): E-government Survey 2010. Report.
- WOMACK, J. y JONES, D (1996): *Lean Thinking*, Simon and Schuster, New York.
- WOMACK, J., JONES, D. y ROOS, D (1992): *The Machine That Changed the World*, Harper Perennial, USA.
- ZOKAEI, K., ELIAS, S., O'DONOVAN, B., SAMUEL, D., EVANS, B. y J. GOODFELLOW (2010): *Report for the Wales Audit Office. Lean and Systems Thinking in the Public Sector in Wales*, Lean Enterprise Research Centre, Cardiff University, UK.

Evaluación y gestión pública innovadora

El propósito de este trabajo es mostrar el papel de la evaluación para una gestión pública innovadora en un contexto de alta incertidumbre, en contraste con el contexto de baja incertidumbre e innovación limitada implícito en la «Nueva Gestión Pública». El artículo sostiene que en lugar de tratar de prever los procesos turbulentos que desemboca en situaciones altamente complejas, es conveniente aumentar la capacidad de adaptación de la gestión pública y que la evaluación antes, durante y después de las innovaciones introducidas puede desempeñar un papel crucial en una gestión pública innovadora.

Lan honen helburua da ziurgabetasun handiko testuinguruaren kudeaketa publiko berritzalea egiteko ebaluazioak duen zeregina azaltzea, «Kudeaketa Publiko Berrian» implizitua den berrikuntza mugatuarekin eta ziurgabetasun gutxiko testuinguruarekin alderatuz. Artikuluak dio egoera oso konplexuak eragiten dituzten prozesu nahasiak aurreikusten saiatu beharrean, kome-nigarria dela kudeaketa publikoaren egokitzapen ahalmena handitzea, eta ebaluazioak, egindako berrikuntzen aurretik, bitartean eta ondoren, zeregin erabakigarria izan dezakeela kudeaketa publiko berritzaleari begira.

This paper sets out to show the role of assessment in innovative public-sector management in the context of great uncertainty and limited innovation implicit in the «New Public-Sector Management». It argues that instead of trying to anticipate the processes that lead to turbulence (processes which cannot be anticipated) it is preferable to increase the capabilities of public-sector management, and that assessment before, during and after the introduction of innovations can play a crucial role.

1. Introducción
 2. Un supuesto implícito de la «Nueva Gestión Pública»
 3. Hacia una gestión pública innovadora
 4. El papel de la evaluación en el desarrollo de la gestión pública innovadora
 5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: Nueva gestión pública, innovación, evaluación.

Keywords: New public management, innovation, evaluation.

Nº de clasificación JEL: H43, H83, D80.

1. INTRODUCCIÓN

Con el avance de la globalización, los mercados están altamente interconectados y la «sociedad en red», incluyendo el «gobierno en red» (la «gobernanza»)¹ alcanza un elevado grado de complejidad. En este contexto la previsión es difícil y en algunos casos, imposible, dada la incertidumbre que prevalece. No se trata solo de situaciones de riesgo, en las cuales se sabe que pueden ocurrir determinados hechos con probabilidades desiguales y se conoce la distribución de probabilidad de dichos casos.

Para tales casos se pueden aplicar diferentes criterios de decisión que permiten realizar elecciones racionales. Pero la incertidumbre que prevalece en el siglo XXI abarca también los eventos que no se conocen, es una «incertidumbre radical». Lo que se sabe es que no se sabe («known unknowns») y a veces ni siquiera se sabe eso («unknown unknowns»)². ¿Cómo puede la gestión pública promover innovaciones en este

¹ Vease Subirats (2010): «el «gobierno en red» es una nueva forma de regulación del conflicto, caracterizado por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos» y la detallada discusión conceptual sobre gobernanza en Aguilar (2010).

² Este tipo de «incertidumbre radical», que fue considerada por los economistas Frank Knight y John Maynard Keynes en la década de 1930, ha vuelto a resurgir con fuerza recientemente en la forma de

tipo de contexto? ¿Cuál es el papel de la evaluación en una gestión pública innovadora? Estas son las cuestiones principales que se abordarán en este trabajo, que se inicia mostrando que un supuesto implícito de la «Nueva Gestión Pública» (NGP) es un contexto de baja incertidumbre, de alta predictibilidad, en el cual pueden realizarse contratos que establecen los resultados que pueden esperarse a partir de los recursos asignados a los agentes. Una consecuencia de este supuesto es que la NGP estimula la introducción de un conjunto limitado y limitante de innovaciones. En contraste, la tercera sección de este artículo está dedicada a mostrar que en un contexto de crisis y alta incertidumbre la gestión pública innovadora (GPI) puede y debe introducir innovaciones que permitan una acción más eficaz y eficiente del sector público. La cuarta sección del trabajo muestra el papel que puede desempeñar la evaluación en el desarrollo de esas innovaciones y la última sección es una síntesis del artículo.

2. UN SUPUESTO IMPLÍCITO DE LA «NUEVA GESTIÓN PÚBLICA»

El entusiasmo con que se puso en marcha (o trató de ponerse) a partir de los años ochenta el enfoque de la «Nueva Gestión Pública» (NGP) primero en Nueva Zelanda, Reino Unido y otros países europeos, y también en Estados Unidos y en Canadá, y más tarde en los países en desarrollo, fue seguido por una cierta desilusión al constatar los problemas derivados de su puesta en marcha (y las dificultades para aplicar este enfoque). Se efectuaron varios análisis de estas experiencias pero un aspecto ha sido poco subrayado: la NGP requiere de un contexto de baja incertidumbre³. En caso contrario su puesta en marcha se ve fuertemente afectada: los contratos de gestión entre principales y agentes, que determinan los resultados esperables a partir de los recursos asignados (y las correspondientes responsabilidades), se vuelven instrumentos formales de poca utilidad (ya que su incumplimiento, e incluso su cumplimiento, puede atribuirse a la intervención de factores no previstos); la cadena causal que media entre productos y efectos (*outputs* y *outcomes*) queda muy mediatizada por factores no controlables ni anticipables.

Para hacer frente a la complejidad y turbulencia que afronta la gestión pública actual, se puede sostener que es importante anticipar los procesos que llevan a la turbulencia (Metcalfe, 2010, pág.18)⁴. Un enfoque alternativo es argumentar, como se hace en este trabajo, que en lugar de tratar de anticipar lo no anticipable es conveniente aumentar la capacidad de innovación de la gestión pública, y en este caso la evaluación puede cumplir ese papel.

³ «cisnes negros» (*black swans*). Para la distinción entre «known unknowns» y «unknown unknowns» véase Runde y Feduzi (por publicar), y Pawson, Wong y Owen (2011). Sobre la importancia de la incertidumbre radical en el análisis de la innovación véase Lester y Piore (2003).

⁴ Una de las excepciones es Zapico-Goñi y Mayne (1997).

⁴ Ver Metcalfe (2010).

Además, cuanto más innovadora sea la gestión pública, más cambios se introducirán, lo que hará más difícil anticipar los resultados y atribuirlos a determinadas innovaciones. La NGP requiere un contexto estable, previsible, y en ese sentido tiene un «sesgo conservador», poco propicio a la promoción de innovaciones que dificultan su aplicación⁵. Esto no deja de ser paradójico, puesto que la NGP es en sí misma una innovación que implica un conjunto de innovaciones asociadas como los contratos de gestión, la utilización de indicadores de rendimiento o resultados y la contabilidad de devengo (*accrual accounting*). Pero estas innovaciones, aunque importantes, son limitadas y limitantes, en cuanto que no promueven otras innovaciones⁶.

3. HACIA UNA GESTIÓN PÚBLICA INNOVADORA

En este artículo se utiliza la definición de innovación de Hughes *et.al.* (2011), que es coherente con una definición internacional estándar de innovaciones, y ha sido empleada para el trabajo empírico sobre innovación en el sector público de Gran Bretaña y de los países nórdicos (permitiendo por tanto un *benchmarking* de organizaciones públicas españolas con las de dichos países, si se la aplicara en un estudio empírico español).

Una innovación es la puesta en marcha de productos (bienes o servicios) nuevos o significativamente mejorados, o procesos, o nuevos métodos de *marketing* o nuevos métodos organizativos (...) (Hughes *et. al.* 2011, pág. 5).

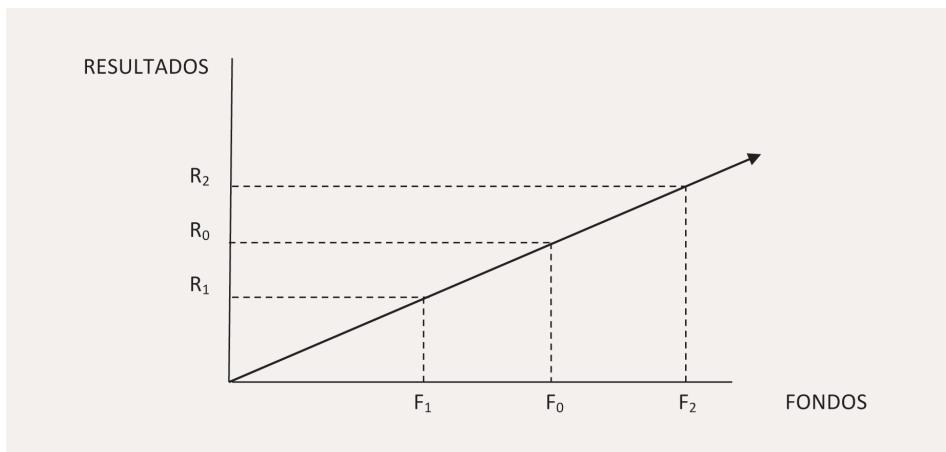
Particularmente en períodos de crisis, cuando la restricción presupuestaria es más acentuada, la búsqueda y promoción de innovaciones que permitan lograr «más con menos» es fundamental.

En efecto, estas innovaciones pueden hacer posible que una reducción de recursos o fondos disponibles no signifique una disminución en la cobertura de población ni en la calidad de los servicios prestados. Una gestión pública innovadora (GPI) puede introducir innovaciones que permitan alcanzar el mismo nivel de resultados (incluyendo el nivel de calidad en la prestación de servicios) con menores recursos, o, alternativamente, un mayor nivel de resultados con los mismos. Empleando la terminología que se introduce más en detalle en las páginas siguientes, estas innovaciones son de procesos (y complementan las innovaciones de producto, o de políticas, que implican realizar políticas o cosas nuevas). El gráfico nº 1 muestra la relación lineal que generalmente se supone que existe entre fondos y resultados asociados a un programa público:

⁵ En Bugge *et al.* (2010). se mencionan algunos efectos negativos no buscados de las innovaciones introducidas por la NGP.

⁶ Innovaciones análogas a las que en la literatura del cambio técnico son llamadas «cambio técnico localizado».

**Gráfico n° 1. RELACIÓN ENTRE FONDOS (O RECURSOS)
Y RESULTADOS ASOCIADOS A UN PROGRAMA SOCIAL**



Fuente: Elaboración propia.

Con un nivel de fondos F_0 se puede alcanzar un nivel de resultados R_0 (por ejemplo, número de personas tratadas satisfactoriamente por el sistema de salud); si los fondos se reducen a F_1 , en ausencia de innovaciones el nivel de resultados que se podría alcanzar disminuiría a R_1 .

Las consideraciones precedentes están en la base de la reacción de quienes son responsables de programas sociales, cuando se enfrentan a una reducción de fondos: tratan de que dicha reducción sea anulada, invocando para ello la importancia del programa o procurando conseguir fondos adicionales o nuevas fuentes de financiamiento (por ejemplo, la Comisión Europea).

Está implícito en el argumento anterior (y en la reacción a que se hizo referencia) que el modo en que se está llevando a cabo el programa es el más eficaz y eficiente. En otras palabras, que no hay forma alternativa en la cual podría gestionarse el programa que permitiese reducir costes unitarios sin afectar a la calidad o a la magnitud de los resultados. En otras palabras, se supone que «no puede gestionarse mejor».

Dicho modo de ejecución del programa, en particular los procesos involucrados, es la «tecnología» del programa. Y esta tecnología puede caracterizarse por los recursos que requiere (tanto en calidad como en cantidad) para alcanzar determinados resultados (cualitativos y cuantitativos). A su vez, a cada tecnología corresponde un nivel de costes unitarios para determinada escala de operaciones. En principio, aunque no necesariamente, a diferentes tecnologías corresponderían también diferentes costes unitarios.

Es muy conveniente explicitar la relación subyacente (ver gráfico nº 1) en la discusión realizada en los párrafos precedentes: la relación postulada en aquel gráfico corresponde a la siguiente función:

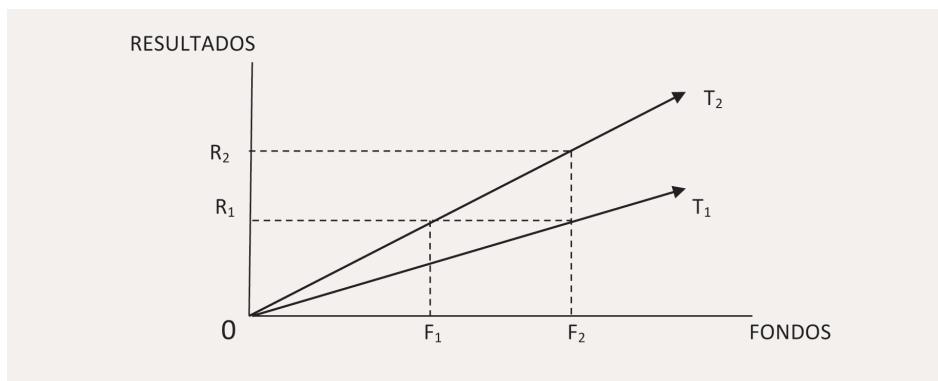
(1) $R = f(F)$, o sea, los resultados (R) dependen de los fondos (F),

y, más particularmente,

(2) $R = a \times F$, o sea, una relación lineal, donde « a » es un parámetro que corresponde a costes unitarios constantes (la pendiente de la recta).

Se pueden considerar entonces distintas tecnologías diferentes, suponiendo diferentes niveles de costes unitarios (para simplificar el argumento se supone que los costes son constantes; este supuesto no limita la validez del argumento). En ese caso, los vectores del gráfico nº 2 corresponden a diferentes tecnologías. Nótese que el parámetro « a » se puede leer como la pendiente de la recta OT , es decir, el cociente constante entre el nivel de resultados y el nivel de fondos.

Gráfico nº 2. DIFERENTES TECNOLOGÍAS PARA UN MISMO PROGRAMA



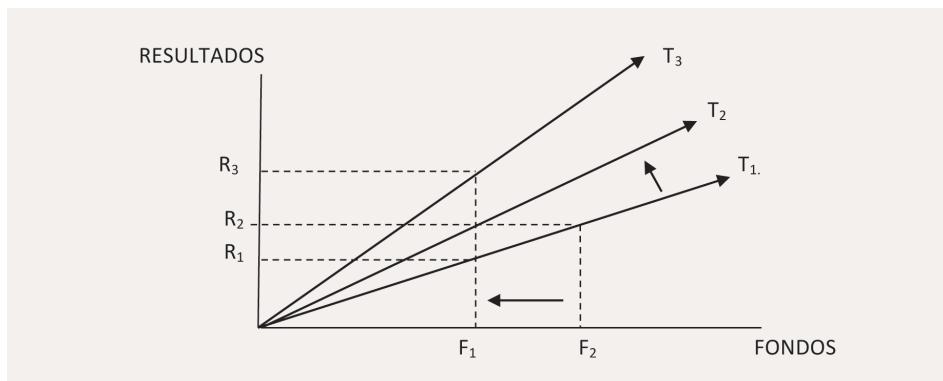
Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico nº 2 la tecnología 2 (T_2) presenta costes unitarios menores que la tecnología 1 (T_1) (el mismo nivel de resultados R_1 puede alcanzarse con menos recursos en el caso de la tecnología 2 que con la tecnología 1 ($F_1 < F_2$); alternativamente, con el mismo nivel de recursos (F_2) la tecnología 2 permite alcanzar un mayor nivel de resultados ($R_2 > R_1$).

Se reconsidera ahora la situación planteada al inicio de esta sección, en la cual se experimentaba una reducción en los fondos destinados a un programa determinado. Además de la reacción típica, ya mencionada, de buscar otra fuente de fondos o

de sacrificar el programa, se debe incluir otra opción: introducir una innovación en el programa, inducir un cambio de tecnología: el cambio de la tecnología permitiría reducir los costes unitarios sin disminuir la calidad de los productos y servicios generados por la intervención (programas o políticas o proyectos), por lo cual el nivel de resultados que se alcanzaba antes de la disminución de fondos podría mantenerse o incluso aumentar, según la reducción que se verifique en los costos. Esto se muestra en el gráfico nº 3, en el cual al pasar la tecnología de T_1 a T_2 , por la introducción de una innovación, aún si se redujeran los fondos disponibles de F_2 a F_1 no baja el nivel de resultados (que se mantendría en R_2 , el nivel alcanzable con los fondos F_2 si se aplica la tecnología T_1 y el nivel que correspondería con la tecnología T_2 y nivel de fondos F_1). Aún más, si la innovación consistiera en la adopción de la tecnología T_3 , la reducción de fondos de F_2 a F_1 no sólo no reduciría el nivel de resultados sino que lo aumentaría, alcanzándose el nivel $R_3 > R_2 > R_1$.

Gráfico nº 3. REDUCCIÓN DE FONDOS E INNOVACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

El argumento precedente puede utilizarse para hacer frente al dilema que frecuentemente se plantea cuando ocurre una reducción de fondos: o se consiguen fondos adicionales para compensar la reducción o se sacrifica el programa. El dilema es superable mediante la introducción de innovaciones que reduzcan los costes unitarios.

A veces este dilema se formula en forma de un conflicto o dilema entre la calidad de los servicios y la cantidad de población cubierta por los servicios, y también en este caso la introducción de innovaciones permite compatibilizar la reducción de fondos con el mantenimiento (o incluso el aumento) de cobertura y calidad en la prestación de los servicios.

Tomando en cuenta este enfoque de la innovación como «variable de ajuste», es posible reconsiderar lo que se entiende por calidad de los ajustes fiscales. Como se-

ñalan Von Hagen y Strauch (2001), hay un consenso creciente entre economistas y hacedores de política en que el éxito de los esfuerzos por consolidar el presupuesto del gobierno depende de la calidad de los ajustes presupuestarios que se realizan, y que los ajustes fiscales de «buena calidad» son los que hacen énfasis en los recortes de gastos más que en incrementar los ingresos. Una perspectiva alternativa, planteada en este artículo, es que los ajustes de buena calidad son los que se basan en innovaciones. Este enfoque centrado en la posibilidad de obtener «más (resultados) con menos (recursos)» mediante innovaciones en la Administración pública también ha sido propuesto para el caso de Italia; ver Carzaniga (2011, p. 45)⁷.

Al considerar la factibilidad de innovaciones en la gestión pública es interesante referirse a la llamada «Ley de Baumol» (que toma el nombre del destacado economista que la formuló por primera vez, William Baumol), que los costes laborales de los servicios tienden a aumentar, porque en tanto los salarios de quienes trabajan en servicios aumentan como en el resto de la economía, la productividad laboral tiende a mantenerse constante.

La «ley de Baumol» indicaría que los costes unitarios de los servicios tenderían a aumentar, no a disminuir. Pero esta ley no tendría vigencia si se introducen innovaciones que alteren el ritmo diferencial de crecimiento entre costes laborales y productividad laboral. Un ejemplo de que estas innovaciones son posibles proviene de la «economía del arte», donde Frey (2000) menciona el reemplazo en festivales de las orquestas de cámara por orquestas sinfónicas y la reducción del tiempo de viaje de los artistas en las giras.

La posibilidad sugerida de reducir los costes unitarios sin perjudicar la calidad ni la cobertura, no es una mera posibilidad teórica. Propuestas concretas en este sentido se han formulado y también han sido puestas en práctica (Meldolesi, 2011)⁸. Sin embargo, tampoco debe exagerarse la facilidad con que pueden introducirse innovaciones en los programas sociales, sobre todo en épocas de crisis. Pero entre el nihilismo y el voluntarismo hay un espacio para la introducción de innovaciones en la gestión pública, y el resto de esta sección aportará algunas sugerencias para avanzar en esta dirección.

En primer lugar es útil distinguir entre dos tipos diferentes de innovaciones públicas que pueden caracterizar la gestión pública innovadora (y que están incluidos en la definición más general a la que se hizo referencia en el primer párrafo de esta sección):

⁷ Véase también Meldolesi (1992). Por su parte, Ongaro (2009) muestra algunos determinantes históricos y estructurales comunes de la Administración pública italiana y la española, una de cuyas implicaciones es que *prima facie* pueden encarar problemas similares cuyas soluciones también puedan tener puntos en común.

⁸ Además, véase Berkowitz y Paradise (2011) y Kammarck (2004); y http://www.governmenontheweb.org/sites/governmentontheweb.org/files/Leaders_Followers.pdf

- 146
- a) innovaciones en la propia gestión pública, en el «modo de hacer» del sector público («innovaciones directas») e
 - b) innovaciones inducidas por la gestión pública en el «modo de hacer» del sector privado, creando un contexto más favorable para la gestión privada («innovaciones indirectas»).

Este artículo abarca ambos tipos de innovaciones y de GPI. Además, aplicando la distinción tradicional entre innovaciones de proceso e innovaciones de producto, incluyendo entre las segundas las innovaciones de servicios, pueden considerarse y, lo que es más importante, pueden promoverse, cuatro tipos diferentes de innovaciones públicas, que corresponderían a una gestión pública innovadora:

- a.1) innovaciones directas de proceso, por ejemplo la introducción del presupuesto participativo,
- a.2) innovaciones directas de productos o servicios, como un servicio de formación profesional en nuevas tecnologías para la población en paro, la construcción de una infraestructura nueva o el diseño de una nueva política,
- b.1) innovaciones indirectas de procesos, por ejemplo la introducción de prácticas participativas para diseñar incentivos de política industrial, consultando con los actores potencialmente beneficiarios, e
- b.2) innovaciones indirectas de productos o servicios, por ejemplo un mecanismo de pagos por servicios ambientales.

Hay varias innovaciones en la gestión pública que se han ido desarrollando durante los últimos años y que no encajan con el marco de la NGP, por ejemplo, innovaciones que están permitiendo reemplazar procesos administrativos tradicionales por nuevos mecanismos que aprovechan la conexión electrónica *on line* con disponibilidad las 24 horas del día y los 365 días del año. Son los servicios públicos básicos que la mayor parte de los países de la OCDE están incorporando en la relación entre la administración, los ciudadanos y las empresas para el pago de impuestos, la gestión de seguridad social, el cumplimiento de deberes administrativos de empadronamiento o cambio de residencia, tramitación de expedientes para concursos y subastas, etc. (ver Llano Verduras, 2006). Además hay que mencionar las ventanillas únicas, las asociaciones públicos-privados, excepto las orientadas a la financiación conjunta, en las cuales hay una responsabilidad conjunta por lograr los resultados, o la «informatización inteligente», el tipo de *e-government* que permite tanto la transparencia de la gestión pública como la interactividad de los gestores públicos con el público, creando nuevas oportunidades para la participación ciudadana⁹.

Una clasificación adicional útil de las innovaciones en la gestión pública innovadora es la que hay entre innovaciones pequeñas de los métodos que se estaban apli-

⁹ En el apéndice 5 de Hugues *et al.* (2011) se incluyen más de 100 ejemplos de innovaciones de gobiernos locales en el Reino Unido.

cando (innovaciones adaptativas) y las que consisten en una modificación básica o radical en el modo de ejecutar intervenciones públicas (políticas, programas o proyectos), que pueden denominarse «innovaciones laterales» (por referencia al «pensamiento lateral») o «macroinnovaciones».

Las innovaciones adaptativas involucran un conocimiento detallado de los métodos empleados y de las circunstancias de su aplicación. Por ello es más probable que dichos cambios sean generados por quienes estén trabajando en esas intervenciones. Para inducir innovaciones de este tipo es muy conveniente examinar la estructura de incentivos de quienes trabajan en dichas intervenciones. Las preguntas que siguen pueden facilitar ese examen y la reformulación del sistema de incentivos y, además, pueden utilizarse en las evaluaciones:

- a) ¿está contemplado que los funcionarios que participan en la aplicación de la intervención innovadora reciban alguna recompensa por introducir mejoras en el modo en que se ejecutan dichas intervenciones?
- b) ¿hay mecanismos institucionalizados que constituyan incentivos negativos para la innovación? (por ejemplo, si la aplicación de métodos más eficientes en un período lleva en el período siguiente a una reducción en los fondos asignados para la intervención, sin beneficio para quienes sugieran la innovación).
- c) ¿hay incentivos para que se introduzcan mejoras en los bienes o servicios producidos por la intervención, o en los procesos o métodos organizativos que se utilizan en la gestión?

Una fuente importante de sugerencias para el desarrollo de innovaciones en la gestión pueden ser los mismos destinatarios de la intervención. En este sentido es conveniente contar con canales de comunicación y participación para que puedan expresar su perspectiva y considerar los mecanismos mediante los cuales se pueda estimular a los usuarios a formular propuestas innovadoras. De hecho, el reciente estudio piloto de innovaciones en el sector público del Reino Unido realizado por Hugues, Moore y Kataria (2011, pág. 18) ha mostrado que la «retroalimentación de los clientes» (*customers' feedback*) ha resultado ser el incentivo más fuerte para la innovación.

Las innovaciones laterales, incluyendo macroinnovaciones, es más probable que sean planteadas por quienes no estén inmersos en la ejecución de las intervenciones y puedan, por lo tanto, adoptar una perspectiva distinta de la que llevó a que los procesos sean los que son, a que las políticas se hagan del modo en que se están haciendo. Que en vez de profundizar los métodos en aplicación exploren «lateralmente» otros procedimientos, otros procesos, y también alternativas (por ejemplo, políticas o combinaciones de políticas) diferentes, como sugiere De Bono (2006). A continuación se proponen algunas preguntas que pueden contribuir a la identificación y evaluación de este tipo de innovaciones:

- 1) ¿se podrían utilizar otro tipo de procesos u otras modalidades de ejecución?

- 148
- 2) ¿qué políticas alternativas (o combinaciones de políticas alternativas) se pueden aplicar?
 - 3) ¿sería posible variar los procedimientos de aprovisionamiento, mejorando la tecnología de gestión? (en particular los vinculados con inventarios y política de adquisición de bienes y servicios, por ejemplo, a través de modalidades de *e-gobierno*)
 - 4) ¿podrían eliminarse algunas actividades o procesos que estén consumiendo recursos, efectuando reajustes en otras actividades, sin comprometer los resultados y bajando los costes unitarios?
 - 5) ¿sería posible eliminar determinadas políticas cuyos resultados no justifiquen su continuidad?
 - 6) ¿pueden introducirse bienes o servicios alternativos a los que deben producir algunos programas, tal que, sin desmedro de la calidad, o incluso mejorándola, sea posible reducir los costes?
 - 7) ¿se pueden reducir los costes unitarios si se centralizan más algunas fases de la ejecución de los programas?; una pregunta vinculada con ésta, dirigida a la gestión pública de programas, sería: ¿se pueden reducir los costes unitarios aumentando el número de personas o localidades atendidas? (si hubieran economías de escala). Nótese que esta última pregunta lleva a reconsiderar el supuesto acerca de la constancia de costes unitarios, realizado al principio de esta sección. Dicho supuesto es útil para fines expositivos, pero no debería realizarse cuando se diseñan o rediseñan intervenciones. Siempre es imprescindible explorar el efecto sobre los costos al operar a diferentes escalas.

Las preguntas precedentes (que sólo son una lista indicativa) pueden contribuir a identificar posibles innovaciones en la gestión pública. Pero para llevarlos a cabo no basta con identificarlas. Además será necesario reconsiderar el sistema de incentivos, tal como se planteó en relación con las innovaciones adaptativas.

Cabe mencionar que ambos tipos de innovaciones pueden ser catalizadas por un equipo pequeño y móvil (una *task force*), con un núcleo reducido de especialistas y generalistas en el análisis de sistemas o en organización y métodos. Tanto un equipo de ese tipo, como quienes puedan introducir innovaciones en la gestión pública, deberían aprovechar la experiencia de países similares en la introducción de innovaciones, utilizando la documentación existente (ver, por ejemplo, las referencias bibliográficas incluidas en este trabajo), así como realizando viajes de estudio o invitando expertos de otros países que han realizado innovaciones en áreas relevantes para el país o la región.

Por otra parte, un sistema apropiado de seguimiento y evaluación de la gestión pública podría apoyar los esfuerzos para introducir innovaciones que permitan reducir costes unitarios o mejorar la calidad de la gestión, así como para aprender sistemáticamente de la experiencia, favoreciendo de esta forma la difusión de innovaciones que han tenido éxito.

Las modalidades de la GPI mencionadas, y las consideradas en otros artículos de este número de *Ekonomiaz*, pueden alcanzar o no los resultados esperados. Además, es posible que generen consecuencias no buscadas (que pueden ser positivas, negativas o neutras). Por otra parte, puede suceder que algunas de las innovaciones tengan efectos positivos en determinados sectores o regiones, y que sus efectos sean menos positivos o incluso negativos en otros sectores o regiones. La evaluación, además de permitir conocer los efectos de estas innovaciones, mejorar su puesta en marcha y funcionamiento y facilitar la rendición de cuentas, tiene un papel adicional que será considerado en la próxima sección.

4. EL PAPEL DE LA EVALUACIÓN EN EL DESARROLLO DE LA GESTIÓN PÚBLICA INNOVADORA

La GPI se caracteriza por las innovaciones que introduce. Estas innovaciones se diseñan para alcanzar determinados resultados, incluyendo cambios en los procesos para hacerlos más eficientes o más participativos. Pero en la práctica, frecuentemente «sucede lo que no se espera»¹⁰ y el resultado puede ser diferente a lo planeado (de hecho, una de las definiciones de la incertidumbre es la diferencia entre *a priori* y *a posteriori*).

La evaluación permite vincular «lo que sucede» con «lo que se espera que suceda», determinando el grado en que los objetivos planteados fueron alcanzados (algo esencial para la rendición de cuentas), la relevancia de los objetivos planteados, la eficiencia en la utilización de los recursos, la calidad de los servicios prestados y de los procesos llevados a cabo¹¹, la sostenibilidad de los resultados, la equidad en la distribución de los resultados y las consecuencias no buscadas de las intervenciones¹².

Cuando las intervenciones son innovaciones, las evaluaciones pueden aportar pruebas sobre los resultados de dichas innovaciones, lo cual permite tomar decisiones sobre la conveniencia o no de su implantación y difusión a una mayor escala (*upscaling*). Para que las evaluaciones sean más útiles en esa toma de decisiones, es conveniente introducir como criterios evaluativos, además de los tradicionales, la «replicabilidad» y la «escalabilidad», que requieren una atención expresa de los evaluadores en las condiciones del contexto en las que las innovaciones fueron puestas en marcha, y en los mecanismos que generaron los resultados observados.

¹⁰ La frase es del escritor paraguayo A.Roa Bastos.

¹¹ En la evaluación de la calidad de los servicios prestados y de los procesos implementados es útil aplicar procedimientos y criterios de enfoques de calidad, como el EFQM. Para la relación entre la evaluación y el enfoque de la calidad, véase Feinstein (2010).

¹² Para una presentación de los criterios de evaluación, véase Feinstein (2007).

En condiciones de fuerte incertidumbre no es posible conocer a priori los efectos que tendrán las innovaciones que se lleven a cabo. Pero a medida que se realiza, comienzan a surgir constataciones empíricas que pueden ser utilizadas para aumentar la probabilidad de obtener los resultados esperados. Por ejemplo, cuando se trata de una innovación como la introducción de prácticas de transparencia informativa mediante una página Web de la Administración pública, o de nuevos métodos en la educación pública, que se realiza en todo el país simultáneamente, la evaluación puede identificar las regiones o comunidades autónomas donde se han alcanzado los mejores resultados. Esto puede llevar a identificar aspectos en la modalidad de implantación en dichas regiones donde se observaron los mejores resultados que eventualmente pueden ser reproducidos en las demás regiones. Este tipo de comparaciones (*benchmarking*) durante la puesta en marcha puede ser el objetivo de «evaluaciones de procesos y resultados» que se realicen en «tiempo real», que permitan mejorar o reproducir la GPI¹³.

La secuencia de actividades mencionada en el párrafo precedente se pasa del diseño de la Gestión Pública Innovadora (GPI) a su implantación, la cual es evaluada y, como resultado de esta evaluación, se introducen mejoras en la GPI:

EJECUCIÓN Y MEJORAS DE LA GPI

Diseño de la GPI → Ejecución GPI → Evaluación → Mejoras en la GPI

Para que la evaluación sea un apoyo efectivo a la GPI es importante que se la aborde con un enfoque metodológico pluralista en lugar de limitarse a la aplicación de una sola técnica o de un tipo de evaluación. En lugar de un enfoque evaluativo uniforme, con una sola técnica (*one size fits all*), para las intervenciones de una GPI habrá que considerar cuál sería la evaluación más adecuada, tomando en cuenta sus características, el tiempo disponible para presentar las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, y las capacidades existentes¹⁴.

Recientemente se ha presentado un enfoque evaluativo particularmente apropiado para la evaluación de innovaciones en un contexto de gran incertidumbre y que, por lo tanto, es muy adecuado para las evaluaciones de la GPI. Se trata de «Developmental Evaluation» (DE) introducido por Michael Quinn Patton, uno de los evaluadores más influyentes, ver Patton (2011). DE intenta ser una alternativa a la evaluación formativa y a la sumativa, para contextos complejos y dinámicos, en los

¹³ Como se señala en el último párrafo del reciente informe de la OECD (2011) sobre México: «*careful implementation and ongoing evaluation can help to build on good practices and correct deviations and ensure long-term sustainability of changes and results*».

¹⁴ Una presentación sintética de diversos instrumentos, métodos y enfoques para la realización del seguimiento y evaluación puede encontrarse en http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251481378590/ME_Spanish.pdf

cuales las intervenciones innovadoras requieren adaptaciones continuas. El propósito de la DE es aportar *feedback* en tiempo real e introducir adaptaciones en las innovaciones (por ejemplo, en las intervenciones que correspondan a la GPI). Se trata pues de casos en que lo que se evalúa no son intervenciones estandarizadas, probadas, sino intervenciones nuevas, innovadoras, que requieren adaptaciones, y las evaluaciones pueden aportar información para desarrollar (*developmental*) estas modificaciones en la intervención (o conjunto de intervenciones, p.e., en la GPI).

La DE podría ser considerada como una «evaluación constructiva», en el sentido de que intenta contribuir al proceso de construcción de la intervención. Por lo tanto, es complementaria con evaluaciones más tradicionales, como las «sumativas», que se realizan en un estado avanzado de la puesta en funcionamiento, cuando la intervención ya está definida, «construida», y de lo que se trata es de rendir cuentas sobre los resultados alcanzados. También es complementaria de las evaluaciones formativas, que se llevan a cabo cuando el propósito es mejorar una intervención cuyas características básicas se encuentran definidas pero son susceptibles de mejoras en función de los resultados alcanzados (o de las limitaciones evidenciadas). El cuadro siguiente aclara las diferencias entre estos tres tipos de evaluaciones y su relación con el grado de definición de las intervenciones en el sector público (cuanto más innovadora es la intervención, en principio sería menor su grado de definición):

Cuadro nº 2. GRADO DE DEFINICIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA Y TIPO DE EVALUACIÓN

Grado de definición de la intervención pública	Tipo de Evaluación
Elevado	Evaluación sumativa
Medio	Evaluación formativa
Bajo	Evaluación constructiva (DE)

Fuente: Elaboración propia.

En condiciones de gran incertidumbre se presentan importantes restricciones para la realización de evaluaciones *ex-ante*. Por ejemplo, en el caso de políticas para hacer frente a los efectos del cambio climático que se basen en intervenciones innovadoras, (p. e. incentivos para inducir cambios en el comportamiento de las empresas industriales para que utilicen fuentes de energía no contaminantes) la valoración de determinados incentivos (p. e. crediticios) puede ser incierta en el momento de diseñar la intervención y llevar a una «intervención abierta», que pueda definir o redefinir los incentivos específicos a medida que se va desarrollando la intervención y se verifiquen o no los resultados esperados. La evaluación aportaría estas informaciones. Nótese también que al diseñar una intervención de esta clase puede no haber suficiente información para realizar una evaluación *ex-ante* precisa. Frecuentemente

se argumenta que los análisis de sensibilidad permitirían tomar en cuenta la incertidumbre, pero cuando se trata de «incertidumbre radical», como la que se considera en este artículo, el análisis de sensibilidad debería considerar intervalos de variación tan amplios que sus resultados no serían útiles¹⁵.

Además, es conveniente institucionalizar la evaluación de la GPI para que se pueda capitalizar la experiencia evaluativa, reduciendo el tiempo necesario para planear y conducir las evaluaciones mediante un adecuado aprovechamiento de las evaluaciones ya realizadas (tanto de los métodos aplicados como de sus conclusiones y bases de datos, cuando sean relevantes), lo cual permitirá reducir los costos de las siguientes evaluaciones (por las economías externas y de escala que pueden alcanzarse)¹⁶.

Una de las cuestiones que frecuentemente se discuten en torno a la institucionalización de la evaluación es si debe ser interna o externa a las entidades (por ejemplo, ministerios) que ejecutan las políticas, programas o proyectos. Frecuentemente se argumenta que para que la evaluación sea independiente debe ser externa, y que la independencia de la evaluación es importante para que sea creíble. Sin embargo, hay ejemplos que muestran que la evaluación puede ser interna e independiente (como en el caso del Banco Mundial) y otros ejemplos que revelan que la evaluación puede ser externa y no independiente (tanto en el sector público como en el privado, cuando los consultores externos son pagados por la agencia evaluada y pueden tener un incentivo para presentar «informes positivos» con el propósito de obtener contratos adicionales en el futuro (en términos de la teoría de juegos, es como si se tratara de *repeated games*). Es un error creer que sólo la evaluación externa es independiente y que nunca la evaluación interna puede ser independiente. Pueden darse cuatro posibilidades: evaluación externa independiente y no independiente, y evaluación interna independiente y no independiente.

Para la gestión pública innovadora, la evaluación interna presenta la ventaja de que se puede integrar más fácilmente en la gestión el resultado de las evaluaciones de las innovaciones introducidas, favoreciendo el aprendizaje y contribuyendo de esta forma a que la gestión pública sea más eficaz y eficiente. Y en la medida que dicha evaluación interna sea independiente, tendrá mayor credibilidad. En síntesis, la evaluación interna independiente puede ser uno de los pilares en que se apoye la gestión pública innovadora.

¹⁵ La aplicación de métodos de Montecarlo a veces se plantean como una opción para estos casos, pero debe tenerse en cuenta que dichos métodos requieren realizar supuestos sobre las distribuciones de probabilidad que no corresponden a la falta de información que caracteriza el contexto de alta incertidumbre o incertidumbre radical. Por otra parte, siempre que se cuente con la información mínima necesaria es importante efectuar un análisis costo-beneficio. Sobre las posibilidades y limitaciones de aplicar este tipo de análisis en el caso de intervenciones públicas en el área del cambio climático, véase Van Den Berg y Feinstein (2009).

¹⁶ Sobre la institucionalización de la evaluación en España, véase Feinstein y Zapico-Goní (2010).

Finalmente, es conveniente tener en cuenta que aún el enfoque tradicional de la evaluación, que distingue entre *doing the right things* (haciendo las cosas correctas) y *doing things right* (haciendo las cosas correctamente), o sea, distinguiendo entre pertinencia o relevancia y eficiencia, puede ayudar a la gestión pública innovadora. En efecto, si la evaluación muestra que alguna de las políticas vigentes no es relevante, (que no es *the right thing*), puede recomendar su eliminación y eventual reemplazo por otra política, contribuyendo de esta forma a una gestión pública innovadora.

5. CONCLUSIONES

Este trabajo puede sintetizarse mediante el siguiente conjunto de proposiciones:

1. La Gestión Pública Innovadora (GPI) se lleva a cabo en un contexto de alta incertidumbre en el cual hay restricciones significativas a la capacidad de predecir resultados.
2. La evaluación permite conocer los resultados de la GPI, posibilitando la rendición de cuentas y el aprendizaje.
3. Otra función que puede desempeñar la evaluación en el marco de una GPI, es contribuir al diseño de la intervención innovadora, a «construirla», no sólo a mejorarla.
4. Además de aportar información fáctica sobre el grado en que los objetivos buscados fueron alcanzados, esencial para la rendición de cuentas, la evaluación también puede generar información sobre efectos no buscados de las innovaciones, tanto positivos como negativos.
5. Para tomar decisiones sobre la conveniencia de reproducir innovaciones, o extenderlas a una escala mayor, la evaluación es potencialmente una fuente de información clave, especialmente si se incorpora como criterio evaluativo la «replicabilidad» de la innovación.
6. La evaluación puede apoyar con informaciones apropiadas a una GPI que apunte hacia una «mejor regulación» y a una selectividad de las intervenciones basada en pruebas y resultados, que optimice la utilización de los recursos públicos.
7. Para un aporte más integral de la evaluación a la GPI es conveniente institucionalizar la evaluación, lo cual permitirá aprovechar mejor el conjunto de evaluaciones existentes y la conducción de nuevas evaluaciones que resulten útiles para una gestión pública innovadora que contribuya de modo eficaz y eficiente a conseguir los objetivos de la sociedad¹⁷.

¹⁷ Como observan Bugge *et al.* (2010), es importante tomar en cuenta que la innovación del sector público debe ser un medio para alcanzar el objetivo general del sector público, o sea, incrementar el bienestar y la calidad de vida de sus ciudadanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, L.F. (2010): Gobernanza. *El nuevo proceso de gobernar*. México DF. Fundación Friederich Naumann.
- BERKOWITZ, E. y PARADISE, R. (2011): «Innovation in Government: Kenya and Georgia» *The McKinsey Quarterly*, September.
- BUGGE, M., HAUKNES, J., BLOCH, C. y SLI-PERSAETER, S. (2010): *The Public Sector in Innovation Systems* (output from the joint Nordic research project 'Measuring innovation in the public sector in the Nordic countries: Toward a common statistical approach'). http://www.mepin.eu/documents/extranet/News/May2010/The_public_sector_in_innovation_systems.pdf
- CALLON, M., LASCOUMES, P. y BARTHE, Y. (2001): *Agir dans un monde incertain* Paris, Editions du Seuil.
- CARZANIGA, A. (2011): «Come riformare la Pubblica Amministrazione» en Meldolesi, L., ed. *Federalismo oltre le contraffazioni* Napoli, Alfredo Guida Editore.
- DE BONO, E. (2006): *El Pensamiento Lateral* Barcelona, Paidós.
- FEINSTEIN, O. (2006): «Innovations, Uncertainty, Evaluation and Learning» presentación realizada en la conferencia de la European Evaluation Society.
- (2007): «Evaluación pragmática de políticas públicas» en ICE.
- (2010): «Relaciones entre la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios» *Revista del CLAD Reforma y democracia*.
- FEINSTEIN, O. y ZAPICO-GOÑI, E. (2010): *Evaluation of Government Performance and Public Policies in Spain* IEG World Bank ECD Working Papers, No.22. http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251461875432/ecd_wp22_spain.pdf
- FREY, B. (2000): *La economía del arte* Barcelona, Servicios de Estudios de La Caixa.
- HUGUES, A., MOORE, K. y KATARIA, N. (2011): *Innovation in Public Sector Organizations* NESTA, http://www.nesta.org.uk/library/documents/Innovation_in_public_sector_organisations_v9.pdf
- KAMARCK, E. C. (2004): *Government Innovation around the World* Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, November 2004.
- LEFEBVRE, D. (2009): «Introduction: Some challenges for adaptive and innovative systems in the next future» *International Journal of Adaptive and Innovative Systems* Vol.1, No.1, ps 1-12 <http://www.inderscience.com/storage/f310674122981151.pdf>
- LESTER, R. y PIORE, M. (2003): *Innovation—The Missing Dimension* Cambridge Mass: Harvard University Press.
- LLANO VERDURAS, C. (2006): *La innovación en el servicio público* Madrid, CEPREDE http://www.n-economia.com/pres_serie_innovacion/La_Innovacion_en_el_Sector_Publico_%28informe3%29.pdf
- MELDOLESI, L. (1992): *Si puo spendere meglio* Milano, Il Mulino.
- 2011: *Federalismo oltre le contraffazioni* Napoli, Alfredo Guida Editore.
- METCALFE, L. (2010): *Economic Turbulence and Global Governance* Berna: 14th Conference of the International Research Society for Public Management <http://europeandcis.undp.org/uploads/public1/files/20100413%20Metcalfe%20Economic%20turbulence%20and%20global%20governance.pdf>
- MULGAN, G. y ALBURY, D. (2003): *Innovation in the Public Sector*, Strategy Unit, Cabinet Office, October 2003.

- OECD (2011): *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- ONGARO, E. (2009): *Public Management Reform and Modernization. Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Northampton: Edward Elgar.
- PATTON, M. Q. (2011): *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use* New York, The Guilford Press.
- PAWSON, R., WONG, G. y OWEN, L. (2011): «Known Knowns, Known Unknowns, Unknown Unknowns: The Predicament of Evidence-Based Policy» *Evaluation*, Vol.33 Nº 4.
- RUNDE, J. y FEDUZI, A. (en prensa): «Uncovering unknown unknowns: towards a Baconian approach to management decision-making» *Academy of Management Review*.
- TALEB, N. (2010): *The Black Swan* New York: Random House 2nd rev. edition.
- SUBIRATS, J. (2010): «Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de Cambio en la política y en los políticos», *Ekonomiaz* nº 74.
- VAN DEN BERG, R. y FEINSTEIN, O, eds (2009): *Evaluating Climate Change and Development* New Brunswick: Transaction.
- VON HAGEN, J. y STRAUCH, R. (2001): «Fiscal consolidations: Quality, economic conditions and success» *Public Choice*.
- ZAPICO-GOÑI, E. y MAYNE, J. (1997): «Performance Monitoring: Implications for the future» en Mayne, J. y Zapico-Goñi, editors (1997) *Monitoring Performance in the Public Sector* (New Brunswick: Transaction).

Estrategias de reforma en la administración pública: el caso de la CORAME en el País Vasco

Transcurrido tan solo un decenio desde la formación del primer Gobierno Vasco de la democracia ya empezaron a surgir voces a favor de la reforma de la Administración pública. Desde entonces en todos los programas de las legislaturas posteriores se ha dedicado un capítulo a la modernización de la administración, lo que ha dado origen a distintos planes de reforma. El más relevante de todos ellos es el Informe de la CORAME (Comisión para la Racionalización y Mejora de la Administración Pública), de junio de 1994, que exponía «47 medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco». El artículo analiza exhaustivamente ese plan y realiza un balance de su proceso de implantación y de la estrategia utilizada, poniendo de relieve las razones por las que aún hoy aquellas medidas constituyen una agenda de reforma pendiente. Ese esclarecimiento de las dificultades experimentadas y de sus causas aporta importantes enseñanzas de cara a futuros intentos de reforma.

Demokraziako lehen Eusko Jaurlaritza sortu zenetik hamarkada bat bakarrik igaro ondoren hasi ziran entzuten administrazioaren erreformaren aldeko lehen ahotsak. Ordutik, hurrengo legeal-dietako programa guztietañ leku bat egin zaio administrazioaren modernizatzeari buruzko atal bati eta hainbat erreforma plan proposatu dira. Guztietañ esanguratsuena 1994ko ekainean ezagutzera eman zen CORAME ren txostena da (Herri Administrazioa Arrazionalizatzeko eta Hobetzeko Batzordea). Berorrek «47 neurri Eusko Jaurlaritzaren eta Administrazioaren erakunde egitura berritzeko» proposatzen zituen. Artikuluak modu sakonean aztertzen du plan hau eta erabilitako estrategia eta ezartze prozesuaren balantze bat egin du agerian jarriz oraindik gaur gauzatu gabe gelditu ziran neurriak beharrezkoak izaten jarraitzen dutela. Aurkitu diran zailtasunak eta heuren zergatien argitzeak irakaspen garrantzitsuak eskaintzen digu hurrengo erreforma saiakeratarako.

The first voices calling for reforms in public administration began to be heard just 10 years after the formation of the first Basque Government following the restoration of democracy. Since then the programmes for all subsequent legislatures have included a section on the modernisation of the administration. This has given rise to various reform plans, the most significant of which is a report by CORAME («Committee from the Rationalisation and Improvement of Public Administration») dated June 1994, which set out «47 measures for renewing the organisational structure of the government and administration of the Basque Country». This paper presents an exhaustive analysis of the CORAME plan and assesses the process for its implementation and the strategy used, highlighting the reasons why those measures continue to constitute an agenda for reform that remains unimplemented even today. This clarification of the difficulties encountered and the reasons for them provides important lessons for future attempts at reforms.

Índice

1. Introducción
 2. El informe de la CORAME: propuestas y realizaciones
 3. Las debilidades de la estrategia de reforma
 4. Nuevos ensayos y recomendaciones para un nuevo plan de reforma integral
- Referencias Bibliográficas
- Anexo

Palabras clave: gestión pública, Gobierno Vasco, innovación, CORAME.

Keywords: public management, Basque Government, innovation, CORAME.

N.º de clasificación JEL: H11, H61, H77, O38.

1. INTRODUCCIÓN

Aunque ahora la crisis haya ensombrecido el panorama para todos, durante las últimas tres décadas la economía y la sociedad vasca han experimentado una gran transformación que ha elevado de forma sorprendente su nivel de vida material y ha llevado a la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) a ocupar una posición relativa de privilegio en España e incluso dentro de Europa, como así revelan sus puestos en los *rankings* de renta per cápita o de productividad del trabajo.

Ello ha sido posible, entre otras cosas, porque al mismo tiempo, se ha producido un cambio igualmente profundo en la gestión empresarial que se ha transformado para adaptarse al nuevo entorno económico que emerge tras la gran crisis de los años ochenta, hasta el punto de que se ha hablado incluso de un «modelo vasco de transformación empresarial»¹. Las burocracias de las grandes empresas se han ido disolviendo y la organización y la gestión de los recursos humanos se han descentralizado para favorecer la innovación y la competitividad; además han surgido experiencias como los *clusters*, se ha desarrollado el fenómeno cooperativo y se ha creado un potente sistema regional de innovación.

¹ Vázquez, Alfonso (1998), *El modelo vasco de transformación empresarial*. Editorial Hobest.

Las investigaciones que se han realizado sobre esta transformación de la economía y la sociedad vasca durante estas últimas décadas reconocen el papel que han desempeñado el Gobierno y la administración pública vasca² como agentes impulsores de la mejora de la competitividad del país y de la calidad de vida de los ciudadanos. Este artículo aborda una cuestión complementaria a la de esos trabajos, preguntándose si también se ha producido una transformación real en la organización y en la gestión del sector público.

El periodo que arranca en los años ochenta se caracteriza por el traspaso a la CAPV de las competencias que le reconoce el Estatuto de Autonomía y entre ellas los grandes servicios públicos, principalmente la educación y la sanidad. La asunción de estas competencias de producción masiva de servicios públicos significaba una dimensión nueva del gobierno que requería un modelo de gestión pública adecuado, distinto del modelo burocrático imperante en la administración pública española, que era útil para el desempeño de la función legal o normativa, pero ineficiente para la función proveedora de servicios.

Sin embargo no se adoptó ese nuevo modelo. Juntamente con las competencias se heredaron también las estructuras y prácticas organizativas del Estado y con ello quizás se perdió una buena oportunidad³ de cambio. En todo caso, la insatisfacción y la conciencia de que se podían hacer mejor las cosas apareció pronto, porque sólo once años después del nacimiento del Gobierno y de la Administración pública vasca de la época moderna ya surgieron las primeras manifestaciones a favor de su reforma⁴. Desde entonces en los respectivos acuerdos de coalición o programas de Gobierno de todas las legislaturas posteriores ha habido un capítulo dedicado a la modernización de la administración que ha dado lugar a distintos planes y estrategias de reforma. El más importante de ellos, y el que es el objeto central de este artículo, es el Informe de la CORAME (Comisión para la Racionalización y Mejora de la Administración Pública), de Junio de 1994, que lleva por título *«Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco. 47 medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco»*. Luego, en la si

² Alberdi, Alberto. (2010), *Economía vasca 1980-2010: Tres crisis y una gran transformación*. Ekonomiaz 25 Aniversario.

³ El Informe de la CORAME (1994) señala que la construcción de las nuevas estructuras se vio presidida, a lo largo de la década de los ochenta, por dos notas inequívocas: la urgencia y la incertidumbre y que difícilmente puede hablarse de oportunidad perdida porque las circunstancias exigieron el pragmatismo político en la construcción administrativa.

⁴ En 1991, el Acuerdo de Coalición PNV, EA, EE manifiesta en su introducción el propósito de abordar la reforma de la Administración pública en los siguientes términos. *«La Administración Pública Vasca ha de lograr ofrecer al ciudadano una imagen de organización prestadora de servicios...que se caracterice por un elevado nivel de calidad y una adecuada eficacia en la gestión. Estos niveles han de ser evaluados periódicamente...El Gobierno en sus instrumentos de gestión definirá de forma clara los objetivos sociales y políticos a alcanzar así como los recursos públicos que para su consecución se pongan en juego. El Gobierno Vasco hará públicos esos objetivos así como los resultados que periódicamente se vayan alcanzando»*.

iguiente década, se emprendieron otras reformas relacionadas con los conceptos de gobernanza y administración electrónica a los que también se hará alusión.

El artículo indaga en este campo y trata de comprobar en qué medida el programa de reformas que planteaba la CORAME consiguió sus propósitos de mejora de la administración. Ciertamente, las políticas públicas de promoción de la competitividad económica y de mejora de la calidad de vida tuvieron un gran impacto en la realidad socioeconómica pero coincidieron con una época de bonanza económica y de abundancia de recursos públicos. El artículo sostiene que esa abundancia de recursos pudo enmascarar bolsas de ineficacia e ineficiencia derivadas de la baja presión reformista. También aborda el análisis de las dificultades experimentadas en el proceso de implantación y evalúa la propia estrategia de reforma para obtener enseñanzas de utilidad de cara a futuros ensayos.

