

Volumen 74    Número 4    Diciembre 2008

# Revista Internacional de Ciencias Administrativas

Revista de Administración  
Pública Comparada



Instituto Internacional de Ciencias Administrativas



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS

**INAP**

Instituto Nacional de Administración Pública

## Revista Internacional de Ciencias Administrativas

Publicada trimestralmente por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas  
en cuatro versiones unilingües  
(francesa, inglesa, árabe y española)

La Revista Internacional de Ciencias Administrativas apareció por primera vez en 1927. Es la revista más antigua de administración pública especialmente centrada en temas comparados e internacionales. Es la revista oficial del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS), del Grupo Europeo de Administración Pública (EGPA), de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (IASIA) y de la Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM).

### Comité Editorial de la Revista Internacional de Ciencias Administrativas:

Christopher Pollitt (Reino Unido), Presidente y Director de la Revista; Isabella Proeller (Suiza), Vicedirectora; Pan Suk Kim (Corea del Sur) y Vicedirector; Pierre Sadran (Francia), Editor Adjunto; Pilar Arranz Notario, responsable de la edición española de la revista; Youssef Essa Hassan Al-Sabri, responsable de la edición árabe de la revista; Catherine Humblet, Secretaria de la Revista.

### Miembros

Vivek K. Agnihotri (India); Fahaad Al-Hamad (Arabia Saudí); Christina Andrews (Brasil); Antonio Bar Cendón (España); Jan Bárta (República Checa); Anne-Marie Berg (Noruega); Tony Bovaird (Reino Unido); Biodhya Bowornwathana (Tailandia); Omer Bozkurt (Turquía); Derick W. Brinkerhoff (Estados Unidos); David Brown (Canadá); Mohamed Charif, Director de Publicaciones de IASIA; Jacques Chevallier (Francia); Chris De Cooker (Agencia Espacial Europea); Michiel De Vries (Holanda); Gavin Drewry (Reino Unido); Patrice A. Dutil (Canadá); Maurizio Ferrera (Italia); Francesca Gains (Reino Unido); Arie Halachmi (Estados Unidos); Shamsul Haque (Singapur); Albert Hofmeister (Suiza); Werner Jann, Director de Publicaciones del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas; Gyorgy Jenei (Hungría); Jong S. Jun (Estados Unidos); Kenneth Kernaghan (Canadá); Bernardo Kliksberg (Banco de Desarrollo Interamericano); Hendri Kroukamp (Sudáfrica); Elke Loeffler (Alemania); Anders Lyng Madsen (Dinamarca); Elisenda Malaret i Garcia (España); Anthony Makrydemetres (Grecia); Mike Mannin (Reino Unido); Sue Newberry (Australia); Bamidele Olowu (Banco de Desarrollo de África); Edouard Oum (Camerún); Ignacio Pérez Salgado (Chile); Ignacio Pichardo Pagaza (México); Jon S.T. Quah (Singapur); Ali Sedjari (Marruecos); Ian Thynne (Australia); Sandra van Thiel (Holanda); Turo Virtanen (Finlandia); Bun Woong Kim (Corea del Sur); Kiyoshi Yamamoto (Japón).

### Miembros natos:

Geert Bolckaert, Presidente de la EGPA; Christian Descheemaeker, Presidente del Consejo de Finanzas; Gérard Timsit, Director de Publicaciones del IIAS; Carolyn Johns, representante de CAPAM; Rolet Loretan, Director General del IIAS.

### Dirección Editorial:

Los artículos que quieran ser publicados en la Revista, y los libros que quieran anunciarse o recensionarse en la parte de Bibliografía Seleccionada, deberán ser remitidos a la Secretaría de la Revista, Catherine Humblet, IIAS, rue Defacqz 1, Box 11, B-1000 Bruselas, Bélgica, y por e-mail: catherine.humblet@gmail.com. Las opiniones expresadas en la Revista son la del autor o autores, y no necesariamente las del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Todas las consultas acerca de las suscripciones de la Revista en su versión francesa han de ser dirigidas al IIAS. Todas las consultas acerca de las suscripciones de la Revista en su versión árabe han de ser dirigidas al Institute of Administrative Development, PO box 779, Abu Dhabi, Emiratos Árabes Unidos. Todas las consultas acerca de la versión española han de ser dirigidas al Centro de Publicaciones del Instituto Nacional de Administración Pública, C/ Atocha, 106, 28012 Madrid.

### Edición y traducción de la versión española de la Revista Internacional de Ciencias Administrativas:

Centro de Publicaciones del Instituto de Administración Pública, C/ Atocha, 106, 28012 Madrid.

### Edita:

Ministerio de Administraciones Públicas  
Instituto Nacional de Administración Pública  
ISSN: 0255-3635  
NIPO: 329-09-012-7  
Depósito Legal: M-19526-1989

### Preimpresión: LERKO-PRINT

Imprime: Publidisa

### Suscripciones:

Atocha (Librería del INAP)  
C/ Atocha, 106, 28012 Madrid  
Tfno.: 91 273 92 11; Fax: 91 273 92 87  
www.inap.map.es  
e-mail: publicaciones@inap.map.es

### Precios de suscripción:

Suscripción anual..... 84,00 euros España / 88,00 euros extranjero  
..... (4 números año, incluido IVA y gastos de envío)  
Número sencillo..... 26,00 euros  
Gastos de envío..... 4 euros España / 8 euros extranjero

La reproducción, sea integral o abreviada, de los artículos queda autorizada con la única condición de citar la fuente, y en su caso, el nombre del autor, así como de enviar un ejemplar al INAP y al IICA. Derechos de traducción reservados para todos los países. El Instituto Nacional de Administración Pública no asume la responsabilidad de las opiniones emitidas, que comprometen únicamente a los autores de los artículos y recensiones de libros publicados en la versión inglesa de la Revista.

Revista  
Internacional  
de Ciencias  
Administrativas

---



Volumen 74 (4) 2008

Editor  
Christopher Pollitt  
(Universidad Católica de Lovaina)

# Revista Internacional de Ciencias Administrativas



**Volumen 74, número 4 diciembre 2008**

## **Simposio del sobre la valoración del desempeño de las funciones públicas**

*Directores invitados: Steven Van De Walle & Wouter Van Dooren*

La realidad es tan solo una ilusión, aunque pertinaz. Introducción al simposio sobre el desempeño de las funciones públicas  
*Steven Van de Walle y Wouter Van Dooren* 5

Medición y supervisión de la productividad en la atención social: el problema de cómo se mide la calidad  
*Juliette Malley y Ann Netten* 9

La percepción de eficacia y las actitudes de los ciudadanos ante la reforma del estado de bienestar  
*Inés Calzada y Eloísa del Pino* 31

Percepción ciudadana de la regularidad del pavimento: pruebas obtenidas en Nueva York, con repercusiones en la valoración comparativa del desempeño de las funciones públicas  
*Gregg G. Van Ryzin* 55

¿Convergencia sin difusión? Análisis comparativo de la elección de indicadores del desempeño de las funciones públicas en la Administración Tributaria y en la Seguridad Social  
*Christian van Stolk y Kai Wegrich* 71

\* \* \*

La intrincada implantación de los sistemas de valoración del desempeño de las funciones públicas; exploración de la evolución de las organizaciones con personal profesional en el sector sin ánimo de lucro en Holanda  
*Christine Teelken* 103

#### 4 Revista Internacional de Ciencias Administrativas 74 (4)

¿Cómo atraer y retener a los mejores en la Administración? <i>Pan Suk Kim</i>	127
Formación de los funcionarios públicos en la Administración estatal eslovena: problemas a la hora de introducir la evaluación de la formación <i>Goran Vukovic, Bruno Zavrsnik, Blaz Rodic y Gozdana Miglic</i>	147
El maremoto empantana la gobernanza en Sri Lanka <i>Ramanie Samaratunge, Ken Coghill y H.M.A. Herath</i>	175
<b>Reseña crítica de libros</b>	203
<b>Crónica del Instituto: IIAS, sus secciones y miembros</b> <i>Rolet Loretan</i>	207

# Revista Internacional de Ciencias Administrativas



---

## La realidad es tan solo una ilusión, aunque pertinaz: Introducción al simposio sobre el desempeño de las funciones públicas

*Wouter Van Dooren y Steven Van de Walle<sup>1</sup>*

La literatura sobre el desempeño de las funciones públicas distingue entre medidas objetivas y subjetivas (OCDE, 2006). Por ejemplo: se dice entonces que el temor que tienen los ciudadanos frente a los delitos es subjetivo porque descansa en una opinión individual, mientras que las estadísticas sobre la incidencia delictiva se consideran algo objetivo. La utilidad relativa de los enfoques objetivo y subjetivo es, de hecho, un debate clásico en las mediciones sociales. En la década de 1970, había una clara división entre dos escuelas del movimiento de los indicadores sociales, la escandinava y la angloamericana (Cobb y Rixford, 1998). Siguiendo la perspectiva nórdica, la calidad de vida había de medirse a través de la medida de las privaciones reales, tales como los ingresos, calidad de la vivienda, escolarización, etc. Por el contrario, los americanos definían la calidad de vida basándose en las experiencias de los ciudadanos. Desde la década de 1970, el debate ha cambiado, en dos sentidos.