La investigación se ha encontrado con dificultades derivadas de la falta de investigaciones previas que hayan acometido este objeto o con dificultades intrínsecas a la propia naturaleza de los bienes o servicios que produce el sector público donde, a diferencia de lo que ocurre en el sector privado, apenas se dispone de indicadores cuantitativos de gestión que ayuden a medir la eficiencia y el rendimiento global de una administración, la productividad de sus empleados, o el grado en el que es innovadora, lo que dificulta las valoraciones y los juicios sobre su evolución a lo largo del tiempo o sobre su posición comparativa con respecto al sector público de otras regiones o países.

Aunque condicionado por estas dificultades este artículo trata de ofrecer los elementos esenciales del diagnóstico de situación y una visión de los proyectos y de los avances que se han logrado en la implantación de este programa reformista. Tras esta introducción, en el siguiente apartado se aborda el núcleo del Programa de Reformas, donde se exponen esquemáticamente sus propuestas y los resultados logrados. Luego, en el tercero, se hace una reflexión sobre la propia estrategia de cambio y, por último, en un apartado final de conclusiones se extraen algunas enseñanzas para futuros ensayos de reforma.

2. EL INFORME DE LA CORAME: PROPUESTAS Y REALIZACIONES

La Nueva Gestión Pública (NGP) se inspira en las transformaciones de las estructuras organizativas que tienen lugar en el ámbito de la empresa privada durante los años ochenta. La necesidad de reducir costes, de adaptarse a una demanda cada vez más sofisticada y de basar la competitividad en la innovación continua, impulsó a las grandes empresas a descentralizarse, a dar mayor autonomía a las unidades de negocio y a las personas, liberándolas del corsé burocrático y permitiéndoles una liberación de su energía creativa y una mayor apropiación de su trabajo, a cambio de responsabilizarse de los resultados. Al mismo tiempo que se desarrollaba ese proceso el núcleo central de la empresa asumía el papel de orientar y cohesionar el conjunto,

promoviendo relaciones horizontales entre las unidades de negocio para capitalizar sinergias y cooperar en el logro de los objetivos comunes de la empresa.

Estas ideas inspiraron la llamada NGP que está en el origen de los planes de reforma que se han elaborado en distintos países, y que propone un cambio radical de valores con respecto a la tradicional organización burocrática. Frente al énfasis en la legalidad y en la observancia del procedimiento de la tradición burocrática, la corriente reformista se orienta hacia los resultados; frente a la despreocupación por los recursos reclama la necesidad de concienciarse sobre el coste de los servicios; frente a la concentración del poder en la jerarquía pretende localizar el poder de decisión en el nivel mejor dotado de competencia y conocimiento de la realidad; frente a una cultura de la inmovilidad y de resistencia al cambio propone una cultura de innovación.

Esta visión integral de la reforma y la mayor parte de los elementos a los que se ha aludido adaptados a la realidad de la administración vasca fueron expuestos en el documento *«Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco. 47 medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco»* (junio de 1994) elaborada bajo el liderazgo de una Comisión de Racionalización y Mejora (CORAME) que concretaba la propuesta de una «estrategia de reforma administrativa» que había sido aprobada previamente por el Parlamento Vasco el 10 de Junio de 1993.

La exposición se estructura en tres bloques de medidas en los que se resume el contenido del informe: en el primero se formulan medidas destinadas a reforzar la capacidad de dirección y coordinación del núcleo central del Gobierno; el segundo trata de la descentralización y del cambio de los sistemas de control, y el tercero de la reforma de la estructura directiva y la gestión de los recursos humanos.

2.1. Orientación estratégica y presupuestos

El primer bloque de medidas de la CORAME proponía reforzar la coordinación estratégica del Gobierno para afirmar su preeminencia frente al «departamentalismo», un mal arraigado en la administración vasca desde su nacimiento. El informe lo recogía de este modo:

Los testimonios y datos recogidos por la CORAME coinciden en diagnosticar una excesiva fragmentación en la acción del Gobierno vasco, en detrimento de las estrategias y prioridades gubernamentales. La deliberación y fijación colectiva de las mismas se juzga «complicada» o «problemática» prevaleciendo la conformación de prioridades por los departamentos. Esto se traslada a las dificultades existentes para reordenar la asignación de recursos sobre la base de objetivos prioritarios manteniéndose un reparto político del presupuesto entre los socios de la coalición. (CORAME, Junio 1994).

En definitiva, el informe constataba que solo existían estrategias y prioridades departamentales, que no había estrategia ni prioridades gubernamentales y que la asignación de recursos no se hacía de acuerdo con tales prioridades gubernamentales sino que era un reparto político entre los socios de la coalición.

Antecedentes

A pesar de esa constatación, hay que señalar que la administración vasca intentó dotarse desde época muy temprana de una estrategia que le sirviera para orientar la asignación de sus recursos, principalmente los presupuestarios, y con ese objeto entre 1984 y 1995 se elaboraron tres planes a medio plazo⁵ que por circunstancias de naturaleza política no lograron sus propósitos.

I Plan económico a medio plazo

El primer plan 1984-1987 se concibió con un carácter interinstitucional, pero coincidió con las tensiones entre el Gobierno Vasco y Diputaciones Forales a propósito de la denominada Ley de Territorios Históricos que echaron por tierra las pretensiones planificadoras iniciales. Esas tensiones desembocaron en un cambio de Gobierno, que dió lugar al primer Gobierno de Coalición, que aprovechó los trabajos preliminares que se habían desarrollado y recondujo el proyecto hacia un fin diferente al transformarlo en el «*Plan de desarrollo regional 1986-1990*» conforme al esquema requerido por la Comisión Europea en el primer Programa Operativo para obtener las ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

II Plan económico a medio plazo

Durante la III Legislatura (marzo 1987 - febrero 1991) el nuevo equipo responsable del área de planificación intentó dar un nuevo impulso a esa función apoyándose en el apoyo político expresado en el propio Programa de Gobierno. Para desarrollarla se aprobó una nueva norma, el *Decreto 352/1987 de creación de Grupos Funcionales de Planificación*. De la lectura de la exposición de motivos se extrae que el objeto de este segundo Plan 1989-1992 era «*facilitar la deliberación sobre objetivos prioritarios*», «*elaborar pautas generales de actuación*» o «*racionalizar sus políticas de acción*». Estas intenciones coincidían con las del primer plan, sin embargo, en la nueva norma se hacía un especial hincapié en una nueva preocupación: la de incidir sobre la política presupuestaria mediante la definición de un esquema coherente de prioridades de gasto de modo que las Leyes de Presupuestos constituirían el soporte instrumental del Plan. Respecto a los aspectos organizativos, se crearon cinco gru-

⁵ Gobierno Vasco. Dirección de Economía y Planificación. (1996), «*La planificación en la administración pública vasca*».

pos atendiendo a criterios funcionales de asignación de gasto que tenían un carácter interinstitucional y cuya misión era elaborar diagnósticos y planes de actuación en sus respectivos ámbitos de actuación. Luego, la labor de síntesis que en el primer plan se asignó a un Comité de Planificación presidido por el Consejero de Economía y Hacienda correspondería ahora a la Viceconsejería de Planificación.

Este esquema tampoco funcionó satisfactoriamente, primero porque a la Viceconsejería, por su misma naturaleza de unidad administrativa y no de órgano interinstitucional e interdepartamental, le era imposible la realización de esa labor de síntesis y de consenso entre las partes. Pero, por otro lado, y sobre todo, por el desacuerdo que surgió en el seno mismo del Gobierno por las relaciones que debían establecerse entre el plan y el presupuesto, funciones que en aquel momento correspondían a departamentos gestionados por partidos políticos diferentes, dado que, de forma poco racional, en el reparto de carteras del nuevo Acuerdo de Coalición se decidió separar orgánicamente Economía de Hacienda.

Tras un proceso de arbitraje y los posteriores trámites el plan fue debatido en el Parlamento Vasco el 23 de Junio de 1989, veinte meses después de haberse iniciado el proceso, cuando ya había transcurrido más de la mitad de la legislatura.

Al final todo ello se redujo a un ejercicio formal que tendría poca repercusión en la fijación real de prioridades de las políticas públicas como lo reveló la comparación de la ejecución presupuestaria real del periodo considerado con el escenario de gasto propuesto en el plan que no guardaron ninguna correspondencia.⁶

III Plan económico a medio plazo

En el Acuerdo de Legislatura firmado por los tres partidos que integraban el Gobierno de Coalición para la IV Legislatura (febrero 1991 – enero 1995) se utilizó una fórmula vaga para respaldar el III Plan. A pesar de que la competencia era formalmente del Departamento de Economía, este departamento no logró poner en marcha el proceso mediante una norma que recogiera las enseñanzas de los dos ensayos anteriores. La iniciativa partió del propio Gobierno que, preocupado por la Reforma de la Administración, creó una comisión para la racionalización y la mejora de la Administración Pública (CORAME) y decidió la elaboración del III Plan bajo la coordinación y supervisión de la nueva Comisión. Bajo su impulso se creó un Comité de Planificación, compuesto por representantes del Gobierno y las Diputaciones Forales al más alto nivel, que debía dirigir el proceso. Este comité contaba con el apoyo de tres comisiones: la comisión económica, la comisión social y la comisión del sector público que, a su vez, podían crear comisiones técnicas. El planteamiento

⁶ Gobierno Vasco. Departamento de Economía y Planificación (1992), «*Plan económico a medio plazo 1989-1992: evolución del escenario macroeconómico y presupuestario*».

era un proceso de síntesis y de priorización de los resultados de los trabajos de esas comisiones.

Aunque de modo desigual las comisiones técnicas realizaron su trabajo definiendo para cada área un diagnóstico, unas estrategias y unas líneas de actuación. Sin embargo, la fase siguiente de síntesis y de priorización no tuvo lugar, la ruptura del Gobierno de coalición y la formación de uno nuevo trajo como consecuencia que el 23 de febrero de 1993 la Viceconsejería de Economía y Planificación fuera integrada de nuevo en la estructura del Departamento de Economía y Hacienda, lo que supuso un cambio considerable en la composición de la Comisión de Planificación y un replanteamiento y un retraso en el proceso.

El nuevo enfoque eludía el debate sobre prioridades en materia de políticas públicas pero, en cambio, se alcanzó un acuerdo genérico sobre política macropresupuestaria a medio plazo con la fijación de objetivos para la evolución de la inversión pública, el consumo público, el déficit y la deuda, en el marco de unos escenarios macroeconómicos y presupuestarios que habían sido propuestos por la Comisión Técnica del mismo nombre. La evolución del déficit y la deuda respetaban los acuerdos alcanzados con la Administración General del Estado (AGE) dentro del Plan de Convergencia para el acceso a la Unión Económica y Monetaria (UEM). Este acuerdo, que fijaba a grandes rasgos el marco de actuación de todo el sector público vasco para el periodo 1994-1997, tenía la virtualidad de haber sido consensuado entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. Las previsiones y escenarios cifrados se limitaron por tanto a esas grandes magnitudes y se abandonó la pretensión inicial de contemplar una programación plurianual a nivel de función dentro del marco del Plan. Una vez aprobado por la Comisión de Planificación, el Consejo Vasco de Finanzas y el propio Gobierno, se remitió al Parlamento que lo debatió el 11 de Marzo de 1994, tres años después de iniciado el proceso y cuando ya la legislatura concluía. En su intervención ante el Parlamento el Consejero de Economía y Hacienda reconocía la dificultad de conectar la planificación con los presupuestos:

En primer lugar debo señalar que hemos abandonado la filosofía de la planificación indicativa. Esta concepción de la planificación ofrecía una cuantificación detallada del comportamiento de la economía y del sector público en el medio plazo y pretendía fijar pautas muy precisas a los presupuestos públicos anuales. La experiencia de estos últimos años nos ha demostrado, sin embargo, que, en la práctica, y sobre todo en épocas de incertidumbre y de crisis económica esta herramienta era excesivamente rígida y que no servía para orientar la acción de la Administración Pública en el medio plazo.

Tras el debate se aprobaron determinadas resoluciones donde se enfatizaba la importancia de la política macropresupuestaria a medio plazo diseñada en el Plan y se instaba a la Comisión de Planificación a presentar, anualmente, un documento de seguimiento y de revisión de los escenarios macroeconómicos y presupuestarios que

sería el marco en el que deberían insertarse los presupuestos anuales. Sin embargo, el interés por el Plan decayó tan pronto se hubo aprobado, al igual que ocurrió con los dos anteriores.

Con el nuevo acuerdo de Gobierno 1995-1998, la Viceconsejería de Planificación cambió de nuevo de ubicación pasando ahora a depender del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social. Las nuevas autoridades económicas y principalmente el Departamento de Hacienda no se sintieron condicionadas por el Plan que carecía de fuerza legal y que había sido impulsada por una unidad administrativa que ya no formaba parte de su estructura. La Comisión de Planificación que carecía de soporte normativo no volvió a reunirse y los intentos para reconstituir la Comisión Técnica de Escenarios Macroeconómicos y Presupuestarios para adaptar los criterios de política económica a medio plazo, enunciados en el Plan, a la coyuntura económica del momento, resultaron igualmente vanos. Puede decirse, en definitiva, que este tercer plan no tuvo influencia significativa sobre la actividad del sector público, no sirvió de referencia para el diseño de estrategias, ni sus orientaciones sobre inversión, consumo público, déficit y deuda fueron respetadas o tomadas como referencia por las Administraciones Públicas.

El nuevo enfoque: reforzamiento de la capacidad de dirección, estrategia y presupuestos

En junio de 1994, la CORAME terminó sus trabajos sobre la reforma de la Administración y dio a conocer su informe de recomendaciones. En un primer bloque el informe recomendaba: a) fortalecer el papel director y coordinador del Lehendakari, b) mejorar la programación y preparación de los trabajos del Consejo de Gobierno, entre otras cosas, creando una Comisión Técnica Interdepartamental y c) asumir y reforzar las funciones de planificación y evaluación alineando los recursos presupuestarios y humanos con la planificación.

El grado de seguimiento de esas recomendaciones fue limitado: respecto al punto primero que pretendía enfrentarse al departamentalismo y reforzar el papel coordinador del Lehendakari, se descargó efectivamente a Lehendakaritza de funciones sectoriales⁷ mientras que, por otro lado, la competencia planificadora que había correspondido a la Viceconsejería de Planificación era, ahora, asumida por la Vicepresidencia del Gobierno⁸. De este modo se corregía la situación de separación

⁷ «Política lingüística» y «Drogodependencias» se integraron en los departamentos de Cultura y de Vivienda y Asuntos Sociales respectivamente, pero Emakunde y la Secretaría de Acción Exterior se mantuvieron en Presidencia.

⁸ Esta Vicepresidencia ha estado viva durante tres legislaturas desarrollando funciones de coordinación y gestión delegadas por el Lehendakari, hasta que esas competencias han sido de nuevo asumidas por éste durante la última legislatura.

orgánica entre la planificación y los presupuestos que había sido una de las causas del desencuentro de ambos procesos.

En cambio, la propuesta de creación de una Comisión Técnica preparatoria de los Consejos de Gobierno de carácter interdepartamental y deliberativo compuesta por Viceconsejeros no prosperó en el sentido propuesto por la CORAME. En su lugar, se creó y reguló la CDAE (Comisión Delegada de Asuntos Económicos) adscrita a la Vicepresidencia del Gobierno que, en adelante, asumía la competencia del impulso y el seguimiento de la planificación a través de la Secretaría de Coordinación. Estaba compuesta por Consejeros, no tenía un carácter deliberativo sino formal y su cometido era la aprobación previa de los planes económicos y de medidas que tuvieran una repercusión económica y presupuestaria relevante, sin perjuicio de su aprobación ulterior por el Gobierno. A partir de la VII Legislatura se acentuó su carácter formal y político porque *de facto* pasó a estar constituido por consejeros que representaban a los tres partidos que formaban el Gobierno de Coalición.

Nueva concepción de la planificación y su seguimiento

Respecto a la propuesta de alineamiento de los recursos presupuestarios y humanos con la planificación estratégica que había sido el propósito de los planes anteriores, la situación, paradójicamente, no se recondujo. Con el cambio de la estructura responsable de la iniciativa planificadora, que como se ha señalado pasó de la Viceconsejería de Planificación⁹, a la Secretaría de Coordinación, cambió también la concepción misma de la planificación. Se abandonó la visión *top-down*, la idea de dar a la planificación un significado que comprendía: a) diagnóstico de situación, b) orientación estratégica, c) identificación de prioridades y d) alineamiento a esa orientación de los recursos presupuestarios, organizativos y humanos. Idea que, de una forma más o menos nítida, habían pretendido con escaso éxito los tres primeros planes impulsados por la desaparecida Viceconsejería de Planificación.

En su lugar, el nuevo significado que se dio a la planificación por parte de la Secretaría de Coordinación fue el siguiente: se partía del Programa de Gobierno como referencia básica, pero como éste no se expresaba con la precisión suficiente como para delimitar los contenidos de la acción gubernamental, la planificación consistía en detallar y concretar ese Programa. Para ello, en primer lugar, se «*identificaban*» las acciones (planes, programas y actuaciones significativas) y los proyectos legislativos que debían ser desarrollados o aprobados a lo largo de la legislatura, basándose en su inclusión en el Acuerdo de Coalición o en alguna previsión legal, y luego, se establecía el «*procedimiento de tramitación*» de dichos planes, programas y actuacio-

⁹ Los conocimientos y los recursos materiales y humanos de esta unidad no pasaron a formar parte de la nueva unidad planificadora de la Secretaría de Coordinación de Vicepresidencia sino que se integraron como Dirección de Economía y Planificación dentro del Departamento de Economía y Hacienda originándose un cierto solapamiento entre ambas.

nes significativas. Se encomendaba a Vicepresidencia y a la CDAE esa función planificadora y coordinadora y por lo tanto la responsabilidad de la tramitación de los distintos planes, incluido su seguimiento.

De este proceso resultó un catálogo de documentos planificadores por departamentos llamado «Calendario de Planes y Programas y actuaciones significativas», un documento con un lenguaje marcadamente jurídico preocupado por la importancia de los procedimientos y del encaje de los planes o de las leyes en normas o previsiones de rango superior. La pretensión inicial era la de dar el mayor relieve a los planes interdepartamentales o interinstitucionales porque se dice *«se trata de una herramienta de información relativa no ya a la acción de los departamentos sino en principio a la del Gobierno...»*, pero en la realidad los planes integrados interdepartamentales o interinstitucionales fueron escasos y en cambio hubo una pléthora de planes departamentales y sobre todo infradepartamentales: 40 iniciativas durante la V legislatura (1995 - 1999), 64 durante la VI (1999 - 2002) y 107 durante la VII legislatura (2002 - 2005)¹⁰.

En definitiva el contenido de los calendarios gubernamentales ha consistido en una suma de planes y de prioridades departamentales pero sin una visión global y unos objetivos gubernamentales prioritarios cuyo establecimiento era el propósito de la CORAME, lo que no debe extrañar porque se prescindió de órganos multilaterales que podrían haberlo acordado y solo ha habido relaciones bilaterales de carácter formal entre departamentos y Vicepresidencia. Por lo tanto, con el nuevo planteamiento de la planificación tampoco se ha logrado un alineamiento de las políticas departamentales con una estrategia general.

Por otro lado, el seguimiento del calendario de planes, programas y actuaciones significativas, se ha centrado en los aspectos formales de la tramitación de planes, programas o proyectos legislativos en relación con las previsiones iniciales del calendario, lo que tiene un valor en sí mismo, pero al no establecerse unos objetivos y unas prioridades gubernamentales no ha podido haber un seguimiento sustantivo de los resultados de la acción del Gobierno. En lo que respecta al seguimiento de los resultados sectoriales, como los educativos, los del sistema sanitario o los relativos al nivel de competitividad o la calidad del medio ambiente, han quedado relegados a la evaluación de los planes o programas departamentales respectivos que, como más adelante se insiste, no ha tenido un carácter sistemático.

Sobre estrategia y presupuestos

El presupuesto no puede ser un instrumento que tenga una dinámica autónoma debe tener una orientación estratégica, debe dar respuesta y adaptarse al entorno exterior en continuo movimiento y responder a la visión transformadora del partido o de la coalición en el gobierno. Esto requiere que el presupuesto no sea algo petrifica-

¹⁰ Vicepresidencia del Gobierno, (2009) *«Documentación refundida sobre documento de planificación de la acción del Gobierno en cumplimiento del Programa de la VIII Legislatura de planificación 2005-2009»*.

do sino que existan mecanismos que permitan el cambio y la adaptación en la dirección deseada por el gobierno. Por otro lado, el presupuesto por su propia naturaleza tiene una gran rigidez, no puede cambiarse de un año al otro, porque el grueso del mismo ya está comprometido cuando se inicia el proceso de formulación de un nuevo presupuesto. Un manual de la OCDE¹¹ estima que el gasto discrecional del gobierno puede oscilar entre un 5 y un 10% porque el resto ya estaría comprometido. Por otra parte ese volumen depende de la coyuntura y en períodos de recesión como el actual, con disminución de la recaudación, el gasto discrecional tiende a desaparecer. Ahora bien la reforma del marco institucional de la elaboración del presupuesto¹² que propone la OCDE con su visión *top-down* y su horizonte plurianual pueden crear el contexto apropiado para hacer aflorar un «margen presupuestario» y para que una negociación del cambio en el sentido deseado por el gobierno sea posible, porque las disminuciones, incrementos, eliminaciones, compensaciones, atrasos o adelantos en las asignaciones o, en términos más generales, la priorización de unos programas sobre otros es mucho más fácil cuando el cambio se plantea a medio plazo.

En el proceso presupuestario de la CAPV no existe un reparto plurianual de recursos presupuestarios *top-down*, entre los departamentos o grandes entes o grupos de sociedades de acuerdo a una orientación estratégica, como recomienda ahora la OCDE, o como proponía la CORAME en su medida nº 7 *reformar el proceso de asignación de recursos asociándolo con la planificación*. No se utiliza el concepto de margen de maniobra porque tampoco hay una reflexión basada en criterios racionales sobre orientación estratégica y grandes prioridades gubernamentales que podrían guiar ese reparto.

Ello no significa que la evolución del presupuesto haya estado determinada únicamente por el incrementalismo. En los años de bonanza económica, que han sido muchos hasta la Gran Recesión de 2008, se ha generado en la realidad ese margen de maniobra por incrementos de recaudación superiores al incremento del PIB nominal que han sido destinados por procedimientos informales y políticos a empleos que se han considerado prioritarios: así, el Plan Europa 93 (1989-1992) incidió sobre todo en las infraestructuras, el «Plan Euskadi 2000 Tres» hace hincapié en la incorporación de Euskadi a la sociedad de la información, y el Plan Marco de Apoyo

¹¹ Editado por Richard Allen y Daniel Tommasi 2001 «*Managing public expenditures. A reference book for transitions countries*». OCDE.

¹² OCDE (2011) «*Reformer le cadre institutionnel de l'élaboration du budget*. Groupe de travail des hauts responsables du budget. Esta reforma del marco institucional apunta a los tres objetivos básicos que debe perseguir la gestión del gasto público, que están relacionados y se refuerzan mutuamente: a) la disciplina fiscal agregada, para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, a medio y largo plazo mediante reglas fiscales; b) la asignación de recursos de acuerdo a las prioridades del Gobierno o, en otros términos la vinculación entre la estrategia del gobierno y la política presupuestaria; y c) la eficiencia técnica, es decir el logro de resultados con el mínimo coste o el logro máximo de resultados con el mínimo de recursos. Con respecto a la presupuestación tradicional este enfoque tiene, además, dos rasgos característicos: adopta un horizonte plurianual, y una visión descendente en la formulación del presupuesto, necesarios para los planteamientos de políticas de sostenibilidad fiscal y de logro de resultados.

Financiero a la Inversión Pública, PMAFIP I (2003-2007) y PMAFIP II (2007-2011), asignó fondos extraordinarios a las infraestructuras, a la innovación y a proyectos estratégicos. Todos ellos tuvieron un carácter interinstitucional y supusieron una cierta corrección por vía presupuestaria al reparto competencial contemplado en la llamada Ley de Territorios Históricos.

Planes y programas presupuestarios

A un nivel inferior hay que hacer otra consideración en torno a la incomunicación entre la planificación y los presupuestos que tiene que ver con los programas presupuestarios. La Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi¹³ pone el acento en la importancia de la programación y en su preámbulo dice, que «...destaca la clasificación por programas como presentación básica de dichos presupuestos ya que constituye un valioso instrumento de gestión al servicio de la Comunidad Autónoma». Y en el articulado de la Ley se definen los programas como si fueran planes de gestión, puesto que se dice que cada uno de ellos recogerá información relativa a los objetivos perseguidos, que siempre que sea posible se concretarán en términos cuantificables y susceptibles de seguimiento; a los medios humanos y financieros necesarios en el ejercicio; a las actividades a llevar a cabo y los responsables de su ejecución.

Siendo esto así, hubiera sido lógico que los dos procesos, planificación y programación presupuestaria, tuvieran una correspondencia y un mismo lenguaje y que, por ejemplo, los programas se adecuaran a lo que establecen los planes y que hubiera una congruencia y un engarce entre los indicadores de objetivos de ambos procesos. Pero en la realidad en muchos departamentos no ha existido esa intención de coherencia o interconexión entre los responsables de la planificación y los de la programación presupuestaria.

2.2. La descentralización y los mecanismos de control

La Administración vasca se estructuró en departamentos con una articulación uniforme en viceconsejerías y direcciones sometidas todas ellas a un mismo régimen jurídico de acuerdo con la Ley de Gobierno. Esa organización interna de los departamentos era una réplica de la organización de los bloques competenciales transferidos por el Estado. Para los redactores del informe de la CORAME la urgencia política con la que se constituyó la Administración vasca fue la causa que explicaba la repetición de la estructura y los procedimientos del modelo burocrático del Estado¹⁴. No obstante pronto se produjo una reacción frente al exceso uniformista del modelo burocrático y así se crearon los organismos autónomos administrativos, y sobre todo los entes públicos de derecho privado y las sociedades públicas que ofrecían una mayor flexibilidad organizativa. (Ver cuadro nº 1).

¹³ Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1994 de 27 de Septiembre.

¹⁴ Koldo Echebarria (1994). «Política de reforma y reforma de la política» (1994). *Revista catalana de derecho público* nº 18.

Cuadro nº 1. Plantilla presupuestaria CAPV 2000

Departamento	Alt. Cargos	Eventua (1)	Funcionar.	Laborales	Sanitarios	Total
Presidencia	12	23	79	4		118
Vicepresidencia	9	6	71			86
Hacienda y Adm. Pública	18	3	393	68		482
Educ. Univers. e Investigac (2)	14	6	17.385	1.756		19.161
Interior	15	5	252	10		282
Industria, Comercio y Turismo	18	6	303	17		344
Just. Trabajo y Seguridad Social	16	6	2.088	155		2265
Sanidad	12	7	890	9		918
Cultura	11	5	124	3		143
O. Territ, Viv. y Med. Ambiente	9	4	249	2		264
Transportes y Obr. Publicas	7	4	116	79		206
Departamento	Alt. Cargos	Eventua (1)	Funcionar.	Laborales	Sanitarios	Total
Agricultura y Pesca	11	3	170	45		229
Subtotal Adm General	152	78	22.120	2.148		24.498
Ertzaintza			7.350	456		7806
Total Adm. General	152	78	29.470	2.604		32.304
HABE	1		58	14		73
IVAP	1		88			89
EUSTAT	1		92			93
EMAKUNDE	2	1	19			22
IVEF	1		9	46		56
Academia de la Ertzaintza	1		16	106		123
OSALAN	1		151	8		160
Total Organismos Autónomos	8	1	433	174		616
Entes y Sociedades Públicas				2.591	21.787	24.378
Total	160	79	29.903	5.369	21.787	57.298

El sector público de la CAPV se estructura de la siguiente forma: en la cúspide se encuentra la administración general con sus departamentos (12) y dependiendo de ellos dos clases de entes con distinto grado de autonomía: los entes institucionales que se rigen por el derecho público (7) denominados organismos autónomos administrativos (OOAA) y los entes institucionales que se rigen por el derecho privado que pueden ser de dos tipos: entes públicos (2) y sociedades públicas (61) Todos ellos tienen personalidad jurídica propia. Los datos más relevantes son los siguientes: la administración general representa el 56% del empleo público de la CAPV, en su seno destaca el empleo del sector de la educación que representa el 33 % del total y la Ertzaintza el 13 %. Los OOAA tienen un peso reducido y entre los entes y sociedades públicas destaca el peso de Osakidetza ente público de derecho privado que él solo representa el 38% del empleo público. Hay un número elevado de sociedades públicas dependientes principalmente de los departamentos de Industria, Vivienda y Cultura pero en conjunto el empleo de esas sociedades no representa más del 5% del total. Los grandes servicios públicos educación, sanidad y seguridad pública representan el 84% del empleo del sector público de la CAPV.

(1) Incluye al Grupo de Asesores. (2) No está incluida en esta plantilla el personal de la Universidad Pública Vasca.

Fuente: Presupuestos Generales de la CAPV 2000. Departamento de Hacienda y Administración Pública.

Ahora bien, la CORAME entendía que si se constataba que las estructuras y los procedimientos generales eran inapropiados para una gestión eficaz y eficiente, en lugar de recurrir a procedimientos excepcionales (como la creación por ley o por decreto de entes o sociedades con un estatuto jurídico privado) era más adecuado reformar el régimen general haciendo uso de la potestad organizativa que el Estatuto de Autonomía reconoce a la CAPV (art. 10.2) y diseñar una nueva organización que favoreciese la asunción de responsabilidad a todos los niveles.

170

Inspirándose en las técnicas de divisionalización de la organización empresarial, el núcleo central de la administración reformada asumiría las funciones de estrategia, asignación de recursos y de control de los resultados, mientras que las unidades operativas hasta ahora burocratizadas se convertirían en centros de responsabilidad con amplia autonomía de gestión. El objetivo era liberar el potencial de gestión limitado por las trabas burocráticas. Por otra parte, en el caso de los grandes servicios públicos como la sanidad y la educación la gestión podría descentralizarse en gran medida en los propios centros prestadores de servicios: en las escuelas, institutos y hospitales.

Las propuestas de la CORAME sobre descentralización

En su diagnóstico de situación de la Administración vasca la CORAME constataba que las autorizaciones y controles de distinta naturaleza absorbían los recursos de las unidades centrales que, en cambio, descuidaban las funciones más elevadas y de mayor valor a los que se ha aludido (estrategia, asignación de recursos, control de resultados).

Para avanzar en el camino señalado proponía revisar, gradualmente, el modelo organizativo en vigor de acuerdo con dos valores complementarios: dar autonomía a cambio de responsabilidad.

Se proponía un proceso de descentralización y de reconocimiento de una mayor autonomía de gestión, en cascada y a dos niveles: de las unidades centrales hacia los departamentos y, en el interior de estos, desde el núcleo central hacia las unidades operativas. Para ello, en primer lugar se recomendaba redistribuir las funciones entre las unidades centrales y los departamentos ampliando el margen de maniobra presupuestaria y de gestión de recursos humanos de estos últimos, procediendo a la correspondiente transferencia de funciones desde las unidades centrales, y estableciendo, posteriormente, acuerdos de gestión que vinculasen a las dos partes.

Respecto a la reorganización interna de los departamentos, la propuesta de la CORAME señalaba la conveniencia de integrar en el núcleo central del departamento todas las funciones *staff* y delegar el poder de decisión ejecutiva en las unidades operativas descentralizadas. Para ello diferenciaba y enumeraba las que son funciones de las unidades centrales, ligadas a la planificación y el control y las funciones de gestión que serían ejecutadas por las unidades operativas. Una vez delimitadas ambas se recomendaba, igualmente, establecer *acuerdos de gestión* periódicos entre el centro y las áreas

ejecutivas donde participarían también las unidades centrales responsables de la gestión económica, la organización y los recursos humanos. El acuerdo de gestión debía incorporar, cuando menos los aspectos siguientes: a) el mandato político del área con los objetivos estratégicos y las líneas de actuación a medio plazo, b) los objetivos para el próximo ejercicio con la expresión de los indicadores de gestión para contrastar los resultados, c) los recursos asignados incluidos en un presupuesto global por todos los conceptos, d) los sistemas de información de gestión, y e) los mecanismos de evaluación y control de cumplimiento de los acuerdos.

Respecto a los entes institucionales y las sociedades públicas la CORAME recomendaba por un lado, la eliminación de restricciones de carácter horizontal que tienden a anular la flexibilidad de gestión de los entes institucionales pero, por otro, proponía que cada uno de esos entes y, principalmente, las sociedades públicas acordaran con su departamento y el Departamento de Hacienda un *contrato-programa plurianual* que debía concretarse al comienzo de cada ejercicio en términos de objetivos y resultados, y donde se establecerían los mecanismos de control de gestión.

El balance de realizaciones sobre descentralización

El balance de realizaciones es exiguo. El proceso de *descentralización* que se ha esbozado, que coincidía también con las recomendaciones de la OCDE sobre política presupuestaria y de gestión de recursos humanos, chocaba frontalmente con un proceso tan arraigado como el proceso presupuestario tradicional, de carácter anual, centralizado y sin preocupación por los resultados y con un régimen de empleo hiperrregulado, centralizado, rígido e igualmente carente de una orientación hacia resultados. Su implantación hubiera requerido una fuerte y muy extendida voluntad reformista compartida, que no ha existido.

Respecto a la reforma interna de los departamentos no ha habido cambios destacables. No se ha potenciado y aglutinado en el centro de cada departamento una unidad responsable de la estrategia, de la evaluación y control y de la coordinación con otros departamentos, lo que significa que se descuida un aspecto fundamental para cualquier organización como es la mejora constante de la capacidad interna de análisis, de reflexión estratégica, de prospectiva y de seguimiento y evaluación de políticas¹⁵. En consecuencia estas funciones se subcontratan y se elaboran, en buena medida, externamente, por consultoras.

Por otro lado, al no haberse delimitado y constituido áreas ejecutivas tampoco se han establecido acuerdos de gestión entre las partes (entre la unidad central y los departamentos, y entre estos y las unidades operativas, sociedades públicas, agen-

¹⁵ En las administraciones anglosajonas las personas dedicadas a estas funciones forman la élite de la clase funcional.

cias, etc.) que luego hubieran permitido una evaluación y una gestión basada en la consecución de resultados.

Se han establecido contratos programas con EITB, las tres universidades y los hospitales de Osakidetza, pero no entre los departamentos y las sociedades públicas dependientes tal como recomendaba la CORAME.

En el caso de los grandes servicios públicos la descentralización hacia los centros prestadores de los servicios de sanidad y educación ha sido limitada. La gestión en ambos se encuentra muy encorsetada por las leyes de bases estatales que regulan su funcionamiento. El Departamento de Sanidad ha concedido un margen de gestión a Osakidetza que se ha constituido en ente público de derecho privado y los hospitales gozan de una relativa autonomía. En estos ámbitos, educativo y sanitario el régimen de empleo aunque adaptado a las peculiaridades del sector es similar al régimen general. y la autonomía de gestión de los recursos humanos por parte de centros docentes y hospitales es reducida¹⁶.

Las propuestas de la CORAME sobre sistemas de control

El planteamiento de la CORAME es que la descentralización no debía suponer una pérdida de control de las unidades centrales sobre las operativas sino que éste se aseguraba ahora por una modificación de la naturaleza de esos controles, que pasarían de ser controles *ex ante* a controles *ex post* y que debían diseñarse con una finalidad: garantizar la integración del sistema gubernamental y el desarrollo de mecanismos de responsabilidad en el interior de los departamentos.

La CORAME entendía, por lo tanto, que las unidades centrales debían reducir significativamente sus actividades de control basadas en la supervisión directa de las actividades departamentales (autorizaciones, fiscalización previa, informes vinculantes) y en su lugar proponía otros instrumentos de control y de apoyo mediante los cuales podían desarrollar su nueva misión: los sistemas de planificación estratégica de la acción del gobierno; la evaluación de programas y políticas públicas; las auditorias de eficacia y eficiencia; las inspecciones y la exigencia de responsabilidades por el incumplimiento de las reglas establecidas; o los servicios de consultoría interna: desarrollo tecnológico, auditoría operativa, análisis organizativo, comunicación y formación.

De acuerdo con esa visión se proponía un conjunto de medidas con el objeto de definir ese nuevo papel de las unidades centrales, entre las que destacaba el pa-

¹⁶ Precisamente un informe de la OCDE «Panorama de la Educación 2009» señala que uno de los motivos de los mediocres resultados del sistema educativo en España es el burocratismo y la escasa autonomía de los centros. Otro estudio sobre la innovación en el sistema educativo vasco «*La innovación educativa en el País Vasco: inclusión, equidad e integración europea*» de Pello Aramendi Jáuregui, apunta igualmente al mismo motivo para explicar los escasos resultados en esta materia.

pel de la contabilidad que, además de constituir un sistema de información imprescindible para el ejercicio de las funciones de control interno y externo de la legalidad económico presupuestaria, debía constituir un instrumento al servicio de la gestión y el control por resultados. Se señalaba en el informe que la contabilidad opera también como instrumento auxiliar indispensable para la toma de decisiones, de carácter central y estratégico, pero también de carácter departamental y operativo. Esta segunda potencialidad que pretendía terminar con la opacidad de los costes de los servicios es la que se encontraba menos desarrollada en la Administración vasca y la que se proponía impulsar. En esa línea el informe recomendaba la implantación de la contabilidad patrimonial y la contabilidad analítica.

También se detallan otras medidas: crear intervenciones delegadas en departamentos y grandes áreas de gestión como es el caso de Osakidetza; reducir el número de controles adecuándolos al modelo organizativo que se propone; remodelar los órganos centrales de las políticas de recursos humanos; reorientar la actividad del Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), del Servicio Jurídico Central y de Eusko Jaurlaritzaren Informatika Elkartea (EJIE); descentralizar los procesos de contratación y aprovisionamiento o elaborar auditorías de eficacia y eficiencia.

El balance de realizaciones sobre sistemas de control

En este ámbito se han dado algunos pasos en la dirección que correctamente marcaba la CORAME y se han aprobado normas en materia de control económico y contratación que se han adecuado a las recomendaciones de la CORAME. En una comparecencia ante el Parlamento¹⁷ para dar cuenta de la aplicación de esas recomendaciones el Vicelehendakari manifestaba:

Sabemos que hay que descentralizar y que este proceso es imparable y lo hemos hecho en legalidad, en intervención, en contratación y, muy recientemente, en informática y telecomunicaciones con unas propuestas que son ciertamente revolucionarias. Tenemos en estos momentos los datos: la intervención previa se ha eliminado en torno a casi la mitad de los expedientes en los que se intervenía antes del año 1995; en legalidad en torno al 65% de los expedientes en los que interveníamos, no intervenimos; en compras en el 90% de los casos, ahora, al contrario de lo que ocurría hasta que se aprobó el reglamento orgánico no interviene una mesa central de contratación, solo los propios departamentos; a partir de ahora lo harán también en informática.

Sin embargo, otros asuntos importantes que había señalado la CORAME no se abordaron, como el desarrollo de la contabilidad patrimonial y la contabilidad ana-

¹⁷ Comparecencia del Vicelehendakari ante la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos el 6 de Marzo de 1997.

lítica como instrumentos al servicio de la gestión que podrían ser de gran interés principalmente para la mejora de la eficiencia en la producción de bienes o servicios homogéneos. Pero, sobre todo, no se desarrolló el control a posteriori centrado en el logro de resultados. Se adoptaron normas que contemplaban ese control, principalmente el *Decreto 464/1995, de desarrollo del control económico*, que regulaba de forma expresa y detallada la auditoría de gestión para los programas de la administración general y para todos los entes y sociedades públicas. En él se decía expresamente (art. 13):

Se entenderá por auditoría de gestión la revisión sistemática de las actividades de una entidad con el propósito de evaluar la eficacia, eficiencia y economía alcanzadas en la gestión de los recursos públicos adscritos a la misma para el cumplimiento de sus objetivos. Asimismo, podrá evaluar las políticas públicas ejecutadas por los entes controlados con el fin de analizar los resultados alcanzados, su utilidad e impacto, la calidad de los servicios ofertados, coadyuvar a corregir desviaciones y facilitar economías en la gestión de los recursos públicos en función de los objetivos propuestos y los medios utilizados.

Sin embargo, esas auditorías de gestión no se desarrollaron. En la Administración pública vasca existen figuras asimilables a los contratos de gestión en los que se asocian objetivos con recursos como los planes incluidos en el Calendario de Planes, los programas presupuestarios, los programas subvencionales o los contratos-programas, y sobre el papel se contemplaba su evaluación pero en la mayoría de los casos esa práctica evaluatoria no se ha concretado satisfactoriamente ni ha servido para una mejora de las políticas públicas.

a) Una primera vía de control a posteriori de la acción de Gobierno es la *evaluación de los planes* y programas y acciones significativas contenidas en el Calendario de Planes y programas, de hecho en la mayoría de esos documentos se prevé que serán sometidos a evaluación y seguimiento. Pero ese seguimiento por parte de la Secretaría de Coordinación ha sido puramente formal y circunscrito al cumplimiento de la elaboración misma del plan o programa en las fechas previstas pero no sobre su puesta en marcha o sobre sus resultados. En un documento reciente¹⁸ de evaluación de los instrumentos de planificación se señala que:

... se perciben las siguientes carencias en los instrumentos de planificación: ausencia de un sistema de seguimiento y evaluación desde el momento de la puesta en marcha de los planes y programas y escasa utilización de los resultados de las evaluaciones practicadas y del desarrollo de

¹⁸ Vicepresidencia del Gobierno (2006). *La Gobernanza en Euskadi. Líneas estratégicas básicas. Modelo de Innovación y Evaluación de políticas públicas*.

la cultura de la rendición de cuentas interna institucional e interinstitucional sobre la base de los resultados de la evaluación.

b) Un segundo mecanismo de control podría articularse en torno a la revisión de los programas presupuestarios. En su origen, el presupuesto por programas, pudo pretender constituirse en un verdadero plan de acción del Gobierno y asociar programas presupuestarios y sus objetivos con las asignaciones presupuestarias como antes se ha señalado. En el articulado de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi se decía que que «*los objetivos perseguidos por cada programa se concretarán en términos cuantificables y susceptibles de seguimiento*». Es decir, de acuerdo a ese texto, el legislador contemplaba a la presupuestación por programas como un «instrumento de gestión» que serviría para la toma de decisiones a la vista del grado de cumplimiento de los fines y resultados de los programas.

Sin embargo, en la realidad, este «Presupuesto por programas» no tiene ese carácter de instrumento de gestión, es un documento descriptivo con el detalle de las actividades o medidas de los distintos departamentos del Gobierno y con determinados indicadores, casi siempre de proceso o de actividad. La información sobre su ejecución que proporcionan las Direcciones de Servicios de los departamentos y que se recogen en las Cuentas Anuales es de carácter burocrático¹⁹. No hay revisión de los programas a la vista de los resultados de las evaluaciones o desviaciones y no hay control *a posteriori* propiamente dicho. No se usa esta información para la mejora de la gestión y en muchos casos se constata una fosilización de los programas que se repiten en los mismos términos año tras año hasta el punto que es muy raro que un programa sea eliminado²⁰.

c) También está en vigor la previsión del título sexto de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco que exige: «la evaluación de todos los programas subvencionales con el fin de analizar los resultados alcanzados, su utilidad e impacto social y la procedencia del mantenimiento o supresión de dichos programas» (Art. 49.8). Esta previsión se cumple siempre con el mismo resultado positivo, es decir, favorable a la continuidad de esos programas. No se ha encontra-

¹⁹ Gobierno Vasco. Departamento de Hacienda y Administración Pública. Tomo II de las Cuentas Anuales, «*Memoria del grado de cumplimiento de los objetivos programados. Detalle por Programas*

²⁰ También en otros países los resultados de la presupuestación por programas han sido más escasos de lo esperado. Limitándonos a administraciones próximas, Eduardo Zapico analiza la realidad del «presupuesto por programas» en la Administración General del Estado, en el libro «*La modernización simbólica del presupuesto*» (Zapico, 1989) queriendo significar el carácter meramente de apariencia de este intento. Más contundente es el juicio que les merece a S. Maluquer y A. Torrach (Maluquer, 2006) el significado del «presupuesto por programas» de la Generalitat de Cataluña del que dice lo siguiente: «...*la clasificación por programas se acabó convirtiendo en una operación puramente burocrática que se hacía de forma repetitiva cada año en el momento de la elaboración del proyecto de presupuestos pero que no tenía ningún tipo de utilidad ni para la programación, ni para el análisis, ni para la evaluación presupuestarias*». Los intentos reformistas actuales en Cataluña parten de esta constatación crítica hacia las deficiencias del presupuesto por programas.

do información sobre modificación o eliminación de este tipo de programas como resultado de una evaluación. Por ejemplo, de los cuarenta programas de subvenciones del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, en todos ellos la unidad evaluadora (la Dirección de Servicios del propio departamento) propone su mantenimiento. En algunos casos se justifica esta proposición no en el logro de determinados resultados sino en el aumento de solicitudes.

d) Evaluación de los contratos-programas. Los contratos programa son una figura que no está contemplada y por tanto definida en la normativa autonómica, no obstante el concepto de contrato en sí mismo implica derechos y deberes entre las dos partes intervinientes que deberían precisarse de forma que pueda evaluarse su cumplimiento. Hasta ahora esos contratos programa se han redactado en términos muy genéricos de modo que es difícil pronunciarse sobre su cumplimiento²¹.

Llevar a la práctica esta auditoría de gestión²² interna, este control a posteriori con la finalidad de aprender y mejorar las políticas públicas requería, en primer lugar, profesionales adecuados, conocedores de esas políticas públicas con los que no se contaba y requería también que esas políticas estuvieran expresadas en planes o programas que constituyeran auténticos contratos de gestión²³ entre las unidades centrales y departamentos o, en el seno de los departamentos entre el centro y las unidades operativas, y que estuvieran precisados de forma tal que fuese posible a las partes comprobar que los medios puestos a disposición de esas unidades se habían empleado correctamente y que se habían alcanzado o se estaba en camino de alcanzar los fines programados, y no ha sido ese el caso.

Tampoco se ha desarrollado una auditoría externa de gestión. El Tribunal de Cuentas, que tiene encomendada esa evaluación se centra, de acuerdo con la ley de creación de este órgano, en la función fiscalizadora de las cuentas públicas de las distintas instituciones que conforman la Administración pública vasca y no en los resultados obtenidos con el empleo de esos recursos, aunque es consciente del reto pues en una nota reciente²⁴ afirma que «tras el control contable y de legalidad se tra-

²¹ Sin embargo, en los últimos contratos programa con las universidades se asocia de forma clara la financiación presupuestaria con los resultados de la investigación y de formación.

²² Damos aquí el mismo significado a las expresiones «auditoría de gestión» y evaluación.

²³ Koldo Echebarría (2001). «*Estrategias de cambio y contratos de gestión*. Este autor es partidario de los contratos de gestión basados en la lógica relacional que «*tienden a ser acuerdos que derivan su fuerza, no de la capacidad de sanción legal sino del entendimiento entre las partes. La lógica relacional atiende más a la interacción que al documento y supone especificaciones menos detalladas a favor del espíritu de acuerdo lo que otorga más margen de maniobra en caso de cambiar las circunstancias. Confianza, flexibilidad y generalidad en las especificaciones son características comunes a este tipo de instrumentos. Un clima de transparencia y de confianza durante la elaboración del contrato favorece el diálogo entre las partes para valorar los resultados y enfrentarse a los problemas que puedan surgir*».

²⁴ Tribunal Vasco de cuentas (2007). «*Tres criterios de fiscalización*».

ta ahora de potenciar la auditoría operativa o de gestión cuyo objetivo es medir el resultado de la gestión realizada para tratar de mejorarlo».

En resumen, a pesar de la nueva norma sobre la auditoría de gestión y las buenas intenciones del Tribunal Vasco de Cuentas, la Administración sigue haciendo hincapié en el control contable y de legalidad que está perfectamente institucionalizado como corresponde a la presupuestación tradicional y al que se destinan medios, mientras que el esfuerzo dedicado a la evaluación de la gestión y el grado de cumplimiento de los fines está poco institucionalizado, no es sistemático ni está normalizado, y apenas sirve para poner en cuestión la adecuación del diseño de las políticas públicas a los fines establecidos y realimentar un proceso de mejora continua.

La transparencia y la rendición de cuentas

La rendición de cuentas, es el compromiso que asumen los gobiernos, y los responsables de departamentos y entes públicos de rendir cuentas al Parlamento y a la ciudadanía por el ejercicio de sus competencias, de informar de las políticas públicas y de sus resultados, y de someterse a cualquier tipo de escrutinio para verificar la consistencia de su información²⁵. En muchos países anglosajones constituye un principio de la vida pública, donde los titulares de cargos públicos son responsables de sus decisiones y acciones ante el público.

Un aspecto central de la transparencia y rendición de cuentas es el que se desarrolla en torno al proceso presupuestario. El buen gobierno reclama que la información presupuestaria que se ofrezca sea relevante y presentada de forma que resulte inteligible para que el parlamento y la sociedad pueda analizar y valorar en qué, cómo, para qué, a qué coste y con qué resultados la administración prevé gastar los recursos que los contribuyentes han puesto a su disposición, para que así sea fácil de entender el significado y el sentido de la política del gobierno.

Tan importante como la información presupuestaria es la información sobre su ejecución que debe ser presentada puntualmente con una periodicidad adecuada, e incluir información sobre los resultados que se han obtenido con esos recursos. La OCDE ha establecido²⁶ un código de prácticas modélicas de transparencia presupuestaria que recoge en detalle los informes que debería elaborar y presentar todo gobierno.

Entre las medidas de la CORAME no se han encontrado propuestas específicas tendentes a mejorar la rendición de cuentas. No obstante, como se ha señalado, el control de la gestión y la rendición de cuentas son complementarios, los dos están vinculados porque sin buenos sistemas de control la rendición de cuentas pierde

²⁵ En casi todos los países europeos hay una norma legal que regula este principio de la transparencia y especifica su contenido. Una de las excepciones es España.

²⁶ OCDE (2002) «Mejores prácticas de la OCDE para lograr la transparencia presupuestaria».

178

credibilidad. Puede por lo tanto inferirse que el gobierno que carezca de los primeros, le será difícil ofrecer la información esencial sobre los resultados de su acción. De hecho no está institucionalizado que los departamentos hagan un balance anual o periódico de la gestión y de los resultados de sus programas.

La transparencia no hace referencia únicamente al ámbito económico financiero. Una investigación periódica sobre la transparencia de las comunidades autónomas²⁷ que se basa en 80 indicadores incluye, junto a este ámbito, la transparencia en las contrataciones de servicios y suministros, la transparencia en materia de ordenación territorial, urbanismo y obras públicas, la transparencia en la relación con la ciudadanía y la sociedad y la información sobre la comunidad autónoma. Los resultados de la Comunidad Autónoma de Euskadi tanto absolutos como relativos respecto a otras comunidades autónomas son mediocres.

2.3. **La estructura directiva y la gestión de recursos humanos**

Las políticas de reforma en los países de la OCDE dan una importancia trascendental a la gestión de los recursos humanos tanto para la mejora del rendimiento de la Administración pública como para el éxito mismo de la reforma de la administración. Las recomendaciones de la CORAME coinciden en este punto pero abordan, en primer lugar, un aspecto previo relacionado que es específico del sector público: la necesidad de un equilibrio adecuado dentro de la estructura directiva del gobierno entre el componente político y el administrativo.

Este problema emerge con las nuevas funciones y responsabilidades que van adquiriendo los gobiernos durante los últimos decenios. El reparto clásico entre los políticos que elaboran normas y dan instrucciones y los funcionarios que se limitan a ejecutarlos de forma imparcial se modifica, puesto que la asunción de nuevas funciones que incluyen la gestión de los grandes servicios públicos implica la asunción de decisiones de nuevo tipo de carácter organizativo, de carácter técnico o económico. Entonces puede producirse una confusión en torno a las funciones que corresponden a cada uno de los dos componentes. Esta situación se ha ido resolviendo en los distintos países mediante el desarrollo de un espacio intermedio: la estructura directiva, que se sitúa entre la política y la administración.

La estructura directiva

Esa estructura está compuesta por dos niveles, un nivel político formado por un reducido número de altos cargos de libre designación que se sitúan por debajo del titular del departamento y cuya finalidad es garantizar la continuidad y el control

²⁷ *Transparency International España. INCAU (2010). Índice de transparencia de las Comunidades Autónomas». Algunos resultados para la CAPV pueden no ser correctos debido a problemas de comunicación.*

político de las estructuras administrativas que en algunos casos incluye a gabinetes de asesores; y un segundo nivel de responsabilidad directiva profesional, que asume funciones intermedias entre las decisiones políticas y su aplicación, que consisten en la planificación, coordinación y control de la gestión de recursos y operaciones. Los miembros de este segundo nivel, que en muchos países se han convertido en pieza clave de la estructura directiva a la cabeza de hospitales, centros educativos, sociedades públicas, proyectos, etc., son seleccionados mediante criterios profesionales y tienen unas condiciones de trabajo diferentes del resto de los empleados públicos. Al nivel político se le reconoce la capacidad para fijar objetivos, asignar recursos y controlar resultados mientras que al nivel directivo se le encomienda administrar los recursos asignados para la obtención de los objetivos. Ambos papeles deben considerarse en constante interacción.