1. En primer lugar, las posturas ya no parecen atribuibles a circunscripciones geográficas. Más bien, se ha convertido en un debate entre posiciones científicas. Por un lado, está la tradición popperiana, que asume que una verdad es objetiva independientemente de que el sujeto la conozca. Implica que el desempeño de las funciones públicas es una realidad que se puede conocer a través de mediciones. Por otra parte, la tradición kuhniana asume que la verdad en ciencia es un paradigma social construido. Bajo esta perspectiva, el desempeño de las funciones es intersubjetivo en vez de objetivo, y la medición es parte integral de la definición del desempeño de las funciones. Generalmente hablando, parece que la tradición popperiana esté más extendida en la economía, mientras que el enfoque kuhniano tiene más seguidores

---

<sup>1</sup> Wouter Van Dooren es Profesor, Universidad de Antwerp y KULeuven, Bélgica; Steven Van de Walle es Profesor Asociado (UHD), Departamento de Administración Pública en la Universidad de Erasmo de Rotterdam, Países Bajos.

en la Administración Pública y en ciencia política. No creemos, sin embargo, que esto sea fundamentalmente una diferencia entre disciplinas. Los conceptos económicos como suministro, demanda, o coste y beneficio de la medición, se pueden combinar con conceptos como poder, simbolismo, y construcción social. La diferencia sin embargo reside en si la medición en la Administración se considera una herramienta técnica para sacar a la luz el desempeño de las funciones, o se considera un fenómeno burocrático por derecho propio. Tendemos a seguir esta última postura.

2. El segundo cambio, que está relacionado con el anterior, es el pasar de prestar atención a las medidas, a fijarse en el contexto político-administrativo y social en el que aquéllas operan. El debate de lo subjetivo frente a lo objetivo era, en la década de 1970, principalmente una discusión sobre la base de la medición: hechos u opiniones. Ahora, nos preguntamos si tan siquiera existe algo que se pueda llamar una medida objetiva. Se puede argumentar que la medición del desempeño de las funciones públicas es inherentemente subjetiva porque su diseño es una construcción social: de ahí la cita de Einstein en el título. Las contingencias de tiempo y lugar han de identificarse, y han de clarificarse los mecanismos sociales y las instituciones que conforman los esfuerzos y resultados concretos que buscan lograr una medición (Pollit, 2008).

La creciente atención que se presta al uso de la información acerca del desempeño de las funciones públicas encaja en el mismo plan. Tenemos que entender cómo la información «funciona» en la arena político-administrativa (Van Dooren y Van De Walle, 2008). El uso de la información sobre el desempeño de las funciones está probablemente menos formalizado de lo que sugiere la existencia de tablas clasificatorias e informes de actuación. El diálogo acerca de la información sobre el desempeño de las funciones es probablemente más importante (Moynihan, 2008). Los que toman las decisiones se enredan en una «búsqueda de problemas organizativos (*problemistic search*)» y buscan fuentes de información supletorias, en lugar de, simplemente, confiar en un conjunto de información redefinido (Cyert y March, 1963). En esta búsqueda, sin embargo, la medición del desempeño de las funciones públicas tiene un papel cada vez más prominente. Se puede aducir que el confiar en los indicadores sobre el desempeño de las funciones es un rasgo de la sociedad contemporánea, que está en un estado de avanzada modernidad (Van De Walle y Roberts, 2008).

Este número especial acerca del desempeño de las funciones públicas reúne cuatro colaboraciones que cabe relacionar con el debate que apuntamos más arriba.

Malley y Netten se ocupan del problema de medir la calidad de los resultados en la atención social. La metodología está desarrollada en base a los principios de la revisión de Atkinson, que claramente encaja en la tradición popperiana de mediciones sociales (Atkinson, 2005). Malley y Netten describen y prueban una metodología que objetiva la naturaleza subjetiva de la calidad. Primero, se determina la capacidad de beneficiarse (CdB) de los que reciben la asistencia. A continuación, se define la calidad como la medida en que este potencial se consigue. Las autoras también valoran críticamente las medidas propuestas. Parecen problemáticas la

vaguedad del indicador de satisfacción, así como también su vulnerabilidad para ser falseado. De este modo, el contexto político-administrativo vuelve a entrar por la puerta trasera.

Calzada y del Pino demuestran cómo la medición puede malinformar a los que toman las decisiones en su busca de problemas y soluciones. Se preguntan si los ciudadanos en España son más proclives a aceptar recortes en el gasto social, o la privatización del Estado de Bienestar, cuando perciben que los programas son ineficientes. En contraste con una creencia política ampliamente sostenida, parece que no hay tal relación. Por el contrario, hay una fuerte relación entre la ineficacia percibida y la percepción de la insuficiencia de los recursos. El estudio demuestra que las construcciones teóricas acerca del desempeño —o del deficiente desempeño— de las funciones públicas, elaboradas por los políticos y los profesionales, no coinciden necesariamente con las creencias de los ciudadanos. El estudio señala la importancia del diálogo social acerca de la, en este caso, información sobre cómo percibe la gente el desempeño de las funciones.

La discusión entre subjetividad y objetividad sería relativamente inofensiva si ambos métodos de medición mostraran los mismo resultados. Sin embargo, este no es siempre el caso. Van Ryzin confronta las percepciones ciudadanas acerca de la regularidad del pavimento de las carreteras en Nueva York, con los datos tomados de facto con un dispositivo técnico (el perfilómetro); en contraste con un reciente estudio en Nueva York sobre la limpieza en las calles, el autor no encuentra correlación entre las medidas subjetiva y objetiva. Van Ryzin encuentra que uno de los mayores predictores de la satisfacción ciudadana sobre la regularidad del pavimento de las carreteras es la confianza en el Gobierno; mientras que para la limpieza de las calles la confianza no es un predictor fiable. Sugiere que cuando un servicio resulta menos conocido o notorio —muchos neoyorquinos no conducen— los ciudadanos puede que estén más dispuestos a recurrir a sus estereotipos generales acerca del Gobierno, cuando se les pide que juzguen el desempeño de las funciones públicas. La familiaridad y la notoriedad de un servicio alimentan las concepciones acerca de la prestación del servicio.

Van Stolk y Wegrich exploran las fuerzas motoras tras la elección de indicadores en seis países (Australia, Canadá, los Países Bajos, Suecia, Reino Unido, y EEUU) y en dos campos de políticas públicas: la seguridad social y la administración tributaria. Encuentran que el entorno en que se realizan las tareas y los paradigmas entre administraciones (tales como «la calidad del servicio») tienen gran influencia; mientras que las presiones internacionales isomórficas parecen tener un impacto menor de lo esperado. Estas observaciones apuntan al núcleo de la perspectiva político-administrativa, acerca del desempeño de las funciones públicas. La elección de indicadores no es una decisión técnica y neutral, sino incardinada en un contexto paradigmático y mediatizado por las constricciones institucionales.

Los artículos en este número especial se presentaron en el *Grupo Permanente de Estudio acerca del Desempeño de las Funciones en el Sector Público* del Grupo Europeo de Administración Pública (GEAP), reunido en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en Madrid (2007). El Grupo de Estudio se centra en varios aspectos del desempeño de funciones en el sector público. Los temas sobre el desempeño de funciones en el sector público tratados en el pasado incluyeron:

los indicadores de confianza y satisfacción, la medición del desempeño de las funciones públicas y la gestión, y el uso de la información sobre el desempeño de dichas funciones (<http://www.publicsectorperformance.eu/>).

En futuras reuniones, el grupo de estudio quiere seguir explorando el desempeño de funciones públicas como construcción social. Esta noción debería dar margen de actuación para la aplicación de una amplia variedad de teorías administrativas, y de ciencia política, sobre el desempeño de funciones en el sector público. ¿Qué pueden, por ejemplo, enseñarnos sobre el desempeño de funciones y sus condicionantes las teorías sobre las instituciones y la institucionalización, el poder, el profesionalismo, la tecnocracia, la teoría cultural? El Grupo de Estudio cree que una mejor comprensión teórica del desempeño de funciones es una condición previa para un mejor entendimiento empírico.

## Bibliografía

- Atkinson, A.B. 2005, *Atkinson Review: Final Report: Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts* Palgrave Macmillan, London.
- Cobb, C.W., y Rixford, C. 1998, *Lessons Learned from the History of Social Indicators*, Redefining Progress.
- Cyert, R.M., y March, J. G. 1963, *A behavioral theory of the firm*. NJ: Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Moynihán, D.P. 2008, *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform* Georgetown University Press, Washington D.C.
- OCDE 2006, *Issues in Output Measurement for Government at a Glance*, OCDE, Paris.
- Pollitt, C. 2008, *Time, policy, management: governing with the past* Oxford University Press, Oxford.
- Van de Walle, S., y Roberts, A. 2008, «Publishing performance information: an illusion of control?», en *Performance information in the public sector. How it is used.*, W. Van Dooren & S. Van de Walle, eds., Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Van Dooren, W., y Van de Walle, S. 2008, *Performance information in the Public Sector: How it is used*. Palgrave Mc Millan, Basingstoke.