Con esta perspectiva la CORAME detecta que en el sector público vasco hay una estructura directiva muy desequilibrada con un sobredimensionamiento de la estructura política, es decir, un número desproporcionado de altos cargos si lo comparamos con las cifras de otros países europeos y una falta de desarrollo de un nivel directivo profesional, lo que puede dar lugar a que trabajos o decisiones puramente técnicas se adopten por criterios no profesionales al ser tomadas por personas que han sido seleccionadas, no por su experiencia o competencia profesional, sino por la confianza personal o política con el titular del departamento. Para hacer evolucionar esa estructura directiva hacia un mayor equilibrio se proponían una serie de medidas que se analizan a continuación.

Las propuestas de la CORAME sobre la estructura directiva

- a) Delimitar los niveles de responsabilidad política y de gestión en la estructura directiva para aclarar la confusión y mezcla de responsabilidades entre viceconsejeros, directores y funcionarios que comparten ambos niveles.
- b) Aplanar la estructura política. El gobierno mantiene dos niveles de altos cargos, el viceconsejero y el director, estructura poco frecuente en otras administraciones donde, existe, en todo caso, un único nivel de responsabilidad política debajo del titular del departamento. Esa dualidad no está justificada por la naturaleza diferente de las funciones que desempeñan porque las de ambas son similares. De ahí se deriva una fragmentación de las responsabilidades políticas que aparecen repartidas entre un elevado número de altos cargos. La CORAME recomienda la eliminación de uno de los niveles dando al restante el rango del actual viceconsejero.
- c) Creación de una Secretaría General del Departamento. A pesar de la fragmentación citada no existe en el Gobierno Vasco una figura con funciones horizontales de coordinación interna y externa al departamento, por ello la CORAME recomienda la creación de una Secretaría General, que proporcione al

Consejero una visión conjunta de las estrategias departamentales, un marco de decisión para la asignación de recursos y que realice un seguimiento y una evaluación de los programas del departamento. Su titular podría formar parte de una Comisión Técnica Interdepartamental de deliberación preparatoria de los consejos de Gobierno.

- d) Potenciación de un nivel de directivos públicos seleccionados según los criterios de profesionalidad y confianza. El equilibrio de la estructura directiva requiere que el adelgazamiento de la estructura política propuesta se compense con la potenciación de un nivel directivo profesional que asuma las funciones ejecutivas. Para dar a esta función directiva un carácter verdaderamente profesional la CORAME recomienda que se elabore una regulación específica del «Estatuto de directivos públicos»²⁸. Y en una consideración final calificaba estas recomendaciones sobre la estructura directiva como «medidas clave» para la implantación de un nuevo modelo organizativo y propónía precisarlos con todo el detalle técnico necesario para que pudieran entrar en vigor en el momento de la constitución del nuevo gobierno.

Balance de realizaciones sobre la estructura directiva

El gobierno de la V Legislatura que fue de nuevo un gobierno de coalición (1995-1998) incluyó en su acuerdo programático el desarrollo de las recomendaciones del informe y la creación de una Oficina para la Modernización Administrativa (OMA) que impulsaría su desarrollo e implantación.

Pero durante esa legislatura no se dieron pasos significativos en la transformación del modelo organizativo en la dirección que apuntaba el informe de la CORAME. La medida que en ese ámbito más eco suscitó fue la supresión de una de las dos vicepresidencias y la reducción de los departamentos de 14 a 10, aunque esta reducción no estuvo acompañada de una agrupación de las funciones departamentales en áreas homogéneas. Este cambio trajo consigo una disminución del número de altos

²⁸ Koldo Echebarria, Francisco Longo, Rafael Jiménez Asensio. (1994) «*Hacia un Estatuto de Directivos profesionales en el Gobierno vasco: Condicionantes y propuesta de régimen transitorio*». Ese Estatuto debía contemplar entre otras cosas lo siguiente: a) establecimiento de criterios para que los departamentos en sus estructuras orgánicas identifiquen los puestos directivos. b) serían cubiertos ordinariamente por empleados del sector público pero, excepcionalmente, podría recurrirse a una cobertura externa. c) los mecanismos de selección asegurarían la profesionalidad de la persona elegida, que tendría un régimen individualizado de remuneración en función de los resultados; en todo caso, esos puestos estarán sujetos a movilidad y serán susceptibles de revocación de forma que no se consoliden para períodos ilimitados, en compensación, tanto la remuneración como las demás condiciones de trabajo serían atractivas para promover el interés de un número importante de candidatos.

cargos y personal asesor de confianza (-20%) que era significativo en sí mismo²⁹, pero no hubo avances en los planteamientos de fondo.

No se produjo una reflexión para deslindar en cada departamento las responsabilidades políticas (consejeros y viceconsejeros) de las de gestión (directores) para evitar la confusión de funciones y el solapamiento de las responsabilidades de unos y otros.

No hubo iniciativas para aplanar la estructura política. Se mantuvieron los dos niveles de altos cargos, viceconsejeros y directores, ambos sujetos a criterios de libre designación, lo que siguió otorgando a los partidos un importante poder de decisión sobre las personas que se situarían al frente de las áreas de gestión de su competencia. Se ha señalado acertadamente que un porcentaje muy elevado de los directores (80%) son en realidad funcionarios pero, no es menos cierto que, en su designación, en un elevado número de casos, ha primado la confianza política o personal sobre la competencia profesional. Y en todo caso en el contexto normativo en vigor no existe ninguna exigencia de que tales cargos públicos deban reunir determinadas capacidades profesionales y humanas. Esto es lo que ha permitido hablar de «sobredimensionamiento de la estructura política»³⁰.

Tampoco se tomó en consideración la creación de una secretaría general del departamento para asegurar las funciones de asesoramiento y coordinación interna y externa, que la gran fragmentación de responsabilidades dentro del departamento y del gobierno hacía doblemente necesaria y que en el diseño de la CORAME debía constituir la principal unidad colaboradora del consejero, además de la figura que representaría al departamento dentro del gobierno en una hipotética Comisión Técnica Interdepartamental preparatoria de los Consejos de Gobierno. Las actuales Direcciones de Servicios que tienen funciones rutinarias, administrativas o de personal no responden de ningún modo a estas necesidades de coordinación, integración, planificación y evaluación internas.

La propuesta de regulación de un nivel específico de directivos públicos a medio camino entre los altos cargos y los funcionarios que era un elemento crucial del nuevo modelo organizativo y que debía compensar el hipotético adelgazamiento del componente político de la estructura directiva y dotar a ésta de criterio profesional tampoco prosperó. En una comparecencia ante el Parlamento vasco el vicelehendakari

²⁹ Carmen Ramilo Araujo (2002) «Políticas de modernización administrativa en gobiernos de coalición y estructuras de Gobierno multinivel: el caso del Gobierno y la Administración pública vasca».

³⁰ Adela Mesa (1996). «Los cargos de designación política ante el proceso de cambio en la Administración pública vasca» Revista de Estudios Políticos». En términos cuantitativo y comparando con las otras CCAA y con la AGE esta autora muestra que la CAPV era la Comunidad Autónoma que más cargos públicos tenía en 1992 (189) seguido de Cataluña (121) y de Andalucía (103). Ese número representaba en torno a la mitad de los cargos públicos del Estado lo que, si tomamos en consideración las diferencias de tamaño de esas administraciones, revela un evidente sobredimensionamiento comparado.

182

dakari³¹ se refería a impedimentos de naturaleza legislativa para implantarla, argumentando que esa figura no está contemplada en la legislación básica del Estado pero, además de este obstáculo ante la supuesta recomendación de la CORAME de que los candidatos a directivos públicos debían ser funcionarios se mostraba partidario de un reclutamiento exterior:

...lo que no tengo claro es que deban serlo (funcionarios)...Yo creo que las administraciones públicas van a tener que contar cada vez más con la idea del profesor asociado, personas venidas de fuera a través de las cuales se pueda importar frescura, que necesitados estamos en el ámbito de las administraciones públicas...

En realidad, los obstáculos citados ya habían sido examinados. En los trabajos de la CORAME se dio una importancia primordial a esta medida nº 20 de creación de una estructura de directivos profesionales y ante las previsibles dificultades para su puesta en práctica se analizaron los problemas que podía presentar y las vías para superarlas en un documento monográfico. En el mismo, entre otras cuestiones, se daba una respuesta a las objeciones citadas por el vicelehendakari y se ponía:

- el marco jurídico que podía ofrecer cobertura a la nueva estructura directiva, tanto en su estadio definitivo como en su versión transitoria.
- los criterios que determinarían su cobertura por empleados públicos o procedentes del exterior.

En cualquier caso las palabras del vicelehendakari que, aunque reconocía dificultades, parecían mostrar por lo menos un acuerdo con la propuesta de la figura del directivo profesional y que incluso mostraban una preferencia para que fueran reclutados fuera de la administración, no se ha visto luego refrendada por ningún avance en su implantación real.

Como consecuencia la Administración ha padecido una situación de déficit de capacidad de gestión y de la falta de directivos profesionales que se ha manifestado en muchos ámbitos principalmente, en la administración general, en las sociedades públicas y en el sistema educativo³².

³¹ Comparecencia del vicelehendakari ante la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del 6 de Marzo de 1997.

³² En el ámbito educativo la OCDE ha insistido en la capacidad de gestión de los equipos directivos y en la importancia de la autonomía de los centros, para mejorar los resultados educativos. A este propósito en un documento del Consejo Escolar de Euskadi se decía lo siguiente sobre la elección del director: «Con matices, los candidatos al puesto de director siguen proveniendo del Claustro y los selecciona, básicamente, una comisión delegada del Consejo Escolar u OMR (Órgano Máximo de Representación) del centro. Ese es el modelo. La realidad es que en más de la mitad de los centros no ha solidido haber candidatos, por lo que se habilita un procedimiento de excepción que consiste en que es la Administración educativa quien selecciona al director o directora, con carácter forzoso. En consecuencia, pueden producirse efectos indeseados para la organización de los centros, pues los

La gestión de los recursos humanos: diagnóstico de situación

Respecto al régimen de empleo público, el Informe de la CORAME señalaba que el marco legal, tanto el estatal como el vasco, estaban presididos por una orientación garantista caracterizada por una tendencia a la hiperregulación y un elevado grado de rigidez y de centralización que no favorecían el desarrollo de las competencias de las personas y su motivación, ni propiciaba una cultura de asunción de responsabilidades. Una encuesta interna dirigida a las distintas unidades del Departamento de Economía y Hacienda que se realizó con motivo de la realización de aquel informe confirmaba aquella apreciación y detectaba algunos rasgos significativos, que caracterizaban su régimen de empleo y que en buena medida son extensibles al conjunto de la administración de la CAPV:

- a) La idea de igualdad, pero entendida como homogeneidad, aplicada tanto a la promoción profesional como al sistema retributivo, que se manifiesta, por ejemplo, en la distribución de forma lineal de complementos como el de productividad, independientemente del rendimiento de cada uno.
- b) La vía de las comisiones de servicios, saltando de puesto en puesto, como medio para hacer carrera profesional y lograr incrementos retributivos, mientras no se toma en consideración la carrera horizontal que incentivaría la mejora y la especialización de las personas dentro del mismo ámbito de trabajo, que es el camino normal de promoción en el sector privado.
- c) El mérito y la capacidad como criterios para el acceso y la promoción pero evaluados a partir de pruebas o indicadores formales (como títulos, diplomas, cursillos, etc.) sin tomar en consideración su validez real y otras destrezas, habilidades y rasgos de personalidad adecuados al puesto, más relacionados con la valía profesional del individuo.
- d) Tratamiento uniforme de realidades desiguales estableciendo reglas comunes a la gestión del personal empleado en funciones, actividades y marcos organizativos muy diferentes.
- e) Poca confianza y delegación de funciones a los empleados.
- f) Falta de reconocimiento desde arriba por el trabajo bien hecho, falta de exigencia de responsabilidades al personal que no cumple con sus obligaciones. Existencia de controles estrictos del cómputo horario, pero muy pocos del trabajo y de la presencia en el puesto de cada uno.

equipos directivos, en estas situaciones, suelen ser inestables y poco expertos, y tienen menos opciones de participar en actividades de formación, lo que repercute en su conjunto en la calidad del trabajo de dirección. Por su parte, las personas que son obligadas a aceptar un cargo en contra de su voluntad pueden verse sometidas a una fuerte tensión psicológica, lo que tampoco resulta deseable». «Nuevo estudio sobre la dirección de los centros públicos 2009». Consejo Escolar de Euskadi (2009).

- 184
- g) Seguridad del empleo y de las condiciones de trabajo como garantía frente a eventuales arbitrariedades de la dirección política, lo que puede limitar los márgenes de actuación de los responsables de gestión de recursos humanos.
 - h) Desconocimiento por parte del personal de la estrategia y los objetivos del departamento, y de la unidad en la que está encuadrado y el papel que se espera de él.
 - i) Al carecer muchas unidades de un plan de gestión y unos objetivos, no hay criterios para abordar un plan de formación de los empleados públicos que debería depender principalmente de las necesidades de la organización y menos del interés del personal en la obtención de diplomas y certificados que, en el sistema actual, tienen un valor significativo para la promoción.

Para hacer frente a esa rigidez de las condiciones de empleo de los funcionarios y los altos costes que suponen, en el ámbito internacional se ha recurrido a la contratación laboral, fórmula que proporciona mayor flexibilidad, y en última instancia a la externalización de la producción de los servicios. Ambas son fórmulas empleadas en la CAPV pero con escasa incidencia si las comparamos con el uso que se hace de los mismos en otras administraciones³³. El porcentaje de contratados laborales no alcanza el 10% en nuestra administración, y en cuanto a la externalización, es una práctica poco frecuente que se limita a algunos servicios de apoyo como servicios de limpieza, mantenimiento, vigilancia, comedor... pero no a sectores de actividad finalista.

A este panorama general habría que añadir las elevadas tasas de absentismo que se dan en distintos colectivos como en el personal sanitario, docente, o en la ertzaintza, significativamente superiores a los que se dan en el sector privado, con el coste que ello supone en sustituciones, todo lo cual configura una situación de baja productividad del empleado público, aunque su medición estricta sea problemática.

Tendencias en la gestión de recursos humanos que inspiran a la CORAME

Frente a esta realidad las ideas reformistas sobre la gestión de los recursos humanos en los países de la OCDE en los que se ha inspirado la CORAME se han plasmado en las siguientes tendencias:

- a) Una tendencia destacada ha sido la descentralización de los sistemas de gestión de los recursos humanos (selección y reclutamiento, promoción, movilidad, retribución, diseño de puestos de trabajo) para acomodarse a las dis-

³³ En la plantilla presupuestaria de 2000 de los 57.298 empleados públicos solo 5.369 eran contratados laborales (9,3%) y se ubicaban en las sociedades públicas, principalmente, y en el Departamento de Educación. (ver cuadro nº 1).

tintas realidades organizativas³⁴. La gestión de los recursos humanos se plantea como una función compartida entre distintos niveles, desde quien lidera estratégicamente la organización hasta quienes dirigen pequeños equipos humanos en las unidades operativas. En contra de la visión de las grandes organizaciones burocráticas, se tiende a dar un mayor protagonismo a aquellos que están a la cabeza de las unidades operativas. De ahí la medida nº 23 de la CORAME: «ampliar las competencias de los departamentos en la gestión de sus recursos humanos».

- b) Incentivos para la orientación al rendimiento. La reforma de los sistemas de gestión de los recursos humanos hacia el rendimiento se manifiesta en todos los parámetros a los que se ha aludido. Su rasgo esencial es la introducción de la flexibilidad:
- En el diseño de los puestos de trabajo la tendencia es hacia la ampliación de las descripciones de los puestos de trabajo incrementando el número de tareas susceptibles de ser realizadas por el titular del puesto para incrementar su polivalencia y por tanto la flexibilidad con la que la organización puede disponer de sus recursos humanos.
 - En el ámbito del reclutamiento y la selección la reforma plantea superar los mecanismos basados exclusivamente en los conocimientos técnicos y los méritos formales y tomar en consideración el llamado «modelo basado en competencias» que, además de los conocimientos técnicos incluye habilidades, actitudes, valores, capacidad cognitiva y rasgos de personalidad adecuados para el puesto.
 - En el ámbito de la promoción y la retribución la tendencia reformista es hacia la reducción del peso de la antigüedad y a vincular la promoción al desarrollo de competencias, al rendimiento y a la responsabilidad asumida. Respecto a la retribución hay una tendencia a reducir la uniformidad que se produce como consecuencia de la centralización de las negociaciones salariales con los sindicatos, e introducir criterios de flexibilidad que permitan enfrentarse de forma adecuada a las particularidades de las distintas organizaciones que forman parte del sector público, y a ponderar la responsabilidad asumida, el rendimiento y la productividad.

³⁴ El alcance de esos procesos es muy diferentes. En el modelo sueco el director ejecutivo de la agencia dispone de poder para organizar su agencia y de gestionar los recursos humanos en el modo que lo crea conveniente. En el sistema educativo finlandés los directores de centros tiene igualmente el poder de gestionar sus recursos humanos de acuerdo a su criterio. En el Reino Unido la potestad de los centros descentralizados es importante aunque inferior. Pero esta tendencia está lejos de ser general en los países del sur como España pero también en Alemania y en Bélgica tiene aún gran relevancia el modelo centralizado y colectivista.

- Respecto a las políticas para favorecer la motivación de los empleados, la retribución en función del desempeño individual es un incentivo adecuado que muchos países tratan de establecer aunque su medición ofrece dificultades. Además, las investigaciones revelan que la retribución no es el único mecanismo motivador, la oportunidad de la carrera profesional, el reconocimiento, o el ambiente de aprendizaje pueden serlo igualmente. También es importante el entorno organizativo, la existencia de una adecuada relación persona-organización donde el empleado sepa cuál es la estrategia de la organización a distintos niveles y qué se espera de cada uno³⁵.
- c) *Movilidad.* La regulación de la movilidad debe compatibilizar las necesidades de la organización, para aprovechar al máximo sus recursos humanos, con los intereses del personal, lo que exige como primera condición eliminar o flexibilizar las múltiples barreras reglamentarias que frenan esa movilidad.
- d) *Flexibilidad del régimen de empleo.* En este ámbito la tendencia es hacia la reducción de la garantía de estabilidad absoluta de empleo característica de las burocracias tradicionales y a ampliar los supuestos en los que sea posible aplicar rescisiones. Por otro lado, se han introducido modalidades contratuales más flexibles que no implican esta estabilidad vitalicia. En este aspecto las situaciones son muy diferentes en los países nórdicos y anglosajones, pues los directivos tienen capacidad para contratar y despedir y el régimen de empleo público se asemeja mucho en este aspecto al privado. La situación es muy diferente en los países de cultura latina.

Balance de realizaciones sobre la gestión de los recursos humanos

La CORAME ya era consciente de que esta orientación hacia la descentralización y la flexibilidad chocaban con la legislación estatal básica y también con la legislación vasca y que con ese corsé no serían posibles grandes progresos.

El balance de realizaciones ha sido más bien pobre, aunque se adoptaron algunas iniciativas. Así, en noviembre de 1997 se modificó la Ley de Función Pública Vasca de 1989. En su exposición de motivos, que alude a las recomendaciones de la CORAME, argumenta sobre la oportunidad de realizar una desconcentración de la gestión de los recursos humanos que en el articulado se plasma en una delegación en los titulares de cada departamento de las competencias sobre las relaciones de puestos de trabajo que ostentaba el Consejo de Gobierno.

³⁵ Jorge Hintze (2001) «Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados». Este autor relata en su artículo que «En una encuesta informal realizada recientemente entre funcionarios públicos se les preguntó cuáles eran los aspectos que, a su criterio, eran las peores características de las organizaciones públicas. Las dos respuestas ganadoras de esta carrera tan poco meritoria fueron la falta de objetivos claros y la consecuente falta de responsabilización. Traducidas estas cuestiones a un lenguaje más técnico, la primera de ellas se refiere a la planificación, y la segunda, a la organización».

A partir de ese año se realizó en la Viceconsejería de Función Pública una reflexión³⁶ sobre un nuevo método para el análisis y definición de los puestos de trabajo que debía servir no solamente para establecer las retribuciones, sino también para ofrecer criterios fundamentales para la selección, provisión, la carrera, y la formación del funcionariado. El punto de partida consistió en la realización del estudio de áreas funcionales, definidas como agrupaciones de puestos que requieren conocimientos y destrezas comunes, a los que debían adscribirse los puestos antes citados, que no eran concebidos como puestos concretos sino puestos tipo. Ese proceso concluyó en mayo de 2005 con la aprobación por el Consejo de Gobierno de los decretos de área funcionales, de relaciones de puestos de trabajo, de retribuciones complementarias y del Comité de valoración.

Más recientemente se ha producido la iniciativa de reforma de la función pública que viene favorecida por los cambios introducidos en la legislación básica estatal por la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público. El borrador de proyecto de Ley de Empleo Público Vasco introduce efectivamente algunas reformas importantes en torno a algunos de los principales caballos de batalla de la CORAME. En particular interesa reseñar aquí la introducción de la Dirección Pública Profesional de carácter funcionarial para la administración general y de un régimen laboral de alta dirección de carácter preferente para las entidades del sector público.

La cuestión de la integración de política y organización es una de las cuestiones más controvertidas en la teoría de la administración pública,³⁷ pero en nuestro entorno, tanto en el caso de la CORAME como en el borrador de proyecto de la nueva ley, parece decantarse por realizar una transición desde el sistema americano de confusión de ámbitos, o mejor de dominio del segundo por el primero, hacia un sistema de mayor separación, por resumir, más de tipo británico. El problema quizás es que ese principio no parece tener la consistencia requerida, algo que se manifiesta en el procedimiento previsto de acreditación y posterior selección, que propone se realice nada menos que entre cinco personas para un puesto. Si además de lo anterior el reclutamiento bajo régimen de alta dirección se liga al del equipo de gobierno, lo que tenemos en la práctica es una versión limitada del *spoil system*, el viejo sistema de despojos español, de origen americano del que se trata de escapar, que en el marco de una mayor discrecionalidad se está ya consolidando con ocasión del cambio de signo político de las fuerzas en el gobierno.

El segundo aspecto reseñable de ese borrador de Proyecto de Ley es la introducción de la evaluación del desempeño como piedra angular de la carrera profesional,

³⁶ Gobierno Vasco, Viceconsejería de Función Pública.(2006) «Nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la CAPV».

³⁷ Terry M. Moe (1994): *Integrating Politics and Organizations: Positive Theory and Public Administration, Journal of Public Administration Resarch and Theory*.

algo ya contemplado en el citado Estatuto Básico de 2007 pero que hasta la fecha no se ha llevado a la práctica.

3. LAS DEBILIDADES DE LA ESTRATEGIA DE LA REFORMA

La reforma de la Administración consiste en un esfuerzo deliberado para modificar una realidad organizativa que se considera insatisfactoria. La reforma contempla distintas fases: un diagnóstico de situación, un programa de proyectos coordinados para transformar esa realidad, la implantación de esos proyectos y su seguimiento y evaluación. De las fases citadas, la puesta en marcha de los proyectos de reforma es la que más dificultades ofrece porque es la que requiere enfrentarse con la realidad de la organización, con sus inercias, sus rutinas, y con los intereses y las posiciones de poder de los actores (partidos políticos, trabajadores, sindicatos...) que participan en los procesos. Por eso se considera esencial para el éxito de la reforma la participación, en las fases de diagnóstico y de elaboración de proyectos, de los agentes que deben trasladar a la realidad esos proyectos porque ellos son los que mejor conocen el contexto y la cultura organizacional y pueden hacer las propuestas más realistas y viables.

El proyecto de reforma de la CORAME que se desarrolló durante las IV y V legislaturas fue formulada con una visión de conjunto y una ambición transformadora integral de la organización. Las dos primeras fases de la iniciativa (diagnóstico, programa de medidas) se cubrieron de forma brillante³⁸, sin embargo, el proceso encalló en la fase de implantación y puede decirse que no pasó de tentativa de reforma.

La brecha entre las ideas reformistas, ambiciosas y globales, y los magros resultados revela que la «estrategia de cambio» no fue acertada. Los planes se centraron en los objetivos dirigidos a cambiar el conjunto del sistema, pero se descuidó la estrategia: se subestimó la fuerza de las rutinas de la organización, de sus inercias que llevan a hacer siempre las mismas cosas de la misma manera. Se pasó por alto que las resistencias y obstáculos que había que superar para alcanzar esos objetivos requerían recursos (liderazgo, implicación de los afectados, institucionalización) con los que no se contaba. Los planes salieron derrotados del contacto con la realidad y las propuestas reformistas se fueron abandonando.

Se han identificado algunos elementos significativos que explican las resistencias de la organización a la reforma y cómo, frente a esas resistencias, los recursos de los

³⁸ Carles Ramíó (1997). «Estrategia de mejora organizativa», dice a propósito del informe de la CORAME «De todos modos, existen algunas experiencias destacables que ofrecen potencialidades alentadoras como, por ejemplo, las 47 medidas para renovar la estructura organizativa del gobierno y la Administración del País Vasco (CORAME,1994) que es el proyecto de modernización más estructurado de todas las comunidades autónomas aunque adolece de las mismas deficiencias que el de la Administración General del Estado en relación a su escaso nivel de implementación».

reformadores fueron insuficientes. Un déficit de liderazgo, un déficit de participación, y la débil contribución de los mecanismos institucionales de apoyo y de control, sentaron las bases de la derrota.

3.1. **Las resistencias a la reforma: la herencia recibida, el cambio de relaciones internas, el enfrentamiento de intereses**

189

La estrategia debe partir de la realidad de la organización y analizar y evaluar los obstáculos, las resistencias, los intereses corporativos o las normas legales que pueden frenar o impedir el avance de la reforma.

La influencia del entorno administrativo

Hay que aludir al punto de partida. Cuando a comienzos de la década de los ochenta el gobierno aprueba las leyes de desarrollo estatutario y emprende la tarea de crear una organización gubernamental y administrativa capaz de gestionar las competencias que le reconoce el Estatuto y que comienzan a serle transferidas por el Estado, los únicos modelos de organización en los que fijarse eran los del entorno administrativo más próximo, principalmente el estatal y, en alguna medida, el de las diputaciones forales y en ellos se inspirará el gobierno. A medida que se fueron asumiendo los bloques de transferencias procedentes del Estado se asumieron también sus estructuras organizativas que explican, en buena medida, la fragmentación organizativa aún en vigor. En aquel momento se dio prioridad a otras cuestiones que se consideraban más urgentes, a la reconversión industrial y a la puesta en marcha de políticas públicas de prestación de servicios que legitimasen socialmente las nuevas instituciones. La innovación en la configuración organizativa y en el funcionamiento de la Administración no apareció en aquellos primeros años en la agenda política del gobierno. Como dice el Informe de la CORAME:

Las circunstancias impusieron el pragmatismo político en la construcción administrativa, dejando en segundo plano el desarrollo racional de la organización administrativa, las políticas de recursos humanos y la simplificación de los procesos de prestación de servicios.

La Administración resultante fue una combinación de las estructuras organizativas y de procesos que se heredaron del Estado que se fueron consolidando a lo largo de esa década, y de soluciones organizativas propias, emprendidas por los nuevos responsables autonómicos pero que iban a estar muy constreñidas por las leyes de bases del Estado.

Todo ello no sería grave si no fuera porque la Administración General del Estado se ha caracterizado, comparativamente con otras administraciones del entorno europeo, por el peso de rasgos tradicionales y burocráticos (centralización, rigidez, indiferencia por los resultados o por el coste de los servicios, baja productividad)

que comparte con otras administraciones principalmente del sur de Europa, como podemos comprobar en los gráficos del Anexo.

La reforma implica cambio de comportamientos, actitudes y valores

La reforma no se limita a la elaboración de un documento de reformas o incluso a la aprobación de determinadas normas legales. La reforma implica un cambio de cultura organizacional, de comportamientos de rutinas, de actitudes y valores. Un aspecto nuclear de la reforma es la transición de un modelo de organización burocrático y centralizado a otro donde prima la gestión descentralizada orientada a resultados. El modelo tradicional tiene la necesidad de mantener el control de la gente, de los procesos y de los resultados, y de su reverso: la actitud dependiente y pasiva de los dirigidos. El nuevo modelo exige que los de arriba aprendan a liderar sin ejercer un control directo, al mismo tiempo que los «de abajo» aprendan a ser emprendedores y proactivos.

Para los dirigentes no es fácil aprender a confiar en la gente; delegar y esperar para evaluar resultados más tarde; dejar que distintos grupos se muevan en direcciones diferentes en sus exploraciones; permitir que los errores se vayan reconociendo y corrigiendo en la práctica; dejar que la sociedad participe plenamente en los asuntos públicos como actor legítimo, apoyando los procesos. Aceptar el aplanamiento de su estructura y la delegación del poder. Tampoco es fácil para los dirigidos asumir la autonomía y la responsabilidad tras tantos años de dependencia; dejar de esperar las decisiones de arriba; no culpar a la jerarquía de lo que no funciona; apropiarse de los procesos y tomar la iniciativa. Todo ello comporta cambios en los procesos, en los comportamientos y en las rutinas que suponen un cambio en la cultura organizacional. Nada de eso es fácil de aceptar, ni para los unos, ni para los otros³⁹. En la realidad del proceso de reforma en la CAPV, estas tensiones apenas tuvieron lugar porque los procesos de descentralización y de delegación de poder y responsabilidades que proponía la CORAME nunca se pusieron en marcha.

La reforma es confrontación de intereses

La reforma es también conflicto de intereses. En el Príncipe de Maquiavelo, en un párrafo muchas veces citado, el autor advierte de que «...*El reformador encuentra enemigos en todos aquellos que se beneficiaron del viejo orden y solo tibios partidarios entre aquellos que podrían beneficiarse del orden nuevo*». En efecto, los actores afectados por la reforma (en este caso partidos políticos, trabajadores, sindicatos...) tienen distintos intereses y sus posiciones ante ella están en función de esos intereses. Por ejemplo, la propuesta de creación de un cuerpo de directivos con un estatuto especial puede no entusiasmar ni a los partidos políticos que pierden el poder de colocar

³⁹ Carlota Pérez (2000), «La reforma educativa: nuevos paradigmas, nuevos conceptos». UCAB/EUREKA.

a personas de su confianza para cargos públicos, ni a los funcionarios si se opta por la posibilidad de un reclutamiento exterior.

Todo lo que tenga que ver con la gestión de los recursos humanos puede ser conflictivo. Los sindicatos que temen perder su fuerza reaccionarán a cualquier reforma de la función pública que amenace su poder, se opondrán a la evaluación del desempeño individual de los trabajadores, a cualquier forma de diferenciación de las condiciones de trabajo y de reducción del colectivismo y la centralización de la negociación colectiva, así como a la subcontratación de la producción de determinados servicios⁴⁰. Otros actores pueden verse afectados por otros proyectos y adoptarán su posición en función de sus intereses. Es en ese escenario de intereses particulares y corporativistas donde un liderazgo fuerte debe defender el interés general pero, en ausencia de incentivos exteriores como puede ser la crisis actual, es comprensible que el reto de la reforma no haya encontrado valedores.

En la realidad del proceso reformista en la CAPV puede decirse que esos obstáculos en forma de defensa de intereses corporativos contrarios al proceso de reforma no tuvieron necesidad de manifestarse porque ningún proyecto que afectara a tales intereses se intentó seriamente llevar a la práctica.

3.2. Los recursos de la reforma: liderazgo, participación y comportamiento de los mecanismos institucionales de control

La estrategia debe hacer también una evaluación realista de los recursos con los que cuenta para superar todas las resistencias. El diseño y el avance del proceso de reforma requieren de agentes que lo impulsen, que hagan de motores de la reforma, necesita el liderazgo y el respaldo de las máximas instancias políticas; la participación y la implicación de todos aquellos a los que va a afectar la reforma; y necesita también contar con el mayor apoyo institucional.

El liderazgo

La CORAME encabezada por los dos vicelehendakaris y de la que eran miembros varios consejeros del Gobierno ejerció su labor de liderazgo al máximo nivel en las dos primeras fases del proceso, -diagnóstico y programa de reformas-, hasta la

⁴⁰ Francisco Longo (2010), «Sobre la reforma de la Administración pública». Este experto en gestión de recursos humanos en la administración pública, ve en unas relaciones laborales desequilibradas el origen de la baja productividad del trabajo en el sector público. Según él no ha habido patronales públicas que hayan defendido el interés general en la negociación colectiva con los sindicatos «El amateurismo de los políticos y la aversión al conflicto han presidido habitualmente estas negociaciones, del lado patronal. En frente, (se han encontrado con) negociadores sindicales altamente profesionalizados y dispuestos a ejercer todo el instrumental de presión a su alcance. Reequilibrar este marco de relaciones es la primera prioridad si queremos recuperar al menos una parte de la productividad perdida».

redacción final del informe. En ese momento concluía la IV Legislatura y un Parlamento renovado y un nuevo gobierno heredaron el proceso a medio camino, con la decisiva fase de la puesta en marcha pendiente de abordarse. En principio, en el acuerdo de coalición del nuevo gobierno había un apartado dedicado a la racionalización de la Administración que llevaba por título «Una nueva organización para una nueva etapa de Gobierno» donde se recogían una serie de compromisos prioritarios de acuerdo a las recomendaciones del Informe. Aparentemente había voluntad de continuar con el proceso y cumplir con el programa. Entre estos estaba la creación de una Oficina de Modernización Administrativa (OMA) al que se le encendaba ese papel de impulsor de la reforma.

La coherencia y homogeneidad de tratamiento, que el proceso de cambio precisa, únicamente pueden satisfacerse mediante la creación de una estructura que active y controle la gestión del cambio. Dada la variedad de procesos, actores y dinámicas, se hace imprescindible asignar a una estructura de gestión, la dirección y orientación del proceso de cambio que permita traducir a un lenguaje homogéneo la multiplicidad de las diferentes iniciativas: la Oficina para la Modernización de la Administración Pública Vasca... la Oficina tendrá un papel decisivo en la dirección del proceso. Ésta, ejerce la función continuada de dirección y liderazgo para orientar el cambio, actuando como agente catalizador del mismo⁴¹.

Llevar a la realidad las medidas del Informe requería de una continuidad de ese liderazgo al máximo nivel, incluso más aún que en las fases anteriores, para cambiar los procesos, sacudir las viejas rutinas e intentar poner en marcha o experimentar con proyectos de cambio organizacional. Pero con el cambio de gobierno el liderazgo decayó. La CORAME como comisión sobre la que descansaba el liderazgo no se volvió a reconstituir y desapareció de la escena sin que nadie tomara el relevo.

La OMA, la oficina que se creó para su impulso tenía un rango modesto, se descartó la idea de un consejero sin cartera que era una de las alternativas que recomendaba el Informe y no se la dotó con recursos humanos suficientes, ni adecuados a su misión. Por otra parte, desde un principio renunció a abordar las medidas del informe de la CORAME, como se reconoce en una nota donde se hace el balance de sus actividades entre 1995-1999:

Si bien, en el presente trabajo, estas actuaciones se enmarcan en las medidas de la CORAME, hay que matizar que, en general, no fueron abordadas con el propósito expreso de desarrollar las medidas, sino que su relación con las mismas obedece, más bien, a un análisis efectuado a posteriori. En efecto, las medidas de la CORAME no se asumieron, al menos en su integridad, como un objetivo explícito de la política del Gobier-

⁴¹ Gobierno Vasco (1993) «Una estrategia para la racionalización y mejora de la Administración de la CAPV».

no en materia de modernización administrativa, entendida como racionalización y mejora del funcionamiento de la Administración.

A cambio la OMA enfocó su actividad en el desarrollo de proyectos relacionados con la administración electrónica que, progresivamente, fueron adquiriendo una mayor importancia hasta confundirse en la década siguiente con la modernización administrativa propiamente dicha.

La participación

Respecto a la participación de los agentes que debían aplicar la reforma, en las fases previas de diagnóstico y elaboración de propuestas, el prólogo del informe proporciona alguna información. Señala que con la finalidad de elaborarlo se procedió a la creación de un grupo de trabajo en el que se integraron altos cargos de los departamentos centrales (Hacienda y Presidencia), de los departamentos sectoriales de mayor tamaño (Sanidad y Educación) y de la Secretaría de la Presidencia, que contó con el apoyo de experto externos.

El grupo elaboró un diagnóstico y unas propuestas de reforma, basándose en una ronda de entrevistas en la que se incluyeron a todos los consejeros del gobierno, y un amplio cuestionario que fue distribuido a un colectivo de 300 cargos y altos funcionarios que tuvo una elevada respuesta; los resultados del primer diagnóstico y de las líneas de acción fueron luego contrastados en entrevistas con los consejeros del gobierno.

Las entrevistas y la respuesta a cuestionarios puede entenderse que son fórmulas de participación valiosas pero, posiblemente, fueron insuficientes para lograr una verdadera implicación de las personas afectadas por el proyecto Y pudo haber un déficit de comunicación y de pedagogía sobre las ventajas de la reforma para lograr esa participación y, por el contrario, un protagonismo excesivo de los expertos y del grupo de trabajo, que elaboraron un riguroso documento pero con propuestas excesivamente ambiciosas que descuidaban el contexto organizacional y que se centraban en el contenido de la reforma pero no en el contexto específico ni en la estrategia para llevarla a la realidad.

El cambio de ciclo legislativo que tuvo lugar en la mitad del proceso de reforma afectó también negativamente a su implantación. El nuevo equipo que pasó a liderar las instituciones, el gobierno o el parlamento en la V Legislatura, se sintió menos comprometido con la aplicación de una reforma en cuyo diseño no participó y que no fue promovida y liderada por él.

El comportamiento de los mecanismos institucionales

194

El acuerdo de coalición recogía, como se ha señalado, un compromiso claro con el proceso de reforma en sintonía con lo diseñado por la CORAME. Pero a lo largo de esa V legislatura no hubo, por ningún lado, una exigencia de cumplimiento de lo acordado. No se dio publicidad a los asuntos tratados en la Comisión de Seguimiento del pacto entre los partidos que formaban el Gobierno, no hubo una concreción anual de contenidos y prioridades, ni una rendición de cuentas a la ciudadanía. Los debates de política general que tienen lugar anualmente en otoño podían ser ocasión para ello, pero en esos debates no hubo ninguna mención a esta cuestión, lo que debe interpretarse como una pérdida de relevancia de este asunto dentro de la agenda política del gobierno.

El parlamento había tenido un importante protagonismo en la promoción del proceso de reforma y en el diseño de la misma, hasta tal punto que el informe de la CORAME es en realidad el desarrollo de un informe previo, «Una estrategia para la racionalización y mejora de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco»⁴² que había sido encargado y aprobado por el parlamento, juntamente con unas resoluciones el 10 de Junio de 1993 en el curso de la IV Legislatura. En ese documento del parlamento se anticipaban los temas principales que debían ser abordados por la reforma. Sin embargo, durante la V Legislatura la labor de control y seguimiento de la implementación de las medidas por parte del parlamento no tuvo la relevancia suficiente como para hacer cambiar la conducta pasiva del gobierno en ese ámbito. Se produjeron sesiones de control al ejecutivo⁴³ por este asunto pero éste salió airosa dando la imagen de que realmente estaba llevando a cabo el programa de reformas.

Esto pudo ocurrir porque no ha habido una comunicación o rendición de cuentas suficiente de los resultados del proceso de reforma del ejecutivo al parlamento, que luego ha continuado en las siguientes legislaturas. En efecto, al comienzo de la VI Legislatura, aunque el grueso de las reformas contempladas por la CORAME continuaban pendientes, el gobierno presentaba al parlamento (22 de septiembre de 1999), un nuevo plan de reforma «El Plan de Modernización de la Administración General de la CAPV». En la sesión de presentación, en el capítulo de antecedentes, se hacía una vaga alusión al Informe de la CORAME pero ninguna palabra sobre su balance; ante ello un parlamentario manifestaba:

Por ello me parece muy importante y necesario que de todo lo proyectado en el pasado –me refiero al informe de la CORAME...– se tenga conocimiento por este Parlamento, por esta Cámara, por esta propia Comisión, de manera sistematizada de aquello que se ha alcanzado y de aquello

⁴² Dos partes esenciales de ese informe se reproducen en *Ekonomiaz* nº 26 con ese mismo título.

⁴³ El 14-06-1995 y el 6-03-1997 en la Comisión de Instituciones e Interior.

que falta por alcanzar porque a mi me parece que eso podría aparecer como un instrumento valioso de trabajo para aquellos parlamentarios que se pongan a seguir en el futuro estos planes de modernización.

Y terminaba su intervención con un ruego:

...yo rogaría por parte de la Vicepresidenta y concretamente por parte de la OMA se informe periódicamente, se establezca un compromiso de informar periódicamente a esta Cámara a este Parlamento en definitiva, sobre los logros que se van alcanzando en la ejecución del plan que usted presenta hoy.

Estas manifestaciones revelan esa insuficiente rendición de cuentas que se ha señalado, que, por otra parte, era comprensible porque el ejecutivo, por la vía de los hechos, había abandonado la hoja de ruta que representaba el Informe y tenía poco para mostrar.

4. NUEVOS ENSAYOS Y RECOMENDACIONES PARA UN NUEVO PLAN DE REFORMA INTEGRAL

Los pobres resultados de la reforma que proponía la CORAME se explican por la falta de movilización de recursos para promoverla, más que por la magnitud de los obstáculos y las resistencias de la organización, que ni siquiera tuvieron oportunidad de manifestarse. Un motivo de peso que explica esa falta de movilización fue la inexistencia de factores externos que presionaran a los responsables públicos por el camino de la reforma. Esa presión externa la está sufriendo ahora la Administración vasca, por primera vez en tres décadas, como consecuencia de la Gran recesión de 2008, en forma de un severísimo despelote de sus ingresos fiscales y un crecimiento desconocido de su deuda, con pocas expectativas de recuperación a medio plazo. La Administración ha respondido a esta situación con sucesivos ajustes del gasto público, principalmente de carácter lineal y no selectivo, en forma de congelación de plantillas y de salarios. Pero esta respuesta que sólo repara en la sostenibilidad de las cuentas públicas puede acentuar las disfunciones de la Administración, afectar a la equidad en la asignación de recursos, desmotivar y envejecer el empleo público y generar un gasto público futuro que supere los ahorros logrados en el presente. El ajuste debería ir acompañado por la reforma y la crisis puede ofrecer ahora un contexto favorable para hacerlo posible.

Como se ha dicho en la introducción sólo once años después del nacimiento del gobierno y de la Administración pública vasca surgieron los primeros pronunciamientos a favor de su reforma. Desde entonces, en todos los programas de gobierno que se han sucedido durante las dos últimas décadas ha habido un apartado dedicado a la modernización de la Administración que, inspirándose en teorías y conceptos que se

desarrollaban en el entorno europeo, pretendía corregir el modelo burocrático en vigor por medio de planes y estrategias de reforma. En general, como hemos visto en el caso de la CORAME, los resultados no se correspondieron con la retórica.

Un nuevo planteamiento debería partir de una evaluación sincera e independiente de esas experiencias, de los logros obtenidos y de los asuntos que quedaron pendientes para, en base a ellos, proponer una visión integradora de los distintos enfoques y una estrategia adaptada.

Nuevos ensayos: Gobernanza y Administración electrónica

El programa de la CORAME, inspirado en las ideas de la nueva gestión pública, planteó las grandes reformas que necesitaba la Administración vasca en la década de los noventa para avanzar hacia un modelo organizativo más flexible y más adaptable a los cambios del entorno. En ese empeño destacaban, como se ha visto, la propuesta de una política de recursos presupuestarios y humanos conectada a la estrategia, descentralizada y orientada a resultados, y la propuesta de regulación de un nivel específico de directivos públicos para profesionalizar la gestión pública. Los logros fueron escasos y, en lo esencial, aquel programa sigue pendiente de aplicación, porque siguen presentes los problemas que pretendía abordar.

En la década siguiente se sucedieron otros ensayos de reforma, bien en torno al concepto de la gobernanza o, sobre todo, alrededor de la administración electrónica a la que ahora se identifica, muchas veces, con «la modernización administrativa». Los ensayos de reforma en torno a la gobernanza surgieron a raíz de la publicación por la Comisión Europea de su Libro Blanco sobre la gobernanza europea⁴⁴, y esa preocupación se materializó en un documento de reflexión y una propuesta para el impulso de esa gobernanza en el ámbito vasco que fue definida en sus líneas estratégicas por la Vicepresidencia del Gobierno Vasco (2006).

Así como la «nueva gestión pública» se inspiraba en las transformaciones que habían tenido lugar en las décadas anteriores en la gestión empresarial, el enfoque reformista inspirado en el documento sobre la gobernanza europea aportaba principios que eran específicos de la reforma de la gestión pública o del «buen gobierno»⁴⁵: el principio de la coherencia hacía hincapié en que la mayoría de los bienes públicos de los que depende el bienestar de la población no se corresponde con el ámbito competencial de un solo departamento o institución, lo que significa que el logro de objetivos públicos reclama la interacción y la cooperación de una pluralidad de organizaciones e instituciones; paralelamente, se señalaba el principio

⁴⁴ Comisión Europea (2001) «*La Gobernanza europea. Un libro blanco*».

⁴⁵ El Libro Blanco señalaba que esos principios eran igualmente aplicables a una administración regional «Esos principios no sólo son la base de la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local».

de la responsabilidad que debe asumir cada institución de acuerdo a sus competencias y que éstas deben estar claramente establecidas; el principio de que esos objetivos públicos deben ser legítimos, es decir coincidentes con los deseos de los ciudadanos, lo que requiere de canales adecuados de deliberación y de participación para afrontar la creciente desafección de la ciudadanía de la política y la cosa pública; el principio de la apertura o transparencia del gobierno en sus relaciones con la sociedad, con la ciudadanía y con las empresas en cuanto a sus intenciones y proyectos, y en cuanto a sus realizaciones, imprescindible para que la participación se refuerce; y el principio de la eficacia, relacionado con los anteriores, que ponía el acento en la evaluación de la acción del gobierno para aprender y mejorar.

El marco configurado por esos principios era muy apropiado para reflexionar sobre el modo en el que se ejerce el poder en el conjunto de la administración vasca, para revisar prácticas, procesos y rutinas y era apropiado para reconsiderar la idoneidad del diseño institucional interno derivado de leyes que estaban en vigor desde la creación misma de la Administración pública vasca, (que regulaban el reparto competencial, el modelo de financiación interno, el papel de los municipios, o las instituciones de gobernanza interinstitucional, etc.) y cuya aplicación a lo largo de más de dos décadas había revelado ineficiencias y disfunciones de distinto calado.

Aquel documento de diagnóstico y propuestas de mejora de la gobernanza vasca solo desarrolló parcialmente algunos de los principios que se han señalado. Su breve diagnóstico, puso el foco sobre cuatro cuestiones: la falta de *coherencia interna* en el seno del Gobierno, la falta de *coordinación interinstitucional* y la escasa práctica de la *evaluación* de los procesos de planificación⁴⁶ y, por otro lado, el *déficit democrático* y la desafección de la ciudadanía respecto a las instituciones, mayor cuanto más alejadas están éstas del ciudadano. Para re conducir estas debilidades detectadas el documento presentaba cuatro ejes de desarrollo de la gobernanza vasca: el primero hacía referencia a la mejora de la calidad de las normas, del diseño y ejecución de las políticas públicas y la evaluación de resultados; el segundo abordaba la participación de la ciudadanía y los agentes socioeconómicos en la elaboración de las políticas públicas; el eje tercero hacía referencia a la creación y funciones de un Consejo Vasco de Políticas Públicas de carácter interinstitucional y, por último, el cuarto eje se ocupaba de la contribución de Euskadi a otros niveles más amplios de gobernanza.

Pero pese a esos enunciados, no hubo un planteamiento reformista basado en el desarrollo de esos ejes ni se planteó la necesidad de una revisión del diseño institucional de la Administración pública vasca y de las leyes que lo soportan. En cualquier caso no tuvo incidencia real y solo se redujo a un documento de reflexión.

⁴⁶ Refiriéndose a la práctica planificadora el documento señalaba «la insuficiente consideración de la vertiente interinstitucional, la falta de implicación de los departamentos en los planes promovidos por otros departamentos y la exigua práctica del seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación».

Además de la propuesta sobre gobernanza, durante las tres últimas legislaturas el Gobierno Vasco se ha volcado en la promoción de la administración electrónica a través de sendos planes estratégicos⁴⁷, dentro de un nuevo enfoque reformista que pone el acento en la tecnología, inspirado en las políticas que en este ámbito promueve la Comisión Europea⁴⁸.

Una característica básica de las administraciones públicas es que se dedican al procesamiento masivo de información, por lo que la actual revolución tecnológica en el ámbito de las TIC ha abierto la posibilidad de cambios cualitativos de gran envergadura en el funcionamiento de las administraciones y de los servicios públicos. Su incorporación ofrece innumerables oportunidades de cambiar el modo de hacer las cosas (innovación de proceso) y de hacer cosas nuevas (innovación de producto); facilita la descentralización; favorece la transparencia y la rendición de cuentas; incrementa la eficiencia al automatizar el procesamiento en masa de información y muchas acciones de rutina que reducen los costes unitarios de los servicios; y es una herramienta de un potencial enorme para impulsar la participación y la gobernanza.

Los planes estratégicos de administración y gobierno electrónicos del Gobierno vasco tenían un planteamiento ambicioso e integral: implicaban la incorporación de tecnología; introducían cambios normativos para que el procedimiento administrativo por este nuevo canal de relación con la ciudadanía se produjera con todas las garantías; cambios en la estructura organizativa que era reclamado para obtener el mayor rendimiento por la aplicación de las TIC; propuestas de integración administrativa para poner a disposición de la ciudadanía vasca información pública en Internet procedente de instituciones diversas y para facilitar el acceso a servicios públicos, independientemente del portal institucional por el cual se hubiera producido el acceso; y además de todo ello el fomento de las otras dos dimensiones del e-Gobierno: la participación (*e-democracia*) y la gobernanza de las políticas públicas (*e-gobernanza*).

Al contrario que en los proyectos anteriores ha habido una mayor perseverancia en la ejecución de estos planes y se han alcanzado objetivos tangibles y relevantes, pero su despliegue ha sido desigual. La dificultad estribaba en avanzar de forma sincronizada y en acompañar al cambio tecnológico con el cambio organizacional. Se ha avanzado en el primero, lo que ha permitido la oferta de in-

⁴⁷ Gobierno Vasco. «*Plan estratégico de Administración y Gobierno electrónico 2004-2006 (PEAGE I)*» y *el PEAGE II (2008-2010)*. Durante la legislatura actual se ha elaborado y se está ejecutando el *Plan de Innovación Pública 2011-2013 (PIP)*.

⁴⁸ Comisión Europea (2003). «*El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa*» La comisión promueve una visión integral de la reforma impulsada por el empleo de las TIC y concibe a esta del siguiente modo «el e-Gobierno se define aquí como el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en las administraciones públicas combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas».

formación y de servicios telemáticos por Internet a ciudadanos y a empresas con lo que ello supone de mejora de la transparencia y de la eficiencia que ha permitido al Gobierno dar una imagen externa de «modernidad». Pero en la vertiente interna, es decir, en el cambio organizativo real de la administración o en el ámbito de integración e interoperabilidad entre administraciones, el impacto de las TIC ha sido bastante menor.

El primer tipo de cambio era más sencillo de acometer pues solo exigía la compra de tecnología, mientras el cambio organizacional que reclaman las TIC implicaba un rediseño de procesos con cambio de funciones y tareas, o su simplificación e, incluso, su completa eliminación juntamente con las personas implicadas, cambios que chocan frontalmente con el estatus funcional y su régimen de empleo. En lo que respecta al poco éxito de las iniciativas favorables a una integración de las administraciones para presentar una oferta única al ciudadano, bien por medio de una «ventanilla única» interadministrativa, o mediante un único portal, hay que entender que estas iniciativas significan la pérdida de visibilidad política y por lo tanto tropiezan con la resistencia de los partidos y de los gobernantes. Tampoco se han producido avances significativos en los ámbitos de la *e-democracia* o la *e-gobernanza*, las otras dos dimensiones del *e-Gobierno* que contemplaban la definición de la Comisión y los dos planes estratégicos del Gobierno. Todo ello ha puesto de manifiesto que no hay un determinismo de la tecnología sobre la organización.

Enseñanzas para futuros ensayos sobre el contenido y la estrategia de la reforma

Distinguimos el contenido, es decir las metas a las que debería aspirar la reforma, de la estrategia para alcanzarla. El qué y el cómo de la reforma.

1. Respecto al primero se ha constatado que la CORAME y los distintos planes que hemos mencionado planteaban muchas metas similares o compatibles, (la descentralización, la flexibilidad organizativa, la mejora de la eficacia y la eficiencia, la transparencia, la participación, la coherencia interinstitucional, etc.) desde enfoques diferentes (nueva gestión pública, gobernanza, administración electrónica). Esos planes que se han abordado desconociéndose mutuamente y sin que se haya hecho una evaluación honesta de los logros y deficiencias de los anteriores, pueden ser complementarios, reforzarse mutuamente y deberían ser integrados en un marco único de la reforma. En este nuevo planteamiento las propuestas iniciales de la CORAME deberían ser enriquecidas y completadas con las aportaciones procedentes de la idea de Gobernanza y su implantación facilitada por las TIC.