## Medición y supervisión de la productividad en la atención social: el problema de cómo se mide la calidad<sup>1</sup>

*Juliette Malley<sup>2</sup> y Ann Netten<sup>3</sup>*

### Resumen

Este artículo se centra en la medición de la calidad, en el contexto de un nuevo enfoque sobre la medición de los servicios de atención social financiados por las administraciones. Dicho enfoque se funda en los principios establecidos en una revisión dirigida por el catedrático Sir Tony Atkinson. En el núcleo de esta revisión se encuentran los conceptos de «Capacidad de beneficiarse de una prestación», que da cuenta del beneficio potencial de los servicios para los usuarios de los mismos; y de «Calidad», que refleja hasta qué punto ese beneficio se hace realidad. Damos cuenta de un informe elaborado para indagar la aptitud de una unidad de medida de la satisfacción, según la percibe un usuario ponderado, para medir la calidad; y que examina, en especial, la sensibilidad de dicha unidad de medida a los cambios en la calidad de la atención social a lo largo del tiempo. El estudio descubre que hay algunos problemas a la hora de utilizar la satisfacción de un usuario ponderado. Discutimos las razones potenciales de estos problemas, incluyendo la posibilidad de falseamiento, y la dificultad para especificar dicha unidad de medida; y discutimos una posible solución, en el contexto de la necesidad de basarse en fuentes de información cotidianas.

### Notas para los profesionales

El artículo detalla un enfoque práctico para medir y supervisar los resultados y la productividad de los servicios sociales. Se utilizan medidas cotidianas, ponderadas en la medida de lo posible, para que reflejen los resultados entre los usuarios de los servicios sociales. En este contexto, los conceptos de «Capacidad de beneficiarse de una prestación» y «Calidad» tienen la potencialidad de permitir, a los que asignan las prestaciones y a los gestores, distinguir el impacto en la productividad de: la potencialidad de los servicios, tal y como están configurados en la actualidad; de la dependencia de los usuarios del servicio; y de la calidad de la prestación. El artículo identifica las cuestiones y los problemas clave en el uso de unidades de medida de la satisfacción como indicadora del desempeño de las funciones públicas, y para supervisar la calidad de los servicios bajo el enfoque propuesto.

---

<sup>1</sup> Traducción del artículo publicado en inglés con el título «Measuring and monitoring outputs in social care: the problem of measuring quality».

<sup>2</sup> Juliette Malley pertenece de la Unidad de Investigación de los Servicios Sociales Personales en la Universidad de Canterbury en la Escuela de Londres de Economía y Ciencias Políticas.

<sup>3</sup> Ann Netten pertenece a la Unidad de Investigación de los Servicios Sociales Personales en la Universidad de Kent en Canterbury.

### Palabras clave

Productividad de la Administración pública; medición de la productividad; calidad, atención social.

## Antecedentes

Hay una presión creciente para que se diseñe un medio para poder reflejar los cambios en la productividad y en la eficiencia a lo largo y ancho del sector público. En el Reino Unido, la Oficina Nacional de Estadística (ONE), a la hora de revisar, bajo la dirección de Atkinson (2005), el futuro desarrollo de la productividad de la Administración y de los índices de precios asociados, siguió la directriz del Eurostat de que los países debían poner en marcha mediciones directas de los servicios de la Administración que se consumen individualmente. Constituyó un principio fundamental de la revisión el que:

«La productividad de la Administración debería medirse de modo que se ajustase a medir la calidad; teniendo en cuenta la cada vez mayor contribución al resultado que se atribuye al servicio». (Atkinson, 2005)

Si hemos de poder sacar conclusiones acerca de la productividad cambiante, la base de cualquier unidad de medida de la productividad necesita basarse en fuentes disponibles cotidianamente; idealmente, con regularidad anual. Además, la medida ha de ser válida, fiable, transparente, y reflejar la intención de los que están involucrados en la asignación y prestación de los servicios públicos; especialmente, los involucrados en la provisión de las fuentes de información.

Como parte de la revisión de Atkinson, y con el objetivo a largo plazo de mejorar la medición y el entendimiento del rendimiento y la productividad de la atención social, el Ministerio de Sanidad (MS) financió los trabajos para el desarrollo de nuevas formas de medir la productividad y el rendimiento de los servicios sociales individuales (SSI), reflejando la mejor de las prácticas disponibles. Se desarrolló para este sector (Netten et al., 2006) un enfoque al que se le atribuía, en un reciente documento sobre estrategia del ONE, la capacidad de poderse aplicar ampliamente a toda la Administración Pública (Oficina Nacional de Estadística, 2007).

En este artículo empezamos dando las líneas generales de lo que entendemos por «atención social», antes de describir el marco general en el que medir la productividad, ponderando la calidad, de la atención social financiada por la Administración. Aplicamos nuestro enfoque a la atención domiciliaria a las personas mayores; centrándonos, en especial, en la validez y fiabilidad de la unidad de medida propuesta para medir la calidad.