2. La estrategia de implantación poco exitosa de la CORAME y de los otros ensayos de reforma puede también servir para aprender de los errores y adoptar planteamientos más consistentes de cara al futuro. Una estrategia de cambio más viable

deber basarse en la cobertura de los déficit que se han identificado en el punto 3 y considerar lo siguiente:

- 200
- a) La reforma debe concebirse como un esfuerzo de sus partidarios dirigido a superar las resistencias de los defensores del *statu quo* dentro de la organización, por lo tanto debe existir una correspondencia entre los objetivos que plantea y los recursos de los que dispone. Esto significa sustituir un planteamiento de la reforma que pone el foco en objetivos inalcanzables que abarcan a toda la organización y que se pretende lograr en plazos breves por una formulación más realista en la que los objetivos se establecen en función de los recursos disponibles para superar las resistencias y con un horizonte a más largo plazo. La estrategia se deriva de una reflexión sobre los factores que afectan al proceso de cambio: la cantidad y el tipo de obstáculos que se prevén (legales, corporativos, etc.), la posición de los promotores de la reforma, los apoyos políticos o de otra naturaleza, tipo de liderazgo, los datos clave para el diseño del cambio, etc.
 - b) La reforma tiene que estar en la Agenda política del Gobierno. Los procesos de reforma requieren de un liderazgo al nivel más elevado para animar el proceso, negociar con los intereses corporativos, convencer de que la reforma es un juego en el que todos ganan y lograr una implicación general. Un liderazgo continuado en el tiempo y durante todas sus fases, principalmente en la fase de puesta en marcha de la reforma. Un liderazgo que resuelva los escollos, ponga en relación las distintas unidades implicadas y los distintos proyectos y los integre en una perspectiva más amplia de los cambios estructurales que requiere la transformación del sistema.
 - c) Tanto en la fase de diseño como en la puesta en marcha de la reforma, las relaciones entre el núcleo central y las unidades operativas deben ser flexibles, horizontales y buscar la participación del máximo número de personas representativas de las distintas organizaciones y unidades que constituyen la Administración. En lugar de procesos de reforma centralizados con fuerte apoyo de consultoras y expertos hay que promover, mediante incentivos adecuados, procesos en los que, sin desdeñar el apoyo experto, la responsabilidad de identificar y de ejecutar los cambios que precisa una buena gestión corresponda a las propias unidades operativas, a sus empleados y a sus directivos públicos profesionales. Las unidades centrales aportan la visión del marco general y un método de intervención que permita detectar las deficiencias de gestión de las unidades operativas y las deficiencias de los procesos en los que intervienen, que servirán de base para proponer recomendaciones de mejora. La idea que subyace en este planteamiento es que es más eficaz impulsar la implicación y la movilización de las unidades operativas y buscar un compromiso voluntario en la aplicación de los cambios, que imponer desde arriba el cumplimiento de determinados objetivos. El contrato

de gestión, una forma de relación entre las unidades centrales y las operativas, que cede autonomía a cambio de responsabilidad puede constituir un incentivo muy potente para promover el cambio⁴⁹.

- d) Un aspecto importante del proceso de reforma es su «*institucionalización*». El proceso no puede limitarse a un plan para una legislatura que decae cuando cambia el ciclo político como ocurrió en el caso del informe de la CORAME. Tampoco puede depender del impulso de un partido o del voluntarismo de unos promotores que pueden animarlo durante un determinado periodo de tiempo. La experiencia muestra la capacidad de las organizaciones burocráticas para absorber los pequeños cambios formales manteniendo sus características sustanciales. La reforma debe recabar y contar con un apoyo mayoritario político y social, y el Gobierno debe rendir cuentas de este asunto relacionado con su propia transformación para que sea posible un seguimiento de su ejecución y control por parte del Parlamento y de la sociedad civil. Ese apoyo mayoritario es esencial para garantizar su continuidad en el tiempo, independientemente de los partidos que formen el Gobierno.

⁴⁹ Koldo Echebarría (2001), «*Estrategias de cambio y contratos de gestión*» Si tales contratos se conciben desde una lógica relacional entre el principal y el agente, esa contractualización puede constituir una herramienta muy potente para fomentar la responsabilidad en la organización y la obtención de resultados. La evaluación puede adoptar diversas formas pero, en una lógica relacional, un diálogo permanente y constructivo entre las partes sobre el plan y sus resultados con relación a los objetivos, es un elemento esencial de la gestión del contrato, que permitirá evitar sorpresas al final del periodo e introducir correcciones en las especificaciones y objetivos si se producen cambios. Por otro lado, en el seguimiento de esos contratos reside el seguimiento de la acción del Gobierno que permiten la rendición de cuentas y la transparencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERDI LARIZGOITIA, A. (2010): «Economía Vasca 1980-2010: Tres crisis y una gran transformación». *Ekonomiaz*, 25 Aniversario, p.32-95.
- ALLEN, R Y TOMASSI, D (ED) (2001): *Managing public expenditures. A reference book for transitions countries*. OCDE.
- ARAMENDI JAUREGUI, P. (2010): «La innovación educativa en el País Vasco: inclusión, equidad e integración europea» Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado.
- COMISIÓN EUROPEA. (2001): «*La Gobernanza europea. Un libro blanco*».
- COMISION EUROPEA (2003): «*El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa*».
- CONSEJO ESCOLAR DE EUSKADI (2009): *Nuevo estudio sobre la dirección de los centros públicos de Euskadi*.
- CORAME (1994): *Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco. 47 medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco*, Gobierno Vasco.
- ECHEBARRIA, K. (1994): *Política de reforma y reforma de la política*, Revista catalana de derecho público.
- 2001: *Estrategias de cambio y contratos de gestión*, CLAD.
- ECHEBARRIA, K., LONGO, F.; JIMÉNEZ, R. (1994): *Hacia un Estatuto de Directivos profesionales en el Gobierno Vasco: Condicionantes y propuesta de régimen transitorio*.
- GOBIERNO VASCO (1991): «*Plan económico a medio plazo 1989-1992: evolución del escenario macroeconómico y presupuestario*». Departamento de Economía y Planificación.
- 1994: «*Comentarios acerca del proceso de mejora de la administración en el Departamento de Economía y Hacienda*» Departamento de Economía y Hacienda.
- 1996: La planificación en la Administración Pública Vasca. Dirección de Economía y Planificación.
- 2005: *Plan Estratégico de Administración y Gobierno Electrónico 2004-2006*. Vicepresidencia de Gobierno.
- 2006: *La Gobernanza en Euskadi. Líneas estratégicas básicas. Modelo de Innovación y Evaluación de políticas públicas de Euskadi*. Vicepresidencia del Gobierno Vasco.
- 2008: *Segundo Plan Estratégico de Administración y Gobierno Electrónico. 2008-2010*. Vicepresidencia de Gobierno.
- 2009: *Documentación Refundida sobre documento de planificación de la acción del Gobierno en cumplimiento del programa de la VIII Legislatura 2005-2009*. Vicepresidencia de Gobierno.
- HINTZE, J. (2001): Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados. Revista «Reforma y democracia» nº 21.
- INCAU (2010): transparencia internacional España: Índice de transparencia de las Comunidades Autónomas.
- LONGO, F (1998): *Sobre la reforma de la administración pública*, Instituto de Gobernanza y Administración Pública de ESADE.
- MALUQUER, S.; TARRACH A. (2006): «*Gestión estratégica del presupuesto orientada a resultados: la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya*». Presupuesto y Gasto público 43/2006.
- MESA, A (1996): «*Los cargos de designación política ante el proceso de cambio en la administración pública vasca*» Revista de Estudios Políticos. Enero-Marzo 1996.
- MOE, T.(1994): «*Integrating Politics and Organizations: Positive Theory and Public Adminis*-

- tration» *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1994, 1:17-25.
- OCDE: *Panorama de la Educación 2009*.
- 2011: «Reformer le cadre institutionnel de l'élaboration du budget. Groupe de travail des hauts responsables du budget.
- PEREZ, C. (2000): «La reforma educativa: nuevos paradigmas, nuevos conceptos». UCAB/EUREKA.
- RAMILO ARAUJO, C (2002): «Políticas de modernización administrativa en gobiernos de coalición y estructuras de Gobierno multinivel: el caso del Gobierno y la administración pública vasca». VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- RAMIO, C. (1997): *Estrategia de mejora organizativa*.
- VÁZQUEZ ALFONSO (1998): *El modelo vasco de transformación empresarial*, Editorial Hobest.
- ZAPICO GOÑI, E (1989): *La modernización simbólica del presupuesto público* Instituto Vasco de Administración Pública.

ANEXO

Gráfico nº 1

La gestión pública se halla insuficientemente orientada a resultados

Orientación al rendimiento de las decisiones presupuestarias

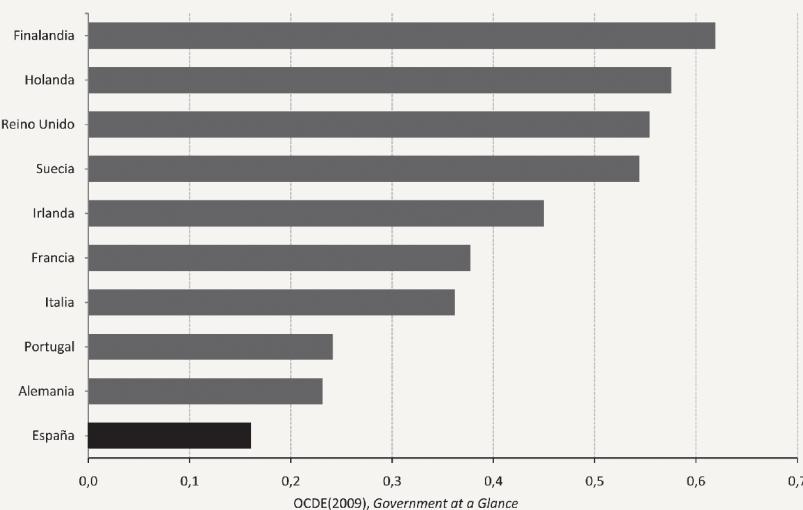
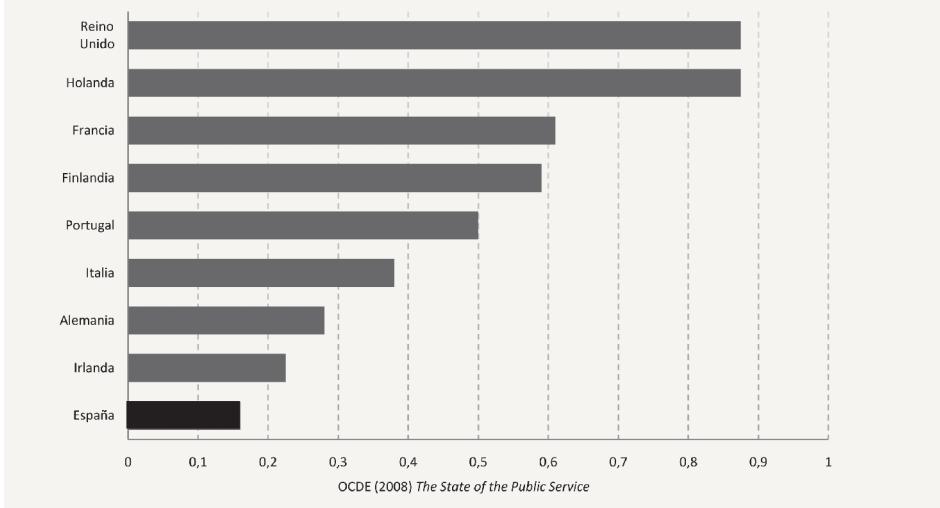


Gráfico nº 2 y nº 3

No se ha construido una función directiva profesional con reglas específicas y foco en objetivos de eficacia y eficiencia

Estructura de gestión específica para directivos públicos de alto nivel

El empleo público español es uniforme y rígido, lo que dificulta la apertura y adaptación de la gestión pública a entornos plurales y cambiantes

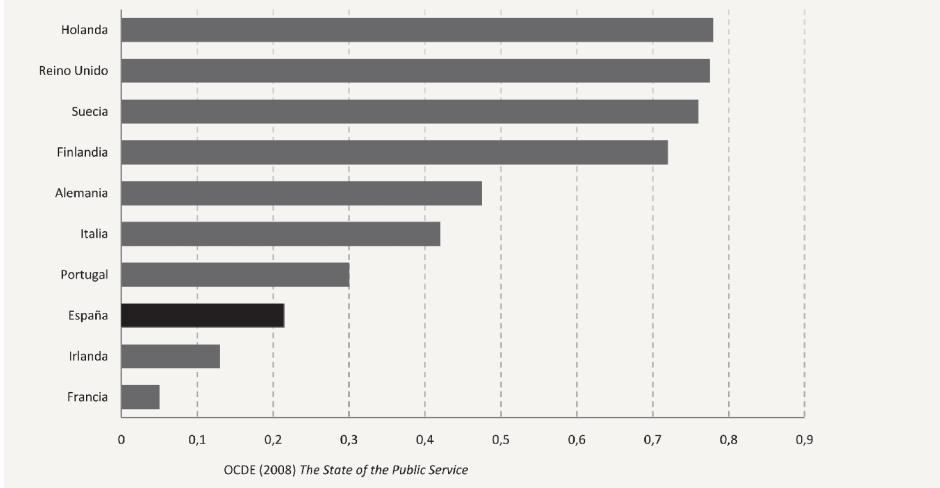
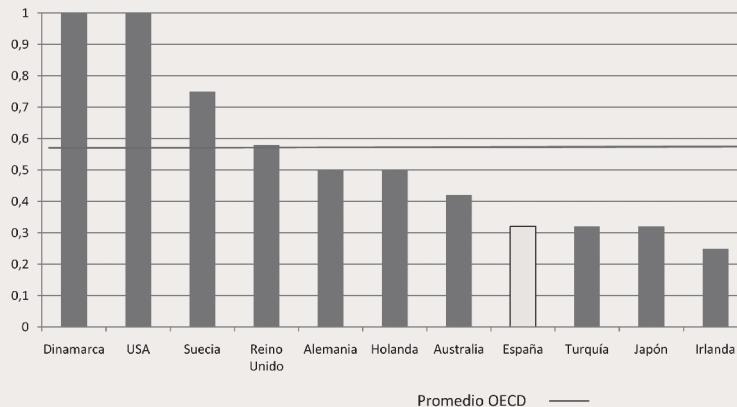
Índice compuesto de apertura del sistema público de gestión de recursos humanos

Gráfico nº 4

El desempeño de los empleados públicos es escasamente evaluado

Índice compuesto sobre el uso de la evaluación del desempeño en las decisiones de gestión de recursos humanos para los empleados públicos



OECD: 2006 Survey on Strategic Human Resource Management in Government

Gráficos extraídos de Francisco Longo, «La crisis del empleo público en España» diapositivas para una conferencia en Vitoria-Gasteiz en junio 2011.

El presupuesto como instrumento para la innovación en la gestión pública: balance y retos pendientes de la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya

En el año 2005, la Generalitat de Cataluña inició un proceso de modernización en la elaboración y gestión presupuestarias con el objetivo de convertir el presupuesto en la herramienta fundamental tanto para la toma de decisiones económico-financieras, como para explicitar la acción económica del gobierno. Los principios de esta modernización eran la orientación a resultados, la introducción de la perspectiva a medio plazo y la mejora de la transparencia, todo ello con el fin de lograr mejorar la eficacia y eficiencia en la asignación y en la gestión de los recursos públicos. Estos principios han adquirido, si cabe, un mayor sentido estratégico ante la crisis fiscal que están atravesando las administraciones públicas desde hace ya varios años. El objeto del presente artículo es describir brevemente los cambios efectuados y las líneas de trabajo emprendidas en el citado proceso y poner de relieve algunos aspectos de futuro que pueden contribuir a garantizar la continuidad y el éxito de los cambios efectuados durante este periodo.

2005ean Kataluniako Generalitateak modernizazio prozesua abiarazi zuen aurrekontuak landu eta kudeatzeko. Horren helburua izan zen aurrekontua tresna nagusitzat hartzea, bai ekonomia eta finantza alorretako erabakiak hartzeko eta baita gobernuaren ekintza ekonomikoa zehazteko ere. Modernizazio horren printzipoak emaitzetan oinarritutako aurrekontua, epe ertainerako ikuspegia aplikatzea eta gardentasuna hobetzea izan ziren, baliabide publikoen banaketa eta kudeaketaren eraginkortasuna hobetzeko asmoz. Printzipo horiek zentzu estrategiko handiagoa lortu dute azken urteotan, administrazio publikoek aspaldian bizi duten krisi fiskalaren aurrean. Artikulu honek labur-labur deskribatzen ditu aipatutako prozesuan hasitako lan-lerroak eta egindako aldaketak eta, halaber, egindako aldaketekin jarraituko dela eta arrakasta izango dute-la bermatzen lagun dezaketen etorkizuneko zenbait alderdi nabamentzen ditu.

In 2005, the Regional Government of Catalonia began a process to modernise the preparation and management of its budget, seeking to make the budget a basic tool for economic and financial decision-making and for explicitly setting out the economic actions of the government. The principles of this modernisation were orientation towards results, the introduction of a medium-term perspective and enhancements in transparency, all aimed at improving the efficiency and effectiveness of funding allocations and the management of public resources. In the face of the fiscal crisis that public administrations have been facing for several years now, those principles have become even more strategically significant. This paper sets out to outline the changes made and the lines of work undertaken in this process, and to highlight some points for the future that may help to ensure the continuity and success of the changes made.

Índice

207

1. Antecedentes
2. La presupuestación orientada a resultados
3. La programación presupuestaria a medio plazo
4. La transparencia en la información presupuestaria
5. Valoración global y perspectivas

Referencias bibliográficas

Palabras clave: presupuesto, presupuestación orientada a resultados, transparencia.

Keywords: budget, budgeting for outcomes, transparency.

Nº de clasificación JEL: H61, H11.

1. ANTECEDENTES

Tradicionalmente, desde la teoría de la Hacienda Pública, se ha definido el presupuesto como la «expresión cifrada de la acción de un Gobierno durante un periodo de tiempo determinado». Esta definición pone el acento en la expresión *acción de gobierno* y ello es así porque, por una parte, el presupuesto es la herramienta que permite gestionar de forma ordenada el conjunto de los ingresos y gastos de los que un Gobierno es responsable, para lograr los objetivos de crecimiento económico y de cohesión social que toda sociedad moderna requiere y, por otra parte, el presupuesto es el instrumento que da visibilidad a las prioridades y objetivos de la acción de Gobierno y, por lo tanto, es la base para rendir cuentas de los resultados logrados por medio de la acción pública.

¹ El presente artículo constituye una revisión y ampliación del que el autor escribió para abrir el dossier informativo sobre la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya incluido en el núm. 99 de la Revista Nota d'Economia (octubre 2011). El autor agradece las facilidades dadas por todos los autores de dicho dossier para poder reproducir algunos de sus comentarios y valoraciones y, muy especialmente, por haber compartido durante estos últimos años, la aventura de intentar conseguir una mayor eficacia y eficiencia de la administración pública mediante la puesta en marcha de un proceso de modernización presupuestaria.

Para que el presupuesto pueda cumplir adecuadamente estas funciones como instrumento de gestión y de visualización de la acción de gobierno, debe responder a las características siguientes:

1. que su ámbito institucional alcance la totalidad de las instituciones y entes instrumentales por medio de los cuales se desarrolla dicha acción de gobierno.
2. que contenga toda la información relevante de los ingresos y los gastos que directa o indirectamente gestiona el Gobierno.
3. que su presentación sea sistemática y resulte comprensible, tanto para aquellas personas que lo tienen que aprobar o fiscalizar, como para el conjunto de la ciudadanía a la cual hay que rendir cuentas.

No hay que olvidar que son los ciudadanos y las ciudadanas quienes ceden, normalmente de forma imperativa, parte de sus recursos a la Administración pública para que ésta los gestione con el fin de lograr, de la forma más eficiente posible, los objetivos programáticos planteados por sus representantes democráticamente elegidos.

Unos presupuestos que afectaran sólo a un ámbito muy parcial del conjunto del sector público que depende del Gobierno, sin información cuantificada de los objetivos programáticos fijados ni de los resultados que se pretende lograr y con una presentación poco homogénea y, por lo tanto, poco comprensible, no podrían cumplir adecuadamente las funciones antes citadas.

En el período anterior a 2006, los presupuestos de la Generalitat, presentaban algunas deficiencias relevantes de información y por ello requerían de un proceso de modernización y mejora para situarlos a un nivel cualitativo comparable al de las administraciones más avanzadas de los países de nuestro entorno.

Así, la información que los presupuestos incluían del sector público dependiente de la Generalitat era muy limitada: 97 de las 189 entidades públicas controladas entonces (2005) por la Generalitat. Es decir, más de la mitad no estaban incluidas en los presupuestos y algunas de las que sí lo estaban ofrecían una información muy parcial, por ejemplo, las dotaciones de personal de las entidades de derecho público o de las sociedades mercantiles no figuraban en los anexos de personal de los presupuestos.

Además, las clasificaciones económicas del gasto no eran homogéneas entre los diferentes tipos de entidades de forma que resultaba muy difícil, si no imposible, el análisis económico a partir de los grandes agregados de ingresos y de gastos, puesto que tampoco se disponía de datos globales consolidados.

Por otra parte, no se presentaba una estructura sistemática de programas, ni de objetivos estratégicos y operativos, ni de indicadores para poder evaluar el cumplimiento.

Finalmente, la información presupuestaria accesible para el público en general por medio de Internet se limitaba a la cuantificación de las diversas partidas presupuestarias sin ningún elemento adicional que pudiera facilitar su análisis.

A la vista de esta situación, a partir de mediados del 2005, desde la Dirección General de Presupuestos se impulsó un proceso de cambio e innovación en la elaboración y gestión de los presupuestos de la Generalitat, con el objetivo de convertir el presupuesto en la herramienta fundamental tanto para la toma de decisiones económico-financieras, como para explicitar la acción económica del Gobierno (Maluquer y Tarrach, 2006). Con ello se trataba no sólo de modernizar una forma de elaborar y gestionar los presupuestos que con el tiempo había quedado obsoleta, sino sobre todo de utilizar el proceso de modernización presupuestaria para introducir y desarrollar nuevos enfoques innovadores en la programación y la gestión de las finanzas públicas de la Generalitat.

Los principios de esta reforma eran los siguientes: en primer lugar, la orientación a resultados, en segundo lugar, la introducción de la perspectiva a medio plazo y, finalmente, la mejora de la transparencia, todo ello con el fin de lograr mejorar la eficacia y eficiencia en la asignación y en la gestión de los recursos públicos.

La orientación a resultados, porque más allá de explicar en qué se gastan los recursos públicos hay que explicar los objetivos que se persiguen y los resultados que se obtienen del gasto que se realiza.

La visión a medio plazo, porque hemos de ser capaces de analizar si las decisiones presentes de gasto generan o no una situación que sea sostenible en el futuro.

La transparencia, porque es necesario que los ciudadanos conozcan cuál es el alcance real del sector público y cuál es la gestión que el gobierno realiza de los recursos públicos. Un buen conocimiento de aquello que hace el sector público y de cómo el Gobierno administra y gestiona los recursos que tiene a su disposición permite el ejercicio responsable de la crítica y, sobre todo, permite mejorar las formas de influencia y de participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.

El proceso de reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya no ha sido lineal ni ha estado exento de problemas. Al margen de cuestiones más anecdóticas relacionadas con el conservadurismo derivado de las habituales inercias de la Administración, y de la consubstancial resistencia al cambio que suele caracterizar a las grandes organizaciones, desde el tercer trimestre de 2007, se comenzaron a notar los síntomas de una crisis que entonces parecía, primero sólo inmobiliaria, después financiera y que, finalmente ha acabado resultando una crisis global. Una crisis que ha puesto en cuestión todos los paradigmas del Estado de bienestar, y el papel de las administraciones públicas en los mismos. Un Estado de bienestar al que nuestro país hace pocos años se había incorporado de forma plena y donde muchos creían posible disponer de los mismos servicios que los países que teníamos de ejemplo y a los que queríamos alcanzar; pero miraban hacia otro lado cuando se trataba de acercarnos a sus nivel de presión fiscal.

La gravedad de la crisis fiscal y de las finanzas públicas en la que están inmersas nuestras administraciones ha dejado aparentemente en segundo plano la necesidad

de mejora formal del proceso presupuestario de la Generalitat ante la necesidad y prioridad de proceder a efectuar drásticos ajustes de gasto que permitan recuperar la senda de la sostenibilidad de las finanzas públicas ante la brutal caída de los ingresos fiscales registrada en los dos últimos años.

Sin embargo, la gravedad de la situación no debe paralizar el proceso de reforma presupuestaria emprendido. Sólo si disponemos de una herramienta presupuestaria potente será posible aplicar un cierto grado de racionalidad en el momento de definir y aplicar los necesarios ajustes de gasto. De hecho, si hubiéramos dispuesto desde hace años de esa herramienta, probablemente los ajustes se hubieran iniciado antes, cuando el entorno económico era aún de crecimiento, que es cuando hay que tener clara la necesidad de la estabilidad presupuestaria y cuando los ajustes se pueden hacer de forma más racional y menos dolorosa.

El objeto de los siguientes apartados de este artículo es describir brevemente los cambios efectuados y las líneas de trabajo emprendidas en este proceso de reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya y poner de relieve algunos aspectos de futuro que pueden contribuir a garantizar la continuidad del proceso de reforma, enmarcado todo ello en los fundamentos teóricos y en algunas experiencias comparadas de países de nuestro entorno.

2. LA PRESUPUESTACIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

2.1. Fundamentos de la presupuestación orientada a resultados

La presupuestación orientada a resultados se puede describir como aquel sistema de planificación, presupuestación y evaluación que relaciona los recursos que se asignan con los resultados que se espera obtener. Se trata de un mecanismo que pretende estrechar –mediante el uso sistemático de la información de resultados- el vínculo entre la financiación asignada a los programas y el resultado que se obtiene de los mismos, con el objetivo de mejorar la eficacia y la eficiencia de la intervención pública (Tarrach, 2011).

El presupuesto orientado a resultados no se concreta en único modelo, sino que existen varios modelos distintos, en función de la finalidad que se priorice, de la forma que se establezca la vinculación entre recursos y resultados y de la información de resultados en la que se base. El modelo más conocido es el presupuesto estructurado por programas, pero existen otras modalidades, como los presupuestos basados en metas de cumplimiento (del tipo de los contratos-programa o de los contratos de gestión), o la financiación mediante fórmulas directas (*formula-funding*).

El elemento básico en el que se sustenta el presupuesto orientado a resultados es el sistema de información y, en particular, el sistema de información de resultados, que incluye tanto los indicadores de resultados como la evaluación. Los indicadores de resultados, o más precisamente, los indicadores de cumplimiento de objetivos,

han de poder medir los diversos componentes del ciclo de gestión y del proceso de producción del valor público.

Por su parte, la evaluación ha de permitir profundizar en las relaciones que se dan entre la acción pública y sus resultados para poder priorizar aquellas acciones que tienen un mayor impacto en resultados. También facilita el conocimiento del grado de eficiencia del proceso de producción pública desde los *input* a los *output*, para poder mejorarlo, determinando la mejor forma de producir bienes y servicios (*output*) con el menor uso de *input*.

El seguimiento de los indicadores de resultados ha de permitir informar la asignación de recursos. La forma de establecer la vinculación entre resultados y asignación de recursos es una de las cuestiones más difíciles de implantar y, por ello, aún se encuentra en una fase incipiente, de prueba y error, incluso en los países con una mayor tradición en la implantación de estos modelos. Es evidente que dada la complejidad de la medición de la acción pública y de su heterogeneidad, los automatismos que vinculan el cumplimiento de resultados con la asignación de recursos no se pueden aplicar de forma generalizada y, por lo tanto, habrá que dar una respuesta particularizada a cada sector y hasta a cada caso.

Por otra parte, el presupuesto orientado a resultados debe estar estrechamente vinculado a la planificación estratégica del gobierno, si es posible en un único marco de planificación dentro del cual la planificación estratégica fija los objetivos a medio y largo plazo y el presupuesto representa su concreción operativa anual. En este marco, los programas presupuestarios constituyen la unidad de decisión y de asignación de recursos que enlaza la estrategia con la operativa y ello sólo resulta posible si el diseño de los programas y su estructura son coherentes con el marco estratégico de la Administración pública y no una simple estructura paralela con fines clasificatorios.

En un periodo como el actual, en que el sector público está sometido a fuertes presiones que obligan a los gobiernos a replantearse la continuidad de determinados programas o servicios, con el fin de reconduir sus abultados desequilibrios presupuestarios, los procesos de revisión y repriorización de gastos adquieren una relevancia especial y, en los mismos, la disponibilidad de información de resultados es determinante.

Los procesos de revisión de gastos sirven para poner en cuestión la necesidad de los servicios que se prestan y el nivel de cobertura al cual se prestan. En un momento en que hay que hacer frente a elevados déficit presupuestarios, es necesario innovar para conseguir ahorros y mejoras de eficiencia. Hay que encontrar nuevas fórmulas innovadoras para «hacer más con menos» o tomar iniciativas distintas: reasignar recursos desde los programas de menor prioridad a los de mayor prioridad o a las nuevas políticas más orientadas a facilitar la salida de la crisis. En este contexto no basta con reducir la asignación de recursos a los programas de menor prioridad, sino que hay que reconsiderar su continuidad o, eventualmente, decidir su supresión. No tendría ningún sentido malgastar esfuerzos en mejorar la eficacia y la

eficiencia de programas que no son prioritarios y que, por tanto, en el actual contexto restrictivo, habría que eliminarlos.

Los procesos de revisión de gasto, que no sólo deben aplicarse en períodos de ajuste presupuestario, pretenden romper con la inercia incrementalista del presupuesto y no dar por buena la base de la cual se parte, reexaminándola periódicamente bajo parámetros de relevancia y de resultados.

En cualquier caso, es necesario tener una visión realista sobre el alcance de las técnicas racionales cuando actúan en un contexto dominado por la política, como es el de la Administración pública. Sería ingenuo esperar que la simple aplicación de información de resultados, en un marco de planificación estratégica bien establecido, conduzca de forma automática a una asignación de recursos sustitutiva de la discrecionalidad política. La información de resultados es una herramienta que aspira a informar y a orientar las decisiones, pero en ningún caso puede ni debe servir para restar legitimidad a la libre decisión y a la responsabilidad de las opciones políticas democráticamente elegidas.

2.2. **Actuaciones realizadas en la Generalitat de Catalunya**

En relación con el avance hacia un proceso presupuestario con una mayor orientación a resultados, en la Generalitat de Catalunya durante los últimos años se han desarrollado las actuaciones que se explican a continuación.

En una primera fase, se dio prioridad a la elaboración de la clasificación por programas (con una definición sistemática de objetivos y de indicadores) por encima de la clasificación económica tradicional. Para ello se estableció una estructura de programas unificada para todo el sector público, que se reexamina periódicamente para asegurar que mantiene la máxima coherencia posible con los objetivos del Plan de gobierno para cada legislatura.

Ello permitió avanzar sustancialmente en la integración entre programación presupuestaria y Plan de Gobierno, vinculando los objetivos departamentales del Plan de gobierno con los programas presupuestarios de forma que ambas estructuras compartían indicadores e información de seguimiento en un único sistema, con lo que además de mejorar la coherencia entre ambos planteamientos, se evitaban numerosas duplicidades de información y análisis por parte de los departamentos (Sort, 2011).

También se sistematizó la presentación y el contenido de las memorias de los programas presupuestarios, mejorando su calidad mediante la elaboración y difusión de una Guía de elaboración de las memorias de programa y de un Test de autoevaluación, así como la realización de actividades de formación dirigidas a las personas encargadas de elaborar la información presupuestaria y la evaluación.

En el ámbito de la evaluación se han elaborado de forma sistemática informes anuales de evaluación, tanto en relación con la calidad del diseño de los programas como en relación al cumplimiento de los objetivos en función de los indicadores

previamente cuantificados (Noguera y Ferrer, 2011). Los informes realizados hasta ahora (tanto en relación a la calidad del diseño de los programas como en relación al cumplimiento de los objetivos) han demostrado ser muy útiles para mejorar la calidad de la información, pero su uso todavía resulta demasiado modesto en los procesos de reorientación de la asignación de recursos o para introducir un mayor grado de racionalidad en los duros ajustes del gasto público que estamos sufriendo. Por otra parte, se detectó que la estructura de programas, en determinados casos, no se alineaba suficientemente bien con los grandes objetivos políticos sectoriales y a menudo tampoco era posible establecer un desglose presupuestario por grupos de servicios públicos y definir proyectos de gasto. Esto dificultaba establecer objetivos y evaluar los resultados conseguidos. Con el fin de paliar esta dificultad se ha efectuado una revisión de la clasificación de programas presupuestarios que, por una parte, mejora la integración de los distintos departamentos y entidades con la planificación estratégica y, por otra parte, facilita la evaluación y, con ello, ayuda a usar la información de los resultados en la asignación de recursos.

Paralelamente también se ha elaborado un nuevo diseño de las memorias de programa que facilite la visualización de los diferentes roles: la visión estratégica del departamento (*principal*) y la visión operativa del servicio presupuestario o entidad (*agente*), incluso entre las diversas unidades o centros directivos de los propios departamentos de la Generalitat. Este nuevo diseño, de carácter innovador, que prioriza la visión de conjunto de cada agrupación departamental (conjunto formado por un departamento y todas las entidades del sector público, de cualquier tipología jurídica, que este departamento tiene adscritas), también tiene que permitir dar una mayor visibilidad a la contribución de cada uno de los diversos gestores integrados en la agrupación, a la estrategia global del programa (Aranda y Riera, 2011).

Como elemento instrumental específico para mejorar el proceso de asignación de recursos se ha implantado un módulo específico de «proyectos de gasto» en el sistema de información económico-financiera de la Generalitat como elemento básico de asignación presupuestaria y se ha efectuado una aplicación inicial de los proyectos de gasto a las inversiones públicas y a todos los compromisos de gastos plurianuales que requieren autorización del Gobierno.

Finalmente, se ha simplificado y flexibilizado la gestión administrativa del gasto mediante el establecimiento de grupos de vinculación entre partidas presupuestarias, la eliminación de partidas específicas y la modificación del procedimiento de transferencia de crédito, descentralizando algunas decisiones en los propios departamentos y entidades gestoras del gasto.

2.3. Retos pendientes

En primer lugar, resulta necesario desarrollar nuevos instrumentos para determinar la evaluabilidad de los programas de gasto, que permitan continuar haciendo

una revisión sistemática de los programas presupuestarios. Sólo si las decisiones de gasto constituyen paquetes de decisión evaluables en sí mismos, se podrá obtener información útil sobre sus resultados y se podrá utilizar dicha información en la toma de decisiones durante el proceso de elaboración del presupuesto.

Para poder utilizar la información sobre objetivos y resultados en el proceso de toma de decisiones hace falta, en primer lugar, que los programas respondan mejor a las necesidades de la gestión y a los requerimientos de la evaluación y, en segundo lugar, hay que desarrollar instrumentos para hacer una efectiva evaluación y rendición de cuentas sistemática de los programas. Para ello hay que generalizar la elaboración de memorias o informes anuales de gestión en todos los departamentos y entidades, los cuestionarios de evaluación del gasto tipo PART de Estados Unidos (Instrumento de evaluación y valoración de programas) o EPG de Chile (Evaluación de programas gubernamentales), el análisis coste beneficio (CBA) para las grandes inversiones, y muy especialmente implantar la contabilidad analítica que permita conocer y comparar los costes unitarios de los diversos servicios y programas.

Un primer paso para integrar la información de resultados en el proceso de elaboración del presupuesto, podrían ser los planes de mejora del rendimiento del programa o los planes de mejora de la gestión, en un marco de innovación en la formulación de las políticas públicas. De este modo el proceso de evaluación no sería visto por los gestores como un examen fiscalizador del trabajo hecho por ellos, sino como un instrumento que permite mejorar su actividad diaria y enfocarla y dirigirla hacia las actuaciones que aportan más y mejores resultados. En la administración de la Generalitat podemos encontrar algunos ejemplos, como la evaluación de los planes de empleo 2005-2007 realizada por *Ivàlua* (Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas), que ha permitido reorientar y rediseñar dichos planes.

Por otra parte, también resulta necesario definir un modelo de contrato-programa entre la Generalitat y sus entidades del sector público. En efecto, el proceso de profunda descentralización del sector público que se ha venido efectuando desde hace ya muchos años, con la creación de numerosas entidades gestoras de servicios públicos (a menudo asimiladas a las agencias del sistema anglosajón) con personalidad jurídica propia, no ha ido acompañado de un esquema de relaciones entre *principal* (la Administración) y *agente* (la entidad instrumental) que establezca un marco objetivo y estable de los compromisos respectivos y de los mecanismos de rendición de cuentas, que sea coherente con la evaluación anual de resultados, pero ofreciendo una visión más a medio plazo. Sólo en muy pocos casos se han establecido contratos-programa que realmente fijan objetivos cuantificados, que vinculan una parte de la financiación al logro de estos objetivos y que prevén como se debe actuar cuando el agente no logra los objetivos establecidos.

Hace falta, por lo tanto, definir los elementos básicos de estructura y contenido de uno –o varios– modelos de contrato-programa para regular las relaciones entre

principal y *agente* de forma que queden perfectamente definidos los compromisos de las partes: financiación, objetivos cuantificados que se quiere lograr y sistemas que vinculen la financiación al logro efectivo de los resultados. Todo esto teniendo en cuenta las especificidades de los diversos tipos de servicios o funciones que se le encargan a la entidad.

3. LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA A MEDIO PLAZO

215

3.1. Fundamentos de la programación presupuestaria a medio plazo

La programación presupuestaria a medio plazo es el instrumento que ha de permitir garantizar que la acción del gobierno es sostenible a lo largo del tiempo y que es compatible con los objetivos de política fiscal.

La programación presupuestaria a medio plazo se efectúa normalmente mediante la elaboración de escenarios presupuestarios que comprenden períodos de tres a cinco años y que están formados por un escenario macroeconómico, un escenario fiscal, un escenario de ingresos y un escenario de gastos (Pallarols, 2011).

El escenario macroeconómico incluye las previsiones correspondientes a las principales macromagnitudes relevantes (demografía, PIB, inflación, empleo, paro, comercio exterior, consumo, etc.). Estas variables de entorno, son las que permiten anticipar la evolución futura de los ingresos y de los gastos y además en algún caso como el del PIB constituyen también la referencia sobre la que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria.

El escenario fiscal es el que establece los objetivos de déficit, equilibrio o superávit fiscal para cada uno de los ejercicios que comprende, y determina el escenario de endeudamiento que se deriva de dichos objetivos. En otras palabras, establece la diferencia máxima que puede haber entre ingresos no financieros y gastos no financieros y la forma de financiar dicha diferencia.

El escenario de ingresos comprende las previsiones de ingresos diferenciando entre los recursos de carácter general –aquellos que pueden ser asignados por el gobierno a cualquier política de gasto– y los ingresos de carácter finalista que –por ley o por cualquier otra razón– están preafectados a una determinada política de gasto. También es necesario diferenciar entre ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios, vinculados a la fase alcista del ciclo económico, para evitar asignar estos últimos a financiar gastos de carácter recurrente.

El escenario de gastos queda determinado por la combinación del escenario fiscal que establece el límite de desequilibrio presupuestario para cada ejercicio y el escenario de ingresos que establece la previsión de ingresos. La suma del límite de desequilibrio no financiero más la previsión de ingresos no financieros determina el límite agregado de gasto no financiero. Dicho límite agregado de gasto no financiero

se puede desagregar, además, en diversos sublímites, por ejemplo, por políticas, por departamentos o por tipos de gasto (gastos de personal, inversiones, transferencias, etc.). Estos sublímites pueden ser obligatorios o meramente orientativos. Pero para poder fijar estos sublímites de gastos, resulta absolutamente necesario disponer de buena información acerca de los costes futuros de las iniciativas actuales.

Para que los escenarios presupuestarios sean una herramienta efectiva de programación presupuestaria y de garantía de cumplimiento de los objetivos de estabilidad fiscal es necesario que los límites de gasto establecidos sean considerados por todos no como una base de gasto garantizada que puede ser ampliada en el proceso de negociación presupuestaria, sino como un límite máximo que, si bien es revisable cada año en función de las nuevas necesidades que van surgiendo, su modificación requiere también de una variación realista en el escenario de ingresos.

Además, para que los escenarios presupuestarios tengan la credibilidad suficiente para los distintos departamentos y agentes que intervienen en el presupuesto es necesario que estén respaldados por el máximo nivel político y por ello es altamente recomendable que se sometan a la aprobación del Parlamento.

3.2. **Actuaciones realizadas en la Generalitat de Catalunya**

En cuanto a la perspectiva a medio plazo se han desarrollado las actuaciones que seguidamente se detallan.

En primer lugar, tal como se ha indicado, se ha avanzado en la vinculación del sistema de objetivos de los programas presupuestarios con las estrategias y objetivos del Gobierno para asegurar su coherencia y poder hacer el seguimiento presupuestario de la estrategia de Gobierno.

Además, se ha iniciado la elaboración de escenarios presupuestarios trieniales deslizantes previos a la elaboración del presupuesto de cada ejercicio, con el objetivo de disponer de un marco de referencia que permita asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo. Así, a partir de 2007, pero de forma especial el año 2009, con la elaboración del escenario 2010-2012, se han dado los primeros pasos para formular escenarios presupuestarios con una participación progresiva de los distintos departamentos e integrados en el proceso presupuestario anual. Esta participación de los distintos departamentos en la elaboración de los escenarios presupuestarios trieniales les permite incorporar mejor el conocimiento resultante de los procesos de evaluación en una proyección financiera superior al año, en una programación más acorde con los períodos de ejecución de la mayoría de las actuaciones de gasto público.

Para ello se ha trabajado con los conceptos de presupuesto base y de nueva iniciativa (Baños, 2011).

El presupuesto base se puede definir como la proyección de los gastos necesarios para, por una parte, poder mantener en los ejercicios futuros los mismos niveles de

prestación de servicios de las políticas públicas actuales y, por otra, poder hacer frente a los compromisos futuros generados en el ejercicio corriente o en los ejercicios anteriores. El cálculo preliminar del presupuesto base lo efectúa el departamento responsable del presupuesto, y se ajusta con las aportaciones de los demás departamentos.

Las nuevas iniciativas corresponden a las propuestas de los departamentos y entidades; bien para desarrollar actuaciones o servicios nuevos, bien para ampliar servicios ya contemplados en el presupuesto base, o bien para renovar compromisos que finalizan el año base y cuya continuidad no es automática por no tratarse de servicios necesariamente recurrentes. Las nuevas iniciativas se valoran mediante un cuestionario que permite puntuarlas en función de su encaje en las prioridades del Plan de gobierno.

Siguiendo este esquema se dispone, por una parte, de las propuestas de gasto derivadas del presupuesto base y de las nuevas iniciativas valoradas y, por otra parte, de las disponibilidades que se derivan de las previsiones de ingresos y de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Como es previsible, las propuestas de gasto siempre superan el límite de las disponibilidades presupuestaria y por tanto es necesario decidir cuáles de la «propuesta» no van a poder tener cabida en el escenario de gastos. Este proceso de decisión se realiza en el marco del proceso de negociación presupuestaria.

Finalmente, se ha sistematizado el procedimiento de tramitación de los expedientes de gastos plurianuales y se ha construido una base de datos con todos los compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios futuros, integrada en el módulo de proyectos de gasto del sistema corporativo de información económico-financiera de la Generalitat.

3.3. Retos pendientes

En el actual contexto de consolidación fiscal, en el que resulta necesario proceder a fuertes ajustes de gastos para poder alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria, los escenarios presupuestarios constituyen un elemento clave para permitir que los ajustes puedan ser más racionales y eficientes. En este sentido la evaluación (participativa) puede ser un buen instrumento para la sostenibilidad de los ajustes.

Para ello, y en primer lugar, resulta necesario fortalecer el proceso de negociación presupuestaria y de programación con una perspectiva a medio plazo.

En efecto, la negociación presupuestaria anual en la Administración de la Generalitat todavía se basa en un proceso muy bilateral, poco participativo y muy político. En buena medida es normal que sea así dado que incorpora el proceso de toma de decisiones de los gobernantes, pero la información técnica sobre objetivos y resultados debería tener mayor relevancia en el proceso decisorio.

De hecho, la Generalitat no cuenta con ningún órgano transversal de decisión en materia presupuestaria más allá del propio Gobierno. Sólo en materia de inversiones existe un Comité de Inversiones Públicas (CIP), encargado de elaborar el

Programa de inversiones públicas, aunque en los últimos años ha estado prácticamente inoperativo. Una posible línea de avance debería ser mediante una mayor integración de la programación de las inversiones dentro del conjunto de la programación presupuestaria, con un planteamiento que garantice que las actuaciones inversoras siempre se programen teniendo en cuenta sus repercusiones presupuestarias futuras, como, por ejemplo, los gastos corrientes de funcionamiento de las infraestructuras y equipamientos o los costes financieros y de mantenimiento vinculados a formas de financiación presupuestaria diferida. En esta línea se podría plantear la creación de un comité de análisis e innovación de las políticas de gasto, formado por representantes de los departamentos al máximo nivel (que absorbería el actual CIP), como marco para analizar y determinar los criterios de asignación de recursos entre las diferentes políticas de gasto y no sólo de las inversiones.

En este marco se podría acabar de desarrollar y formalizar una programación presupuestaria a medio plazo por períodos de tres años, coherente con la planificación estratégica del Gobierno y de los diferentes departamentos, ajustada a los límites de déficit y endeudamiento establecidos en cada momento por los objetivos de estabilidad presupuestaria y orientada a lograr más eficacia y eficiencia en la asignación de recursos. Para ello, también se requeriría una acción de liderazgo e impulso desde el máximo nivel político.

Al mismo tiempo es necesario seguir avanzando en la formación de los técnicos departamentales encargados de la elaboración de los escenarios a medio plazo, puesto que la experiencia reciente pone de manifiesto la existencia de carencias básicas en la mayoría de departamentos tanto de conocimiento general como de metodologías aplicables.

Por otra parte, hay que limitar los compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros. En este sentido, el importe de los compromisos de gasto autorizados por el Gobierno con cargo a presupuestos de ejercicios futuros ha aumentado de forma sustancial los últimos años, lo que comporta un riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas cuando se produce una situación de restricción financiera como la actual, al mismo tiempo que reduce el margen de decisión de los futuros gobiernos para repriorizar las diversas políticas.

Este aumento se ha concentrado fundamentalmente en los compromisos a largo plazo (posteriores a los 4 primeros años), fruto sobre todo del importante desarrollo registrado por los mecanismos de financiación diferida de las grandes inversiones (censos enfitéuticos, concesiones de obra con «peaje en sombra», concesiones de derechos de superficie, «métodos alemanes», etc.). Ahora bien, estas inversiones a menudo se decidieron al margen de la programación presupuestaria ordinaria (de hecho, hasta 2006, muchas de ellas ni siquiera se tramitaban como gastos plurianuales) de forma que, hasta hace pocos años, no se disponía de una visión de conjunto completa del volumen de los compromisos de gasto que se adquirían con cargo a ejercicios futuros.

En este sentido, el desarrollo de los «proyectos de gasto», a otros conceptos de gasto, y no sólo a compromisos plurianuales e inversiones, y en especial la incorpo-

ración de información sobre gasto de funcionamiento asociado a proyectos de inversión, puede ser un buen camino para disponer de información relevante sobre el impacto futuro de las decisiones presentes.

En cualquier caso, en un contexto tan restrictivo como el actual, hay que establecer reglas limitadoras que fijen un marco de estabilidad sostenible al cual se tenga que adaptar la adquisición de nuevos compromisos futuros de gastos. Por otra parte, teniendo en cuenta su impacto en legislaturas futuras que, en gran medida, condiciona los márgenes de decisión de futuros gobiernos, sería conveniente dar más transparencia a este tema, por ejemplo, informando trimestralmente al Parlamento sobre las variaciones de los compromisos adquiridos para ejercicios futuros. El actual sistema de información en el cual se registran todos los compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios futuros permitiría poder hacerlo de forma inmediata.

4. LA TRANSPARENCIA EN LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA

4.1. Fundamentos de la transparencia en la información presupuestaria

Como ya se ha mencionado con anterioridad, la transparencia es necesaria porque permite que los ciudadanos conozcan cuál es el alcance real de la actividad del sector público y cuál es la gestión que el gobierno realiza de los recursos públicos.

El objetivo de transparencia es fundamental en todas las fases del proceso presupuestario: en la programación y elaboración del presupuesto, en su tramitación y aprobación, durante su ejecución y en la fase de rendición de cuentas. La transparencia exige que en todas estas fases, los agentes de la sociedad puedan disponer de los elementos de información necesarios para poder valorar las actuaciones de la Administración pública. El conocimiento de la reacción (*feed-back*) de los ciudadanos es esencial para el cambio e innovación de las políticas públicas.

Ello significa que la información no sólo debe ser veraz, sino que debe ser completa y debe estar al alcance de toda la sociedad. No basta con facilitar mucha información sino que es necesario que ésta sea relevante y que se presente de forma que resulte comprensible para que la sociedad pueda valorar; en qué, cómo, para qué, a qué coste y con qué resultados, la administración gasta los recursos que ha puesto a su disposición.

El actual desarrollo de Internet y su uso generalizado por capas cada vez más amplias de la población, ha convertido en obsoletos los procedimientos tradicionales de difusión en papel de la información presupuestaria y ha abierto unas posibilidades imaginables hace pocos años de interacción con las bases de información. La sustitución de la voluminosa documentación presupuestaria en papel por su difusión mediante Internet ha permitido a todas las personas interesadas tener un acceso fácil, rápido y directo a la información que resulta de interés para cada uno, sin tener que

perderse en la complejidad que caracterizaba a la documentación presupuestaria hasta hace relativamente pocos años (de hecho, los presupuestos de la Generalitat de Catalunya no dejaron de publicarse en papel hasta los correspondientes al ejercicio 2010). El actual nivel de accesibilidad a la información presupuestaria por medio de Internet permite desarrollar nuevas experiencias de interacción participativa con la ciudadanía. Probablemente, los principales retos de la modernización presupuestaria para los próximos años deberán resolverse en el marco de los esquemas participativos que permite el desarrollo de las redes sociales en Internet.

4.2. Actuaciones realizadas en la Generalitat de Catalunya

En cuanto a la mejora de la transparencia, a lo largo de los últimos años se han desarrollado diversas actuaciones.

En primer lugar, se ha formalizado el proceso de elaboración presupuestaria con la publicación anual en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña (DOGC) de las órdenes de elaboración correspondientes, que explicitan los criterios, procedimientos y calendarios que tienen que seguir los diversos agentes afectados hasta que el Gobierno aprueba el proyecto de presupuestos correspondiente.

Más relevante aún resulta la incorporación progresiva a los presupuestos generales de la Generalitat de los correspondientes a todas las entidades con personalidad jurídica independiente (organismos públicos, entes, sociedades mercantiles mayoritarias, consorcios mayoritarios, fundaciones, etc.) que la Generalitat controla (en 2011, un total de 239 entidades).

Cabe señalar que ante la multiplicidad de definiciones de sector público que se pueden encontrar en la normativa vigente, que varían en función de que pongan el acento en aspectos de forma jurídica, patrimoniales, de tipo de contratación, de relaciones laborales o incluso de tipo de control interno y externo, los presupuestos de la Generalitat adoptan el criterio de control efectivo (disponer de la mayoría de votos en los órganos de gobierno) para incluir o no una determinada entidad en sus presupuestos generales. Este criterio resulta coherente con el criterio aplicado por el Sistema Europeo de Cuentas (SEC) para determinar si una determinada unidad institucional es de carácter público o no y, en su caso, para adscribirla a una u otra administración pública (Domingo, 2011).

También se han unificado las diversas estructuras de partidas económicas que había anteriormente en una única estructura común para todas las entidades del sector público, de forma que se ha podido presentar la información consolidada del conjunto del sector público de la Generalitat.

Además, se ha modificado toda la documentación presupuestaria (memorias, estados financieros, anexos, etc.) para mejorar su contenido y dotarla de un formato más sistemático y comprensible, y se ha sustituido la presentación al Parlamento de

la documentación en papel (que comportaba la publicación y encuadernación cada año de entre dos y dos millones y medio de páginas impresas o fotocopiadas y encuadernadas) por la remisión electrónica y la publicación en Internet de todos los documentos, con herramientas de apoyo que facilitan el acceso directo del usuario a la parte de la información que le interesa.

Para ello, se ha desarrollado un espacio dentro de la página Web del Departamento de Economía y Conocimiento dedicado específicamente a los presupuestos (www.gencat.cat/economia/pressupostos), que incluye además toda la normativa, estadísticas, guías, manuales de trabajo y otras herramientas presupuestarias con objetivos didácticos y divulgativos sobre los principales conceptos de los presupuestos y de su proceso de elaboración. Sin embargo, en lo que se refiere al desarrollo de los planteamientos participativos a través de Internet aún se ha avanzado poco. Aunque existe alguna experiencia, como el seguimiento de las preferencias presupuestarias de los ciudadanos que consultan un simulador presupuestario elaborado no con fines participativos, sino con fines didácticos, el camino a recorrer es enorme y constituye uno de los principales retos de innovación presupuestaria.

4.3. Retos pendientes

El sistema de seguimiento contable de los ingresos que se aplica en la Generalitat no incluye ningún mecanismo de seguimiento de las modificaciones de las previsiones de ingresos que se producen a lo largo del ejercicio, y se limita a tratar las diferencias que se producen entre las previsiones iniciales y los derechos liquidados efectivos como simples desviaciones respecto de las primeras.

Si bien, para algunos ingresos, éste es el tratamiento más adecuado (por ejemplo en el caso de los ingresos tributarios o de las sanciones, cuando la variación no deriva de ninguna modificación en la normativa que los regula); en otros casos (convenios que se pueden renegociar, modificaciones tributarias que afectan directamente a la previsión de recaudación consignada en el presupuesto, etc.) convendría hacer un seguimiento presupuestario de las modificaciones en el momento que se tiene conocimiento de las mismas y no tener que esperar al final del ejercicio para conocer las variaciones que se han producido.

En consecuencia, hay que desarrollar un seguimiento presupuestario de contabilización de las modificaciones de las previsiones de ingresos. En espera de que se formalice mediante una modificación de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, se ha comenzado de momento a aplicar un seguimiento presupuestario de las modificaciones de las previsiones de ingresos a partir del ejercicio 2011. Además, en la medida que las modificaciones de ingresos se pueden vincular a modificaciones de gastos, esto permite conocer la composición de la aportación del presupuesto a cada programa: financiación con cargo a recursos iniciales generales, con cargo a recursos iniciales financiados con ingresos finalistas o financiación con cargo a recursos adicionales financiados con ingresos finalistas.

Por otra parte, también se ha empezado a trabajar en la definición de modelos económétricos para poder disponer de proyecciones a varios años de las principales figuras tributarias.

Otro reto pendiente es el de consignar todos los gastos de personal en las respectivas unidades (servicios presupuestarios) y programas presupuestarios. En efecto, desde hace muchos años, todos los gastos de personal de cada departamento, con el fin de facilitar una gestión flexible de los recursos humanos y de controlar mejor las nóminas, se consignan normalmente de forma centralizada en los servicios presupuestarios de las secretarías generales del departamento respectivo y no en los servicios presupuestarios correspondientes a los centros directivos donde el personal presta servicio.

Excepcionalmente, determinados colectivos de personal específicos (personal docente, policía, personal de la Administración de justicia o personal de servicios penitenciarios) se consignan en unidades específicas de los departamentos respectivos. Con esto se evita que se pierda la identificación de los créditos destinados a estos colectivos con características específicas. De todos modos no se facilita la información presupuestaria relativa a los recursos humanos con que cuenta cada uno de los centros directivos (servicio presupuestario).

Se debería poner en marcha los cambios informáticos necesarios para facilitar que los créditos de personal de cada departamento se desglosen entre los servicios presupuestarios a los que dicho personal está asignado, aunque no sea necesario que todas las direcciones generales tengan que corresponder necesariamente a un servicio presupuestario. De hecho, actualmente en la mayoría de departamentos, los servicios presupuestarios corresponden a la secretaría general y a las respectivas secretarías sectoriales.

En cuanto a la asignación del personal a los correspondientes programas presupuestarios, en los últimos años se ha hecho un esfuerzo para asignar el personal al programa al cual presta servicio, e intentar evitar la adscripción al programa genérico de *Administración y servicios generales*. La consignación correcta de los gastos de personal en los respectivos servicios presupuestarios y programas constituye un requisito imprescindible si se quiere disponer de una aproximación presupuestaria al «coste directo» de los programas si se quiere vincular la responsabilidad del gestor con los recursos que administra. Sin esta consignación de los gastos de personal, la clasificación de los gastos por servicios presupuestarios y la presupuestación por programas tendrían poco sentido.

Por lo que se refiere a la transparencia, hay que avanzar más en la difusión de la información relativa a la ejecución presupuestaria. Si bien, desde hace ya varios años se publican mensualmente en la página Web del Departamento de Economía las cifras de ejecución presupuestaria correspondientes a los departamentos, a los organismos autónomos administrativos y a las entidades gestoras de servicios sanitarios y sociales (CatSalut, ICS e ICASS) por capítulos y por políticas, hasta ahora no se publica la in-

formación de detalle a nivel de partidas presupuestarias ni ninguna información de seguimiento de la ejecución presupuestaria del resto de entidades (entidades de derecho público, sociedades mercantiles, consorcios y fundaciones, con participación total o mayoritaria de la Generalitat); a pesar de que en dicho grupo de entidades se incluyen algunas de las principales prestadoras de servicios públicos en ámbitos tan relevantes como el de la asistencia sanitaria (los hospitales que no pertenecen al ICS), así como también las principales agencias inversoras del gobierno en materia de infraestructuras y de equipamientos (GISA, REGSA, IFERCAT, ICF-E, ACA, etc.).

Finalmente, se ha de señalar en este apartado que a pesar de las mejoras ya efectuadas en la página Web de presupuestos, hay que continuar desarrollando y mejorando la presentación y los contenidos de la misma para hacerla más accesible y útil, y con información diferenciada y adaptada a los diferentes públicos objetivo e incluso ofreciendo canales de opinión e interacción). En particular, hay que ampliar sustancialmente el apartado correspondiente a estadísticas presupuestarias donde se debería poder encontrar toda la información estadística relevante de los presupuestos de la Generalitat, con series históricas completas desde por lo menos 1980, año en el que Cataluña recuperó la institución histórica de la Generalitat en su actual configuración constitucional y estatutaria.

5. VALORACIÓN GLOBAL Y PERSPECTIVAS

El cambio presupuestario efectuado durante los últimos años en la Generalitat de Catalunya ha supuesto un importante salto adelante en una línea de modernización y de orientación del presupuesto hacia los resultados para convertirlo, cada vez más, en una herramienta útil a la hora de mejorar la eficacia y la eficiencia en la asignación y la gestión de los recursos públicos.

El difícil contexto financiero actual para todas las administraciones públicas, con fuertes restricciones de gastos, y que afecta de forma muy especial a la Generalitat de Cataluña, lejos de provocar una cierta parada del proceso de mejora presupuestaria, tiene que ser una ocasión para dar un nuevo paso adelante y avanzar para hacer frente a los grandes retos de cambio que, de forma sintética, se pueden agrupar en los aspectos siguientes.

En primer lugar, hay que desarrollar sustancialmente los sistemas de información de costes y de resultados de los programas presupuestarios. Esto exige, por un lado, que se generalice a la Administración de la Generalitat un sistema de contabilidad analítica (hoy en fase de prueba piloto sólo en unos pocos departamentos y entidades) que permita conocer el coste de cada centro y de cada servicio.

Por otra parte, hace falta una mejor sistematización de los indicadores de los programas, haciendo hincapié sobre todo en los indicadores de *output* y de resultados. Sólo con un buen conocimiento de los costes y con un sistema de indicadores relevantes de resultados se puede medir la eficiencia en la asignación y la gestión de

los recursos y sólo con una buena medida de la eficiencia es posible evaluar y mejorar el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos.

En segundo lugar, hay que avanzar en el desarrollo de los escenarios presupuestarios a medio plazo como herramienta clave para garantizar que la actuación de Gobierno es sostenible en el tiempo. Hay que desarrollar instrumentos para poder visualizar bien cuál es el impacto futuro de las decisiones presentes y mecanismos, como la introducción de límites de gasto, que contribuyan a asegurar que los recursos se destinan a los programas y actuaciones más prioritarios y que proporcionan mejores resultados.

También hay que afrontar de una vez y de forma rigurosa el reto de la racionalización e innovación de la estructura organizativa del sector público de la Generalitat. Un proceso de pretendida «agencialización» de la prestación de los servicios públicos desarrollado a remolque de las necesidades, sin un prediseño consciente del modelo organizativo que se quería y sin unos sistemas claros de asignación de responsabilidades, ha llevado a la situación actual donde el sector público de la Generalitat está integrado por unas doscientas cuarenta entidades con personalidad jurídica propia y diferenciada, en muchos casos sin una dimensión suficiente que permita justificar los costes de estructura, a menudo con una tipología de entidad jurídica poco adecuada a los objetivos de servicio perseguidos, y sin contar en muchos casos con sistemas estructurados y rigurosos de control efectivo por parte de la Generalitat y de rendición de cuentas por parte de la entidad. Un estudio reciente elaborado desde los Departamentos de Economía y de Gobernación de mayo del 2010 concluye que «para un número significativo de entidades (del sector público de la Generalitat) existentes no se justifica la necesidad de personalidad jurídica diferenciada». A pesar de esto, todos los intentos efectuados hasta ahora para racionalizar la estructura organizativa del sector público han sido demasiado tímidos o no han contado con el consenso y apoyos suficientes para poder producir un cambio positivo significativo.

Además, para hacer posible un nuevo salto adelante de acuerdo con las líneas expuestas, resulta urgente abordar la necesaria reforma de la normativa de finanzas públicas y, en especial, de la vigente Ley de finanzas públicas de Cataluña del año 1982, parcialmente modificada en numerosas ocasiones. La necesidad de fijar reglas fiscales claras en un marco de estabilidad, de modernizar la herramienta presupuestaria orientándola más hacia el logro de resultados y hacia la rendición de cuentas, así como el reto de afrontar la modernización organizativa de la Generalitat para adaptarla a las actuales exigencias de transparencia y de eficacia, no permiten atrasar una vez más esta reforma legislativa.

Finalmente, todo este proceso de reforma presupuestaria se ha de continuar haciendo de forma participativa y compartida por toda la organización, tanto de la propia Dirección General de Presupuestos y de las otras unidades afectadas del propio Departamento de Economía y Conocimiento, como también de los responsables presupuestarios del resto de departamentos, normalmente los respectivos servicios

de gestión económica y gabinetes técnicos, para lo cual habrá que desarrollar nuevos programas formativos para dotar de más capacidad analítica tanto a los mencionados servicios de los departamentos, como a los propios servicios de la Dirección General de Presupuestos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

225

- ARANDA, C. y RIERA, M. (2011): Las memorias de los programas presupuestarios y su evaluación. Dossier sobre la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya. *Revista Nota d'Economia* 99. Departament d'Economia i Coneixement Generalitat de Catalunya. (Barcelona).
- BAÑOS, J. (2007): La pressupostació orientada a resultats: experiència comparada i possibles lliçons per a Catalunya. *Papers de treball* 8/2007. Sèrie sector públic. Departamento de Economía y Finanzas. Generalitat de Catalunya.
- 2008: La pressupostació top-down i els escenaris pressupostaris pluriennals: aspectes teòrics i experiència comparada. *Papers de Treball* 5/2008. Sèrie sector públic. Departamento de Economía y Finanzas. Generalitat de Catalunya.
- 2011: La proyección del presupuesto base de ingresos y gastos: la experiencia de la Generalitat de Catalunya. Dossier sobre la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya. *Revista Nota d'Economia* 99. Departament d'Economia i Coneixement. Generalitat de Catalunya.
- DOMINGO, M. (2011): La evolución del ámbito institucional de los presupuestos de la Generalitat. Dossier sobre la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya. *Revista Nota d'Economia* 99. Departament d'Economia i Coneixement. Generalitat de Catalunya.
- FERRER MINGUET, L. (2008): La perspectiva de gènere als pressupostos públics. *Papers de Treball* 8/2008. Sèrie sector públic. Departamento de Economía y Finanzas. Generalitat de Catalunya.
- MALUQUER, S. (2011): El cambio presupuestario en la Generalitat de Catalunya: una reforma necesaria. Dossier sobre la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya. *Revista Nota d'Economia* 99. Departament d'Economia i Coneixement. Generalitat de Catalunya.
- d'Economia i Coneixement. Generalitat de Catalunya.
- MALUQUER, S. y TARRACH, A (2006): Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados: la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya. *Presupuesto y Gasto Público* 46/2006. Instituto de Estudios Fiscales.
- 2008: Nuevas tendencias en la gestión presupuestaria: La experiencia reciente de modernización presupuestaria de la Generalitat de Catalunya. *Presupuesto y Gasto Público* 51/2008. Instituto de Estudios Fiscales.
- NOGUERA, M. y FERRER, L. (2011): La evaluación de resultados de los programas presupuestarios según sus indicadores. Dossier sobre la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya. *Revista Nota d'Economia* 99. Departament d'Economia i Coneixement. Generalitat de Catalunya.
- PALLAROLS, E. (2011): Los escenarios presupuestarios a medio plazo y la experiencia de la Generalitat de Catalunya. Dossier sobre la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya. *Revista Nota d'Economia* 99. Departament d'Economia i Coneixement. Generalitat de Catalunya.
- SORT, J. (2009): El procés de reforma pressupostària de la Generalitat de Catalunya: balanç i propostes per aprofundir-hi. *Col·lecció Obres Digitals* núm. 4. Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- 2011: La planificación estratégica, el presupuesto y el proceso de fijación de objetivos. Dossier sobre la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya. *Revista Nota d'Economia* 99. Departament d'Economia i Coneixement. Generalitat de Catalunya.
- TARRACH, A. (2011): El presupuesto orientado a resultados. Principales componentes y aspectos clave teniendo en cuenta la experiencia internacional. *Revista Nota d'Economia* 99. Departament d'Economia i Coneixement. Generalitat de Catalunya.

Más allá de reformas constitucionales, programas de estabilidad y planes de austeridad: capacidad de innovación en la gestión del gasto público

Los esfuerzos de consolidación fiscal realizados por España tras la crisis de 2008 han sido considerables. Se han iniciado una serie de reformas presupuestarias materializadas básicamente en programas de estabilidad, planes de austeridad y cambios constitucionales. Pero sigue habiendo graves dificultades para reducir el déficit y la deuda pública. El Gobierno actual ha declarado su pleno compromiso con los objetivos fiscales de la Unión Europea, pero simultáneamente ha solicitado una reconsideración del ritmo de ajuste fiscal e iniciado importantes reformas estructurales. No obstante, algunas reformas horizontales de gran influencia directa en la disciplina fiscal, como la reforma de la Administración pública, no parecen estar en su agenda de debate. Tácticamente hay una convicción de que la solución está en «menos gobierno y más empresa» y en aplicar criterios de competencia en la gestión pública, tal y como se viene haciendo sin gran éxito desde los años noventa. Apenas hay debate sobre el modelo de reforma de la administración pública que se necesita llevar a cabo en situaciones de crisis. En este artículo se exploran ideas alternativas, apoyadas en experiencias prácticas de otros países, orientadas a mejorar la capacidad de colaboración e innovación en la gestión del gasto público.

Espaniak 2008ko krisiaren ondoren finkatzeko zergaren arazoan ahalegin handiak egin ditu. Hainbat ogasun erreformak gauzatzen hasi dira, batez ere egonkorra programetan, soiltasun planetan eta konstituzio-aldaketen. Baino, defizita gutxitzeko edota zor publikoa murrizteko erronak daude. Gaur egungo Gobernuak UEko benetako konpromiso zerga helburuekin hartu ditu, baina aldi berean doitze zerga erritmoaren zuinketa eskatu ditu eta egiturazko erreforma esanguratsuak hasi ditu. Hala ere, horizontal erreforma batzuk, zerga-diziplinan eragin handia dutenak, Herri Administrazioaren erreforma adibidez, ez dute ematen eztabaidea-agendan. Benetan «gobernu gutxiago eta empresa gehiago» konponbide gisa dagoela uste sendoa dago da eta lehiaren irizpideak egitea publiko kudeaketan. Konponbide horrek laurogeita hamarreko hamarkadan geroztik egiten ari den bezala. Ia ez dago eztabaidarik krisi egoeratan egiteko Administrazioaren erreformaren ereduari buruz. Artikulu honek txandakako ideiak aztertzen ditu, beste herrialde batzuetako eskarmentuak sustatuta; partaidetzaren ahalmena eta gastu publikoaren kudeaketan berrikuntza hobetzena zuzenduta.

Since the wake of the 2008 crisis Spain has made considerable efforts to achieve fiscal consolidation. Numerous budget adjustments have been introduced, basically taking the form of stability programmes, austerity plans and changes in the constitution. But there are still serious difficulties in reducing the public sector deficit and debts. The current government has declared itself to be fully committed to the fiscal objectives set by the EU, but at the same time has requested a reconsideration of the rate of tax adjustment and has undertaken major structural reforms. However, some horizontal reforms with great direct influence on fiscal discipline, such as a reform of the public administration, do not even seem to be on the agenda for debate. There is an unspoken conviction that the solution lies in «less government and more business» and in applying competitive criteria in public-sector management, along the lines followed without much success since the 1990s. There is scarcely any debate on what sort of reform of the public administration is needed in times of crisis. This paper explores alternative ideas based on actual experiences in other countries, oriented towards improving capacity for co-operation and innovation in the management of public spending.

Índice

227

1. Introducción
 2. La reforma del gasto público ante la crisis fiscal en España
 3. Alternativas para mejorar la gestión del gasto: experiencias internacionales orientadas a la innovación en las políticas públicas
 4. Conclusiones.
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: consolidación fiscal, control social, reforma de la administración pública.

Keywords: fiscal consolidation, Social Accountability, reform of public administration.

Nº de clasificación JEL: H61, H63, H43.

1. INTRODUCCIÓN

En general la reacción de muchos de los Estados miembros de la UE ante la crisis económica y financiera mundial del 2008 fue en primer lugar la aplicación urgente de una política fiscal expansiva para evitar un derrumbe financiero y económico, y posteriormente la realización de una serie de planes de consolidación fiscal a medio plazo para hacer frente al rápido y profundo deterioro de las finanzas públicas, en parte ocasionado por dicha política. Este deterioro y la lentitud en producirse la recuperación económica han ocasionado a su vez una crisis de deuda. En diversos países se han presentando programas fiscales ambiciosos u optimistas y estrictos planes de austeridad con el fin de responder a las presiones de los mercados financieros. Además se ha reforzado la normativa europea de disciplina fiscal y sostenibilidad financiera. Las propuestas actuales siguen estando en la línea de mayores recortes, reformas legales de máximo rango para imponer límites máximos de déficit estructural e incluso penalizaciones en caso de desviaciones persistentes.

A principios del 2012, la recuperación sigue siendo incierta. Cada vez son más las críticas por el excesivo énfasis en la austeridad sin prestar suficiente atención a la necesidad de fomentar el crecimiento como factor esencial para la consolidación de las finanzas publicas. Se han iniciado algunas reformas estructurales importantes

pero otras como la reforma de la gestión pública y el sistema presupuestario no aparecen con claridad en la agenda política, no se han debatido en profundidad, e incluso los modelos de gestión pública nacidos antes de la crisis no han sido cuestionados. La reducción del sector público, la privatización, subcontratación y descentralización de los servicios y la aplicación de técnicas de gestión privada en el sector público (p.ej. el presupuesto por resultados) aplicadas desde hace más de dos décadas tampoco han dado los resultados esperados.

El objetivo de este artículo es doble. Por un lado se analizan las medidas y reformas del sistema presupuestario realizadas en España en respuesta a la crisis fiscal y, por otro, se exploran ideas, más allá de reformas legales, programas de estabilidad y planes austeridad, orientadas a mejorar la capacidad de adaptación (innovación) en la gestión del gasto público para dar una respuesta más sólida a la crisis. Estas ideas van acompañadas de experiencias internacionales.

2. LA REFORMA DEL GASTO PÚBLICO ANTE LA CRISIS FISCAL EN ESPAÑA

2.1. Marco y adaptación de la normativa presupuestaria

Desde 2008 hasta finales de agosto de 2011, casi cuatro años después del estallido de la crisis, no hubo ningún cambio sustancial en la normativa y procedimiento presupuestario. El marco legal presupuestario se configuró a principios de la década anterior, mediante la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (2001) para el Gobierno central, su complementaria para las comunidades autónomas (CCAA) en 2001, y la General presupuestaria (2003). La legislación fiscal ya incorporaba las principales condiciones de estabilidad establecidas en la Unión Europea, como por ejemplo: la preparación de escenarios fiscales plurianuales, el establecimiento de objetivos de estabilidad y límites de gastos no financieros, etc. Sin embargo, hacia el final de la legislatura del gobierno anterior (septiembre de 2011), éste y la oposición acordaron reforzar el marco legal con una reforma de la Constitución para incorporar en ésta una referencia explícita a las medidas de disciplina presupuestaria (ver más adelante limitación del déficit estructural).

Tras el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE en 2005, el marco legal del presupuesto en España fue adaptado en 2006 buscando mayor flexibilidad en la aplicación de la regla de déficit de la UE, teniendo en cuenta que la definición original de 'estabilidad' era excesivamente rígida, referida al ejercicio fiscal anual en lugar de al ciclo económico. La nueva legislación de estabilidad estipulaba la obligación del gobierno a presupuestar con superávit cuando las circunstancias económicas eran favorables, y permitiendo la posibilidad de incurrir en déficit durante la fase baja del ciclo económico con el objetivo de lograr una posición media de equilibrio (Gil Ruiz e Iglesias, 2007). Esta legislación quedó refundida en un mismo texto legal en 2007. La con-

formación de este marco de legislación fiscal fue acompañada de un período de disciplina fiscal entre 2001 y 2007, aunque esto fue debido principalmente a la expansión económica durante el mismo período (Fernández y Monasterio, 2010).

Tras la crisis financiera mundial de 2008 hasta 2011 no hubo cambios en el marco jurídico presupuestario, pero sí se hicieron esfuerzos para mejorar la aplicación de la disciplina fiscal e impulsar la aplicación de principios y normas presupuestarias rigurosas. Se hizo hincapié en la imposición de los límites presupuestarios para garantizar que las solicitudes de recursos respetaran los límites establecidos en los pactos de estabilidad y crecimiento. Se reforzó la aplicación del criterio de «Pay as you go» (presentación de las propuestas de más gasto o menos ingresos con medidas compensatorias) y el seguimiento de la aplicación de las decisiones de recorte adoptadas por el Gobierno. Las declaraciones y planes de Gobierno insistían en la necesidad de una evaluación de todas las nuevas propuestas de gastos. Además, en el programa de estabilidad y crecimiento para 2011-2014 se anunció la aceptación de incorporar nuevas reglas de gastos conforme a lo solicitado por la UE. Hasta mediados de 2011, el marco legal presupuestario parecía considerarse adecuado para el Gobierno central, no así para las regiones.

En el ámbito regional sí se realizaron cambios mediante nuevos acuerdos del Consejo de política fiscal y financiera (CPFF). En 2011 se aprobaron nuevas normas y condiciones para presionar a los gobiernos subcentrales a disciplinar su política fiscal. Durante más de tres décadas los gobiernos regionales han necesitado la autorización de su nivel de deuda, y de la emisión de deuda en el extranjero (LOFCA, 1980). Con la crisis, los procedimientos de deuda se hicieron más estrictos y se estableció un nuevo procedimiento de autorización. Por acuerdo del CPFF (2010), se ordenó mejorar la publicidad y la frecuencia de presentación de los informes de ejecución del presupuesto y deuda emitida por las CCAA. Se decidió que éstas utilizaran criterios homogéneos de contabilidad (SEC) y unos formatos presupuestarios normalizados cubriendo la ejecución, alcance y presentación de informes al CPFF, no más tarde de 60 días después de cada trimestre. Además, si los gobiernos regionales no cumplían con sus objetivos de estabilidad, tenían que presentar planes de racionalización para reconducir el presupuesto (reorganización, eficiencia, reducción de gasto, etc.) y obtener la aprobación central para las operaciones presupuestarias a largo plazo.

Si una región no logra sus objetivos y no presenta un plan de recuperación de suficiente calidad, aceptada por el CPFF, toda la deuda a corto plazo requeriría autorización central. Los límites de deuda se aplicarían gradualmente junto con condiciones adicionales y evaluaciones de riesgo (por ejemplo, plan de recuperación aprobado, ejecución de presupuesto de primer semestre, cumplimiento de la recuperación, etc.). Además, los convenios que regulan las transferencias de competencias del gobierno central a los gobiernos regionales se ajustarían para cumplir con los objetivos fiscales. Por último, también se aplicaría el principio de correspon-

sabilidad en el caso de las sanciones de la UE. La corrección de las desviaciones fiscales de los gobiernos regionales se abordó con presiones e incentivos basados en el mecanismo de «name and shame» (IMF, 2011). Estas normas y condiciones no dieron el resultado previsto en 2011, en parte por la falta de alineamiento político de los gobiernos regionales con el central.

El actual gobierno, en cumplimiento de la reforma de la Constitución de septiembre de 2011, ha dado prioridad al desarrollo del nuevo contenido de su artículo 135 que le obliga a preparar un proyecto de ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El 27 de enero de 2012, el Consejo de Ministros lo presentó públicamente y lo envió al Consejo de Estado para su deliberación. En el proyecto se refuerzan los principios presupuestarios ya considerados en la legislación actual (estabilidad fiscal, proyecciones plurianuales, transparencia y eficiencia) y se incorporan nuevos principios (sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional). Es más estricto de lo que se esperaba y de lo que sugiere la UE. Todos los niveles de Gobierno están obligados a presentar y lograr un equilibrio o superávit presupuestario. No se acepta ningún déficit estructural a partir de 2020. Sin embargo, en caso de emprender reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, se aceptará un déficit estructural de 0,4 % del PIB. La tasa máxima de deuda del sector público será un 60 % del PIB.

En general, el método para establecer los límites y las disposiciones para garantizar el cumplimiento de normas son coherentes con el marco de estabilidad de la UE y el procedimiento por desviación del déficit presupuestario. Todos los niveles de Gobierno tendrán que aprobar un nivel máximo de gasto que respete una tasa de incremento que no podrá ser mayor que la tasa de crecimiento del PIB potencial¹. El proyecto de ley establece condiciones y penalizaciones para evitar desviaciones en el cumplimiento de las metas fiscales que son similares a los procedimientos de déficit en la UE. La desviación de los objetivos fijados obliga al gobierno responsable (central, regional o local) a presentar un plan anual de corrección. Si no se logra cumplir este plan el gobierno responsable del incumplimiento verá automáticamente bloqueado su presupuesto en una cuantía suficiente para garantizar el logro de las metas fiscales. Esta penalización no se aplica si la desviación es debida a circunstancias excepcionales (reformas estructurales y casos de dificultades extraordinarias). Las sanciones de la UE en el marco de la estabilidad del presupuesto serán pagadas por el Gobierno responsable de la desviación. Los gobiernos regionales se ven obligados a: a) enviar en detalle las principales líneas presupuestarias antes de su preparación y

¹ Se puede definir el PIB potencial como el máximo nivel de PIB que puede alcanzar en cada momento una economía sin que se generen tensiones inflacionistas. Dicho nivel varía con el tiempo, ya que depende de la oferta de trabajo disponible, del volumen de capital de la economía y de la tecnología (productividad total de los factores). Evidentemente este concepto está ligado a otro, NAIRU, acrónimo del inglés *non accelerating inflation rate of unemployment* o tasa de desempleo no aceleradora de la inflación (Nota del editor).

aprobación en detalle; b) proporcionar información de contabilidad nacional correspondiente a la información de presupuesto; c) envío de información sobre datos extrapresupuestarios cada tres meses. En cualquier caso la posibilidad de endeudarse, la concesión de subvenciones y los acuerdos sectoriales intergubernamentales estarán condicionados a la consecución de los objetivos fiscales. Además, se garantiza la adaptación continua y automática de las normas españolas a futuros cambios en el marco de disciplina presupuestaria europea.

2.2. **Planes de estabilidad y medidas de austeridad**

La respuesta inicial de España a la crisis del 2008 fue un plan de medidas fiscales expansionista de 25.000 millones de euros (2,5 puntos porcentuales del PIB) para estimular la economía y el empleo (Plan E, 2009), financiado por el gobierno central e implantado mediante los gobiernos locales. El Plan E consistía en una larga lista de proyectos de inversión de tamaño pequeño o mediano, fáciles de iniciar y gestionar e intensivos en mano de obra, pero de baja productividad y rentabilidad social y alto coste global. Como consecuencia del rápido deterioro de las finanzas públicas debido en parte a esta política expansiva y la evolución de la crisis, tuvo que iniciarse un largo y doloroso proceso hacia la consolidación fiscal. Siguiendo las recomendaciones de la UE, el Gobierno español aprobó en enero de 2010 un duro programa de estabilidad y crecimiento del 2010-13 encaminado a reducir el déficit público de 9,2 % del PIB en 2010 al 3% en 2013. El esfuerzo de consolidación desde el lado del gasto (reducción) se estimó en total unos 65.000 millones de euros y del lado de los ingresos (aumento) 6.000 millones de euros. Los principales instrumentos de apoyo de este programa fueron un Plan de Acción Inmediata (PAI) y el Plan de austeridad del gasto Gobierno Central 2010-13. El PAI impuso un ajuste del presupuesto de 5.000 millones de euros. Se recortaron los gastos de funcionamiento de los ministerios, se redujo el Fondo de Contingencia del presupuesto, se eliminó o aplazó *sine diem* una selección de proyectos de inversión de capital no prioritarios y se impuso una tasa de reemplazo de personal de sólo 10 %. En el Plan de austeridad 2010-2013 se propuso un recorte general de 50.000 millones de euros en cuatro años, que se especificarían en cada uno de los presupuestos anuales. El creciente deterioro de la situación económica en el primer semestre de 2010 (primera crisis griega), exigió un aumento de impuestos indirectos (p. ej. 2 puntos porcentuales en el IVA) y una nueva ola de recortes extraordinarios que suponían otros 15.000 millones de euros de recorte impuesto en todos los niveles de Gobierno: los salarios de los funcionarios públicos se redujeron en un 5%; se congelaron las pensiones en 2011; y se redujo el gasto farmacéutico. Estas medidas fueron en parte contrarrestadas con algunos apoyos fiscales compensatorios que permitió conservar o mejorar los derechos sociales de grupos especialmente afectados por la crisis (p. ej. desempleados de larga duración).

Los planes y medidas de austeridad se prepararon y fueron impuestos por el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), se presentaron en respuesta a presiones

del mercado, acuerdos de la UE y presiones diversas. Se dispuso de poco tiempo para el análisis sistemático de sus resultados y efectos inducidos, más allá del impacto directo en el presupuesto. Las medidas se fueron acumulando y reforzando según iban resultando o percibiendo como insuficientes para hacer frente a sucesivos deterioros de la economía. No pocos expertos advirtieron que el Programa de Estabilidad y Crecimiento 2010-2013 se apoyaban en estimaciones de crecimiento económico optimistas (es decir, las previsiones optimistas de ingresos recaudatorios). Los ajustes fiscales se basaron principalmente en propuestas genéricas. En ocasiones los métodos no fueron suficientemente detallados. El logro del objetivo fiscal 2010 fue considerado una señal relativamente positiva. Sin embargo, aproximadamente 7,8 puntos del déficit siguen siendo estructurales (Valle, 2010).

Durante el 2011 el gobierno continuó sus esfuerzos de consolidación fiscal. Se aprobó un nuevo Programa de Estabilidad y Crecimiento (2011-14) que extendía y adaptaba los objetivos de déficit (6 % en 2011, 4,4 % en 2012, 3 % en 2013 y 2,3 % en 2014). Los nuevos recortes de gasto realizados en el presupuesto del gobierno central para 2011 y la estimación de crecimiento en los 3 próximos años se consideraban suficientes para permitir el logro de los objetivos de déficit público (Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de junio de 2011). Este plan se basaba en dos hipótesis optimistas: que los aumentos en las tasas de crecimiento económico serían superiores a las predicciones internacionales (IMF, 2011) y que los gobiernos regionales cumplirían sus objetivos fiscales. El temor a una segunda recesión iba en aumento. Algunos expertos comenzaron a argumentar que el crecimiento económico se frenaría si se seguían llevando a cabo medidas de austeridad excesivas y con visión a corto plazo (Ontiveros, 2011; Casais, 2011). Además la larga duración del periodo preelectoral (casi un trimestre), en la que un debilitado Gobierno socialista, liderado por un Presidente en situación saliente (*lame duck*), obstruía el avance de las reformas estructurales.

Además, la indisciplina fiscal de los gobiernos regionales empezó a desvelarse tras las elecciones locales de mayo de 2011 y se han confirmado con el cierre del presupuesto de 2011. El MEH advirtió a los gobiernos regionales que tenían dificultades fiscales que no habría más autorizaciones de aumento de deuda hasta que presentaran un plan de recuperación fiscal creíble para reducir su propio déficit de 2,8 por ciento en 2010 a 1,3 % en 2011. La mayoría de los gobiernos regionales presentaron planes de recuperación aprobados en el CFFP. Sin embargo, el déficit real en 2011 ha sido mayor de lo esperado.

En el segundo año del plan de austeridad para el gobierno central (2010-2013), las medidas impuestas por el gobierno intentaban evitar pérdidas de productividad y bienestar social. Se realizaron amplios recortes (2,1% en gastos de personal; 6,7% por eficiencia y ahorro; 8 % en transferencias corrientes; 38% en transferencias de capital; y 22,4% en inversión en infraestructura), pero se mantuvo la proporción del presupuesto de educación, investigación y desarrollo.

El nuevo gobierno ha continuado el esfuerzo de corrección del déficit. Su primera decisión relacionada con la estabilidad fiscal fue anunciar el 30 de diciembre de 2011 un nuevo recorte de unos 15.000 millones (aumento neto de 6.000 millones en impuestos, principalmente sobre la renta personal y el ahorro, y reducción neta del gasto en 9.000) con medidas similares a la del anterior gobierno (p. ej. recortes en gastos corrientes y de capital, reducción de transferencias a los partidos políticos y a los interlocutores sociales, reducción del presupuesto de las empresas públicas, congelación de los gastos de personal, reducción en el número de directivos públicos, reemplazo nulo de personal excepto en educación, salud y policía, (que mantienen un límite de reemplazo de 10 %). El 15 de enero de 2012 se anunciaron medidas para la lucha contra el fraude; por ejemplo, limitar los pagos en efectivo, reforzar las inspecciones en sectores de gran riesgo (trabajo y seguridad social, etc.) con un aumento en la recaudación esperada de 8.000 millones de euros. Además se han anunciado medidas orientadas a solucionar la indisciplina regional (p. ej. reducción del número de empresas públicas regionales o ayuda financiera condicionada a la presentación de planes de recuperación).

Por otro lado, el nuevo gobierno, con mayoría absoluta en el Parlamento, ha iniciado reformas estructurales en tres áreas consideradas como prioritarias (p. ej. sistema financiero, mercado de trabajo, marco constitucional de disciplina presupuestaria). Estas reformas son muy necesarias para hacer frente a la crisis, pero su eficacia depende en cierta medida de otras reformas de tipo horizontal como por ejemplo la reforma de la Administración pública y de la gestión pública, en general y específicamente en la gestión del gasto público, que no parecen estar en el orden del día (explícito) del gobierno. Por el momento esta reforma se está practicando implícitamente en el marco de un modelo neoliberal (reducción del sector público, privatización de servicios, subcontratación de actividades, búsqueda de capital privado para inversión pública, etc.).

2.3. Sin cambios significativos en instituciones y procesos presupuestarios

Hasta ahora no se han adoptado medidas de relieve para adaptar o mejorar la capacidad institucional del sistema presupuestario, aparte del endurecimiento del marco legal. A raíz de la crisis, la autoridad del antes denominado Ministerio de Economía y Hacienda y del presidente de gobierno se vio reforzada para imponer las prioridades fiscales y recortes presupuestarios y adoptar un papel estricto y pragmático. Los ajustes de presupuesto se prepararon dentro o fuera del procedimiento formal de presupuesto. La elaboración del presupuesto se realizó con un estilo de decisión mucho más de arriba-abajo y restrictivo. Una vez reconocida la crisis, el MEH ha impuesto la prioridad de la consolidación de las finanzas públicas comprometiéndose con sucesivos programas de crecimiento y estabilidad. El MEH consiguió una cierta estabilidad fiscal en el nivel de Gobierno central, pero no tuvo éxito en la contención del gasto regional. Las comisiones de presupuesto de cada ministerio han recortado sus presupuestos para encajar estrictos recortes impuestos por el

MEH, y además las comisiones de análisis de programa se centraron en asegurar que las asignaciones presentadas en el anteproyecto de presupuesto respetaban los límites de gastos y las prioridades del gobierno.

Las instituciones y órganos de control de la gestión financiera (Tribunal de Cuentas, órganos de control interno) y la capacidad de evaluación no han sido suficientemente adaptadas para contribuir a la recuperación fiscal, salvo en lo que se refiere a la verificación del cumplimiento de los límites de gasto correspondientes a los programas de estabilidad. En general, el nivel de transparencia de gestión y control del gasto público es bajo (OECD 2009). Se ha creado una Oficina de Presupuesto del Parlamento pero hasta ahora su funcionamiento no ha supuesto importantes cambios en la forma de tratar el presupuesto ni en el legislativo ni en el ejecutivo. El actual gobierno tiene previsto presentar un proyecto de ley de transparencia para mediados del 2012, pero el fortalecimiento del sistema de gestión del gasto, tanto a escala operativa como estratégica, es todavía una cuestión pendiente.

Por último, el nuevo gobierno ha reestructurado el MEH, dividiendo las secciones de economía y hacienda, y ha creado un nuevo Ministerio de Economía y Competitividad y un Ministerio de Finanzas y Administración pública. Este último proporciona una oportunidad para mejorar la comprensión y coherencia entre las funciones presupuestarias y de administración pública. Tras las elecciones de 2011, el Ministro de Economía y Competitividad y el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas ratificaron el compromiso del gobierno de reducir el déficit al 4,4 % en 2012. El nuevo límite de déficit ahora se está debatiendo entre la UE y el gobierno español. Pero por el momento no se han hecho esfuerzos para mejorar la capacidad institucional del sistema de presupuesto.

2.4. Postergación de iniciativas de gestión y presupuesto por resultados

Antes de la crisis ya se había aprobado una nuevas normas encaminadas a mejorar la ‘presupuestación por resultados’ (Ley General Presupuestaria, 2003) e iniciar un modelo de gestión pública descentralizado (Ley de Agencias Estatales, 2006), incluida la creación de la Agencia de Evaluación del Estado. Ambas se orientaban a lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública. Desde 1980 se ha venido presentando el presupuesto de la Administración General del Estado por objetivos pero el uso real de la información de resultados en la presupuestación ha sido muy baja (OECD, 2009).

La Ley de Agencias permitió al gobierno crear algunas nuevas entidades públicas con una mayor autonomía en la gestión de personal y gasto de recursos. Sin embargo, la crisis y el juego de poder y los conflictos burocráticos parecen haber congelado esta iniciativa. Según Valero (2010), las medidas adoptadas para reducir el déficit público y la falta de concordancia entre el Ministerio de Administración Pública y el Ministerio de Economía y Finanzas, acabó limitando el grado de autonomía de las

Agencias y frenando la creación de nuevas agencias. La fusión de estos dos Ministerios en el nuevo Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas puede reducir este problema de coordinación pero por el momento es pronto para saberlo. El impacto de estas reformas en el rendimiento de la gestión de gasto público hasta la fecha no ha cubierto las expectativas. Con la crisis ha continuado la suspensión indeterminada de este tipo de iniciativas. En España, los programas de Estabilidad y las medidas de austeridad no incluyen estrategias de mejora de eficiencia y eficacia en la gestión pública (Valle, 2010), mientras que en muchos países de la OCDE se están realizando importantes esfuerzos en este sentido e incluso introduciendo elementos de modelos alternativos (Gobernanza) para responder a la crisis (ver sección 3).

2.5. **Más allá de las reformas legales y recortes presupuestarios**

Según las predicciones de varios organismos internacionales (OOII), España está actualmente (marzo 2012) en el umbral de una posible segunda recesión. El FMI ha pronosticado una caída del PIB español del 1,7 % en 2012, y la UE del 1%. Los recortes presupuestarios han sido sustanciales pero ineficaces para reducir el déficit y crear credibilidad para calmar las presiones del mercado financiero. Los fuertes y rápidos recortes se están realizando sin suficiente análisis de sus consecuencias económicas y sociales. Los esfuerzos del Gobierno central no han compensado las desviaciones de los regionales. Casi todas las regiones han incumplido sus objetivos fiscales. La esperanza reside en que: se acepte la reducción del ritmo de corrección del déficit en el tiempo; se acepten sin grave conflicto social los ya anunciados fuertes recortes que el gobierno va a materializar en la preparación del presupuesto para 2012; y se impongan con eficacia los límites de déficit y deuda que impondrá mediante la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En el momento de escribir estas líneas la UE está a punto de aprobar un proyecto de Tratado de disciplina presupuestaria que sin duda reforzará aun más el marco legal de esta disciplina en los países de la eurozona.

Sin embargo, aunque los límites formales sobre déficit y deuda son muy necesarios, no parecen ser suficientes por si solos para recuperar la senda de disciplina presupuestaria. Se necesitan cambios institucionales y estructurales en la economía y en la gestión del gasto público. Todavía hay importantes riesgos y desafíos flotando en el horizonte español. Desde distintas perspectivas (fiscales, económicas y políticas) se perciben una serie de desafíos que afectan a la estabilidad y capacidad de adaptación del presupuesto.

Desde el punto de vista fiscal uno de los principales retos en España es la cuestionada credibilidad de unas estimaciones de crecimiento del PIB a menudo optimistas (IMF, 2011). La estabilidad y sostenibilidad fiscal no queda garantizada con expectativas económicas optimistas y rápidos recortes de gasto. El cumplimiento de los límites de déficit y deuda requiere además reformas institucionales tales como la

creación de un órgano independiente o un Consejo de expertos o mecanismo similar que aumente la credibilidad de las estimaciones de crecimiento. Otro desafío es el continuo recorte de gastos sin un análisis detenido y orientado estratégicamente para reducir el déficit sin frenar la recuperación, o incluso provocar otra recesión. Se han hecho esfuerzos de valoración de los efectos directos de la cuantía de recortes presupuestarios, principalmente por capítulos de gasto, pero el tiempo y el esfuerzo de análisis y evaluación ha sido reducido. No ha habido un dialogo abierto sobre los efectos a medio y largo plazo de los recortes en las políticas publicas.

A escala regional el riesgo de indisciplina fiscal sigue siendo muy elevado, puesto que es constitucionalmente autónomo para tomar decisiones en dos importantes y hasta ahora crecientes políticas de gasto (Salud y Educación); esta autonomía está siendo indirectamente restringida con la nueva reforma constitucional. Tradicionalmente, las regiones sienten un bajo compromiso de corresponsabilidad después de varias décadas de asimetría entre sus responsabilidades de gasto y una insuficiente capacidad impositiva. Esta asimetría ha sido reequilibrada con el Acuerdo del Consejo de Política fiscal y financiera (CPFF) de 2009 entre el Gobiernos central y los regionales. Estos últimos han hecho un uso sustancial de su autonomía fiscal. Pero aun es necesario mejorar los sistemas de información y la rendición de cuentas y la disciplina presupuestaria (Utande, 2012). La reforma constitucional y el alineamiento de signo político de los partidos gobernantes a escala nacional y la gran mayoría de los de nivel regional y local, deberían facilitar una mejor colaboración entre ellos. Pero no va a ser fácil, al cierre de este ejercicio (2011) los gobiernos regionales han mostrado una alta desviación (1,6 % del PIB) en su déficit alcanzando un total del 2,94 % del PIB.

Siguen pendiente otros retos importantes, tales como: la consolidación de las finanzas locales que sufren una escasez crónica de recursos; el sistema de impuestos es muy sensible al ciclo económico y su composición afecta a la competitividad de las empresas españolas; hay una economía oculta generalizada con graves consecuencias sobre el fraude y la evasión fiscal; existe una débil capacidad de revisión regular de los programas de gastos, de los gastos fiscales, de deducciones, etc. También es limitada la capacidad de evaluación de programas de iniciativas prioritarias o de políticas estratégicas del gobierno; en general, la capacidad institucional del sistema de presupuesto y control es débil.

Desde el punto de vista económico, el nuevo gobierno ha iniciado importantes reformas estructurales como las del marco legal del presupuesto, del mercado laboral y del sistema financiero. Otras reformas estructurales están en fase incipiente. Pero poco se oye hablar y debatir sobre la reforma de la Administración y la gestión publica. Desde una perspectiva política, las reformas estructurales necesitan un gobierno fuerte con capacidad para gestionar conflictos y construir apoyo social para las reformas, precisamente ahora que el país está bajo un gran malestar social. La inclinación del PP (partido actualmente gobernante) está en línea con las ideas neoliberales de «menos gobierno y más empresa privada». Es discutible si esta estrategia será suficiente o ade-

cuada para conseguir la recuperación sin prestar atención a la creciente necesidad de nuevos modelos de decisión como el de gobernanza que supone la apertura y fortalecimiento de la participación de ciudadanos y empresarios en la formulación de políticas públicas, la transparencia, el diálogo y la exigencia de responsabilidades por una gestión eficaz de los recursos públicos. El PP ya ha anunciado la preparación de una nueva ley de transparencia (reforma muy esperada). Entre otros objetivos, esta ley se plantea desde el PP como un instrumento legal para garantizar el trato igual a los ciudadanos y penalizar a los gestores indisciplinados. Por el momento no parece que haya un reconocimiento suficiente de la importancia de la transparencia para la participación e innovación en la formulación de políticas en la orientación de los sistemas de control hacia el aprendizaje y la sostenibilidad fiscal.

El alineamiento político de los tres niveles de gobierno bajo un mismo partido presenta una clara oportunidad para coordinar sus actuaciones. Como el Presidente Rajoy dijo el año pasado, aún en la oposición: «nunca antes un partido político tiene en sus manos la posibilidad de coordinar los gobiernos territoriales para una reforma ambiciosa, y nunca antes ha sido tan urgente y necesario» (comunicado de prensa PP, 2011). Pero la materialización de esta ventaja depende de muchos factores políticos actuales, tales como la cooperación de las regiones gobernadas por los nacionalistas; la tradicional falta de un estilo de toma de decisiones de consenso en los gobiernos de mayoría; la descoordinación en las relaciones intersectoriales (diversidad de intereses entre ministros del propio gabinete) y una creciente distancia entre la política y la sociedad. Sin duda la reforma constitucional y los procesos de disciplina ayudarán a imponer los límites del déficit y corrección de desviaciones sobre los programas de estabilidad mediante nuevos planes de recorte y austeridad. Pero cada vez hay más dudas sobre compatibilidad de este modelo con el crecimiento.

Parece necesario explorar esfuerzos y alternativas hasta ahora no suficientemente exploradas en la práctica que vayan más allá de los planteamientos hasta ahora manejados. Por ejemplo, el fortalecimiento de la capacidad institucional de gestión pública y de los sistemas de presupuestación y control para confrontar tiempos de incertidumbre y crisis es una asignatura pendiente cuyo debate aun no ha aparecido con claridad en la agenda política española. Hasta el momento no se ha prestado mucha atención ni se han hecho esfuerzos relevantes para poner en práctica principios de gobernanza tales como los de transparencia y participación en la gestión pública. Estos principios se suelen asociar con el déficit democrático más que con el déficit de gestión estratégica en la Administración Pública y además se perciben como de difícil aplicación. Sin embargo, son varios los países y OOII que actualmente están haciendo serios esfuerzos para aplicar estos principios. En España, el modelo de gobernanza no ha sido adecuadamente considerado como marco para la innovación en las instituciones y políticas públicas. En los próximos apartados se presentan argumentos, acompañados de experiencias prácticas en otros países, a favor de este modelo para la gestión estratégica del gasto, particularmente en contextos de incertidumbre y gran escasez de recursos.

3. ALTERNATIVAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN DEL GASTO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES ORIENTADAS A LA INNOVACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

238

A pesar de los esfuerzos realizados por muchos países durante un largo periodo de tiempo para introducir un presupuesto por resultados, en el fondo el comportamiento de gasto no ha variado. Del incrementalismo se ha pasado al «decrementalismo». Ambos tienden a ser comportamientos conservadores (se revisan variaciones presupuestarias aceptando que un alto porcentaje de la base presupuestaria no se analiza). Las variaciones de créditos tienden a ser aplicación de porcentajes horizontales, realizados sin suficiente esfuerzo de análisis de sus consecuencias más allá de su efecto directo en el déficit. Otros países han avanzado con el presupuesto por resultados, pero en esencia este es también una aproximación conservadora. Los enfoques de gestión y evaluación estandarizada, basados en una lógica técnica, lineal y cerrada, bloquean la capacidad de innovación y adaptación de las organizaciones (Perrin, 2002). En el cuadro siguiente se ofrece un buen ejemplo de este problema identificado en un informe del Ministerio de Finanzas de los Países Bajos sobre la evaluación y adaptación de las políticas publicas en 2004.

Existe el riesgo de que el desarrollo de objetivos e indicadores y el seguimiento continuo de su aplicación y de sus resultados requieran tanta atención que los efectos inesperados o el cambio de preferencias públicas simplemente se ignoran provocando un 'efecto ceguera' (De Bock, In't Veld y Berndsen, 1996). Un efecto similar puede darse si las evaluaciones se adaptan demasiado estrictamente a los objetivos o indicadores existentes. El análisis se centra exclusivamente en la política o teoría predeterminada y en las metas asociadas. En general, los informes de políticas públicas no hacen ningún intento de comparar la evolución reciente de las prioridades de la política con los objetivos y las tendencias a largo plazo formulada en la agenda política. Casi nunca se plantean preguntas tales como ¿estamos en el camino correcto? (Dutch Ministry of Finances, 2004: 19). Además, la financiación pública mediante dos presupuestos del Gobierno no se cuestiona explícitamente: ¿en primer lugar por qué el Gobierno está involucrado en la solución del problema? Estas prácticas, tampoco, se corrigen con las evaluaciones (realizadas por el Ministerio de Finanzas en el periodo estudiado) (Van der Knaap, 2012).

La crisis exige la adaptación (innovación) de las instituciones y políticas públicas que impliquen cambios sustanciales y estructurales del presupuesto. Para ello se necesita poner en marcha modelos de decisión alternativos tales como el de gobernanza. Este puede definirse como un modelo de decisión orientado a satisfacer las preferencias sociales definidas entre el gobierno y la sociedad y realizadas con acciones, recursos, herramientas y formas de organización consensuadas (Aguilar y Bustelo, 2010; Prats 2007; Villoria, 2010). En este modelo, el gobierno participa como un ac-

tor más, actuando, con un nivel relativo de influencia, en redes de colaboración, que incluyen otras escalas de gobierno y actores económicos y sociales. El papel del gobierno no es tanto diseñar y ejecutar políticas públicas, rindiendo cuentas de los servicios prestados de forma supuestamente independiente y totalmente responsable, sino contribuir a la creación y fortalecimiento de redes, promover procesos de participación, acuerdos de colaboración, coordinación y resolución de conflictos y compartir la responsabilidad con otros niveles de gobierno y la sociedad por el funcionamiento y la mejora de las políticas y las instituciones públicas.

Los siguientes apartados, interrelacionados entre sí, ofrecen ideas e iniciativas emprendidas por diversos países avanzados de la OCDE que incorporan principios y elementos del modelo de gobernanza orientados a la innovación presupuestaria: 1) gestión estratégica del gasto y adaptación presupuestaria; 2) coordinación y redes de actores de políticas públicas y partes interesadas; 3) promoción de evaluaciones participativas para la reestructuración de las organizaciones y políticas públicas; 4) transparencia; y 5) sistema de control y rendición de cuentas.

3.1. Gestión estratégica del gasto y adaptación presupuestaria

La programación del gasto a menudo se entiende como un esfuerzo de proyección de estimaciones del gasto y su reflejo en un documento. Esto se supone que es esencial y suficiente para supervisar su ejecución y sus logros en relación con los objetivos y estimaciones preestablecidas. Programación y presupuestación a menudo son percibidos solo como un ejercicio técnico y neutral que comienza y termina con la elaboración de un plan que debe especificar en detalle los objetivos y acciones junto con las estimaciones financieras. Si esto va respaldado por una legislación al máximo nivel que penalice las desviaciones la disciplina se considera garantizada.

La gestión estratégica de los programas de gasto no significa enumerar detalladamente y cuantificar todos los objetivos y actividades a realizar y ejercer un estricto control del cumplimiento de objetivos. Ello podría conducir a comportamientos disfuncionales (por ejemplo, resistencia a proporcionar información, retención de la información relevante hasta el último momento para que el Ministerio de Finanzas no tenga tiempo para analizarla con detenimiento; maquillaje de la información, etc.). El informe del Ministerio de Finanzas (MF) de los Países Bajos ofrece también un buen ejemplo de este problema:

Debido a los intereses que están en juego, todo cambio en las políticas públicas está abierto a comportamientos tácticos. La dimensión táctica del uso de objetivos e indicadores de rendimiento también se observan en la presupuestación orientada a resultados. Al presentar un gran número de objetivos e indicadores de resultados los ministerios de hecho pueden estar ocultando los verdaderos problemas en juego. En algunas políticas públicas, especialmente aquellas basadas en la concesión de subvenciones, el exceso de información ('data dumping') conduce al uso de documen-

tos voluminosos y a menudo incomprensibles. El verdadero conocimiento de los temas clave se frustra a menudo por la tendencia natural del gestor público a encubrir sus solicitudes de recursos y dar respuestas veladas. Después de todo, se evitan problemas. Pero definitivamente esto es un obstáculo para que la Cámara Baja haga su trabajo correctamente (Dutch Ministry of Finances, 2004:17; citado por Van der Knaap, 2012).

Más allá de esta aproximación, la gestión estratégica del gasto exige una actitud más activa del MF y de los centros de gasto. En situación de crisis (grave escasez de recursos e incertidumbre), la capacidad de innovación en las estructuras y políticas públicas es esencial para la adaptación del presupuesto. Esta situación requiere reorganizaciones estructurales, cambios en la política y el trasvase de recursos de programas no prioritarios a prioritarios. Obviamente esto causa conflictos y aumenta la necesidad de coordinación.

El liderazgo estratégico se puede entender como la acción directiva de proporcionar una visión y un camino a seguir estableciendo prioridades y asignando recursos de manera eficiente y consensuada. Esta orientación crea motivación y facilita la coordinación. Las iniciativas que actualmente se están llevando a cabo en diversos países avanzados de la OCDE indican una reducción en el número de objetivos e indicadores, y el enfoque específico en un número de políticas prioritarias con el fin de poder realizar un seguimiento y una evaluación más profunda de estas políticas. Por ejemplo, en Estados Unidos en la preparación del presupuesto de 2011 se seleccionó un grupo de departamentos y agencias a las que se les pidió que identificaran un pequeño número de objetivos de alta prioridad a corto plazo para realizar un seguimiento y valoración específica, a fin de promover mejoras en sus políticas (Fantone, 2012).

Por otro lado, aunque la extrapolación del gasto y la traducción de las proyecciones en documentos de planificación y presupuesto son importantes y necesarias para el control de gasto, la reasignación estratégica de los recursos en última instancia depende de la gestión de valores e intereses afectados por las variaciones presupuestarias. El resultado de las políticas de gasto depende en gran medida de la capacidad para resolver los conflictos que surgen al reasignar recursos en respuesta a cambios en las prioridades del gobierno. El incrementalismo (decrementalismo) es una estrategia para evitar o reducir los conflictos que surgen cada año en la preparación del presupuesto. Consiste en satisfacer a cada parte para lograr un compromiso rápido, sin un esfuerzo significativo de análisis de la base presupuestaria (negociada y aprobada en ejercicios anteriores) y sin suficiente atención a los intereses colectivos (efectos indirectos de las variaciones presupuestarias en otras políticas). El presupuesto por resultados se centra en la eficiencia departamental (suboptimización a escala global). En situaciones de crisis o cambios radicales e inesperados en el entorno socioeconómico que causan una grave escasez de recursos e incertidumbre en las políticas públicas, ni los cambios incrementales ni los de eficiencia son suficientes para responder a este reto. En esta situación es esencial la flexibilidad presupuestaria

(Metcalfe, 1993), es decir los cambios estructurales, cambios estratégicos y reasignaciones de gasto de acuerdo a las nuevas prioridades del gobierno.