## La atención social

La atención social se da, en líneas generales, cuando se compensa a alguien por su discapacidad física, mental o emocional, ya sea haciéndose cargo directamente de sus necesidades, o aumentando el capital humano o las capacidades

de dicho individuo. Tradicionalmente, las intervenciones formales de atención social que se hacen cargo directamente de las necesidades individuales incluyen la atención domiciliaria, que sustituye al individuo en las tareas personales de las que normalmente éste se haría cargo, como la «atención personal»; y los «hogares de acogida», que se hacen cargo de casi todas las actividades de las que se ocupan normalmente el individuo y el círculo social que lo cuida. Las intervenciones que incrementan el capital humano incluirían equipamiento que ayude a esas personas a hacer las cosas por sí mismas, así como formación para mejorar los conocimientos de los cuidadores informales (Netten y Davies, 1990).

## Contexto

El objetivo es diseñar un índice, ponderado según los resultados, que refleje los cambios en aquello que los servicios proveen, las características de los que los reciben, y la calidad de la provisión del servicio.

Definimos tres tipos de resultados de la atención social:

- Aumento de la productividad de la red de atención al individuo, que le permite cuidar de sí mismo.
- Aumento de los conocimientos y la información individual.
- Hacerse cargo de las necesidades.

Que se vea incrementada la productividad de los individuos es el rendimiento que se espera de los servicios cuyo objetivo sea mejorar la salud, la capacidad funcional, y la prevención del deterioro del individuo. Tales intervenciones se suelen caracterizar por ser un gasto único y a corto plazo, que conlleva beneficios que bien pueden extenderse más allá del año en que se produce el gasto. Esto incluiría proveer del equipo y adaptación de inmuebles, así como intervenciones de rehabilitación. De los servicios de asesoramiento e información se espera como resultado que aumente el conocimiento y la información; pero éste también puede ser uno de los rendimientos importantes del proceso de evaluación. Nuestro trabajo inicial se ha centrado en la provisión de un servicio convencional, que refleja el grueso de la actual actividad y gasto de los SSI: hacerse cargo de las necesidades, o ayudar a la gente.

Nuestra unidad básica de productividad es el número de personas a las que se ayuda. La cuestión esencial es: ¿cuánto se les ha ayudado? Esto dependerá de la cantidad de servicio recibida (v.gr. el número de semanas de atención), de las necesidades de la gente, y de lo que se ha entregado o del servicio que se ha dado (como atención personal, comidas, y demás). En vez de intentar atribuir los servicios que se han prestado a cada individuo, representamos los rendimientos de una intervención o de un servicio como:

$$\sum_i x_{it} C_{fB_{it}} Q_{it}$$

donde:

- $X_{it}$  es la cantidad de servicio  $i$  producida durante un periodo  $t$   
 $CfB_{it}$  es la capacidad que tiene la gente de Beneficiarse de una prestación, usando un servicio  $i$  durante un periodo  $t$   
 $Q_{it}$  es la calidad del servicio  $i$  durante el periodo  $t$

$X_i$  refleja el volumen de servicios; por ejemplo, el número total de semanas en que se presta el paquete de servicios  $i$  a lo largo del año. La Capacidad de Beneficiarse de una prestación (CfB) representa el potencial del servicio para dar bienestar a los usuarios del servicio, dados los campos de resultado a los que afecta el servicio, y el grado en el que los usuarios confían o dependen de ese servicio. La Calidad ( $Q_i$ ) representa el grado en el que el servicio da el beneficio potencial.

Para identificar la CfB, necesitamos identificar primero los dominios de resultados relevantes para una intervención dada, y después el grado en el que la gente depende de los servicios en estos dominios. Basándonos en trabajos anteriores que se centraban en las personas mayores (Netten et al., 2002) y subsiguientes indagaciones (Netten et al., 2005), los dominios se han definido como:

- *Higiene personal y comodidad*: Encontrarse personalmente limpio y cómodo, vestido, y en cama o levantado a las horas que se prefiera.
- *Participación e involucración social*: Apoyo emocional, trato social general, y participación en la comunidad.
- *Control sobre la vida cotidiana*: Capacidad para elegir qué hacer y cuándo hacerlo, teniendo control sobre la vida y las actividades cotidianas.
- *Comidas y nutrición*: Tener una dieta nutritiva, variada y culturalmente apropiada, con comidas a intervalos regulares y adecuados.
- *Seguridad*: Sentirse seguros y a salvo, incluyendo sentirse libres del temor a abusos, caídas u otro tipo de daño físico, y del temor a que los asalten o les roben.
- *Limpieza y comodidad del alojamiento*: El lugar donde viven está limpio y cómodo.
- *Ocupación y empleo*: Que estén lo bastante ocupados en actividades que signifiquen algo para ellos, tanto si es un empleo formal, como si se trata de cuidar de otros, trabajo no remunerado, o actividades de ocio.
- *Seguir viviendo en sus casas*: Permitir que la gente siga viviendo en sus propias casas<sup>4</sup>.

Para determinar el grado en el que los individuos confían en los servicios, se identifican cuatro niveles de necesidad, que reflejan: no necesitar asistencia; tener todas las necesidades cubiertas; que haya necesidades no muy importantes por cubrir; y que haya necesidades importantes por cubrir. La distinción entre «no necesitar asistencia» y «tener todas las necesidades cubiertas» para la mayoría de los

---

<sup>4</sup> Éste es uno de los objetivos básicos de las políticas pero, a efectos de hacer la medición, es más fácil de identificar cuando la gente no vive en sus propias casas (por ejemplo, se han trasladado a un hogar de acogida); más que cuando los servicios sociales han podido mantener a los beneficiarios de la ayuda en sus propias casas. Por esta razón, se ha excluido este dominio de resultados de nuestro análisis de la asistencia domiciliaria.

campos hará referencia a si se ha precisado ayuda de otros. La distinción entre «necesidades no muy importantes» y «necesidades importantes» es si habrá o no consecuencias para la salud, mental o física, si estas necesidades continúan sin cubrirse.

A la hora de procurar medir el impacto de los servicios es importante que no demos por hecho que todos estos campos tienen la misma importancia. Por ejemplo, podríamos conceder mayor importancia a cubrir las necesidades en un campo antes que en otro. En teoría, para reflejar lo mejor posible la ganancia en bienestar que resulta de una partida de gasto en atención social, por parte de la Administración, buscamos ponderar los campos y los niveles, dentro de esos campos, para reflejar el valor relativo que tienen para las personas. Es discutible si deberíamos reflejar los valores de unos o de otros (De Wit et al., 2000). Cuando nos preocupa medir el valor del gasto de la Administración Pública, lo más apropiado es fijarse en las preferencias generales de la población, que reflejan los valores de los contribuyentes.

Para identificar el grado en el que los servicios prestan todo su valor potencial o CdB, necesitamos una unidad de medida de la calidad. En teoría, esto debería reflejar el impacto total del proceso de atención social sobre el bienestar. Se comprobarán más aspectos del proceso en los campos de atención identificados más arriba. Por ejemplo, las personas mayores denuncian que los servicios domiciliarios poco fiables conducen a la sensación de pérdida de control (Francis y Netten, 2004). Sin embargo, algunos aspectos del proceso de atención social podrían afectar al bienestar sin quedar reflejados en nuestros campos de atención; por ejemplo, el grado en que se trata a las personas respetando su dignidad. Se podría sostener, por lo tanto, que deberíamos añadir otro campo de resultados, quizá la el respeto a uno mismo, que se podría ver negativamente afectado por el proceso de atención social.

En la medida de lo posible, las unidades de medida deberían basarse en la perspectiva de los usuarios del servicio, ya que deberían reflejar las experiencias de las personas. Aunque el servicio pueda tener potencial de satisfacer las necesidades en ciertos campos de atención social, los procesos de ejecución pobres, o escasa calidad en general, pueden significar que, en la práctica, esas necesidades nunca se satisfagan completamente. Es importante ver que un servicio con poco potencial, pero de buena calidad, logra los mismos resultados ventajosos para la gente que un servicio con alto potencial, pero de poca calidad; es importante hacer esta distinción, en buena medida, porque ayuda a indicar modos de mejorar los resultados generales.

## **Aplicación a la atención domiciliaria a las personas mayores**

Los servicios de asistencia domiciliaria facilitan asistencia individual y son esenciales para ayudar a la gente en sus propios hogares; y para llevar la asistencia desde los escenarios institucionales a los domicilios particulares (Netten et al., 2005). En Inglaterra, en la década pasada, los servicios de asistencia social se han ido dirigiendo, cada vez más, a personas con mayor grado de dependencia. Entre el 2000-2001 y 2004-2005, hubo un incremento del 10% en el número total de horas de asistencia domiciliaria que se dispensó a las personas mayores; sin embargo, el

número de personas que recibieron dicha asistencia cayó en un 13%<sup>5</sup>. Está claro que si mediéramos la productividad en este sector en términos de horas de provisión del servicio, concluiríamos que los niveles de productividad (y, por asociación, los niveles de gasto) se habrían incrementado; pero si simplemente usáramos el número de personas, la productividad habría disminuido. La ponderación que hacemos para reflejar a cuántas personas ayudan los servicios sociales es esencial para que entendamos los cambios en la productividad a lo largo del tiempo<sup>6</sup>.