En un contexto de incertidumbre, los gestores públicos deben ir más allá de los supuestos y objetivos preestablecidos de las políticas públicas. Estos gestores tienen que identificar y resolver problemas imprevistos que eclosionaron súbitamente, cuya solución no es preconocida. Los criterios de éxito de la gestión deben estar relacionados con el cambio en las políticas públicas y la adaptación institucional. En situaciones de inestabilidad y disminución de recursos, es necesario ir más allá de los recortes a corto plazo y los ahorros por mejoras de eficiencia dentro de la misma lógica de política y marco institucional. Se debe alentar a los gestores públicos que realicen esfuerzos de adaptación e innovación: identificar y analizar los problemas emergentes; construir consenso y puntos de vista comunes sobre ellos; contribuir a un diseño abierto y participativo de nuevas políticas públicas y estructuras organizativas; y conseguir apoyo para su aplicación y desarrollo (Metcalfe, 1993). Los sistemas de evaluación y control pueden incentivar la gestión innovadora si la recogida y el análisis de información se centran en el cómo y en qué medida los gestores son capaces de hacer frente a circunstancias cambiantes; responden a múltiples presiones y demandas inesperadas; y trabajan en colaboración con otras organizaciones en red.

La gestión flexible y estratégica del presupuesto implica innovación y cambio en las políticas e instituciones públicas y requiere el consenso sobre cuestiones claves, como por ejemplo: el reparto de competencias y la configuración del marco de coordinación y exigencias de responsabilidades; la distribución del límite de déficit y gasto agregado entre ministerios o niveles de gobierno; la selección de políticas públicas de mayor y menor prioridad; la identificación de grupos de beneficiarios o perjudicados, la estimación de efectos, etc. Pero esto no significa que la eficacia de las decisiones estratégicas esté garantizada mediante el consenso, sobre todo si se llega a éste por medio de compromisos rápidos, diseñados para satisfacer o compensar los intereses específicos de cada parte y sin haber hecho suficiente esfuerzo para mejorar el valor colectivo. Los ministerios de finanzas deben catalizar o contribuir a mejorar la capacidad de gobernanza del sistema presupuestario (coordinación, participación, transparencia, rendición de cuentas, etc.).

3.2. La coordinación en la programación del gasto público

El control del gasto exige no sólo techos y reglas fiscales, sino también reorganizaciones interinstitucionales, selección de prioridades y aplicación de incentivos que deben ser aceptadas e internalizadas por los actores presupuestarios. El elemento clave en la programación del presupuesto es la coordinación (Schelling, 1978) citado por Brumby (2007).

La programación del gasto es un proceso competitivo pero también puede entenderse como una oportunidad para construir confianza y capacidad de coordina-

ción entre los actores del presupuesto, especialmente en la programación de gasto a medio y largo plazo. Sin embargo, la construcción de confianza y capacidad de coordinación han sido dos aspectos prácticamente ignorados por los ministerios de finanzas en su lucha por alcanzar la sostenibilidad fiscal. Las negociaciones presupuestarias son en realidad una oportunidad recurrente, repetida cada año, para reducir la incertidumbre innecesaria en la estimación del gasto. La diversidad de intereses tienen que integrarse o compensarse para evitar controversias improductivas (Villoria, 2010). Esto no es una simple llamada a la buena voluntad, sino el reconocimiento del presupuesto como un proceso de negociaciones que deben gestionarse (preparar posiciones departamentales internamente coherentes; comunicarlas eficazmente, adaptarlas según vayan revelándose y evolucionando las posturas de otras partes implicadas; identificar áreas de interés común; establecer normas de presupuesto, etc.). Esto requiere que el MF y otros actores presupuestarios sean conscientes de las interdependencias entre sus políticas y sus efectos inducidos reales o previstos; las posibles acciones comunes o complementarias; las duplicidades y contradicciones; las demandas de los interesados; etc. Este reconocimiento es esencial para mejorar significativamente la capacidad de coordinación en el sistema de presupuesto y programación del gasto.

El reto de la coordinación va más allá de la definición clara de responsabilidades y distribución de competencias entre los actores presupuestarios (OECD, 2011), supone además crear vínculos eficaces de comunicación, foros de consulta, procedimientos de arbitraje y acción conjunta, etc. Se requiere un esfuerzo en común de definición de los problemas y objetivos a perseguir y una acción coordinada en la explotación y uso de los sistemas de información y en los procesos de asignación de recursos. La identificación de interdependencias es de particular importancia en tiempos de escasez e incertidumbre. La interacción de los ministerios entre sí y con los gobiernos regionales durante la programación y evaluación del gasto podría utilizarse para identificar sinergias estratégicas y evitar contradicciones y duplicidades innecesarias en las políticas públicas o analizar procesos de coordinación mal diseñados entre organizaciones públicas y políticas que comparten los mismos objetivos o tienen tareas complementarias o contradictorias. Además, las expectativas de interacción recurrente cada año pueden facilitar la aplicación del principio de reciprocidad y el desarrollo de la confianza entre los MF, los centros de gasto y los grupos de interés e interesados que se mueven en torno a ellos. Este enfoque podría evitar el despilfarro de fondos públicos debido a la percepción, en ocasiones errónea, de situaciones de pugna por recursos de competencias y conflictos. La evaluación de políticas intersectoriales o intergubernamental ofrece una oportunidad para avanzar en esta dirección (Radej, 2010). Sin embargo, este es un tema pendiente en muchos países avanzados, salvo pocas excepciones (Curristine, 2007).

Algunos países de la OCDE están prestando una atención creciente a la coordinación de las políticas e intensificando las correspondientes evaluaciones intersectoriales.

Por ejemplo, en Estados Unidos la Ley de Modernización de la *Government Performance & Results Act* (GPRA) de 2010 proporciona nuevas oportunidades para que el gobierno presente planes globales sobre las principales áreas o actividades federales a reorganizar y consolidar cuando se considere necesario y apropiado, incluyendo sus propuestas presupuestarias referentes a las acciones de diversas agencias o programas que estén relacionados. En la preparación del presupuesto para 2011, la MBO (*Management & Budget Office*) inició un esfuerzo en toda la administración pública para promover la evaluación de programas creando un grupo de trabajo interdepartamental con el objetivo de fortalecer la evaluación de programas que comparten objetivos o contribuyen a resolver un problema común (Fantone, 2012).

Por otro lado, se han creado nuevas estructuras interorganizacionales en relación con el seguimiento y evaluación de resultados de los programas anticrisis en el marco de la *American Recovery & Reinvestment Act* (ARRA) 2009. Obama tras asumir su cargo (enero 2009), firmó el Memorándum sobre transparencia y gobierno abierto comprometiéndose a introducir cambios que promovieran la transparencia, la participación y la coordinación en su administración pública. La aplicación de ARRA correspondió principalmente a la MBO y a una nueva entidad independiente, el *Recovery Accountability & Transparency Board* (RATB), compuesta por los inspectores generales de los organismos que reciban fondos ARRA. La RATB revisa la gestión de los fondos ARRA y comunica avisos precoces (*early warnings*) sobre problemas, incluidos el despilfarro, fraude y mal uso de estos fondos. Además, la *General Accountability Office* (GAO) y las oficinas de inspectores generales recibieron financiación para realizar auditorías y revisiones de regularidad, eficiencia y eficacia de este programa. Específicamente, ARRA concedió a la GAO una amplia gama de responsabilidades para ayudar a promover la rendición de cuentas y la transparencia (revisiones bimestrales sobre la utilización de fondos ARRA para programas estatales y locales y, junto con la *Congressional Budget Office* (CBO), comentar informes trimestrales sobre el número de empleos creados o mantenidos, enviados por los destinatarios no federales de los fondos.

En junio de 2011, Obama creó la *Government Accountability & Transparency Board* (GATB), nuevo organismo independiente conformado a imagen y semejanza de la RATB, para servir como una fuente única de información en línea de todos los gastos del Gobierno y aplicar los nuevos sistemas de control a todos los programas federales una vez que esté en pleno funcionamiento. La información recogida y los controles realizados en el marco de la GATB no reemplazarán los requisitos que cada organismo debe mantener en su propio sistema de contabilidad por lo que en muchos sentidos es un segundo nivel de control de su responsabilidad financiera (Fantone, 2012).

En Canadá, el amplio reconocimiento de la naturaleza interdependiente de las políticas públicas y las limitaciones de las formas tradicionales de organización (departamental), han dado lugar a la realización de evaluaciones horizontales e interdepartamentales. Hasta ahora estas se llevan a cabo de manera *ad hoc* en vez de seguir

una política deliberada (Wileman, 2012). En Suecia, uno de los problemas de los departamentos centrales del gobierno es la coordinación entre los diferentes ministerios. Varios informes han calificado sus actuaciones como fragmentadas y carentes de coordinación. Tienen dificultades para manejar las cuestiones relativas a más de un ministerio. La consecuencia es la falta de planificación estratégica y de coordinación entre las diferentes agencias. No obstante son numerosas las comisiones gubernamentales para analizar políticas en las que colaboran varios departamentos y terceras partes (Sandahl, 2012).

3.3. La evaluación participativa como herramienta para la adaptación de gestión del gasto público bajo incertidumbre

Más allá de identificar recortes y ahorros de eficiencia, la evaluación puede contribuir de una manera más ambiciosa y coherente en la reformulación y reforma de las políticas públicas. La evaluación puede tener una influencia significativa en la consolidación fiscal. Pero no todas las actividades de evaluación consiguen esta influencia. En situaciones de crisis la evaluación tiene que producir información relevante para un gestor público que trabaja no solo con gran restricción de recursos sino además bajo una alta dosis de incertidumbre. El cambio radical, discontinuo e inesperado de la sociedad y la dispersión de la información y el conocimiento demandan políticas (incluyendo la de evaluación) basadas en un modelo de decisión abierto y participativo orientado a la innovación y adaptación colectiva.

En el ámbito presupuestario las experiencias participativas son ya una realidad. El número y tipo de iniciativas de presupuestación participativa a escala de gobierno local o regional ya es elevado (Shah, 2007; Pineda y Pires, 2008; Molina, 2010). En el gobierno central ya existen algunas experiencias que muestran avances en este campo. En Estados Unidos se han puesto en marcha iniciativas del Gobierno federal sobre transparencia y apertura a la interacción electrónica con los ciudadanos (Yee, Kansa y Wilde, 2010). La Unión Europea también ha realizado consultas abiertas sobre la reforma del presupuesto (Comisión de la UE, 2008). En algunos países, como Suecia, hay una larga tradición de consulta y participación (comisiones gubernamentales para el análisis de políticas públicas) en las que colaboran expertos y representantes del sector privado y que proporcionan información valiosa y a veces utilizada en la presupuestación.

El reconocimiento y desarrollo de la utilidad potencial de la evaluación participativa podría proporcionar una mayor aplicación del principio de participación en la programación del gasto. Este enfoque puede requerir más tiempo que el disponible en el proceso de presupuestación anual. Pero la programación del gasto a medio plazo proporciona un marco más apropiado para producir y difundir información mediante procesos participativos (asociaciones sociales y administrativos) para fomentar la colaboración y reducir dificultades como la asimetría de información (Brumby, 2007), tanto vertical (principal - agente) como horizontal (entre pares).

Varias escuelas o enfoques de evaluación, directa o indirectamente relacionados con la evaluación participativa, pueden contribuir a la programación del gasto en contextos de incertidumbre y austeridad, por ejemplo: evaluación constructivista (Stake, 1975; Guba y Lincoln, 1989); evaluación basada en la teoría (Weiss, 1995); evaluación realista o teoría regenerativa de la causalidad (Pawson y Tilley, 1997). El valor del enfoque participativo de la evaluación es bien reconocido en políticas complejas tales como la de investigación y desarrollo (RAND Europe, 2005) o la de ayuda internacional al desarrollo (Feinstein y Puetz, 2000). Estos enfoques de evaluación, habilitarían a los centros de gasto y al MF para ir más allá del seguimiento y evaluación estandarizada asociada al modelo de presupuesto y gestión por resultados.

La evaluación de los programas de gasto y de las instituciones presupuestarias en el marco de la gobernanza se basa en la participación y proporciona canales de retroalimentación social. La consulta, interacción, comunicación y el trabajo en redes organizacionales y sociales son ampliamente reconocidas como factores clave de creatividad, innovación y adaptabilidad, tanto en el sector público como en el privado, y particularmente en contextos inciertos (Berman, 1980; Metcalfe, 1993; Lorenzo, Kawaleck y Ramdani, 2009). La «evaluación participativa», basada en una lógica de política pública abierta y relacional, es coherente con este modelo y contribuye a la innovación. La innovación y el cambio no son producidos directamente por el programa sino por las reacciones de las partes implicadas y grupos interesados en su diseño y puesta en marcha (Pawson y Tilley, 1997), de ahí la importancia de la evaluación participativa en todo el ciclo de las políticas públicas. La visión de la administración pública como una organización abierta y en red cambia radicalmente el modelo de decisión y el enfoque de evaluación (p. e. objeto evaluado, criterios de valor).

No es el recorte *ad hoc* y a corto plazo del gasto público sino la selección de prioridades y los cambios en las políticas públicas (innovación mediante reasignación de recursos y reestructuraciones globales) y en relaciones interinstitucionales lo que puede consolidar la disciplina fiscal a medio y largo plazo. Aunque estas propuestas parecen difíciles de implantar, hay experiencias prácticas en las que la evaluación participativa ha facilitado el cambio en las políticas públicas y el presupuesto. En muchos informes de evaluación de la UE se dedican secciones específicas sobre el uso de asociaciones y sobre la coherencia de la intervención evaluada con otras políticas. Desde 2001 la UE está utilizando de manera creciente la evaluación como herramienta de gobernanza en las decisiones de políticas comunitarias (ver punto siguiente).

También a escala nacional es creciente el número de iniciativas que están orientadas a mejorar la participación en la evaluación de programas y en el presupuesto con el fin de crear conocimiento e innovar. Por ejemplo, en los Estados Unidos uno de los propósitos más innovadores de recientes reformas legales sobre el funcionamiento del gobierno es el fortalecimiento de redes orientadas a la solución de problemas. El objetivo es compartir información y crear ideas por medio de la interac-

ción entre partes que normalmente no están directamente involucradas en las iniciativas federales. La ARRA de 2009 proporciona un marco orientativo para obtener realimentación de los *stakeholders*. Esto ha permitido construir canales de comunicación que no existía anteriormente entre la MBO, estados y gobiernos locales, otros destinatarios de los fondos de ayuda y partes interesadas (Fantone, 2012).

En los Países Bajos se aplica un claro enfoque participativo en la evaluación y auditoría de eficiencia. De acuerdo con la Corte Nacional de Auditoría (NCA), los auditores deben tener en cuenta las opiniones de los gestores de los programas evaluados y de otras partes interesadas sobre la pertinencia de las preguntas de auditoría; el significado de los resultados provisionales; y la utilidad de las recomendaciones potenciales. Para lograr esto, la NCA ha optado por un enfoque más abierto y receptivo (*responsive*) al interés de las partes involucradas, con métodos más participativos en las auditorías de eficiencia. Los auditores realizan un análisis de los principales actores implicados en el programa y otras partes interesadas y de sus respectivos intereses. Además tienen en cuenta la sensibilidad del tema en cuestión, la complejidad de la política pública y de su red, el nivel de acuerdo sobre la definición del problema, los valores y normas relevantes y la necesidad de mejora. La inclusión de expertos externos y partes interesadas puede ayudar a obtener conocimientos específicos o comentarios de los especialistas. A lo largo del proceso de auditoría, se llevan a cabo acciones como por ejemplo reuniones iniciales y sesiones de reflexión y debate sin orden del día (*brainstorming*) para discutir los resultados intermedios y posibles correcciones. Un ejemplo importante de estos métodos es la celebración de paneles de expertos donde los gestores auditados y partes interesadas son invitados a discutir las conclusiones intermedias de auditoría y posibles líneas de mejora de diseño o implantación del programa (Van der Knaap, 2012).

Suecia es un caso especial de participación y consulta en la toma de decisiones en el gobierno. Tradicionalmente, las comisiones gubernamentales de políticas públicas desempeñan un papel importante en el análisis de políticas, preparan material para la toma de muchas decisiones y presentan sus conclusiones al Gobierno. Las partes interesadas y expertos están generalmente invitados a participar y contribuir al análisis. Las comisiones proporcionan información y material de fondo tanto para las decisiones fundamentales como en relación con el reajuste diario de los métodos disponibles en diversas esferas de actividad. Actualmente cada año funcionan unas 200 comisiones. Casi todas las cuestiones importantes han sido examinadas por las comisiones del gobierno. Estas comisiones suelen involucrar a representantes de partidos políticos y otras partes interesadas (sindicatos, organizaciones de maestros, asociaciones de estudiantes, empresarios, consumidores, intereses ambientales, expertos, etc.). Los informes elaborados por estas comisiones se transmiten a un gran número de organizaciones públicas y privadas, para su examen y comentario. De esta manera las diferentes partes interesadas utilizan la misma información y datos y pueden proporcionar una realimentación más relevante y coherente. El sistema de

comisiones del gobierno ofrece canales de gran importancia para la introducción de nuevo conocimiento e innovación en el proceso de toma de decisiones (Sandahl, 2012). Los partenariados intergubernamentales son de especial importancia en los gobiernos federales. Por otro lado, el papel de la evaluación en el marco de la gobernanza en estados federales puede contribuir a una mejor gestión del gasto público mediante una adecuada rendición de cuentas por parte de las regiones, sobre la base de información evaluativa, para valorar sus resultados y justificar la continuidad de la financiación (Wileman, 2012).

Algunas evaluaciones realizadas en el marco de la Gobernanza Europea ofrecen una información relevante orientada a introducir cambios e innovación en las políticas comunitarias. Por ejemplo, en una evaluación sobre la aplicación del método OMC (*Open Method Coordination*) de intercambio voluntario de información y acción coordinada entre los estados miembros (EEMM) de la UE en diversas políticas sectoriales se llegó a la conclusión, entre otras, de que este instrumento de coordinación favorece el desarrollo de una cultura colegiada entre EEMM, la Comisión y los gobiernos regionales y locales, con el fortalecimiento de valores propicios a un mayor intercambio de información, a la solución conjunta de problemas, identificación de valores y objetivos comunes, y sentimiento de responsabilidad recíproca que afectan a la eficacia y coste de las reformas de las políticas públicas (*Tavistock Inst., Net Effect Ltd., Istituto per la Ricerca Sociale*, 2005). La evaluación recomendó varias líneas de mejora del OMC, como por ejemplo: a) la utilización de indicadores no tanto para detectar culpabilidades o éxitos, sino para facilitar la identificación de dificultades, la estimación de los recursos financieros necesarios o la definición de acciones, metas y compromisos; b) la mayor orientación de los procesos de revisión inter-pares al aprendizaje mutuo, basado en el apoyo, contextualización y desarrollo pero con cierto espacio para el debate, la lógica, la solución de problemas y las recomendaciones; c) la mejor accesibilidad a la información y al debate, movilizando una amplia gama de actores entre los representantes sociales, grupos empresariales, sociedad civil, y los gobiernos regionales y locales en el proceso de OMC. Todo esto implica un nivel de transparencia avanzado que incluya el acceso a la información y conocimiento de las características y funcionamiento de las redes de políticas públicas.

3.4. Transparencia del gasto en las políticas públicas

La transparencia del gasto público está orientada al cumplimiento de principios presupuestarios tradicionales y a los de disciplina fiscal. Normalmente se entiende como la posibilidad de acceso a los presupuestos y cuentas del sector público. En este sentido, los países de la OCDE y de la UE cumplen esta condición respetando en mayor o menor grado dichos principios. Pero la transparencia del gasto público puede ser de mayor alcance y tener una gran importancia y significado como instrumento estratégico en las políticas públicas, como precondición de evaluación, parti-

cipación, colaboración y otras funciones clave para la innovación y adaptación de los programas de gasto a las preferencias de los ciudadanos.

La transparencia pretende ser un factor preventivo de futuras crisis fiscales. La opacidad prolongada en las finanzas públicas no permite prevenir o reaccionar anticipadamente ante una crisis en fase emergente. Los gobiernos no pueden corregir desequilibrios financieros si no se conoce con claridad y certeza el estado y la evolución real de las finanzas públicas. La mejora en la gestión del gasto público depende de la transparencia tanto de los resultados conseguidos como del proceso de gasto (desde la programación hasta el control). Las reacciones de la sociedad y de los mercados a la información sobre las finanzas públicas ayudan al sector público a poner en orden sus cuentas. Sin transparencia no hay presión o incentivo a la corrección de comportamientos no deseados de gasto. La prolongación temporal del gasto ineficiente es un factor claro de inestabilidad presupuestaria. La acumulación de sus efectos ocasiona situaciones inmanejables, de perdida de competitividad e inestabilidad cuya corrección puede llegar a ser irreversible a partir de un nivel de deterioro determinado (p. ej. quiebra fiscal y financiera de Grecia). La transparencia es condición previa a la eficacia de los sistemas de control social y exigencia de responsabilidades (Guerrero y Madrid, 2010). Según la naturaleza de la transparencia (p. ej. tipo y nivel de información) la participación y control del ciudadano podrá ser de mayor o menor influencia en la conformación de políticas públicas eficientes y eficaces y en la sostenibilidad fiscal.

El concepto de transparencia fiscal se ha ido desarrollando al mismo tiempo que la necesidad de disciplina y estabilidad de las finanzas públicas en una economía globalizada. La transparencia presupuestaria se ha definido como el «acceso fácil y oportuno a información presupuestaria fidedigna, completa, comprensible y comparable en el ámbito internacional» (Kopits, 2000). Según un estudio de la OCDE (OECD, 2007) en los últimos años la transparencia del gasto público se ha convertido en uno de los valores de gestión pública máspreciados y reconocidos en muchos de los países avanzados. Son múltiples los esfuerzos realizados internacionalmente para medir y valorar la transparencia de las finanzas públicas con estándares que permitan una perspectiva comparada. Según el Manual de transparencia fiscal del FMI (IMF, 2007), la transparencia del gasto público exige: a) la claridad de las responsabilidades y competencias de las autoridades públicas; b) la apertura del proceso presupuestario; c) accesibilidad pública a la información presupuestaria; y d) la garantía de integridad de la información (IMF, 2007). En una línea parecida se presenta la guía sobre las mejores experiencias de transparencia presupuestaria en la OECD (2002). En esta guía la transparencia se define como la plena revelación y exposición (*disclosure*) de toda la información fiscal relevante, de manera sistemática y temporalmente oportuna.

Estos estándares son de amplio alcance e incluyen una larga serie de preguntas sobre temas relacionados con la cuantía agregada de gasto, los procesos formales de presupuestación, la incorporación de información no financiera de naturaleza operativa, etc. Se han realizado importantes avances en la transparencia en términos de acceso a

información macro fiscal (disciplina presupuestaria) y microgestión del gasto (presupuesto por resultados a nivel de *outputs* o actividades). Sin embargo estos índices no entran en aspectos como la eficacia y la innovación de las políticas públicas, aspectos claves para la sostenibilidad fiscal y eficiencia asignativa en el gasto público. Por ejemplo, no ha habido avances claros en la transparencia sobre las lógicas de selección de las políticas y programas de gasto, los criterios de decisión en la asignación de recursos, los resultados de las evaluaciones de las políticas públicas, etc.

249

Según se refleja en estudios empíricos de la OCDE, la transparencia presupuestaria debe ser «un medio eficaz para explicar los problemas con que se enfrenta el gobierno, mejorar la comprensión de las acciones tomadas por el gobierno y asegurar la exigencia de responsabilidades por el uso de los fondos públicos» (OECD, 2009, Pág. 20). Pero para que estas ventajas se materialicen no es suficiente con que la transparencia se limite a la accesibilidad del ciudadano a la información, sino que además se tienen que dar otras condiciones y atributos de la transparencia que ve-mos a continuación.

El objeto de la transparencia del gasto público no puede quedarse solo en ofrecer datos y estadísticas extraídos de informes presupuestarios y contables, anuales o de otra periodicidad, en los que priman la exactitud de la información cuantitativa y la presentación en tiempo preestablecido. El concepto de transparencia del gasto público puede y debe abarcar incluso el acceso de las partes interesadas y expertos a foros de debate convocados por centros de evaluación y programación del ejecutivo (p.ej: comisiones gubernamentales en Suecia antes mencionadas) y a documentos auxiliares sobre resultados y procedimientos de decisión de gasto (p. ej: planes de políticas públicas que incorporen información sobre estimaciones de gasto integradas con los objetivos y actividades a realizar; información complementaria o documentos soporte que revelen información metodológica; o informes externos o internos que se hayan utilizado en la preparación de las políticas públicas y son de relevancia para su comprensión). Es importante el acceso a planes, intervenciones, legislación, etc., aunque no impliquen gasto directo y a corto plazo, para valorar abiertamente sus efectos inducidos y diferidos y sus posibles costes financieros o económicos, e incluso a documentos institucionales que informen sobre el reparto de responsabilidades o afecten a la toma de decisiones.

Se trata por tanto de una transparencia que implica revelar y difundir información para el debate abierto de la lógica de intervención o los modelos de reforma, los métodos de trabajo y criterios de decisión, los accesos y canales de participación, e incluso el funcionamiento de las instituciones de gobernanza (p. ej. órganos de programación o de control del gasto). Para esto es necesario que se diseñen procedimientos, mecanismos y canales de información entre los gestores públicos y entre éstos y el ciudadano para que haya una transparencia activa y recíproca (foros de comunicación y consulta, entradas en la Web para consultas y opiniones de los ciudadanos, acceso a

250 sistemas de información, acceso a audiencias y debates, líneas de teléfono,...). Este esfuerzo ya se ha iniciado en países avanzados (ver ejemplos más adelante).

Otro aspecto esencial de la transparencia en el gasto público es el «itinerario» o historial (*traceable*), o sea la identificación de las adaptaciones y correcciones de los documentos publicados en la Web con la apropiada justificación de los cambios de manera que estos puedan ser rastreados a posteriori. La información presupuestaria y su marco o contexto económico están constantemente evolucionando y sufriendo modificaciones y actualizaciones. Es fundamental que se pueda relacionar y comparar las decisiones de gasto del parlamento o congreso de diputados con el gasto propuesto por el ejecutivo y posteriormente con su ejecución y resultados. El proceso legislativo de la ley anual de presupuesto y de las leyes con consecuencias financieras a corto o largo plazo, debe ser abierto, con canales de información, valoración y participación de los ciudadanos (Yee, R. Kansa, E. and Wilde, E. 2010).

La transparencia en un solo sentido no tiene efectos innovadores. El flujo de información no debe ser de un solo sentido, del gobierno al ciudadano, sino recíproco y múltiple, entre gobierno y ciudadanos, entre escalas de gobierno, entre estos y las asociaciones y grupos de ciudadanos (*stakeholders*). La transparencia recíproca es un gran paso en el proceso de interacción necesario para la innovación en las políticas públicas. Para ello es necesario, en primer lugar dar publicidad sobre las políticas de gasto y proporcionar accesibilidad, difundir medios y procesos de acceso, facilitar la asimilación de la información (incluida la labor pedagógica de representantes y creadores de opinión), fomentar respuestas con mensajes constructivos y actitudes de colaboración. Los departamentos y agencias del gobierno deben diseñar e implantar nuevos mecanismos y procesos de colaboración, entre ellos mismos y con otros niveles de gobierno, ONG, empresas privadas y el ciudadano en general. En el caso de Estados Unidos, se solicitan incluso sugerencias públicas para introducir nuevas oportunidades de cooperación y mejorar los niveles de colaboración (Fantone, 2012).

Por otro lado, la calidad de la transparencia no puede limitarse al criterio de cobertura exhaustiva de la información sobre el gasto de todo el sector público y la fiabilidad de la información basada en la integridad de la información vía auditoria. Además debe tenerse en cuenta la relevancia de dicha información para los diferentes destinatarios. Este importante atributo de calidad de la transparencia ha recibido una atención limitada o sesgada a favor de un destinatario (inversor). La relevancia de la información que se hace transparente necesita el referente de qué (p. ej. cuantía, tipo de gasto, nivel de agregación/desagregación de la información, calidad del gasto, etc.) y para quién (líderes, directivos y *stakeholders* de políticas públicas, gestores y usuarios de servicios públicos, etc.).

En las últimas dos décadas la transparencia fiscal a nivel agregado del gasto se ha venido reforzando en la mayoría de los países de la OCDE y de la UE. No obstante, con la actual crisis, algunos países han mostrado serias limitaciones de transparencia (p. e. Grecia, Portugal, Italia, España). En el apartado de gestión operativa, el segu-

miento y control de resultados, parte esencial del presupuesto por resultados, no suele proporcionar información sobre la relación causal entre los recursos utilizados, la intervención pública y sus resultados finales o efectos en la sociedad (*outcomes*). Con esta aproximación o modelo de presupuesto por resultados, normalmente se informa sobre los bienes producidos y los servicios proporcionados con los recursos públicos, pero no de los efectos inducidos en la sociedad o en otras políticas (Radej, 2010; Radej, Golobic, y Cernic, 2010). Se ha prestado mucha atención a la transparencia de la cuantía del gasto y su calidad a nivel macro y micro. Pero la información sobre el gasto a nivel mezo o de políticas públicas, también relevante, está aun en una fase incipiente. La atención prestada en el proceso y la documentación presupuestaria a los marcos conceptuales y metodológicos de las políticas y programas de gasto es insuficiente y *ad hoc*. Sin transparencia a nivel mezo (información evaluativa sobre las políticas públicas) es difícil que haya un debate constructivo sobre la pertinencia e impacto de las políticas públicas, incluida la necesidad de recursos presupuestarios.

Según la OCDE, tras varias décadas de reforma presupuestaria ya sabemos en cuánto y en qué (productos o servicios) se gastan los gobiernos los fondos públicos, pero no sabemos quién lo gasta mejor, quién es más eficaz e innovador en sus políticas de gasto (OECD, 2009). En un informe elaborado en el marco de la iniciativa de gobernanza europea, se ofrecen buenos argumentos sobre esta aproximación a la transparencia a nivel mezo por medio de la evaluación. La evaluación tiene un gran potencial para reforzar la toma de decisiones basada en el conocimiento factual, la transparencia y la eficacia o calidad de los resultados de las políticas públicas (Summa, 2001). La participación de los grupos de interés en las fases preliminares de la preparación de las políticas públicas es fundamental para la transparencia recíproca (flujo de información de ida y vuelta) sobre los procesos de decisión, el diseño apropiado de los programas y su implantación eficaz. Para ello los primeros documentos y borradores de propuestas de políticas deben difundirse y ser accesibles para consulta con los principales grupos afectados (Sandahl, 2012). Los comentarios que se reciban directamente por canales de consulta (p. ej. vía Web) necesitan ser examinados e interpretados por las autoridades. Esta realimentación ya se está dando en la práctica, por ejemplo en Estados Unidos (Fantone, 2012).

Ciertos métodos y aproximaciones a la evaluación (p. e. análisis de redes, evaluación participativa) facilitan la transparencia y participación en la conformación de las políticas públicas. Asimismo, la apertura de las políticas públicas permite asociar un mayor número de actores en su programación, ejecución y control, que se traduciría en una mejor transparencia, participación y funcionamiento de las políticas públicas. De esta forma los gobiernos, a todos los niveles, y los grupos y asociaciones de interesados podrán actuar de manera más coordinada o conjunta (compartiendo información, consultando decisiones, consensuando objetivos, etc.) y tendrían más capacidad de responder a las necesidades y preocupaciones del empresario y de los ciudadanos.

La evaluación del VI Programa marco de tecnología en la sociedad de la información - FP6 IST (RAND Europe, 2005) es un buen ejemplo de la utilidad de la información evaluativa basada en el análisis de redes. Uno de los objetivos del FP6 IST era la integración de investigadores, expertos, empresarios y otros actores en el Área europea de investigación (*European Research Area – ERA*). Con este programa se está realizando un claro esfuerzo de fomento de redes y actividades de colaboración principalmente entre centros de investigación y conocimiento tecnológico, entre proyectos de I+D, y entre científicos, en los que la transparencia y accesibilidad a la red aparecen como condición básica de la eficacia y eficiencia de esta política. El programa percibe la colaboración en la investigación como medio y como fin en sí mismo. Se entiende como instrumento de transparencia recíproca, intercambio de información y de innovación, que pueden alcanzarse facilitando la creación y consolidación de redes autogobernadas.

La evaluación de las redes de investigación en el FP6 IST proporcionó información sobre la dinámica de mejoras en la colaboración que no se podrían haber identificado con otros métodos de evaluación. Por ejemplo: los participantes de las redes del FP6 están mejor interconectados que en el anterior programa marco (FP5), aumentó el número de enlaces en términos relativos al número de organizaciones participantes, y ofreció posibilidades de acceso a otros grupos que realizaban investigaciones complementarias; los proyectos estaban más estrechamente conectados facilitándose la información recíproca entre distintas actividades de investigación; la conexión fluía mediante un mayor número de rutas lo que supone una mayor transparencia y flexibilidad de la red.

Según el informe de evaluación del FP6, la mayoría de los participantes centraban su interés (demanda de transparencia e información) en innovaciones relacionadas con los métodos y formas de trabajo (con una perspectiva interna) más que en la generación (externa) de nuevos productos o servicios, lo que sugiere que una evaluación enfocada a la valoración de *outcomes* comerciales no hubiera captado ni hecho visible el valor añadido intangible de este programa de transparencia recíproca, intercambio de información e innovación participativa. Además aumentó el número y tipo de participantes, dándose acceso, por ejemplo, a los propietarios de patentes. La incidencia de esta aproximación en las cuentas públicas puede ser directo por los efectos en entidades participantes de carácter público, e indirecto o a largo plazo en la medida en que se aumenta la productividad del sector.

3.5. Rendición de cuentas orientada a promover la innovación

En un contexto complejo e incierto es esencial que los sistemas de control y rendición de cuentas no se limiten a la inspección e identificación de acciones desviadas respecto a un plan o una norma. Estos pueden y deben utilizarse también para estimular comportamientos de gestión adecuados. Las dos caras de los sistemas de control deben tenerse en cuenta en la gestión pública: una negativa, es decir, enfocada a evitar la mala

gestión mediante acciones correctivas de irregularidades y desviaciones respecto a los planes pre establecidos; y otra positiva, enfocada a orientar estratégicamente al gestor con una transmisión continua y proactiva de mensajes y señales que consoliden las prioridades, los valores y las normas de comportamientos deseados (Metcalfe, 1993).

En el marco del presupuesto, el control del gasto se centra en el seguimiento y corrección de las desviaciones de los programas de estabilidad y disciplina y en la regularidad del proceso de gasto. Este tipo de control orientado a delimitar y penalizar los comportamientos de gasto desviados debe ser compensado por otro de signo positivo, orientado al aprendizaje y el desarrollo de políticas públicas y estructuras organizativas. Si la situación es incierta e inestable, la inspección y el control estricto de comportamientos no deseados en la gestión pública no garantizan la mejora en la disciplina presupuestaria. Al contrario, los controles negativos por sí solos pueden incentivar comportamientos disfuncionales («contabilidad creativa», presupuestación ficticia, información deformada, juegos tácticos con los datos estadísticos de gastos, camuflaje de resultados, competencia improductiva, etc.). Esta aproximación al control no sería coherente con entornos de crisis, en los que se necesitan cambios sustanciales y estructurales. Por otro lado, los sistemas de control orientados en positivo pueden facilitar la internalización de valores y prioridades de gasto adecuadas y coherentes con entornos inestables y complejos. El excesivo énfasis en la inspección y corrección del comportamiento de gasto no deseado actúa como un bloqueo a la innovación y adaptación. La rendición de cuentas no debe ser entendida sólo como un ejercicio de exigencia de responsabilidades, sino también como una oportunidad para proporcionar respuestas y *feedback* para el aprendizaje (Rodríguez Ariza, 2010).

Las experiencias de las oficinas nacionales de auditoría de diversos países muestran una clara orientación hacia el aprendizaje en la evaluación y gestión del gasto público. Por ejemplo, la GAO de Estados Unidos proporciona información evaluativa muy relevante sobre la capacidad de información y evaluación de las agencias federales. Esta información es tenida en cuenta por el Congreso y la MBO (Fantone, 2012). En Canadá, la OAG (*Office of the Auditor General*) y el comité parlamentario de cuentas públicas juegan un papel fundamental de exigencia de responsabilidades y realimentación (Willeman, 2012). En Suecia, la NAO (*National Audit Office*), perteneciente al sistema de control parlamentario y principal institución de evaluación de todo el sector público, realiza controles y evaluaciones orientadas a proporcionar información y apoyo al parlamento y a los centros gestores (Sandahl, 2012).

En la actualidad el interés se centra en complementar este tipo de control basado en la inspección y corrección en las desviaciones de la gestión del gasto, con un control social (*Social Accountability*) que proporcione orientación e información al gestor en su esfuerzo de adaptar las políticas públicas a los cambios de contexto (p.e. nuevas preferencias sociales). Para ello se necesita proporcionar información a los ciudadanos sobre lo que está haciendo su gobierno, revelando información esencial y oportuna de manera que el público pueda acceder a ella y responder de inmediato

con propuestas acordes con sus intereses. El gobierno debe aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías para informar sobre sus operaciones y decisiones, y asimismo solicitar al propio ciudadano sus propuestas para adaptar las políticas públicas de manera que se pueda aumentar el valor social añadido por las políticas públicas. La exigencia de responsabilidades o control social se entiende como un incentivo o condición para innovar y mejorar las políticas públicas. Solo así los responsables de las políticas públicas y los directivos podrán aprovechar la ingente y dispersa información y conocimiento disponible en la sociedad. La respuesta proporcionada por la rendición de cuentas facilitará la innovación siempre que se realice de manera abierta y transparente.

4. CONCLUSIONES

Los esfuerzos de consolidación fiscal realizados por España tras la crisis de 2008 han sido considerables pero todavía es incierto si estas medidas han sido suficientes o incluso adecuadas. Se han tomado una serie de medidas y reformas presupuestarias basadas esencialmente en cambios legales, en programas de estabilidad y en planes de austeridad. La secuencia de recortes se ha impuesto con determinación por los sucesivos gobiernos. Se han incorporado a la Constitución nuevas reglas sobre el límite del déficit y la deuda. No obstante sigue habiendo graves dificultades para reducir el déficit y la deuda pública. Cuatro años después del comienzo de la crisis, la situación española es todavía incierta y arriesgada. El retorno al crecimiento y la sostenibilidad fiscal requerirán serios esfuerzos de reformas estructurales, esfuerzo que ya ha iniciado el Partido Popular en el sector financiero y en el mercado de trabajo. Sin embargo algunas reformas horizontales de gran relevancia (reforma de la Administración pública) no parecen estar en la agenda de prioridades del gobierno.

El nuevo Gobierno continúa declarando su pleno compromiso con los objetivos fiscales de la UE pero simultáneamente ha solicitado una reconsideración de la velocidad de ajuste fiscal. En el momento de escribir este artículo, la UE insiste en mantener los objetivos de déficit y en que se incorporen las reglas de déficit y gasto en las constituciones de los Estados miembro. Esto último ya lo ha hecho España y con niveles más exigentes que los requeridos por la UE. Aun siendo estos esfuerzos necesarios y de gran importancia no parecen ser suficientes para controlar la presión socioeconómica que causa la crisis en las finanzas públicas. Las asignaturas pendientes de la estrategia española para combatir la crisis coinciden con principios de gobernanza (como por ejemplo la transparencia, participación y rendición de cuentas) hasta ahora insuficientemente considerados como elementos esenciales para la innovación en las instituciones y políticas públicas. El desarrollo de estos principios es básico para la disciplina presupuestaria y sostenibilidad fiscal.

En este artículo se han explorado ideas alternativas, apoyadas en experiencias prácticas de otros países, orientadas a mejorar la capacidad de innovación presu-

puestaria. En el marco de la gobernanza, no pocos gobiernos y sus ministerios de finanzas están prestando más atención a los principios de transparencia y participación, realizando esfuerzos para contribuir a la creación y desarrollo de redes de coordinación de las políticas públicas y estructurando sus organizaciones de manera más abierta para permitir la innovación en la gestión de sus presupuestos de crisis. Cada vez es mayor el reconocimiento de que la lógica de las políticas públicas y de la gestión de los recursos es de naturaleza relacional y colectiva más que racional o técnica. Las nuevas prácticas participativas de presupuestación, evaluación, y control están facilitando la conformación de políticas públicas (p. e. búsqueda de consenso sobre la naturaleza de los problemas, la prioridad de objetivos, la programación de recursos, el intercambio de información, diálogo e interacción) más coherentes con la realidad. En algunos casos (Estados Unidos), incluso se han reestructurado a creando instituciones presupuestarias para reforzar la transparencia y exigencia de responsabilidades con el fin de responder a la crisis. La adaptación del sistema presupuestario depende de que sus instituciones y decisiones sean transparentes.

Para que el sistema presupuestario funcione con consistencia y credibilidad, necesita realimentarse con las reacciones de los ciudadanos. Este tendría mayor capacidad de prevención y adaptación a la crisis si se reforzaran las instituciones de evaluación y rendición de cuentas responsables de la transparencia y credibilidad del gasto público. Entendiendo su papel no solo como de supervisión de la legalidad y del rendimiento de la gestión operativa sino además como de garantía de la credibilidad y relevancia de la información sobre resultados y de los sistemas de transparencia orientados principalmente a facilitar la coordinación intersectorial e intergubernamental y la colaboración de ciudadanos, empresarios en la programación estratégica de los recursos. La sociedad tiene el derecho a ser informada de lo que hace el gobierno con su dinero y, además, la opinión y preferencias de ciudadano y empresarios deben tenerse en cuenta (analizarse y debatirse) para que la asignación y gestión del gasto público se realice de manera estratégica, compatibilizando la austeridad y el crecimiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, L. y BUSTELO M. (2010): Gobernanza y evaluación en la UE, GAPP NE, nº 4, INAP, Madrid.
- BALLART, X. y ZAPICO, E. (2010): 'Budget Reforms in Spain: anything else beyond budget discipline?' in Wanna J., Jensen L. and De Vries J. (Eds.) *The Reality of Budgetary Reform in OECD Nations Trajectories and Consequences*, Edward Elgar: Cheltenham, UK.
- BERMAN, P. (1980): 'Thinking about programmed and adaptative implementation' in H. Ingrand and D. Mann 'Why Policies Succeed or Fail?' London, Sage.
- BRUMBY, J. (2007): «Improving Allocative efficiency» in Robinson, M. «PB: Linking budget to results» IMF-Palgrave p. 151.
- CASAIS, E. (2011): 'La respuesta a la crisis en la UE: España camino de su década perdida', in

- Revista Problemas del Desarrollo, 166 (42), Julio-septiembre 2011.
- CURRISTINE, T. (2007): *the experience of the OECD with Performance Budget*, in Robinson, M. Ed. «Performance Budgeting - Linking Funding and Results». Palgrave, McMillan, 2007.
- EUROPEAN COMMISSION (2008): *Open consultation on the EU Budget reform*, http://ec.europa.eu/budget/consultations/index_en.htm
- FANTONE, D. (2012): *Incorporating a performance perspective into budget decision-making: U.S. federal initiatives in the bush and Obama administrations*, in E. Zapico, (2012) «Evaluation for public expenditure management in crisis: Some international experiences». Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- FEINSTEIN, O. y Puetz, D. (2000): «*Synthesis & Overview*» in Feinstein O. & Picciotto R. «*Eval. & Poverty. Reduction*» WB WDC.
- FERNÁNDEZ, R. y MONASTERIO, C. (2010): 'Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España', Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, 195-(4/2010): 139-163.
- GIL-RUIZ, M. L. y IGLESIAS J. (2007): 'El gasto publico en España en un contexto descentralizado', Presupuesto y gasto publico, 59-(2/2007) Instituto de Estudios Fiscales: Madrid.
- GUERRERO, P. y MADRID, R. (2010): Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en Méjico, (www.presupuestoygastopublico.org/documentos/transparencia/DT%20115.pdf)
- GUBA, E. y LINCOLN, Y. (1989): *Fourth Generation Evaluation*. London, SAGE.
- HARPER, J. (2010): «*Federal spending transparency: Unlocking the power of abstraction*» presentation to Conference on Federal Spending Transparency: A Working Conference to develop a Plan of Action, WDC, May 20, 2010.
- IMF (2007): *Manual on Fiscal Transparency*, IMF, WDC.
- (2011): Spain – Staff Report for the (2011): Article IV Consultation, Country Report No. 11/215. July; at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11215.pdf>
- KOPITS, G. (2000): Calidad de Gobierno: Transparencia y Responsabilidad, Ponencia presentada en la Conferencia sobre Transparencia y desarrollo en America Latina y Caribe, BID, Mayo 2000, Pág. 3.
- LORENZO, O. KAWALECK, P. y RAMDANI, B. (2009): «*The Long Conversation: Learning How to Master Enterprise Systems*» California management review vol. 52, no. 1 fall 2009 cmr.berkeley.edu
- METCALFE, L. (1993): «*Public Management: From Imitation to Innovation*» Australian Journal of Public Administration, Vol. 52, Pág. 3.
- 2004: *European Policy Management: Future Challenges & the Role of the Commission*, Public Policy & Admon.
- MOLINA, J. (2010): Los Presupuestos Participativos Editorial Aranzadi, Pamplona.
- OECD, (2002): «*Best practices for Budget transparency*» OECD Journal on Budgeting, Publication Service, Paris.
- 2007: *Performance Budgeting in OECD Countries*, Publication Service, Paris.
- 2009: *Budgeting Practices & procedures in OECD Countries*. 30th Meeting of OECD SBO, Paris 4-5 June 2009.
- 2011: Government at a Glance, at. http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_2649_33735_43714657_1_1_1,100.html
- ONTIVEROS, E. (2011): 'La crisis del Euro: al borde del colapso El País', 29/06/2011.
- PRATS, J. (2007): Políticas de Buena Administración para la AGE. Un enfoque de Gobernanza Democrática, Informe Final al Gobierno de la Comisión de Estudio s/ la situación Actual y Perspectiva de la AGE.
- PERRIN, B. (2002): «*How to — and How Not to Evaluate Innovation*», Evaluation, Vol. 8, No. 1, SAGE, London.
- PRESIDENT OF THE US (2009): «*Transparency and Open Government*» Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. US Government http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/ 13/07/2010.
- PIRES, V. y PINEDA, C. (2008): Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA) 308, p. 206-244.

- RADEJ, B. (2010): «*Synthesis in Policy impact Evaluation*» Working Papers, vol. 1 nº 3 revised in April, pages: 2-20.
- RADEJ, B. GOLOBIC, M. y CERNIC, M. (2010): «*Beyond New Public Management doctrine in policy impact evaluation*» working paper 1/2010 Slovenian Evaluation Society.
- RAND E., (2005): «*ERAnets Evaluation of Networks of collaboration among participants in the IST Research and their evolution to collaborations in the ERA*, Final report, DG Information Society, EU, Brussels, March.
- RODRÍGUEZ-ARIZA, C (2010): La gestión de la información en organizaciones de desarrollo (Vol. II) El caso de los departamentos de las AA PP españolas que trabajan a través de las ONGD. Un reto y compromiso asociado a la agenda de calidad de la ayuda. Doc. de Trabajo Nº 11, Serie CECOD, I. U. de Estudios Europeos, Univ. San Pablo, CEU.
- SANDAHL, R. (2012): *Evaluation & Budgeting in the Swedish Political System*, in E. Zapico, (2012) «Evaluation for public expenditure management in crisis: Some international experiences». Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- SHAH, A. (Ed.) (2007): *Participatory Budgeting*. World Bank. Washington D.C., USA. <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>
- STAKE R. (1980): «*Program evaluation, Particularly Responsive evaluation*» en W. B. Dockrell and D. Hamilton (Eds.), *Rethinking Educational Research*, London, Hodder and Stoughton.
- STAME, N. (2004): «*Theory-Based Evaluation and Types of Complexity*», SAGE Evaluation, Vol. 10, n.-1, London.
- SUMMA, H. (2001): «*Report on the Working Group of Evaluation & Transparency*» (Group 2b), White Paper on European Governance, Work area nº 2, Handling the Process of Producing & Implementing Community Rules. European Commission working document.
- TAVISTOCK Inst., Net Effect Ltd., Istit. per la Ricerca Sociale (2005): *The Analysis of Impacts of Benchmarking & the eEurope Actions in the OMC - How the eEurope OMC worked: Implications for the Co-ordination of Policy under i2010*. DG Information Society of the European Commission.
- UTANDE, J. M. (2012): «*Spanish Tax System: State, Autonomous and Local Taxes*», Presentation in the Seminar organised by the Institute of Fiscal Studies for Officials of the Ministry of Finance of the Netherlands, Madrid, IEF, 23 of January, 2012.
- VALERO, J. (2010): 'Elementos para una reflexión en la Administración General del Estado', in Documentación Administrativa, No 286-287: enero-agosto 2010, INAP: Madrid.
- VALLE, V. (2010): 'Las reformas de nunca empezar', in Cuadernos de Información Económica, 215 Marzo -Abril 2010, FUNCAS: Madrid.
- VAN DER KNAAP, P. (2012): *Performance-Based Budgeting & Evaluation in The Netherlands*, in E. Zapico (2012) «Evaluation for public expenditure management in crisis: Some international experiences». Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- VILLORIA, M. (2010): Cultura de la Legalidad y Buen Gobierno, en M. Villoria y M. I. Wences (Eds.) «Cultura de la Legalidad». Ed. Catarata, Madrid.
- WEISS, Carol, H. (1995): «*Nothing as Practical as Good Theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families*». In J. P. Connell, A.C. Kubich, L. Schorr, and C. Weiss, *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: concepts, methods and contexts*. Washington, DC: Aspen Institute.
- WILEMAN, (2012): *Effectiveness Evaluation And Expenditure Management In Canada: A Work In Progress*, in E. Zapico, (2012). «Evaluation for public expenditure management in crisis: Some international experiences». Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- YEE, R. KANSA E. y WILDE, E. (2010): *Improving Federal spending Transparency: Lessons Drawn from Recovery.gov* School of Information, UC Berkley, 2010, <http://escholarship.org/uc/item/7tw2w9wx>
- ZAPICO, E. (2012): «*Evaluation for public expenditure management in crisis: Some international experiences*». Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Innovación y caos determinista: un modelo predictivo para Europa

En este artículo se aborda el estudio de la innovación como producto resultante de conceputalizar la economía como un sistema caótico determinista, con arreglo a las características de aperiodicidad, predecibilidad y dependencia sensible a las condiciones iniciales. A partir de la serie 1990-2010 del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD se ha modelizado el comportamiento del nivel de desarrollo de las economías de EU-27, en la hipótesis de que tal nivel posee capacidad explicativa sobre su posición innovadora en 2010, representada por el Índice de Innovación de la Unión (*Innovation Union Scoreboard-IUS*). De forma significativa se ha contrastado la posición innovadora del Reino Unido y Alemania como economías prototipo de modelos estilizados de innovación, como muestra de las posibilidades que ofrecen las leyes del caos determinista para reinterpretar estos fenómenos.

Artikulu honetan berrikuntzaren azterlanari ekiten diot ekonomia sistema kaotiko-determinista gisa kontzeptualizatzearen emaitza bailitzan. Sistema hori aldizkotasun-ezaren, iragarritasunaren eta hasierako baldintzenganako mendekotasun sentikorrasen ezaugarrien arabera lantzen dut. NBGPren Giza Garapenaren Indizearen 1990-2010 seriea kontuan hartuta, 27-EBko ekonomien garapen mailaren portaeraren eredu hartu dut. Izan ere, pentsatu dut maila horrek 2010eko berrikuntzaren posizioa azaltzeo ahalmen nahikoa duela, posizio hori Batasuneko Berrikuntza Aurkibideak (Union Innovation Scoreboard-IUS) neurten duela. Modu nabarmean, Erresuma Batuaren eta Alemaniaren posizio berritzalea egiaztatu dut, berrikuntzaren eredu onak baitira ekonomia eredu gisa, kaos deterministaren legeek fenomeno horiek berrinterpretatzeko eskaintzen dituzten aukeren adierazgarri.

This paper examines innovations as a product that results from the view that the economy is a deterministic chaotic system, in line with the characteristics of aperiodicity, predictability and dependence sensitive to initial conditions. The 1990-2010 dataset for the HDI (Human Development Index) published by the UNDP is used to model the behaviour of the level of development of the economies of EU-27, under the hypothesis that that level has the power to explain their position as regards innovation in 2010, represented by the Innovation Union Scoreboard (IUS). Significant comparisons are made between the positions on innovation of the UK and Germany as the prototype economies for stylised models of innovation, to show how the laws of deterministic chaos can be used to reinterpret these phenomena.

Índice

1. Introducción
2. Revisión sintética de los paradigmas explicativos de la innovación
3. La innovación como producto de un sistema dinámico caótico
4. Modelización determinista del nivel europeo de desarrollo para el sistema EU-27 entre 1990-2010
5. La innovación en Europa en el horizonte de 2030
6. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: caos determinista, índice de desarrollo humano, indicador de innovación.

Keywords: deterministic chaos, human development index, innovation index.

Nº de clasificación JEL: O31, O15, I31.

1. INTRODUCCIÓN

El estudio de la innovación ha sido abordado desde múltiples perspectivas. A partir del hito que supuso la «destrucción creativa» schumpeteriana como paradigma explicativo, los estudiosos de la innovación han venido proponiendo distintas formulaciones que sirvieran como marco teórico para investigar lo que es un fenómeno siempre actual, y crecientemente complejo (Morse y Warner, 1966).

La innovación constituye hoy el elemento central de una economía moderna. Ya en muchos países, la inversión que lleva a cabo el sistema económico en los llamados activos intangibles basados en la innovación tales como I+D, *software*, bases de datos y otras formas de tecnologías de la información y comunicación avanzadas y de «saber hacer», es tan importante como la que se realiza en los activos materiales tradicionales: maquinaria, equipos y edificios, fundamentalmente (OCDE, 2010).

¹ El autor agradece las valiosas aportaciones efectuadas por los evaluadores anónimos en el proceso de revisión del artículo.

Para los fines de este artículo la innovación la entendemos en sentido amplio, de acuerdo con la definición del Manual de Oslo de la OCDE (2006) extendida al conjunto del sistema económico, como: «la introducción de un nuevo o significativamente producto mejorado (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, en la organización del lugar de trabajo o en las relaciones exteriores».

Por su parte, la Comisión Europea (2010) hace de la innovación uno de los pilares esenciales de la respuesta estratégica a la crisis económica. En efecto, el fortalecimiento de los sectores intensivos en tecnología y la ampliación de la base tecnológica de la industria, son las vías idóneas para ganar competitividad y eficiencia. Así, nos encontramos ante una importancia creciente del fenómeno innovador, cuyos desarrollos teóricos en el curso de los últimos treinta años han trascendido su reducto inicial vinculado a la competitividad empresarial (1980-1990), para pasar al de la competitividad del conjunto de la economía (1990-2000) y llegar hoy a la innovación sistémica o social. Las administraciones y organizaciones públicas parecen asumir como propios planteamientos estratégicos innovadores, tanto desde la perspectiva de su legitimación (ofrecer más y mejores servicios públicos) junto a los planteamientos tradicionales de eficacia y eficiencia en la asignación de recursos (Navarro, 2000; Ibarra, 2003).

La presente investigación aborda el estudio de la innovación como resultado o producto del sistema económico, conceptualizado éste como un sistema dinámico caótico. Tal perspectiva, pese a su todavía desarrollo insuficiente en la literatura económica, supone una forma novedosa de abordar el fenómeno innovador, comprenderlo y valorar sus efectos.

Por contraste, el estudio de los sistemas caóticos deterministas goza de gran tradición en las ciencias naturales, la ingeniería y las ciencias de la organización². Gracias a su conocimiento, fenómenos como la predicción climática y la mecánica de fluidos al borde de la turbulencia (flujo de Rayleigh-Bénard), algunas reacciones químicas o el desarrollo de ciertas poblaciones biológicas pueden ser modelizados y estudiados (Hrebinick y Joyce, 1985). Lo que pretendemos hacer aquí es extender la teoría del caos determinista a la investigación del sistema económico y su evolución, para verificar si el nivel de innovación presente en un sistema económico podría explicarse también desde los supuestos de los sistemas dinámicos y su formulación matemática. Bajo los supuestos de la teoría del caos, los procesos económicos podrían describirse entonces mediante ecuaciones no lineales, recogiendo su dinámica sensible a las condiciones iniciales.

Para ello hemos establecido la hipótesis de que las 27 economías de la Unión Europea (UE) forman un sistema de naturaleza determinista³ e investigado su evolución

² El descubrimiento de la ubicuidad del caos es la tercera gran revolución de la ciencia del último siglo, tras la relatividad y la mecánica cuántica.

³ En las investigaciones que se abordan mediante modelos econométricos esta fase coincidiría con lo que allí se denomina «especificación del modelo» y, su elección, corresponde al investigador; que

entre 1990-2010, utilizando como indicador sintético comparativo las posiciones sucesivas que cada país ha ocupado en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que anualmente publica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Es evidente que, la evolución en el IDH de cada una de estas economías, ha venido acompañada en el periodo de estudio de cierto nivel de innovación y podríamos preguntarnos si, llegado el año 2010, la observación del nivel de innovación alcanzado en ese año final de la serie podría haberse determinado a partir de las condiciones estructurales de cada economía que, como síntesis, refleja año a año el IDH.

Para determinar en 2010 el nivel de innovación de cada uno de los países de EU-27, en la presente investigación hemos recurrido a la situación que refleja el *Innovation Union Scoreboard* (IUS) en Innometrics (2011) y saber si, en la hipótesis de que las economías europeas se comportan con arreglo a un modelo caótico determinista, su evolución a partir de las condiciones de naturaleza estructural tendría alguna capacidad predictiva sobre el resultado que tiene (comparativamente) en 2010 el comportamiento innovador de los países.

La elección del IUS como indicador sintético del nivel de innovación alcanzado por los países europeos procede de los ocho elementos que lo integran: 1) recursos humanos, 2) apertura, excelencia y atractivo del sistema de innovación, 3) sistema de apoyo financiero a la innovación, 4) perfil inversor de las empresas en innovación, 5) capacidad emprendedora, 6) capital humano, 7) número y calidad de las empresas innovadoras y 8) impacto económico de la innovación.

De esta manera, la situación que arroja la elaboración del IUS para 2010 muestra finalmente cuatro grupos de países. En el primero de ellos están los que el informe de Innometrics denomina líderes en innovación: Dinamarca, Finlandia, Alemania y Suecia. Un segundo grupo de países: Austria, Bélgica, Chipre, Estonia, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Eslovenia y el Reino Unido, agrupa a los seguidores de los líderes en innovación. El tercer grupo de países son los de innovación moderada y a él pertenecen Chequia, Grecia, Hungría, Italia, Malta, Polonia, Portugal, Eslovaquia y España. Finalmente, el grupo de innovadores modestos, es el de Bulgaria, Letonia, Lituania y Rumanía.

Para contrastar la predecibilidad del nivel de innovación de las economías europeas en 2010, analizaremos la evolución estructural del sistema EU-27 tomando como indicador descriptivo el que proporciona la serie 1990-2010 del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Consideraremos que las condiciones iniciales del sistema EU-27 son las que determinan los factores que pondera el PNUD para construir el IDH: vida larga y saludable (esperanza de vida al nacer), educación (años de educación promedio y años esperados

normalmente toma como punto de partida una teoría conceptualizadora con alguna capacidad explicativa sobre el fenómeno estudiado. Con posterioridad, el modelo es contrastado a partir de datos factuales. Dependiendo de lo pionero de las investigaciones, los distintos modelos pueden aparecer más o menos acreditados en la literatura académica.

de educación) y nivel de vida digno (PIB per cápita), aceptando que las sucesivas posiciones que alcanza un país en el *ranking* IDH-PNUD desde 1990, son indicativas de la evolución de su nivel de desarrollo y correlacionan positivamente con la capacidad y nivel tecnológico de ese mismo país. Consecuentemente, admitimos en esta investigación que la producción de innovaciones es una variable derivada (dependiente o endógena) del nivel de desarrollo de cada sociedad (Frigant y Talbot 2005); en cuanto que es una respuesta a la demanda de bienes y servicios nuevos o mejorados y que, a su vez, servirán para mejorar las condiciones de producción y consumo de esa sociedad.

Este artículo se estructura en seis apartados. Tras esta introducción, se describen los modelos dinámicos deterministas en el contexto de los paradigmas explicativos de la innovación. El tercer apartado se dedica a caracterizar el fenómeno innovador como producto de un sistema dinámico caótico para, en un cuarto punto, modelizar el comportamiento del desarrollo de los países europeos y estudiar su capacidad predictiva sobre el estado de la innovación en cada uno de ellos en Europa en 2010, con arreglo a las características de aperiodicidad, predecibilidad y dependencia fuerte a las condiciones iniciales, características de los sistemas deterministas. Una vez caracterizados los 27 sistemas económicos investigados, en el quinto apartado de este trabajo se plantea el escenario que, con arreglo al modelo de ajuste obtenido, tendrá la innovación en Europa en 2030. Por último, en el sexto y último apartado del artículo, se obtienen las conclusiones, señalándose posibles orientaciones para trabajos futuros que utilizasen los modelos deterministas para predecir niveles futuros de innovación.

2. REVISIÓN SINTÉTICA DE LOS PARADIGMAS EXPLICATIVOS DE LA INNOVACIÓN

Autores como Dosi (1982) sobre las trayectorias tecnológicas, Pavitt (1984) sobre la modelización del cambio técnico, Dosi y Orsenigo (1988) sobre la difusión de las innovaciones, Molero (1990) sobre la relación entre estructura empresarial e innovación, Malerba (2002) sobre los sistemas de innovación y Bengt-Åke (2010) sobre innovación y aprendizaje, constituyen apenas unos pocos ejemplos de investigadores que han dedicado buena parte de su tarea a señalar los vectores (*drivers*) de la innovación, con propuestas que van desde la articulación de una teoría más o menos estructurada del cambio técnico, hasta su modelización y estudio causal. El conjunto de estas investigaciones pertenecen a la que podríamos denominar escuela anglosajona de la innovación, en la que la preocupación fundamental estriba en identificar los factores de los que depende el éxito de las innovaciones y ponderarlos; de forma y manera que sea posible ofrecer a la política económica unas condiciones marco (*framework conditions*) desde las que operar las palancas que favorecen el cambio técnico, su éxito y, en definitiva, la competitividad de la economía.

Como resultado de la aplicación sistemática del paradigma anterior, disponemos hoy de un cuerpo teórico bastante sólido, explicativo de cómo y por qué se innova;

aunque no tan preciso como para saber por qué la innovación florece con mayor vigor en unas sociedades y culturas que en otras. Al final, estudios documentados y de toda solvencia como los que anualmente realiza la Comisión Europea, sintetizan los *drivers* señalados por la teoría (personas, sistema de investigación, apoyo financiero, inversión empresarial, capacidad emprendedora, capital intelectual, pymes innovadoras y entorno económico) materializándolos en 25 indicadores que, ponderados con criterios racionales, permiten resumirlos en un indicador sintético (el *IUS-Summary Innovation Index*) y señalar a Finlandia, Alemania, Dinamarca y Suecia como los líderes aventajados de la innovación en Europa en 2010.

Sin embargo, el planteamiento de la escuela anglosajona, con ser dominante, no es único. La teoría del crecimiento endógeno y los estudios de economía regional, la teoría del *milieu* (Camagni, 1991; Navarro Arancegui, 2009) también ha estudiado el fenómeno, configurando una segunda escuela de pensamiento sobre la innovación que llamamos continental y que tendría su antecedente en la tradición fisiocrática. De acuerdo con ella, y usando el símil agrario, tan importantes para la rentabilidad del factor tierra como el clima, la calidad del suelo y los cultívares productivos, serían el conjunto de las relaciones existentes entre ellos; es decir, el medio o sistema productivo. *Mutatis mutandis* la innovación sería el resultado de una «caja negra» de la que es necesario conocer su dinámica y los mecanismos activadores o inhibidores de los procesos que suceden en su interior. De esta forma, lo relevante para la política económica no sería tanto describir y caracterizar los factores de innovación (que se considerarían dados), cuanto conocer a fondo los mecanismos por los que operan, potenciando las sinergias y desincentivando la aparición de retardos y antagonismos en la generación, validación y transferencia de la tecnología desde el subsistema científico-innovador al productivo y de mercado.

Establecidas las escuelas anglosajona y continental de innovación, pudiéramos pensar que poco más podría hacerse salvo alinear estudios e investigadores en torno a cada uno de estos dos paradigmas. A modo de ejemplo, los trabajos de Say sobre el papel de la tecnología en relación con el éxito o fracaso empresarial (Ballesteros, 1986) pertenecerían a la escuela anglosajona, mientras que los estudios de Marshall sobre las economías logradas en el interior de los distritos industriales manchestrianos se encuadrarían en la escuela continental. Quizá, y abriendo tal vez la puerta al eclectismo, las dos categorías anteriores pudieran complementarse con una tercera para recoger los casos de más difícil encuadramiento.

No obstante lo anterior, la revisión de la literatura científica nos pone sobre la pista de al menos otros dos esquemas sobre los que teorizar la innovación como fenómeno económico con trascendencia social.

Un tercer paradigma conjetura la innovación como fenómeno aleatorio puro, sometido a las leyes probabilísticas que configuran alguno de los supuestos que Pulido (1993, pp. 88-93) señala para los escenarios estocásticos. Se innovaría por azar, sin ningún fundamento cultural, social, biológico, histórico o acumulativo, se innovaría

sin más móvil que el procedente del comportamiento del ser humano y su circunstancia. La historia de la innovación sería la de la aparición sucesiva o concatenada de «cismes negros» de Taleb (2007) siguiendo una ruta aleatoria (*random path*). En unos casos sería como respuesta a la laboriosidad y curiosidad innatas de las personas y, en otros, como resultado de una lucha lamarckiana contra la adversidad en un medio natural o social hostil, frente al que deberían desarrollar su ingenio por razones de supervivencia.

De esta forma, una vez alcanzado un determinado grado de bienestar, consecuencia de innovaciones pasadas, el incentivo para seguir innovando procedería de cambios en las condiciones del entorno que supusieran nuevas necesidades vitales (físicas, sanitarias, alimentarias) o las impuestas por su participación de la clase ociosa (Veblen, 1899), que llevarían a nuestro hombre a «acumular y adquirir propiedad con objeto de conservar el buen nombre personal», de acuerdo con la segmentación o estratificación a que diera lugar su pertenencia a un entorno o grupo social concreto. Así, la política económica en materia de innovación tendría un marcado carácter coyuntural y se definiría a partir de la máxima de «esperar y ver». Se esperaría a fin de comprobar si la innovación autónoma (estocástica) ofrecida por el cuerpo social fuera suficiente para afrontar las necesidades del momento y del más inmediato futuro. A continuación cabría observar, con la ayuda de la prospectiva (Bas y Guilló, 2011), si las tendencias de más largo plazo quedarían satisfechas con el nivel actual de innovación; para eventualmente apuntalarlas mediante incentivos altamente direccionales y selectivos orientados a desarrollar innovaciones.

Un cuarto paradigma, en torno al cual se ha elaborado este artículo, es el de la innovación como fenómeno sometido a las leyes del caos determinista. Quinn (1985) alude en su investigación al *caos* al describir y explicar la innovación como un fenómeno complejo e integrado por elementos dispares que, en ausencia de control, conducirían a un desorden inmanejable. Sin embargo, como veremos enseguida, desorden o caos (en sus acepciones más convencionales), difieren conceptualmente del significado de *caos determinista*.

En su investigación Quinn identifica hasta ocho factores que deben armonizarse para innovar: 1) la innovación como respuesta a la demanda, 2) el compromiso del emprendedor con su proyecto, 3) la perseverancia en la tarea innovadora⁴, 4) el sobrecoste o aparición de costes no previstos en el proceso, 5) la efectividad de la innovación, 6) la flexibilidad del proceso innovador, 7) la existencia de incentivos reales para los innovadores y 8) la existencia de recursos financieros que asignar a las innovaciones.

A partir de fuentes de información secundarias y de entrevistas con responsables de compañías innovadoras de Europa, EE.UU. y Japón, Quinn concluye la existencia de un modelo exitoso de innovación en grandes compañías integrado por ele-

⁴ El periodo que media entre la innovación y la producción comercial del bien o servicio nuevo o mejorado oscilan entre 3 y 25 años.

mentos como la atmósfera y visión innovadoras, la orientación al mercado, la existencia de esquemas organizativos facilitadores de la comunicación entre ingenieros, diseñadores y comerciales, el enfoque diversificado de la tarea innovadora y el aprendizaje interactivo de los equipos.

Finalmente, este autor identifica tres factores para innovar con éxito: 1) la orientación al mercado de la oportunidad que suscita la innovación, 2) contar con un proceso estructurado para innovar y 3) diversificar los riesgos técnicos, financieros y de mercado que comporta la innovación mediante un portfolio amplio y flexible de proyectos e iniciativas.

Cuadro nº 1. PARADIGMAS EXPLICATIVOS DE LA INNOVACIÓN

Como fenómeno causal (escuela anglosajona)	La innovación depende de la existencia de factores (<i>drivers</i>) que la determinan (<i>framework conditions</i>), representados en este trabajo por los 25 indicadores que integran el IUS.
Como fenómeno relacional (escuela continental)	Pone su énfasis en la relación entre los factores de innovación, que considera dados.
Como fenómeno aleatorio	Se innova por azar siguiendo una ruta aleatoria caracterizada por la aparición de <i>cisnes negros</i> .
Como fenómeno caótico determinista	La innovación tiene lugar en el seno de sistemas dinámicos caracterizables por su aperiodicidad, predecibilidad y dependencia sensible de las condiciones iniciales.

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, Cheng y Van de Ven (1996) toman el ejemplo de dos innovaciones en el campo de la biomedicina en los que caracterizan el proceso seguido. En ambos casos observaron la presencia de etapas ordenadas en el tiempo, secuencias aleatorias de «acontecimientos ciegos» y procesos estocásticos puros. Como resultado, estos autores encontraron que los equipos responsables de las innovaciones desarrollaban un modelo de patrón aleatorio en las primeras etapas del proceso; para evolucionar después hacia un modelo determinista de fases ordenadas en el tiempo en las etapas finales, excluyendo cualquier compatibilidad (dentro de una misma fase del proceso de innovación) entre los patrones aleatorio y sistemático determinista.

3. LA INNOVACIÓN COMO PRODUCTO DE UN SISTEMA DINÁMICO CAÓTICO

Trabajamos con la hipótesis de que el potencial innovador de un sistema (tal como una región económica o un país) es producto de un sistema caótico determinista por el que tal sistema debería poderse definir y eventualmente modelizar.

Aunque convencionalmente *caos* se asocia con la primera acepción del término en el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (estado amorfo e indefinido que se supone anterior a la ordenación del cosmos) o la segunda (confusión, desorden), el mismo Diccionario ha introducido una tercera acepción que, en el dominio de la física y de las matemáticas, es la que corresponde al caos determinista, entendido como el «comportamiento aparentemente errático e impredecible de algunos sistemas dinámicos, aunque su formulación matemática sea en principio determinista».

Siguiendo a Alvarellos *et al.* (2004) en el análisis de la definición anterior encontramos, en primer lugar, que el comportamiento determinista caótico es propio de los sistemas dinámicos y, en este sentido, todos los sistemas caóticos son dinámicos; pero no todos los sistemas dinámicos son caóticos (cuadro nº 2).

Cuadro nº 2. TIPOLOGÍA DE LOS SISTEMAS DINÁMICOS

	-	Estabilidad	+
+ Predecibilidad	Caóticos puros	Caóticos deterministas periódicos	
	Aleatorios puros	Caóticos deterministas aperiódicos	

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, los sistemas caóticos son aparentemente erráticos e impredecibles; lo que no significa que sólo puedan analizarse de una forma estadística. En efecto, como veremos al definir la tipología de los sistemas dinámicos del cuadro nº 2, apenas los sistemas aleatorios puros gozan de imprevisibilidad estadística absoluta. Por el contrario, encontraremos sistemas caóticos puros, caracterizados por la reiteración errática (pero determinada) de una estructura o construcción geométrica y sistemas caóticos deterministas que, dependiendo del periodo en el que sus trayectorias sean recurrentes (periodicidad cierta o infinita) los clasificaremos, respectivamente, como caóticos deterministas periódicos o aperiódicos.

En la misma línea, Alvarellos *et al.* (2004), entienden por caos «el comportamiento dinámico aperiódico que aparece bajo condiciones totalmente deterministas y que presenta gran sensibilidad a las condiciones iniciales». Si la definición anterior alude a la naturaleza no lineal del caos, los fenómenos caóticos asociados a los sistemas sociales, los entenderemos funcionalmente en el sentido propuesto por Alfonso (1999) como aquellas capacidades que poseen estos sistemas para absorber los choques tecnológicos, acomodándolos al sistema económico.

En sentido amplio, lo relevante y común a todos los sistemas caóticos es que la variable *tiempo* es siempre independiente (exógena) y que todos ellos muestran dependencia sensible a las condiciones iniciales. Ésta última característica expresa la propiedad del sistema por la que pequeñas diferencias en el *input* dan lugar a diferencias muy grandes en el *output*. Como señala Gleik (1998) esta peculiaridad llamó

poderosamente la atención de los científicos pioneros que investigaron estos sistemas: «quienes estudiaron los sistemas caóticos descubrieron que su comportamiento desordenado actuaba como proceso creativo. Ello generaba complejidad⁵. Se trataba de modelos maravillosamente organizados que unas veces eran estables y otras no, en unos casos finitos y en otros infinitos; pero que siempre mostraban la fascinación de las cosas vivas». Así, la ciencia del caos dio paso a definir su propio lenguaje, algunos de cuyos términos más conocidos se recogen en el cuadro nº 3.

Cuadro nº 3. ALGUNOS TÉRMINOS FUNDAMENTALES PARA CARACTERIZAR LOS SISTEMAS DINÁMICOS

Sistema dinámico: es todo sistema en el que las ecuaciones que lo representan integran como variables al tiempo o una función de él. Pueden ser: aleatorios puros, caóticos puros, caóticos periódicos o caóticos aperiódicos.

Sistema dinámico predecible (predecibilidad del sistema): es aquél cuya evolución no está sujeta a la aleatoriedad estadística absoluta.

Ecuaciones y sistema de ecuaciones de evolución: son las que caracterizan un sistema dinámico. Este sistema de ecuaciones puede ser uni o pluriecuacional.

Grados de libertad del sistema: es el número de variables independientes (exógenas) que posee.

Espacio de fase: es el que resulta de representar gráficamente las soluciones del sistema de ecuaciones de evolución de un sistema dinámico.

Estado estacionario: es aquél en el que las variables que caracterizan el sistema no varían con el tiempo.

Solución estable: es aquélla cuya distancia infinitesimal a cualquier otra tiene periodo infinito.

Sistema dinámico estable: es aquél en el que el sistema de ecuaciones que lo define presenta soluciones estables.

Solución inestable: es aquélla para la que existe al menos una solución del sistema que no cumple la condición de estabilidad, haciendo inestable al sistema de referencia.

Dominio de atracción y atractor: son regiones o puntos del espacio, respectivamente, hacia los que convergen las trayectorias representativas de la evolución temporal de un sistema y en torno a las que permanecen o se estabilizan sus soluciones. Las soluciones del sistema correspondientes a los dominios de atracción convergen asintóticamente a soluciones estables del sistema.

Órbita: es el lugar geométrico de las soluciones de un sistema dinámico correspondientes a un intervalo finito de tiempo.

Punto fijo: es el punto de convergencia único de una órbita. Una propiedad importante de este punto es que pertenece al estado estacionario del sistema.

Bifurcaciones y puntos de bifurcación: son aquéllos a partir de los cuales se produce un cambio sustancial en el comportamiento de un sistema dinámico. Por ejemplo, dejando de tener una solución estable o pasando a tenerla.

Estructura fractal: es aquélla cuya dimensión no es un número entero.

Fractal: es un objeto semigeométrico cuya estructura básica, fragmentada o irregular se repite a diferentes escalas. El término fue propuesto por el matemático Mandelbrot en 1975 y deriva del latín fractus, que significa quebrado o fracturado. Muchas estructuras naturales son de este tipo.

Autosimilaridad: propiedad característica de las estructuras fractales por la que muestran recurrencia estadística con los cambios de escala.

Fuente: Elaboración propia con aportaciones de Alvarellos et al. (2004) y Gleik (1998).

⁵ Entendida como sinónimo de diversidad e interacción.

La variable dependiente (endógena) en los sistemas dinámicos es el *output* del sistema, que se caracterizará mediante una o varias ecuaciones de evolución, siendo la naturaleza de la solución del sistema de ecuaciones la que nos permita clasificar estos sistemas en alguna de las cuatro categorías del cuadro nº 2. La primera es la de los sistemas aleatorios puros a la que se refieren Quinn y Taleb. En ellos, las soluciones del sistema podrían obtenerse a partir de una tabla de números aleatorios con cierta probabilidad. Estos sistemas coinciden con los que Pulido denomina estocásticos.

La segunda categoría de sistemas dinámicos es la de caóticos puros, que reúne a aquéllos en los que el sistema de ecuaciones no tiene soluciones estables por lo que dejan de ser predecibles o lo son parcialmente. A este grupo pertenecen el conjunto de sistemas dinámicos que evolucionan como estructuras fractales⁶. En algún caso pueden llegar a confundirse con los del primer grupo de aleatorios puros (Alvarellos *et al.* 2004) y, en otros, la estabilidad de las soluciones podría ser temporal; con lo que tales sistemas caóticos puros participarían durante ese período de las características de la tercera categoría que se describe seguidamente.

Esta tercera categoría de sistemas dinámicos es la que denominamos caóticos deterministas aperiódicos. La idea de determinismo se refiere a que las ecuaciones de evolución que caracterizan al sistema pueden presentar soluciones estables en algún momento, lo que les hace predecibles (Blazsek y Escribano 2010). Por su parte, el atributo de aperiodicidad está relacionado con la falta de recurrencia de cada posible solución, de forma que el *output* podría mostrarse en forma de oscilaciones irregulares que, por no repetirse en el tiempo, tienen período infinito. Conocido el comportamiento de uno de estos sistemas, podría identificarse en él la aparición de fenómenos que en la literatura se han descrito como propios de los sistemas dinámicos: estados estacionarios, atractores, órbitas, bifurcaciones y puntos fijos (Gleik, 1998; Alvarellos *et al.* 2004) que pueden presentarse con mayor o menor estabilidad vinculados a dominios espacio-temporales de atracción.

Finalmente, la cuarta categoría de sistemas dinámicos es la de caóticos deterministas periódicos en los que, a diferencia de los aperiódicos, su sistema de ecuaciones tiene soluciones estables y recurrentes o periódicas, siendo igualmente predecibles (Maravall, 1966, 270-275).

A partir de la conceptualización de la innovación como producto de un sistema dinámico caótico, constituye una importante cuestión práctica saber si, mediante una serie temporal definitoria del *output* del sistema, es posible caracterizarlo conforme a alguna de las categorías descritas y relacionar su comportamiento con el nivel de innovación alcanzado en él.

⁶ Tales como las de Weierstrass, el triángulo de Sierpinsky, los conjuntos de Julia y Mandelbrot y el fractal de Lyapunov, por citar algunos de los más conocidos y estudiados.

4. MODELIZACIÓN DETERMINISTA DEL NIVEL EUROPEO DE DESARROLLO PARA EL SISTEMA EU-27 ENTRE 1990-2010

Con el fin de contrastar nuestra hipótesis de que la innovación en Europa es producto de un fenómeno sometido a las leyes del caos determinista:

1. Tomamos como sistema a investigar el que configura la Unión Europea (EU-27) fijando como variable de estado la posición ordinal que cada uno de los países miembros ha registrado en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entre 1990 y 2010. Tal posición consideramos que es *output* de un sistema definido por 27 series temporales que consideramos independientes entre sí⁷.
2. Aceptamos con un alto grado de confirmación inductiva el hecho acreditado en la literatura económica del crecimiento (Kalecki, 1956), la correlación positiva entre el nivel de desarrollo y el potencial innovador de las economías; tanto desde el lado de la oferta (una economía desarrollada innova más) como desde el de la demanda (a mayor nivel de desarrollo el consumo de productos nuevos o mejorados aumenta).
3. De entre las posibilidades que ofrece la tipología de los sistemas dinámicos, demostraremos que la innovación en EU-27 es producto de un sistema determinista aperiódico (cada una de las 27 series que lo definen es aperiódica), predecible (las ecuaciones de evolución del sistema tienen soluciones estables) y que tiene dependencia sensible a las condiciones iniciales. Si dichas condiciones son de naturaleza estructural y vienen determinadas por las posiciones sucesivas que ocupa cada país en el *ranking* IDH-PNUD, deben pues poder explicar el perfil innovador actual de cada economía y que, para esta investigación, establecemos por la posición que cada país obtiene en el IUS de 2010, tomándolo como indicador del nivel de innovación alcanzado por cada una de las economías de EU-27.

4.1. Un modelo y dos funciones

En el caso investigado, la naturaleza de los datos (IDH es una variable continua y el IUS-2010 lo es discreta) no nos ha permitido establecer una relación funcional directa entre ambas del tipo: $IUS_i-2010 = \phi_i (IDH_i)$, que relacionara funcionalmente cómo el IDH (ordinal comparativo de desarrollo de la economía i) determina el nivel de innovación IUS_i en 2010 como líder, seguidor, moderado o modesto. Si bien este hecho constituye una limitación en los resultados de nuestro estudio, no resta generalidad a la propuesta de considerar la innovación como resultado de la evolución de un sistema dinámico determinista aperiódico del cuadro nº 2. Expresado de forma sintética y para cada país y año, consideramos el sistema de dos ecuaciones:

⁷ Este supuesto excluye la existencia de externalidades de red que, en cualquier caso, sabemos que existen. Tal simplificación se considera admisible: 1) al nivel de modelización teórica y 2) por no disponer en la fuente de datos con información de sólida y general aceptación que nos permitiera contrastar su aportación al fenómeno investigado.

$$IDH_{ti} = a + b * \ln(t)$$

IUST_i = ϕ_i (IDH_{ti}), donde:

«i» se refiere a cada economía o país, «t» es la variable tiempo como regresor de IDH, expresada en años, con T(1990) = 1 en esta investigación, y «a» y «b» son parámetros estimados que, respectivamente, expresan la dependencia de las condiciones iniciales de cada economía y la incidencia de su evolución dinámica sobre el nivel comparativo de crecimiento, que se traduciría en innovación de acuerdo con la función ϕ_i , propia de cada economía o país. Dicha función ϕ_i sabemos que existe; pero no podemos determinarla todavía, al no disponer de una serie temporal del IUS con suficientes términos.

Cuadro nº 4. INDICADORES QUE INTEGRAN LOS OCHO COMPONENTES QUE CONFIGURAN EL INNOVATION UNION SCOREBOARD INDICATORS (IUS) EN 2010

I. Recursos humanos: 1) nuevos graduados de 3er ciclo (doctorado) entre 25 y 34 años, 2) porcentaje de la población que ha completado la educación universitaria entre 30 y 34 años y 3) porcentaje de jóvenes (20-24 años) que han finalizado el nivel superior de la educación secundaria.

II. Apertura, excelencia y atractivo de los sistemas de innovación: 1) publicaciones científicas internacionales por millón de habitantes, 2) número de publicaciones científicas entre el 10% de las publicaciones mundiales más citadas y 3) porcentaje de estudiantes de doctorado fuera de la EU, sobre el total de doctorandos.

III. Financiación y apoyo a la innovación: 1) porcentaje del gasto público en I+D con respecto al PIB y 2) volumen de capital riesgo (primeras etapas, expansión y reemplazamiento) como porcentaje del PIB.

IV. Inversión empresarial: 1) gastos empresariales en I+D con respecto al PIB y 2) gastos empresariales en no I+D con relación a la cifra de ventas.

V. Creación de empresas: 1) porcentaje de pyme innovadoras sobre el total, 2) porcentaje de pyme sobre el total involucradas en proyectos colaborativos con otras empresas y 3) copublicaciones públicas y privadas por millón de habitantes.

VI. Activos intelectuales: 1) número de patentes solicitadas por cada 1.000 millones de euros de PIB, 2) número de patentes solicitadas por cada 1.000 millones de euros de PIB referidas a la mitigación del cambio climático y en el ámbito de la salud, 3) número de marcas comerciales de ámbito comunitario por cada 1.000 millones de euros de PIB y 4) número de diseños con implantación comunitaria por cada 1.000 millones de euros de PIB.

VII. Capacidad innovadora: 1) porcentaje de pyme que han introducido productos o procesos sobre el total de pyme, 2) porcentaje de pyme que han introducido innovaciones en organización o marketing sobre el total de pyme y 3) número de empresas innovadoras de alto crecimiento.

VIII. Impactos económicos de la innovación: 1) porcentaje de empleados en actividades intensivas en conocimiento en la industria y los servicios sobre el total de empleados, 2) porcentaje de exportaciones sobre el total correspondiente a productos de media y alta tecnología, 3) porcentaje de exportaciones sobre el total correspondiente a servicios intensivos en conocimiento, 4) porcentaje sobre las ventas totales que suponen las ventas en nuevos mercados de las empresas innovadoras y 5) porcentaje de los ingresos sobre el PIB que suponen las ventas y cesiones de licencias y patentes.

Fuente: Innometrics (2011) pp. 7 y 8, con indicadores referidos al periodo 2003-2009.

Cuadro nº 5. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO 1990-2010 DEL PNUD. POSICIÓN DE LOS PAÍSES EU-27

País	2010	2009	2008	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990
Alemania	10	22	22	21	20	19	18	17	17	14	14	19	19	18	15	11	12	12	14	12
Austria	25	14	15	14	17	14	16	15	16	16	16	13	12	13	14	12	15	15	17	18
Bélgica	18	17	17	13	9	6	6	4	5	7	5	12	13	12	12	13	16	16	16	15
Bulgaria	58	61	53	54	55	56	57	62	57	60	63	67	69	62	65	48	40	35	33	27
Chequia	28	36	32	30	31	32	32	33	33	34	36	39	39	37	38	27	26	27	27	25
Chipre	35	32	28	29	30	25	26	25	22	26	23	24	23	23	26	27	25	26	22	
Dinamarca	19	16	14	15	14	17	11	14	15	15	18	18	17	16	15	13	13	12	9	
Eslovaquia (SK)	31	42	42	42	42	42	39	36	35	40	42	42	41	40	27	26	27	27	25	
Estonia (SI)	29	29	27	27	26	27	29	29	29	29	33	37	35	37	37	37	37	34	34	
España	20	15	13	19	21	20	19	21	21	21	11	11	10	9	23	23	23	20	16	
Estonia (EE)	34	40	44	40	38	36	41	42	44	46	54	77	71	68	40	29	34	33	31	26
Finlandia	16	12	11	11	13	13	14	10	10	11	13	6	8	6	5	16	14	13	11	
Francia	14	8	10	16	16	17	12	13	12	11	2	2	7	8	6	8	8	10	8	
Grecia	22	25	24	24	24	24	24	23	25	27	20	20	21	22	25	25	26	24	22	
Países Bajos	7	6	9	10	12	5	5	8	8	8	7	6	4	4	9	9	9	8	4	
Hungría	36	43	36	35	35	38	38	35	36	43	47	47	48	46	50	31	28	28	30	
Irlanda	5	5	5	4	8	10	12	18	18	20	17	17	19	19	21	21	22	23	17	
Italia	23	18	20	17	18	21	21	20	19	19	21	21	20	20	20	22	22	21	18	
Letonia (LV)	48	48	45	45	48	50	50	53	50	63	74	55	55	48	30	35	33	31	26	
Lituania (LT)	44	46	43	41	39	41	45	49	47	52	79	79	76	81	71	28	29	33	31	
Luxemburgo	24	11	18	12	4	15	15	16	12	17	17	26	27	27	27	17	18	19	12	
Malta	33	38	34	32	31	33	30	27	27	32	27	34	28	34	41	39	38	29	36	
Polonia	41	41	37	37	36	37	35	37	38	44	44	52	58	56	51	49	48	32	41	
Portugal	40	34	29	28	27	26	23	28	28	28	33	31	35	36	42	41	39	36	36	
Reino Unido	26	21	16	18	15	12	13	13	14	10	10	14	15	16	18	10	10	11	10	
Rumanía	50	63	60	60	64	69	72	63	58	64	68	74	78	74	98	72	77	60	58	41
Suecia (SE)	9	7	6	5	6	2	3	2	4	6	6	10	10	9	10	4	5	5	4	

Fuente: PNUD. Informes sobre desarrollo humano 1990-2010.

4.2. Especificación de las condiciones iniciales

De acuerdo con su definición (PNUD 2010) el IDH constituye un indicador sintético del nivel de desarrollo económico y social de los países que, por su configuración, permite establecer con verosimilitud la hipótesis de correlación positiva entre las posiciones favorables (altas) de los países en el *ranking* y su potencial innovador (cuadro nº 5). Esta hipótesis parece suficientemente contrastada, tanto por la teoría del crecimiento, como por el conocimiento que disponemos sobre la dinámica de la innovación: son las economías de mayor desarrollo relativo las que reúnen las condiciones (*milieu*) propicias para innovar y, en ellas, es posible identificar también los vectores (*drivers*) que propician el fenómeno innovador (OCDE 2011).

En efecto, los componentes del IDH-PNUD (vida larga y saludable de las personas, duración del período educativo y nivel de vida digno asociado al PIB *per capita*), se correlacionan con la capacidad de demanda de bienes y servicios, el capital humano acumulado y el poder de compra; factores que aparecen en la literatura como los determinantes de la producción y el consumo de bienes y servicios innovadores.

4.3. Estudio de la aperiodicidad

La existencia de periodicidad en series temporales se plantea para saber si la serie obedece a alguna ley o, por el contrario, es un mero producto del azar (Alvarellos *et al.*, 2004). El análisis descriptivo inicial de las series del IDH-PNUD (1990-2010) para EU-27 nos indica una amplia variabilidad entre las posiciones alcanzadas por los países y su falta de recurrencia (cuadro nº 6) lo que, como hipótesis, nos permitiría asegurar la aperiodicidad del sistema considerado.

No obstante, por la naturaleza del IDH-PNUD y sus componentes, la serie reúne la condición de autoregresividad y le es aplicable el método clásico de estudio de series cronológicas, por lo que cabe analizar la existencia de una tendencia o patrón de comportamiento a largo plazo y ciclo o evolución a medio plazo (cuadro nº 7), estacionalidad periódica (cuadros nº 8 y 9), predecibilidad (cuadros nº 10, 11, 12 y 13) y la presencia de un componente de irregularidad o aleatoriedad por el que la serie no obedecería a patrón alguno de comportamiento.

Para realizar los análisis anteriores, esta investigación sigue el procedimiento metodológico de Alcaide-Arenales (1991), con el significado que estos autores señalan para cada fase (análisis de la tendencia, existencia de ciclo, estacionalidad y presencia de componente aleatorio), aplicado a los ajustes lineal, logarítmico y cuadrático.

A priori, nuestra hipótesis básica de trabajo (la innovación como resultado de la evolución de un sistema determinista aperiódico), no tiene capacidad para establecer un modelo particular de ajuste en la evolución del IDH, por lo que se han ensayado los tres citados. El primero de ellos, el lineal, por aplicación del principio científico de parsimonia; en virtud del cual, si el modelo más elemental explica el fenómeno investigado, debe aceptarse. Verificadas las limitaciones del modelo lineal, se han ensayado dos modelos

curvilíneos (logarítmico y cuadrático) que, mostrando una capacidad de ajuste coherente con la teoría que soporta nuestra investigación, su nivel de significación era mayor.

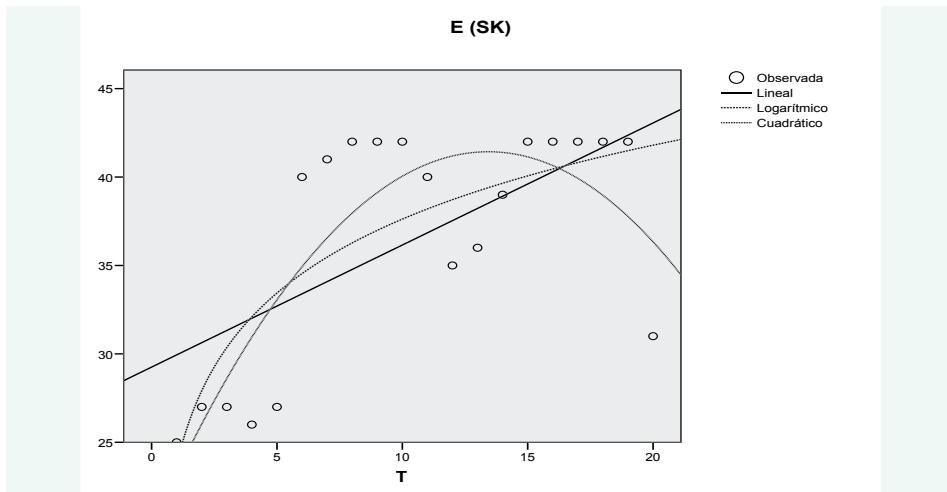
Cuadro nº 6. POSICIONES EN EL ÍNDICE IDH. ANÁLISIS DESCRIPTIVO EU-27 (1990-2010)

País	Media	Sigma	CV (%)	Rango
Alemania	16,3	3,8	23,1	12
Austria	15,4	2,8	18,2	13
Bélgica	11,6	4,6	40,1	14
Bulgaria	54,1	11,7	21,7	42
Chequia	32,1	4,5	13,9	14
Chipre	26,3	3,4	12,9	13
Dinamarca	14,8	2,5	16,6	10
Eslovaquia (SK)	36,5	6,6	18,2	17
Eslovenia (SI)	32,0	4,2	13,1	11
España	17,9	4,7	26,2	12
Estonia (EE)	43,4	13,9	32,1	28
Finlandia	11,4	3,2	27,8	11
Francia	10,2	4,4	42,9	15
Grecia	23,6	1,9	8,0	7
Países Bajos	7,3	2,2	29,8	8
Hungría	37,9	7,2	18,9	20
Irlanda	15,0	6,4	43,0	19
Italia	19,8	2,0	10,4	9
Letonia (LV)	47,1	11,6	24,7	44
Lituania (LT)	49,0	18,2	37,2	55
Luxemburgo	17,7	6,2	34,9	23
Malta	32,9	4,0	12,1	14
Polonia	45,6	14,3	31,4	26
Portugal	32,4	5,5	17,1	19
Reino Unido	14,1	4,3	30,3	16
Rumanía	66,2	11,8	17,8	57
Suecia (SE)	5,8	2,7	46,8	8

Fuente: PNUD. Informes sobre desarrollo humano 1990-2010.

El análisis de la tendencia del cuadro nº 7 señala que sólo un país (Eslovaquia) muestra un ajuste significativo a los modelos lineal, logarítmico y cuadrático (gráfico nº 1), siendo mayor el número de países (Austria, España, Finlandia, Grecia, Holanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta y Suecia) en los que el ajuste no es significativo. Si analizamos el ajuste a cada uno de los tres modelos, los resultados tampoco son concluyentes pues, de 27 países, diez se ajustan al modelo logarítmico, siete al cuadrático y siete al modelo lineal, al nivel del 1%.

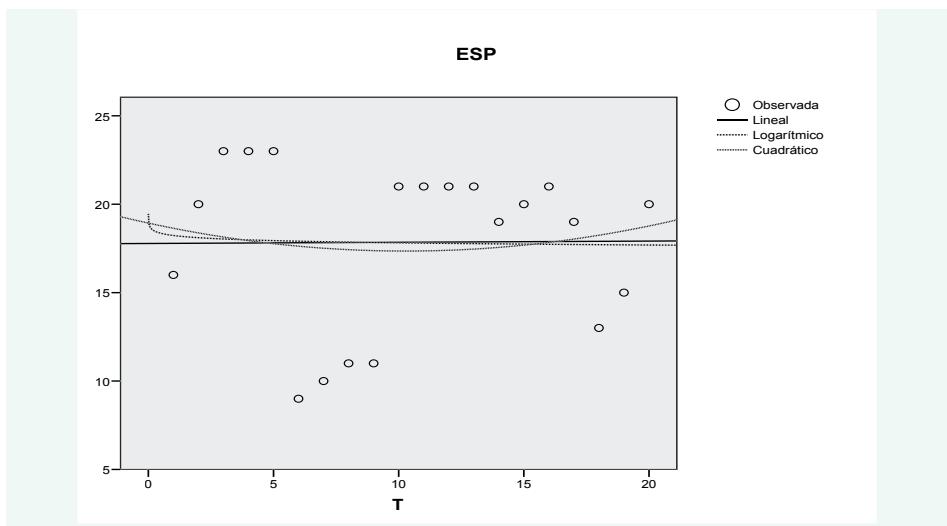
Gráfico nº 1. ESLOVAQUIA. AJUSTE DE LA POSICIÓN EN EL IDH (1990-2010)



Fuente: Elaboración propia.

Para cada economía de EU-27, los tres modelos contrastados toman como variables relevantes la posición en el *ranking* IDH-PNUD como variable de estado o dependiente, y el tiempo como variable independiente, haciendo de T (1990)=1, origen de tiempos.

Gráfico nº 2. ESPAÑA. AJUSTE DE LA POSICIÓN EN EL IDH (1990-2010)



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro nº 7. ANÁLISIS DE LA TENDENCIA. POSICIÓN DE LOS PAÍSES EU-27 EN EL IDH (1990-2010). MODELOS Y SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA

País	RLS	R Log	R Cuad
Alemania	**	**	NO
Austria	NO	NO	NO
Bélgica	NO	NO	**
Bulgaria	NO	**	**
Chequia	NO	NO	**
Chipre	**	NO	NO
Dinamarca	NO	**	NO
Eslovaquia (SK)	**	**	**
Eslovenia (SI)	**	**	NO
España	NO	NO	NO
Estonia (EE)	NO	NO	*
Finlandia	NO	NO	NO
Francia	**	NO	NO
Grecia	NO	NO	NO
Países Bajos	NO	NO	NO
Hungría	NO	NO	**
Irlanda	**	**	NO
Italia	NO	NO	NO
Letonia (LV)	*	**	**
Lituania (LT)	NO	NO	NO
Luxemburgo	NO	NO	NO
Malta	NO	NO	NO
Polonia	NO	**	NO
Portugal	NO	**	**
Reino Unido	**	**	NO
Rumanía	NO	NO	*
Suecia (SE)	NO	NO	NO

Ajustes: regresión lineal simple (RLS), regresión logarítmica (RLog), regresión cuadrática (R Cuad): (*) significación estadística al nivel del 5%, (**) significación estadística al nivel del 1%, (NO) ajuste no significativo estadísticamente.

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD. Índice de desarrollo humano (1990-2010).

Dos de los casos extremos en la determinación del espacio de fase, se ponen de relieve en los gráficos nº 1 y 2. En el caso de Eslovaquia (gráfico nº 1) la menor dispersión de las posiciones del IDH entre 1990-2010 permite un mejor ajuste de los modelos. Por el contrario, en caso español (gráfico nº 2), la dispersión de los valores del IDH es mayor, no resultando significativo el ajuste a ninguna de las tres funcio-

nes investigadas. En ninguno de los 81 ajustes investigados (27 países, 3 modelos) el resultado ha sido la aparición de lugares geométricos recurrentes; tales como órbitas o puntos fijos, característicos de algunos sistemas dinámicos.

Cuadro nº 8. ANÁLISIS DE ESTACIONALIDAD NÚMEROS ÍNDICES IDH 2010-1990

276

Media	CE	MC	Índice
27,59	-0,4712	27,12	100,38
27,78	-0,4464	27,33	101,15
26,30	-0,4216	25,87	95,76
25,89	-0,3968	25,49	94,35
25,89	-0,372	25,52	94,44
26,26	-0,3472	25,91	95,90
26,41	-0,3224	26,09	96,54
26,56	-0,2976	26,26	97,18
26,15	-0,2728	25,88	95,76
27,81	-0,248	27,57	102,02
30,67	-0,2232	30,44	112,67
31,41	-0,1984	31,21	115,50
31,81	-0,1736	31,64	117,10
31,19	-0,1488	31,04	114,86
30,74	-0,124	30,62	113,31
25,59	-0,0992	25,49	94,35
25,85	-0,0744	25,78	95,40
24,44	-0,0496	24,39	90,28
23,74	-0,0248	23,72	87,77
23,04	0	23,04	85,26
27,26	-0,2356	27,02	100,00

(CE) Corrección por estacionalidad, (MC) Media corregida, (Índice) Número índice de variación estacional.

Fuente: Elaboración propia.

La corrección por estacionalidad para cada año entre 1990 y 2010 es la que señala el cuadro nº 8. Dicha corrección permite calcular el número índice de variación estacional que, aplicado a la serie original de cada país en 2010, da como resultado la inviabilidad de las posiciones alcanzadas en ese año, según se muestra en el cuadro nº 9. Al coincidir las posiciones iniciales de 2010 en el *ranking* IDH-PNUD con las finales

corregidas de estacionalidad (cuadro nº 9) se infiere que, entre 1990 y 2010, éstas no se han visto afectadas por movimientos cíclicos, lo que nos indica también la ausencia de recurrencia en el comportamiento del IDH durante el periodo investigado y, consecuentemente, confirma su aperiodicidad.

Cuadro nº 9. ESTACIONALIDAD. IDH 2010. CORRECCIÓN DE LA POSICIÓN RELATIVA EN EL RANKING POR ESTACIONALIDAD

País	IN	CE	VA
Alemania	10	10	0
Austria	25	25	0
Bélgica	18	18	0
Bulgaria	58	58	0
Chequia	28	28	0
Chipre	35	35	0
Dinamarca	19	19	0
Eslovaquia (SK)	31	31	0
Eslovenia (SI)	29	29	0
España	20	20	0
Estonia (EE)	34	34	0
Finlandia	16	16	0
Francia	14	14	0
Grecia	22	22	0
Países Bajos	1	1	0
Hungría	36	36	0
Irlanda	5	5	0
Italia	23	23	0
Letonia (LV)	48	48	0
Lituania (LT)	44	44	0
Luxemburgo	24	24	0
Malta	33	33	0
Polonia	41	41	0
Portugal	40	40	0
Reino Unido	26	26	0
Rumanía	50	50	0
Suecia (SE)	9	9	0

(IN) Posición en 2010, (CE) Posición en 2010 corregida por estacionalidad, (VA) Variación en la posición inicial de 2010.

Fuente: Elaboración propia.

4.4. Predecibilidad y dependencia sensible de las condiciones iniciales

Los resultados obtenidos por el análisis tendencial sólo nos facultarían para utilizar las tres ecuaciones de evolución en el caso de Eslovaquia, país para el que el ajuste de los tres modelos es significativo. Por otra parte, la ausencia de periodicidad y ciclo, concluiría con la existencia de un elevado componente aleatorio en el comportamiento del sistema EU-27, de acuerdo con los parámetros tradicionales del análisis de series temporales.

Sin embargo, y para explorar las posibilidades que ofrece la teoría del caos determinista en relación con el caso estudiado, realizaremos el análisis de predecibilidad y dependencia sensible para los países y modelos que han registrado ajustes significativos al nivel del 1%.

Siete países (Alemania, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Francia, Irlanda y Reino Unido) se ajustaron al modelo lineal y siete al modelo cuadrático (Bélgica, Bulgaria, Chequia, Eslovaquia, Hungría, Letonia y Portugal), siendo diez los que se ajustaron al modelo logarítmico: Alemania, Bulgaria, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Irlanda, Letonia, Polonia, Portugal y Reino Unido, como se muestra a continuación:

Cuadro nº 10. PREDECIBILIDAD. AJUSTE DEL MODELO LOGARÍTMICO

ALEMANIA	Coeficientes no estandarizados		Beta	t	Sig.
	B	Error típico			
ln(T)	2,725	,885	,587	3,078	,006
(Constante)	10,532	2,001		5,264	,000
BULGARIA	Coeficientes no estandarizados		Beta	t	Sig.
	B	Error típico			
ln(T)	10,773	2,261	,747	4,764	,000
(Constante)	31,296	5,111		6,123	,000
DINAMARCA	Coeficientes no estandarizados		Beta	t	Sig.
	B	Error típico			
ln(T)	1,712	,589	,565	2,907	,009
(Constante)	11,175	1,331		8,393	,000
ESLOVAQUIA	Coeficientes no estandarizados		Beta	t	Sig.
	B	Error típico			
ln(T)	6,030	1,302	,737	4,632	,000
(Constante)	23,737	2,942		8,068	,000

ESLOVENIA	Coeficientes no estandarizados		Beta	t	Sig.
	B	Error típico			
ln(T)	-3,561	,877	-,691	-4,059	,001
(Constante)	39,487	1,983		19,915	,000
IRLANDA	Coeficientes no estandarizados		Beta	t	Sig.
	B	Error típico			
ln(T)	-5,550	1,328	-,702	-4,179	,001
(Constante)	26,698	3,002		8,895	,000
LETONIA	Coeficientes no estandarizados		Beta	t	Sig.
	B	Error típico			
ln(T)	9,049	2,620	,631	3,454	,003
(Constante)	27,945	5,921		4,720	,000
POLONIA	Coeficientes no estandarizados		Beta	t	Sig.
	B	Error típico			
ln(T)	-11,352	3,184	-,643	-3,566	,002
(Constante)	69,630	7,196		9,677	,000
PORTUGAL	Coeficientes no estandarizados		Beta	t	Sig.
	B	Error típico			
ln(T)	-3,808	1,335	-,558	-2,852	,011
(Constante)	40,461	3,018		13,406	,000
REINO UNIDO	Coeficientes no estandarizados		Beta	t	Sig.
	B	Error típico			
ln(T)	2,986	1,018	,569	2,934	,009
(Constante)	7,779	2,300		3,383	,003

Fuente: Elaboración propia.

Análisis de predecibilidad

Si el sistema EU-27 es predecible⁸, las ecuaciones de evolución (ajuste) deberían poder confirmar la posición de los países en el ranking IDH-PNUD para T=1 (1990), T=10 (2000) y T=20 (2010). Los resultados para cada función de ajuste se resumen a continuación, señalándose sombreadas las posiciones reales (las publicadas del IDH) sobre las estimadas.

⁸ Esto es, no es aleatorio puro. Vid. Apartado 3 *ut supra*.

Cuadro nº 11. PREDECIBILIDAD. MODELO LOGARÍTMICO. POSICIÓN DE LOS PAÍSES EN EL INFORME DE DESARROLLO HUMANO IDH-PNUD

País	2010	T=20	2000	T=10	1990	T=1
Alem	10	19	14	17	12	11
Bulg	58	64	60	56	27	31
Din	19	16	15	15	9	11
SK	31	42	40	38	25	24
SI	29	29	29	31	34	39
Irl	5	10	18	14	17	27
Let	48	55	63	49	26	28
Pol	41	36	44	43	98	70
Port	40	29	28	32	36	40
UK	26	17	10	15	10	8

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro nº 12. PREDECIBILIDAD. MODELO CUADRÁTICO. POSICIÓN DE LOS PAÍSES EN EL INFORME DE DESARROLLO HUMANO IDH-PNUD

País	2010	T=20	2000	T=10	1990	T=1
Bel	18	17	7	8	15	20
Bul	58	50	60	62	27	30
Cheq	28	28	34	35	25	25
SK	31	36	40	40	25	23
Hun	36	33	43	42	30	28
Let	48	40	63	55	26	24
Port	40	33	28	29	36	42

Fuente: Elaboración propia.

Globalmente considerado, el modelo logarítmico del cuadro nº 11 aparece como el más consistente para predecir la evolución del sistema EU-27, en la medida en que es capaz de explicar la posición alcanzada para 1990, 2000 y 2010 por un mayor número de países.

Cuadro nº 13. PREDECIBILIDAD. MODELO LINEAL. POSICIÓN DE LOS PAÍSES EN EL INFORME DE DESARROLLO HUMANO IDH-PNUD

País	2010	T=20	2000	T=10	1990	T=1
Ale	10	67	14	38	12	11
Chip	35	30	22	26	22	22
SK	31	43	40	36	25	30
SI	29	26	29	32	34	38
Fran	14	14	12	10	8	6
Irl	5	6	18	15	17	24
UK	26	19	10	14	10	10

Fuente: Elaboración propia.

Análisis de dependencia sensible de las condiciones iniciales

La dependencia sensible de las condiciones iniciales fue definida por Poincaré en su célebre trabajo *Ciencia y Método* de 1903, en los términos recogidos por Alvarellos *et al.* (2004): si en el estudio de un fenómeno «una causa muy pequeña que se nos escapa determina un efecto considerable que no podemos ignorar; decimos entonces que este efecto es debido al azar». Cuando comprobamos que este fenómeno no está regido por leyes conocidas, «puede suceder que pequeñas diferencias en las condiciones iniciales, las engendren muy grandes en los fenómenos finales; un pequeño error sobre los primeros produciría un error enorme sobre los últimos. La predicción entonces se ha vuelto imposible y nos encontramos con un fenómeno fortuito».

Cuadro nº 14. DEPENDENCIA DE LAS CONDICIONES INICIALES. MODELO LOGARÍTMICO. POSICIÓN DE LOS PAÍSES EN EL INFORME DE DESARROLLO HUMANO IDH-PNUD

País	T=40	T=35	T=30	2010	T=20
Alem	21	20	20	10	19
Bulg	71	70	68	58	64
Din	17	17	17	19	16
SK	46	45	44	31	42
SI	26	27	27	29	29
Irl	6	7	8	5	10
Let	61	60	59	48	55
Pol	28	29	31	41	36
Port	26	27	28	40	29
UK	19	18	15	26	17

Fuente: Elaboración propia.

Consecuentemente deberemos simular en nuestro sistema EU-27 la situación prevista por Poincaré, proyectando en el tiempo su evolución, a partir de la situación de partida.

**Cuadro nº 15. DEPENDENCIA DE LAS CONDICIONES INICIALES.
MODELO CUADRÁTICO. POSICIÓN DE LOS PAÍSES EN
EL INFORME DE DESARROLLO HUMANO IDH-PNUD**

País	T=40	T=35	T=30	2010	T=20
Bel	109	77	51	18	17
Bul	-126	-63	-13	58	50
Cheq	-43	-18	2	28	28
SK	-42	-14	9	31	36
Hun	-65	-30	-3	36	33
Let	-147	-80	-27	48	40
Port	98	75	56	40	33

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro nº 16. DEPENDENCIA DE LAS CONDICIONES INICIALES.
MODELO LINEAL. POSICIÓN DE LOS PAÍSES EN EL INFORME
DE DESARROLLO HUMANO IDH-PNUD**

País	T=40	T=35	T=30	2010	T=20
Ale	126	111	97	10	67
Chip	38	36	34	35	30
SK	57	53	50	31	43
SI	15	17	20	29	26
Fran	22	20	18	14	14
Irl	-13	1	-4	5	6
UK	28	26	23	26	19

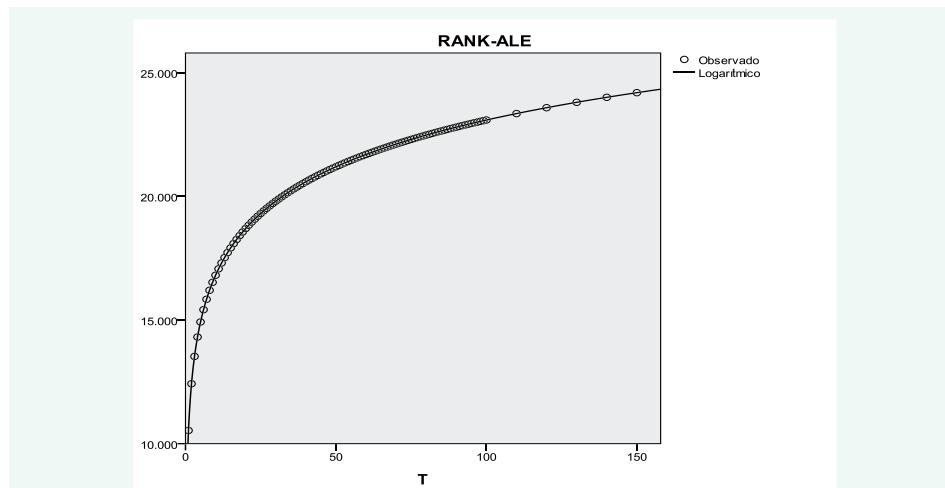
Fuente: Elaboración propia.

Como en el caso de la predecibilidad, la dependencia sensible de las condiciones iniciales también muestra mejor su evolución con arreglo al modelo logarítmico (cuadro nº 14). En el horizonte de 2030 (T=40) diez países mostraron un

buen ajuste al modelo, alcanzando una solución estable cercana a la de 2020 ($T=30$), que cabría asimilar a un nivel estacionario de desarrollo medido como posición en el IDH-PNUD.

A fin de poner de relieve en dos casos la estabilidad del estado estacionario alcanzado; entendido como dominio espacio-temporal de atracción del sistema que predice el modelo logarítmico, se han tomado Alemania y el Reino Unido con sus respectivas funciones de ajuste. En el caso de Alemania, $R = 10,53 + (2,72 * \ln(T))$ y, en el del Reino Unido, $R = 7,78 + (2,98 * \ln(T))$, donde R es la variable dependiente (posición en el ranking IDH-PNUD) y T (años) la variable independiente, siendo las respectivas funciones las resultantes de ajustar la serie IDH 1990-2010 al modelo logarítmico.

Gráfico nº 3. ALEMANIA. REGRESIÓN LOGARÍTMICA PARA EL ÍNDICE IDH-PNUD (1990-2140)

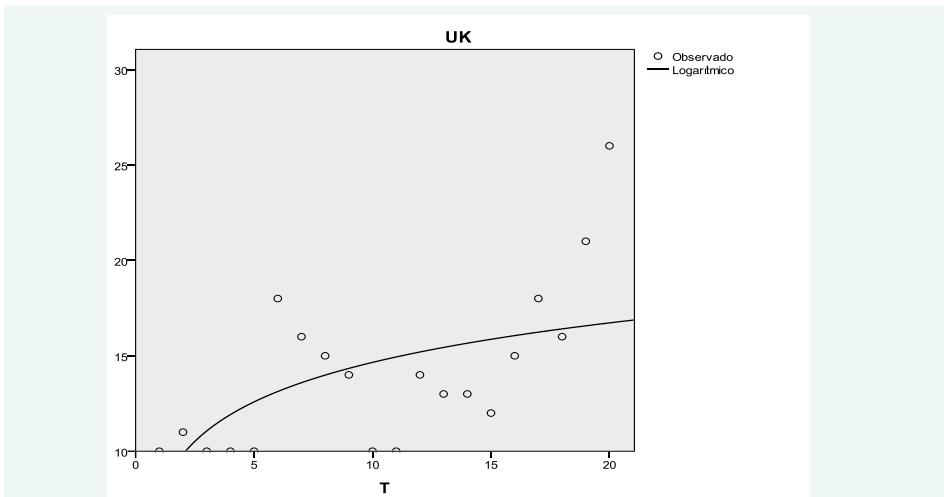


Fuente: Elaboración propia.

Para un período de 100 años con origen en 1990 ($T=0$), Alemania alcanza el estado estacionario en torno a la posición 23 del IDH que se mantiene hasta $T=140$, como muestra el gráfico nº 3.

Por su parte, en el caso del Reino Unido y para el mismo período de un siglo (con $T=0$ en 1990 y $T=100$ en 2090) el estado estacionario se alcanza para la posición 21, que se mantiene hasta $T=120$. Dada la elevada densidad de puntos, el sistema gráfico del software utilizado para confeccionar el gráfico nº 4 sólo ha podido registrar la rama de la curva hasta $T=20$, quedando confirmadas las posiciones del IDH, en cualquier caso, mediante la función matemática de ajuste.

Gráfico nº 4. REINO UNIDO. REGRESIÓN LOGARÍTMICA PARA EL ÍNDICE IDH-PNUD (1990-2140)



Fuente: Elaboración propia.

En la hipótesis de generalización del modelo anterior de comportamiento para los países del sistema de innovación EU-27, la evolución logarítmica del IDH-PNUD *ceteris paribus* vendría a señalar tres fases para las economías del sistema entre 1990 y 2030. La primera de ellas (1990-2010) sería reflejo de las circunstancias históricas de cada economía, en la segunda (2010-2020) los países de mayor desarrollo relativo comenzarían a entrar en el estado estacionario, mientras que los menos desarrollados continuarían en la fase de desarrollo cuasi lineal del modelo. Finalmente, en torno a 2030, los países europeos más desarrollados habrían alcanzado el estado estacionario, produciéndose entonces la convergencia de las economías más recientemente incorporadas a la Unión Europea.

5. LA INNOVACIÓN EN EUROPA EN EL HORIZONTE DE 2030

Si el indicador del nivel de desarrollo IDH-PNUD de las economías EU-27 es predecible, y retomando la hipótesis en virtud de la cual este nivel de desarrollo se correlaciona positivamente con la capacidad innovadora de la economía correspondiente que refleja el IUS, cabría verificar si tal situación se da en el caso investigado.

El cuadro nº 17 que figura a continuación muestra que la capacidad predictiva⁹ del modelo logarítmico de desarrollo para los 10 países en los que se ajusta al nivel del

⁹ De acuerdo con las hipótesis admitidas en el apartado 4 de este artículo.

1%, en relación con el nivel de innovación (líder, seguidor, moderado o modesto) que refleja en índice IUS-2010 (27 países), es del 37%. Si este porcentaje se calcula para los 5 países que en IUS-2010 aparecen como líderes o seguidores *de líderes* en innovación (sobre un total de 14 países), el porcentaje se mantiene prácticamente estable (36%).

Cuadro nº 17. MODELO LOGARÍTMICO. POSICIÓN INNOVADORA DE LOS PAÍSES EU-27 EN IUS-2010. EVOLUCIÓN 1990-2030 EN EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO IDH-PNUD

País	T=40	T=35	T=30	2010	T=20	T=10	1990	2030-1990	Caracterización IUS-2010
Alem	21	20	20	10	19	17	12	9	Líder
Bulg	71	70	68	58	64	56	27	44	Modesto
Din	17	17	17	19	16	15	9	8	Líder
SK	46	45	44	31	42	38	25	21	Moderado
SI	26	27	27	29	29	31	34	-8	Seguidor
Irl	6	7	8	5	10	14	17	-11	Seguidor
Let	61	60	59	48	55	49	26	35	Modesto
Pol	28	29	31	41	36	43	98	-70	Moderado
Port	26	27	28	40	29	32	36	-10	Moderado
UK	19	18	15	26	17	15	10	9	Seguidor

Fuente: Elaboración propia.

Como puede apreciarse en este mismo cuadro, el rango de posiciones entre la real alcanzada en 1990 y la estimada por el modelo para 2030 (T=40) de los países innovadores moderados y modestos, también refleja el avance que habrán de experimentar a partir de sus condiciones de partida. Este potencial de avance para los líderes europeos de innovación (Alemania y Dinamarca) y sus inmediatos seguidores (Eslovenia, Irlanda y Reino Unido) es mucho más reducido, lo que sirve para contrastar también aquí el cumplimiento de la ley de los rendimientos decrecientes aplicada al desarrollo económico.

En tres casos (Irlanda, Polonia y Portugal) la función de ajuste logarítmica manifiesta que su potencial de desarrollo sería mucho más limitado que en los restantes casos pues, ya en 2010, habrían alcanzado el estado estacionario a que da lugar su respectiva serie temporal del índice IDH-PNUD.

6. CONCLUSIONES

De forma alternativa a la explicación tradicional del fenómeno de la innovación como resultado del funcionamiento de sistemas deterministas periódicos (las oleadas periódicas de revoluciones industriales y tecnológicas), el presente estudio ha explorado las posibilidades que ofrecen para tal fin los modelos dinámicos aperiódicos, por contraposición a los sistemas aleatorios y caóticos puros, y aquéllos otros en los que no es posible conocer de forma simultánea la posición de las variables en un momento del tiempo (sistemas indeterminados).

A partir de la serie de datos 1990-2010 del Índice de Desarrollo Humano del PNUD se ha modelizado el comportamiento del nivel de desarrollo de las economías de EU-27, en la hipótesis de que tal nivel de desarrollo debería tener cierta capacidad explicativa sobre el nivel de innovación alcanzado por esas mismas economías en 2010, representado por el Índice de Innovación de la Unión (*Innovation Union Scoreboard-IUS*) correspondiente a 2010.

La modelización caótico-determinista de la serie IDH-PNUD 1990-2010 se ha contrastado a partir de sus características de aperiodicidad, predecibilidad y dependencia sensible de las condiciones iniciales. La solución estable que ha mostrado mayor bondad de ajuste (al nivel del 1%) para el 37% de las economías líderes o seguidoras de las líderes en EU-27 (Alemania, Dinamarca, Reino Unido, Irlanda y Eslovenia) ha sido el modelo logarítmico: $R = a + b * \ln(T)$, en el que la variable endógena o dependiente (R) es la posición ordinal de cada economía de EU-27 en el índice IDH-PNUD y el regresor (T) o variable exógena la variable tiempo, expresada en años. En el dominio de atracción que supone la función anterior, su ordenada en el origen (coeficiente « a ») expresa las condiciones iniciales del sistema, asimilables a las condiciones estructurales de partida de cada economía. Por su parte, la pendiente del regresor (coeficiente « b ») expresa el grado de incidencia que tiene el tiempo como variable exógena sobre la variable endógena.

El modelo utilizado ha servido para contrastar la posición innovadora del Reino Unido y Alemania en 2010, en cuanto son economías prototipo de los modelos anglosajón y continental, utilizados habitualmente como paradigmas explicativos del fenómeno innovador. Por contraposición, en el modelo continental (representado por Alemania) el valor del coeficiente « a » resulta ser un 35,3% mayor¹⁰ que su equivalente en el modelo anglosajón (representado por el Reino Unido), lo que estaría indicando la mayor importancia comparativa que tiene en el modelo continental la estructura económica de partida para generar innovación y bienestar humano. Por su parte, el valor del coeficiente « b » (representativo de la progresión temporal del índice de desarrollo del PNUD explicativa del nivel de innovación alcanzado en el

¹⁰ Alemania 10,53; Reino Unido 7,78.

IUS-2010), señalaría la mayor velocidad del modelo anglosajón sobre el continental para generar innovación y progreso humano, al ser un 9,5% mayor¹¹.

En el horizonte de 2030, la aperiodicidad del sistema europeo de desarrollo con arreglo al índice IDH-PNUD no permite asegurar que las pautas de crecimiento seguidas por las distintas economías hasta 2010 vayan a repetirse. Por el contrario, el modelo de ajuste predice la aparición de un estado estacionario para el nivel de desarrollo de las economías europeas más prósperas, cuyos efectos comenzarían a sentirse en el transcurso de la década 2030-2040.

La inelasticidad del sistema EU-27 de crecimiento-innovación ha quedado confirmada en el modelo por el amplio período de tiempo (150 años) para el que se mantiene la posición de desarrollo alcanzada por las economías innovadoras estudiadas, particularmente las de Alemania y el Reino Unido.

Una reflexión final nos lleva a plantear la aportación que la teoría y métodos del caos determinista pueden hacer a la investigación económica y financiera. En el terreno de la teoría, el estudio de los fenómenos económicos sometidos a la teoría del caos nos permite considerarla como una ampliación o profundización de la teoría de sistemas aplicada a la economía. Como hemos puesto de manifiesto en el gráfico nº 1, los sistemas dinámicos son clasificables por su estabilidad y predecibilidad y, estas dos características, con frecuencia son identificables en el estudio de las economías y sistemas financieros si se los conceptualiza como tales; tanto desde el paradigma neoclásico, como desde el keynesiano.

También, todavía en el terreno de la teoría, el estudio de las estructuras fractales que caracterizan los sistemas deterministas caóticos puros abre un campo de posibilidades para estudiar y clasificar las recurrencias y hechos estilizados que tantas veces utilizan la economía y las finanzas para modelizar los fenómenos que investigan. Por ejemplo, y a partir del concepto de autosimilaridad¹² por el que estructuras que aparecen en la naturaleza se muestran estadísticamente similares para distintas escalas, su aplicación en economía y finanzas podría ayudar a comprender mejor la conexión entre los fenómenos macro y micro o por qué fenómenos característicos de uno u otro nivel no suceden (o lo hacen más difícilmente) en el otro; en lo que aquí llamamos «autosimilaridad de ámbito o de nivel económico». Si este mismo concepto se traslada al estudio de las magnitudes económicas o a la investigación de fenómenos modelizables a partir de series temporales, en lo que denominamos «autosimilaridad económica cronológica», se podría definir quizás un marco teórico común más amplio en el que encuadrar su estudio, junto al de fenómenos abordables desde la cliometría que, acuñada por Hughes y Reiter entre 1960-70, fue puesta al día por Fogel y North veinte años después.

¹¹ Reino Unido 2,98; Alemania 2,72.

¹² Vid. Alvarellos *et al.* (2004), pp. 87-88.

Por lo que se refiere a las aportaciones de método que la teoría del caos puede hacer al estudio de los fenómenos económico-financieros, y en una primera aproximación, es evidente que su alta formalización lógica y matemática abre nuevas posibilidades en el terreno de la modelización espacio-temporal de los fenómenos investigados y para formular predicciones complementarias o alternativas a las que nos permiten los métodos estadísticos y econométricos utilizados en la actualidad. De nuevo, el cuadro nº 2, nos sirve para ilustrar ámbitos de modelización que pueden añadir, y en cualquier caso enriquecer, el alcance y profundidad de los métodos analíticos que usamos convencionalmente.

La contribución de los modelos caóticos dinámicos deterministas para explicar el comportamiento innovador en ámbitos espacio-temporales concretos, ha sido insuficientemente utilizada hasta el momento por la comunidad investigadora. Sin embargo, la disponibilidad creciente de índices sintéticos con representatividad estadística contrastada, junto con la cada vez mayor longitud de las series, permite reinterpretar el fenómeno innovador en relación con las leyes del caos determinista a partir de las posibilidades de modelización que ofrecen, como queda expuesto en este trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCAIDE, A.-ARENALES, C. (1991): *Estadística (Introducción)*. Tema 13, pp. 349-374. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- ALFONSO, J. (1999): «Desarrollo económico: marco evolutivo e institucional». *Ekonomiaz* nº 43, 232-250.
- ALVARELLOS et al (2004): *Introducción al caos*. Programa de enseñanza abierta. UNED.
- ARTHUR, B. (1994): *Increasing returns and path dependence in the economy*. Ann Arbor: University Michigan Press.
- BALLESTERO, E. (1986): *Los principios de la economía liberal. Un estudio en torno a Jean Baptiste Say*. Alianza Editorial, 110-113.
- BAS, E., GUILLÓ, M. (2011): «Prospectiva y cultura de innovación». *Ekonomiaz* nº 76, 18-37.
- BENGT-ÅKE, L. (2010): *National systems of innovation: toward a theory of innovation and interactive learning*. Anthem Press.
- BLAZSEK, S.-ESCRIBANO, A. (2010): «Knowledge spillovers in U.S. patents: a dynamic patent intensity model with secret common innovation factors». *Journal of Econometrics*. Vol. 159, nº 1, 14-32.
- CAMAGNI, R. (1991): *Uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space, innovation networks: spatial perspectives*. Belhaven Press.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): *An integrated industrial policy for the globalization era. Putting competitiveness and sustainability at centre stage*. Comunicación de la Comisión COM (2010) 614.
- DOSI, G. (1982): «Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change». *Research Policy*, Elsevier.
- DOSI, G., ORSENIGO, F. (1988): «Innovation, diversity and diffusion». *The Economic Journal*.
- CHENG, YT.-VAN de VEN, A. (1996): «Learning the innovation journey: order or chaos?» *Organization Science*. Vol 7, nº 6.
- FRIGANT, V. -TALBUT, D. (2005): «Technological determinism and modularity: lessons from a comparison between aircraft and autoindustries in Europe». *Industry and innovation*, Vol 12, number 3, 01 Sep. 2005, 337-355.

- GLEIK, J. (1998): *Chaos: the amazing science of the unpredictable*. Vintage.
- HREBINICK, L.-JOYCE, W. (1985): «Organizational adaptation: strategic choice and environmental determinism». *Administrative Science Quarterly*, 30 (1985), 336-349.
- IBARRA, J. (2003): «Economía caótica ¿hacia un nuevo paradigma?». *Entorno económico*, Vol XLI, nº 247.
- INNOMETRICS (2011): *Innovation Union Scoreboard 2010. The innovation Union's performance scoreboard for research and innovation*.
- KALECKI, M. (1956): *Teoría de la dinámica económica*. FCE.
- MALERBA, F. (2002): «Sectoral systems of innovation and production». *Research Policy*, Elsevier.
- MARAVALL, D. (1966): *Física matemática*, 270-275. Dossat.
- MOLERO, J. (1990): «Economía e innovación: hacia una teoría estructural del cambio técnico». *Economía Industrial*, nº 275, 39-54.
- MORSE, D., WARNER, A. (1966): *Technological innovation and society*. Columbia University Press.
- NAVARRO ARANCEGUI, M. (2009): «Los sistemas regionales de innovación. Una revisión crítica». *Ekonomiaz* nº 70, 24-59.
- NAVARRO CID, J. (2000): «Gestión de organizaciones. Gestión del caos». *Dirección y Organización* nº 23, 137-145.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2006): *Manual de Oslo. 3ª edición*.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2010): *Ministerial report on the OECD innovation strategy: Fostering innovation to strengthen growth and address global and social challenges-key findings*. Documento C/MIN (2010)4.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2011): *Measuring Innovation: A new perspective*.
- PAVITT, K. (1984): «Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and theory». *Research Policy*, Elsevier.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Índice de desarrollo humano*. Serie 1990-2010.
- PULIDO, A. (1993): *Modelos econométricos*, 88-93. Pirámide.
- QUINN, J. (1985): «Managing Innovation: Controlled Chaos». *Harvard Business Review*, Vol. 63, Issue 3, 73-84.
- TALEB, N. (2007): *Fooled by randomness: the hidden role of chance in life and in the markets*. Penguin Books.
- VEBLEN, T. (1899): *Teoría de la clase ociosa*, 35. FCE.

FEINSTEIN, Osvaldo Néstor. Consultor del Banco Mundial y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Profesor del máster en evaluación de la Universidad Complutense de Madrid y en los seminarios sobre evaluación de las políticas públicas del *European Institute for Public Administration* (EIPA) y del Instituto de Estudios Fiscales. Fue asesor y gerente en el Departamento de Evaluación del Banco Mundial, y evaluador principal del FIDA. Diseño el PREVAL, primer programa de desarrollo de capacidades en evaluación. Fue consultor del PNUD, Fondo Global de Medio Ambiente (GEF), BID, Banco Africano de Desarrollo, OIT, CEPAL e ILPES. Autor y editor de artículos y libros sobre evaluación y desarrollo.

LONGO MARTÍNEZ, Francisco. Profesor del Instituto de gobernanza y dirección pública y del Departamento de dirección de personas y organización de ESADE. Miembro del Comité de expertos en Administración pública de Naciones Unidas. Consultor de numerosas organizaciones públicas españolas y de varios organismos internacionales. Redactor y ponente de la Carta Iberoamericana de la Función Pública y miembro de la Comisión de expertos que elaboró el informe previo al Estatuto básico del empleado público. Pertenece a los consejos editoriales de varias revistas académicas internacionales. Autor de numerosas publicaciones sobre gobernanza, liderazgo, gestión pública, gestión de personas y colaboración público-privada.

LORENZO OCHOA, Osvaldo. Es profesor de Operaciones y Sistemas de Información en la Deusto Business School. Anteriormente, fue profesor de Operaciones y Tecnología en IE Business School. Ha sido también profesor visitante de Manchester Business School (UK), IESA *Business School* (Venezuela), INCAE (Costa Rica) y de *Bordeaux School of Management* (Francia). Su amplia experiencia en el área de implantación, asimilación y difusión de tecnologías de información para mejorar procesos de negocio y cadenas de suministros ha llevado a diferentes empresas en Europa y latinoamérica de diferentes sectores (por ejemplo automoción, servicios financieros, administración pública, y energía) a solicitar sus servicios de consultoría. Es autor de ponencias y artículos publicados en revistas como *California Management Review*, *Journal of Business Ethics*, y *Communications of Association for Information Systems*. Es autor del libro «Long Conversation: Maximizing Business Value from IT Investments», publicado recientemente por Palgrave McMillan.

MALUQUER I AMORÓS, Salvador. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona y máster en Administración Pública por ESADE. Desde 1981 ha trabajado en la administración de la Generalitat de Catalunya, ejerciendo diversas responsabilidades, entre las que destaca la de Director General de Presupuestos, cargo que ha ocupado entre 2004 y 2012, y desde el cual ha impulsado un proceso de modernización de su sistema presupuestario para dotarlo de una mayor transparencia y orientación a resultados. Como experto en programación y gestión presupuestaria, desarrollo regional, financiación con fondos europeos y políticas de fomento de I+D, ha publicado diversos libros y artículos sobre estos temas, y ha participado en actividades docentes en diversas instituciones académicas. Actualmente es Director General del Parque Científico de la Universidad de Barcelona.

METCALFE, Les. Profesor visitante de gestión pública en el Departamento de gestión pública de la Escuela de negocios de la Universidad de Dirham, Reino Unido. Anteriormente ejerció en el mismo área en la Universidad de Milán, Italia, y en el Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA) en Maastricht, Países Bajos, donde fue Director de la Facultad y Director de investigación. Trabajó para la EIPA a las órdenes del Primer ministro en Londres, donde trabajó en las reformas de gestión del Gobierno británico, así como consultor para el Consejo de Europa, Estrasburgo. Aparte de obtener un master BA en Economía por la Universidad de Manchester tiene un máster en Administración pública por la *London School of Economics* y un doctorado por la *London Business School*. Actualmente su área de investigación y consultoría se centra en las nuevas formas de organizaciones públicas, partenariado y regímenes de gestión pública.

PLAZA LLORENTE, Jesús Manuel. Doctor por la UNED (Facultad de CCEE), ingeniero superior por la UPM, máster en administración y dirección de empresas por ICADE y diplomado en Administración pública por el INAP. Profesor asociado en el Departamento de economía de la empresa y Contabilidad de la UNED, ha participado en diversos comités y grupos de trabajo de la EU (cooperación al desarrollo, política de empresa y programa marco de I+D) y de la OCDE (reforma regulatoria y política industrial), habiendo publicado artículos, monografías y capítulos de obras colectivas en medios científicos y de la Administración pública. Las áreas de investigación en las que trabaja son las de la economía de la empresa y el desarrollo metodológico para su investigación

RAMIREZ-ALUJAS, Alvaro. Doctorando en Ciencias Políticas, Universidad Complutense de Madrid. Administrador Público y Licenciado en Ciencias Políticas; magíster en gestión y políticas públicas de la Universidad de Chile. Fundador, profesor e investigador principal del Grupo de investigación en gobierno, administración y políticas públicas (GIGAPP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Ha colaborado con el Grupo de investigación en Liderazgo e Innovación en

Gestión Pública (GLIGP) del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESA-DE, entre otros. Sus áreas de trabajo son: gobierno abierto y gobernanza colaborativa; reforma del Estado y modernización de las administraciones públicas; liderazgo e innovación abierta en la gestión pública; eGovernment y servicios públicos 2.0; dirección pública y servicio civil.

SUBIRATS, Joan. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona. Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona. Fue fundador y director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) en la Universidad Autónoma de Barcelona, donde ahora dirige su programa de doctorado. Ocupó la cátedra Príncipe de Asturias en la Universidad de Georgetown, y ha sido profesor visitante en la Universidad de Roma-La Sapienza, University of California-Berkeley, NYU, CIDE y UNAM en México, UBA y General Sarmiento en Argentina, y en un gran número de universidades y centros de investigación españoles. Ha dirigido treinta tesis doctorales. Se ha especializado en temas de gobernanza, de análisis y gestión de políticas públicas, así como en innovación democrática, Internet y política, sociedad civil y gobierno multinivel, temas sobre los que ha publicado numerosos libros y artículos.

UNZURRUNZAGA, Ernesto. Licenciado y máster en Ciencias Económicas por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Técnico del servicio de estudios de Caja Laboral Popular de Mondragón. Desde 1980 ha sido economista del Gobierno Vasco, donde ha trabajado en las áreas de coyuntura económica y planificación. Ha sido director general del Departamento de Economía de la Diputación Foral de Guipúzcoa (1987-1991) y Director de Economía y Planificación del Gobierno Vasco (1998-1999).

VILLORIA, Manuel. Ocupa actualmente una Cátedra de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Es director del Departamento de gobierno, administración y políticas públicas del Instituto Universitario Ortega y Gasset; Doctor en ciencia política y sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Licenciado en Derecho y Licenciado en Filología; fue becario Fulbright en USA, donde estudió el máster in *Public Affairs* por la Indiana University. Es autor de más de cien publicaciones (libros y artículos) sobre Administración pública y ética administrativa, entre ellos Ética pública y corrupción (Tecnos-UPF, 2000), La corrupción política (Síntesis, 2006), o Cultura de la legalidad, instituciones, procesos y estructuras (con Isabel Wences, La Catarata, 2010). Ha ocupado diferentes puestos en la Administración pública española como el de secretario general técnico de Educación y Cultura en la Comunidad de Madrid. Fundador y miembro de la Junta Directiva de *Transparency International*, capítulo español. Profesor invitado en diversas universidades españolas y extranjeras, así como en diversos institutos de Administración pública, ha participado en distintas comisiones de estudio y reforma de la Administración en España y América Latina.

ZAPICO, Eduardo. Asesor en la DG de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda para temas relacionados con la gestión y evaluación del gasto público y *visiting fellow* del IEAP (Instituto Europeo de Administración Pública). Del 2005 al 2009 trabajó en la unidad de evaluación de la Dirección General de Presupuestos de la Comisión Europea colaborando en iniciativas relacionadas con el uso de los resultados de la evaluación en la toma de decisiones y particularmente en el proceso de asignación de recursos. Anteriormente trabajó en temas de gestión del gasto público en el Banco Mundial (WDC) y en la DG de Presupuestos del MEH en España como Subdirector general de análisis y evaluación de políticas de gasto. Ha trabajado en el departamento de SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) en la OCDE (París). A lo largo de su carrera profesional ha trabajado en diversos centros de investigación y asesoramiento: IEAP (Países Bajos), INAP, Instituto de Estudios Fiscales, Oficina del Presupuesto de la Presidencia del Gobierno y Oficina Nacional de Auditoría (IGAE). Ha sido profesor asociado de la UAM. Es doctor en Ciencias Económicas y Empresariales (UCM), máster en Administración Pública (*New York University*) e interventor de Finanzas del Estado. Ha publicado y editado diversos libros y artículos sobre presupuesto, evaluación y gestión pública.

LÍNEA EDITORIAL DE EKONOMIAZ

DECLARACIÓN DE OBJETIVOS

Ekonomiaz es una revista cuatrimestral editada por el Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco y dirigida por un Consejo de Redacción profesional que tiene por objetivo principal fomentar el análisis y el debate económico con un enfoque regional y especial atención al campo aplicado y señaladamente a la economía vasca.

Sin renunciar al rigor del trabajo académico y de divulgación científica de calidad, Ekonomiaz se sitúa en un terreno que va más allá, buscando abordar los problemas reales de la economía para extraer consecuencias prácticas para la acción pública, y todo ello expresado en un lenguaje accesible que facilite su comprensión a cualquier lector interesado en el debate económico.

En su calidad de revista científica, contribuye al avance del conocimiento a través de una política editorial definida y transparente respecto de aspectos cruciales como son los relativos a la ética de la investigación y publicación, al proceso de evaluación y «arbitraje» científico y a una buena gestión profesional.

Fundada en 1985, los objetivos fundamentales de Ekonomiaz son: a) la promoción de la investigación científica universitaria y la divulgación de sus resultados en los campos de la teoría y la economía empírica y aplicada, con especial atención a los de la Economía, las Instituciones y la Administración del Sector Público; b) la divulgación de calidad de los avances científicos conseguidos en las áreas que cultiva; c) la contribución a la mejora de la racionalidad del proceso de toma de decisiones públicas en materia económica, facilitando explicaciones, fundamentos y datos para respaldar el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas económicas de las administraciones públicas y de la vasca en particular.

Ekonomiaz siempre ha adoptado una perspectiva científica rigurosa basada en el realismo científico entre cuyos componentes figuran la objetividad, la imparcialidad, el enfoque global e interdisciplinar y la contrastación empírica de hipótesis y resultados. Con el subtítulo de Revista Vasca de Economía se ha querido subrayar que aunque sus análisis no se circunscriben exclusivamente a su ámbito territorial natural, el conocimiento de la economía vasca y la perspectiva del desarrollo y la innovación regional deben estar siempre presentes.

La concepción del contenido de la revista se basa en la elección de un tema central sobre el que pivotan los artículos. La elección de dichos temas se guía por el criterio de relevancia en su doble acepción de importancia y pertinencia: los temas seleccionados son aquellos que se encuentran en cada momento en el centro del debate académico, político y social. Sin embargo, Ekonomiaz no se limita a abordar los temas candentes del momento, con una visión a corto plazo; sino que como he-

rramienta de prospección económica a medio y largo plazo intenta también penetrar en el futuro. Por ello, Ekonomiaz trata de situarse lo más cerca posible de la vanguardia del conocimiento planteando temas que puedan llegar a ser objeto de especial interés y atención en el mundo aca-démico y político. Además, la revista incorpora la sección «Otras colaboraciones» donde se publican trabajos originales «no solicitados expresamente» relativos a asuntos de interés en la economía real y la investigación académica.

GESTIÓN EDITORIAL

La gestión de la revista Ekonomiaz, que es uno de los elementos esenciales de la política editorial, descansa en dos órganos: el Consejo de Redacción y la Dirección ejecutiva. El primero es el responsable de mantener la línea editorial, así como de la selección de los temas centrales de investigación, del asesoramiento científico general y de la relación con centros de investigación y universidades. Los miembros de este consejo se eligen de acuerdo con principios de excelencia profesional y académica, capacidad investigadora, así como con criterios de experiencia en tareas de dirección, y, a ser posible, en la de edición de revistas científicas. La dirección ejecutiva es responsable del buen funcionamiento de los procesos de selección, evaluación basado en un sistema de doble evaluación anónima (doble ciego) por pares académicos y publicación de los trabajos originales.

Ekonomiaz está admitida en el Catálogo de revistas Latindex en el que sólo aparecen las revistas previamente seleccionadas y clasificadas según criterios internacionales de calidad editorial previamente probados y convenidos por el Sistema Latindex.

Dichos criterios son utilizados por la base de datos DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas) que tiene como objetivo facilitar el conocimiento y la consulta de algunas de las características editoriales de las revistas españolas de Humanidades y Ciencias Sociales más estrechamente ligadas a la calidad. La base de datos DICE está desarrollada por el CINDOC (Centro de Información y Documentación científica) y la ANECA (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación).

Ekonomiaz está calificada entre las 17 mejores revistas vivas de Economía según los criterios de evaluación de revistas científicas del DICE perteneciente al CINDOC del CSIC (Centro Superior de Investigaciones Científicas). Asimismo, está incluido en el DOAJ (Directory of Open Access Journals) y en RePec, la mayor biblioteca digital mundial de acceso abierto.

La tirada es de 800 ejemplares que se distribuyen a clientes públicos y privados, administraciones, facultades, universidades, consultorías, empresas y particulares.

Todos los artículos de los monográficos de la revista Ekonomiaz están accesibles en nuestra web <http://www1.euskadi.net/ekonomiaz>

NORMAS DE PRESENTACIÓN DE TEXTOS ORIGINALES A EKONOMIAZ

Los trabajos presentados para su posible publicación en EKONOMIAZ. Revista vasca de Economía deberán versar sobre cualquier tema susceptible de ser incluido en el ámbito de la Economía, de acuerdo con los principios manifestados en su línea editorial.

1. ORIGINALIDAD

La originalidad que exige Ekonomiaz obliga a que los artículos remitidos no pueden haber sido publicados y tampoco figurar en otro trabajo que esté a punto de publicarse o en proceso de publicación en cualquier otra revista nacional o extranjera (en una versión similar traducida), ya sea de edición ordinaria o electrónica. Se entiende por publicación repetitiva no sólo el duplicado exacto de un artículo, sino también la publicación repetida de esencialmente la misma información y análisis, así como formar parte de un libro del autor o colectivo.

Además, en la carta de presentación de artículos originales se debe incluir la declaración de que el manuscrito se ha enviado solamente a Ekonomiaz y que, por tanto, no se ha enviado simultáneamente a ninguna otra.

De no haber una declaración expresa de la contribución específica de cada uno de los autores o autoras en un trabajo colectivo, se entiende que todos ellos indistintamente han participado en la concepción y el diseño, la recogida de datos, el análisis y la interpretación de los mismos, la redacción del borrador, la revisión crítica del artículo y la aprobación final.

2. RIGOR Y CALIDAD

Los factores sobre los que se fundamenta la calidad exigida a los trabajos originales que se presentan y, en consecuencia, la decisión sobre la aceptación y rechazo de los originales por parte de Consejo de Redacción de Ekonomiaz son, los siguientes:

- Originalidad de los resultados obtenidos o hipótesis verificadas (con distintos grados). Actualidad y novedad científica.
- Relevancia social y epistemológica: utilidad o aplicabilidad y significación o avance en el conocimiento.
- Fiabilidad y validez científica, es decir, calidad metodológica contrastada.

- Redacción excelente, estructura y coherencia lógica y buena presentación material. Asimismo Ekonomiaz recomienda y valora la incorporación de la perspectiva de género en los análisis efectuados.

3. ESTILO

298

Debe cuidarse el estilo y la claridad de la escritura, respetarse escrupulosamente las normas gramaticales y recomendaciones de las autoridades de la lengua, y evitarse las expresiones redundantes e innecesarias, así como un uso sexista del lenguaje. Cuando el idioma original no sea el inglés, se desaconseja el uso de anglicismos técnicos, salvo que no exista voz ni forma de adaptación al español o al euskera, así como los anglicismos sintácticos o de construcción. Las normas internacionales ISO (UNE, en español) son de especial relevancia y deben tenerse en cuenta en el ámbito de la edición científica.

La Redacción de la revista podrá hacer modificaciones menores de redacción: eliminar errores gramaticales y tipográficos; expresiones poco afortunadas; giros vulgares o enrevesados, frases ambiguas o afirmaciones dudosas,... a fin de asegurar la corrección gramatical, la adecuación al estilo científico y el estricto respeto a las normas técnicas y de estilo de las fuentes más autorizadas: el Libro de Estilo del IVAP (Instituto Vasco de Administración Pública); y los diccionarios de la Real Academia de la Lengua Española y Euskaltzaindia.

Obviamente no se introducirán cambios en el contenido sustancial del artículo, y en todo caso la versión final será sometida a la aceptación del autor. Dado que la responsabilidad del contenido de un trabajo así como su propiedad pertenecen a los autores hasta que no es publicado en Ekonomiaz, la revista les informará de los posibles cambios y modificaciones de significado que hayan podido producirse durante la revisión crítica y estilística del original, previa a su publicación, y pedirá autorización para modificar el contenido y adaptarlo al estilo editorial. El autor o la autora deberán aceptar las correcciones de estilo propuestas por Ekonomiaz o rechazarlas razonadamente.

4. EVALUACIÓN PERCEPTIVA

Los artículos originales recibidos son sometidos al proceso de doble evaluación anónima mediante evaluadores profesionales externos (pares académicos), independientemente de si los trabajos han sido presentados por los autores o autoras a la redacción sin solicitud previa o si han sido pedidos expresamente por los editores o el coordinador nombrado para dirigir el monográfico. Ekonomiaz cuenta con una cartera de evaluadores de primer nivel, acreditados por su participación activa y regular en procesos de evaluación de publicaciones nacionales y extranjeras de prestigio. El

equipo de la redacción junto con el Consejo de Redacción supervisa y evalúa la calidad de las revisiones y de los evaluadores externos.

El proceso de evaluación y dictamen final se compone de las siguientes fases: recepción del artículo, decisión de rechazo o evaluación del artículo, doble evaluación anónima interparés, supervisión de las evaluaciones y dictamen final de aceptación o rechazo del artículo.

299

5. NORMAS DE PRESENTACIÓN FORMAL DE MANUSCRITOS

1. Los originales, que podrán estar escritos en español, euskera o inglés, en formato MICROSOFT WORD® o compatible, deberán remitirse en versión electrónica bien por correo electrónico (economia@ej-gv.es) o por correo ordinario (pen drive o en CD-Rom) a la siguiente dirección:

Revista *EKONOMIAZ*
Dirección de Economía y Planificación
Departamento de Economía y Hacienda
Eusko Jaurlaritza / Gobierno Vasco
Donostia-San Sebastián, 1
01010 Vitoria-Gasteiz

2. La Redacción de Ekonomiaz acusará recibo de los originales, y notificará al autor, a la dirección de contacto señalada, las posibles incidencias del envío y la situación en todo momento de la fase de evaluación, así como el dictámen final. Para cualquier información sobre el proceso editorial, los autores pueden contactar con la redacción en: <economia@ej-gv.es>.
3. Los originales deberán estar mecanografiados a espacio y medio, con un cuerpo de letra de tipo 12 y con márgenes mínimos de 2,5 centímetros. La extensión de los trabajos deberá estar comprendida entre 25-40 páginas, incluidos apéndices, cuadros y gráficos. En la primera página deberá constar el nombre del autor o autores junto con la institución a la que pertenezcan, además de una dirección de contacto, que incluirá tanto los datos postales como los números de teléfono, fax y la dirección de correo electrónico. Esta dirección de contacto será la empleada en las comunicaciones de los editores de la revista.
4. Cada original incluirá, en una hoja independiente, un resumen del trabajo de no más de 125 palabras en español y en inglés, un índice del contenido, una lista de palabras clave también en español e inglés (al menos dos y no más de cinco) y las referencias correspondientes a la clasificación del Journal of Economic Literature.
5. El texto correspondiente al contenido del trabajo presentado deberá comenzar en una nueva página. Las distintas secciones en las que se estructure el artículo han de numerarse de forma correlativa siguiendo la numeración arábiga (incluyendo como 1^a la sección de introducción) y la rúbrica correspondiente se consignará en letras minúsculas tipo negrita. Consecutivamente, los apartados de

- cada sección se numerarán con dos o, si fuera preciso, tres dígitos (por ejemplo: 2.3, 2.3.2).
6. Los cuadros, gráficos estadísticos y el material gráfico, en general, se numerarán de forma consecutiva en cada categoría y siempre con números arábigos. En cuanto a su ubicación en el original, siempre figurarán al final del documento, tras las referencias y, en su caso, los apéndices; a lo largo del texto se indicará claramente el lugar preciso en el que deberán aparecer en la versión impresa. Su utilización debe ser siempre medida, no debiéndose incluir información innecesaria o irrelevante.
 7. Si el artículo incluye representaciones gráficas, se adjuntarán los datos numéricos que sirven de base para su elaboración.
 8. Las ecuaciones y cualquier otra expresión matemática deberán aparecer numeradas de forma correlativa a lo largo del texto y con alineamiento al margen derecho.
 9. Las notas que se intercalen en el texto deberán limitarse por criterios de estricta oportunidad, de acuerdo con el desarrollo del trabajo. Para referenciar las notas que pudieran incluirse en tablas o cuadros se usarán letras minúsculas (a, b, etc.), presentando su contenido al pie del respectivo cuadro o gráfico. Los agradecimientos y cualquier otra información que pudiera incorporarse figurarán referenciadas mediante un asterisco asociado al título del artículo o al nombre del autor o autores según corresponda.
 10. Las referencias a la literatura científica invocadas en el trabajo figurarán tras la última sección del artículo y bajo la rúbrica Referencias bibliográficas. Se detallarán por orden alfabético de autores (no numerada). Su correcta verificación es responsabilidad del autor. Las citas aparecerán en el texto según el formato «autor-fecha», distinguiendo mediante letras minúsculas consecutivas si existen coincidencias de autor y año. Las referencias en el texto que incluyan hasta dos autores deben ser completas, usándose la fórmula *et al.* para un mayor número de autores.
 11. En cuanto a la composición de las entradas en la lista bibliográfica se ajustarán al siguiente formato:

AUERBACH, A. y KOTLIKOFF, L. J. (1983): «National savings, economic welfare, and the structure of taxation», en Feldstein, M.S. (ed.), *Behavioural simulation methods in tax policy analysis*, NBER-The University of Chicago Press, 459-498, Chicago.

COWELL, F.A. (1990): *Cheating the government: The economics of tax evasion*, Massachusetts MIT Press, Cambridge.

HOOVER, K. (1984): «Comment on Frazer and Boland-II», *American Economic Review*, 74: 789-794.

——— 1988: *The New Classical Macroeconomics*, Blackwell, Oxford.

- 1989: «Econometrics as Measurement», mimeo.
- 1990: «Scientific Research Program or Tribe? A joint appraisal of Lakatos and the New Classical Macroeconomics», University of California, working Paper, 69, Davis.
- 1991a: «Calibration and the Econometrics of the Macroeconomy», mimeo.
- 1991b: comunicación privada.
- MIRRLEES, J.A. (1971): «An exploration in the theory of optimum income taxation», *Review of Economic Studies*, 38: 175-208.
- SEGURA, J. (1991): «Cambios en la política de defensa de la competencia y la política industrial», *Ekonomiaz*, 21: 32-49.

12. En el caso de que el original se acepte para su publicación, el autor o autora se compromete a satisfacer las recomendaciones y prescripciones de los informes de evaluación y presentar una versión mejorada. También deberá revisar las pruebas de imprenta en el plazo que se indique en cada momento.
13. Los autores o autoras recibirán como mínimo dos ejemplares del número de la revista en el que se publique el original.

6. DERECHOS DE PROPIEDAD

Ekonomiaz será recepcionista de todos los derechos de propiedad de los artículos originales recibidos y publicados que serán gestionados conforme a la licencia Creative Commons , incluyendo reconocimiento y no uso comercial ni de obras derivadas, salvo permiso y en las condiciones establecidas por el propietario de los derechos.

EKONOMIAZ

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS

- 52. Lecciones de la deflación: Estados Unidos frente a Japón
- 53. La política de clusters en el País Vasco
- 54. El siglo XX en la historia económica del País Vasco: de la gran empresa a las pymes.
- 55. Inversión extranjera directa y procesos de deslocalización
- 56. Ciencia, tecnología innovación y sociedad.
- 57. Valoración de activos ambientales: la catástrofe del Prestige
- 58. Ciudades Región Globales. Espacios creativos y Nueva Gobernanza
- 59. Capital Social. Innovación Organizativa y Desarrollo Económico
- 60. La evaluación de las políticas públicas
- 61. Economía y derecho de la competencia
- 62. La actividad emprendedora como motor de desarrollo económico
- 63. Infraestructuras tecnológicas. Soporte de la Economía del siglo XXI
- 64. Desarrollo sostenible y Agenda 21 Local
- 65. Responsabilidad social de la empresa. Más allá de la sabiduría convencional
- 66. Claves del sistema financiero
- 67. Economía del cambio climático. Diseño de políticas de mitigación y adaptación
- 68. Grupos empresariales. Nuevos agentes económicos de decisión.
- 69. La política fiscal. Perspectivas actuales
- 70. Sistemas regionales de innovación
- 71. Sociedades en emergencia energética
- 72. La financiarización de la Economía. El fracaso del crecimiento dirigido por las finanzas
- 73. Nueva política de transporte para el siglo XXI. La respuesta al reto de la sostenibilidad
- 74. Gobernanza y competitividad territorial
- 75. Eco-innovación. Más allá de los factores, la productividad de los recursos naturales
- 76. Prospectiva y construcción de futuro
- 77. La nueva economía institucional
- 78. Industrias culturales y creativas en la sociedad del conocimiento desigual
- 79. El cooperativismo ante la globalización

PRÓXIMO NÚMERO

- La reforma del estado del bienestar

SUSCRIPCIÓN A EKONOMIAZ

Para suscribirse a *Ekonomiaz* deberá enviarse por correo postal el «Boletín de suscripción» debidamente rellenado acompañado de: o talón bancario a favor de la Tesorería General del Gobierno Vasco, o copia del resguardo de la transferencia bancaria a la cuenta abajo indicada.

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Nombre o Razón Social
Domicilio
Localidad D.P.
Provincia o País
DNI/NIF Tfno.

TARIFAS: Suscripción anual (3 números)

Particulares: 18 euros
Instituciones y empresas: 30 euros
Librerías: 24 euros
Números sueltos: 12 euros

PAGO Talón bancario a favor de «Tesorería General del Gobierno Vasco»
 Transferencia bancaria a la cuenta de Caja Vital: 2097 0178 17 0010964270

Firma o Sello

EKONOMIAZ

Ekonómia eta Ogasun Saila / Dpto. de Economía y Hacienda
Eusko Jaurlaritza/Gobierno Vasco. Donostia-San Sebastián z/g – 01010 Vitoria-Gasteiz
Tfno.: 945 019 038 – Fax: 945 019 062
E-mail: economia@ej-gv.es
<http://www1.euskadi.net/ekonomiaz>

EKONOMIAZ ALDIZKARIAREN HARPIDETZA

Ekonomiaz aldizkariaren harpidetza egiteko «Harpidetza orria»ren datuak bete behar dira. Gero Eusko Jaurlaritzako Altxortegi Orokorraren izenean egindako banku taloia edo behean adierazten den kontu zenbakira bidalitako transferentziaren ordezkaririaren kopia eta harpidetza orria bidali iezaizkiguzu.

HARPIDETZA-ORRIA

Interesatuaren edo Sozietatearen Izena	
Helbidea	
Herria	P. K.
Probintzia edo Herrialdea	
NAN/IFZ	Tlf.

TARIFAK: Urteko Harpidetza (3 ale)

Partikularrak: 18 euro

Erakunde eta enpresak: 30 euro

Liburutegiak: 24 euro

Ale solteak: 12 euro

ORDAINKETA: Banku-taloia «Eusko Jaurlaritzako Altxortegi Orokorra»
 Banku-transferentzia. Vital Kutxa: 2097 0178 17 0010964270

Sinadura edo zigidua

EKONOMIAZ

Ekonomia eta Ogasun Saila / Dpto. de Economía y Hacienda
Eusko Jaurlaritza/Gobierno Vasco. Donostia-San Sebastián z/g – 01010 Vitoria-Gasteiz
Tfno.: 945 019 038 – Fax: 945 019 062
E-mail: economia@ej-gv.es
<http://www1.euskadi.net/ekonomiaz>

SUBSCRIPTION TO EKONOMIAZ

In order to subscribe to *Ekonomiaz* please mail a duly filled-in «Subscription Form» together with either a cheque made out to the name of Tesorería General del Gobierno Vasco, or copy of the receipt of a bank transfer to following bank account:

SUBSCRIPTION FORM

Name
Address
Town/Village Postal Code
Province or Country
Identity card number Tel.

TARIFFS: Anual subscription (3 issues)
Private individuals: 18 euro
Institutions and enterprises: 30 euro
Bookshops: 24 euro
Single issues: 12 euro

PAYMENT Bank cheque made out to «Tesorería General del Gobierno Vasco»
 Bank transfer to the account at Caja Vital: 2097 0178 17 0010964270

Signature or Stamp

EKONOMIAZ

Ekonómia eta Ogasun Saila / Dpto. de Economía y Hacienda
Eusko Jaurlaritza/Gobierno Vasco. Donostia-San Sebastián z/g – 01010 Vitoria-Gasteiz
Tel: 945 019 038 – Fax: 945 019 062
E-mail: ekonomia@ej-gv.es
[Http://www1.euskadi.net/ekonomiaz](http://www1.euskadi.net/ekonomiaz)

EKON



El modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) inspirado en las prácticas competitivas de la gestión empresarial ha quedado obsoleto para ayudar a la alta dirección pública en su toma de decisiones. El entorno actual cada vez más complejo, incierto y desestructurado, con responsabilidades difusas, gran pluralidad de actores, interdependencia, diversidad de intereses y conflicto, requiere otros modelos que pasan inexorablemente por la innovación. Una innovación transformadora que va más allá de la maximización de la eficiencia y exige una redistribución de poder de la organización pública con los grupos sociales, cuyas relaciones se están definiendo a través de las nuevas tecnologías, las cuales deben ser aprovechadas para cogestionar las políticas públicas. Esto nos lleva a reformas estructurales en el marco institucional e interorganizacional, basadas en los conceptos de transparencia activa y recíproca, gobernanza, gobierno abierto y gobierno en red, de manera que el control para delimitar la desviación en la gestión respecto a lo planificado y la exigencia de responsabilidades se conviertan en un incentivo para el aprendizaje y el desarrollo de un mejor diseño y ejecución de las políticas públicas.