## Capacidad de beneficiarse de la asistencia domiciliaria

Para estimar la Cfb necesitamos entender tanto lo que los servicios hacen (en términos de los campos de asistencia a los que se dirigen), y el nivel de necesidad que se espera que haya en esos campos, en ausencia de servicios.

Se entrevistó a una muestra de 387 ancianos, usuarios de servicios de asistencia domiciliaria, dispensados por catorce administraciones locales, como parte de un estudio continuado (Darton et al., 2005). Se incluyeron preguntas adicionales que nos permitieran estimar la Cfb de los servicios. Se fue preguntando, campo por campo, el grado en el que cada individuo tenía necesidades no cubiertas, si los servicios ayudaban al encuestado en este aspecto de la vida; si era así, qué servicios eran, y qué niveles de necesidad creían que tendrían en ausencia del servicio.

Para reflejar la potencial contribución de los servicios, en cada campo de resultados en el que los encuestados dijeron que los servicios les ayudaban, se le restó a la máxima puntuación posible el nivel de necesidad que se creía que se tendría en ausencia del servicio —dando por hecho, para los actuales conjuntos de medidas, que «satisfacían todas las necesidades». Éste es un máximo teórico para el servicio en cuestión, y toma la fórmula:

$$Cfb_i = \sum_{jk} = \frac{MaxO_j - CO_{jk}}{n}$$

Donde:

$Cfb_i$  es la capacidad de beneficiarse del servicio  $i$

$MaxO_j$  es la máxima puntuación para el campo de resultados  $j$

$CO_{jk}$  son las necesidades que el individuo  $k$  cree que tendría en el campo  $j$  en ausencia del servicio  $i$

$n$  es el número de individuos acerca de cuyas necesidades tenemos información, en ausencia del servicio  $i$

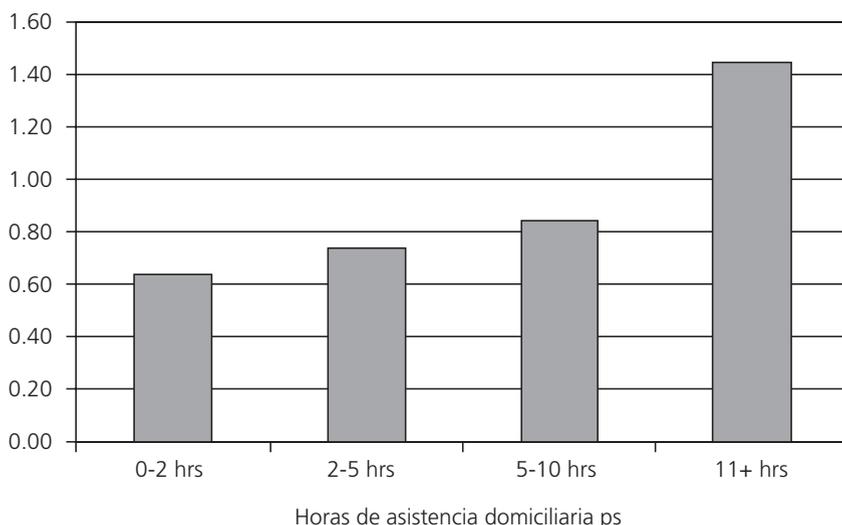
Este enfoque permitió calcular el alcance de los resultados, dadas las características del servicio y la muestra de individuos que usaban dicho servicio (se da una

---

<sup>5</sup> Dato proveniente de las estadísticas del Ministerio de Sanidad. Esto refleja cambios en la proporción de usuarios de los servicios de asistencia domiciliaria que superaban los 65 años, además de cambios generales en el número de horas y personas que recibían la asistencia domiciliaria.

<sup>6</sup> Cualquiera de dichos cambios en la productividad es importante, en el contexto de la provisión de la atención social como conjunto. En otro lugar hemos discutido la aplicación, a lo largo del mismo período, a los cambios en la productividad de la asistencia domiciliaria para las personas mayores (Netten et al., 2006).

descripción detallada del método y el resultado en Netten et al., 2006). Los resultados en los distintos campos se basaron en la ponderación de las preferencias de la población, según se había determinado en un estudio piloto sobre preferencias (Burge et al., 2006). El estandarizar los resultados, de modo que nuestra puntuación media de CfB sea uno, la figura uno muestra la relación entre horas de atención domiciliaria semanales y la CfB estimada. La aplicación de estas medias ponderadas relativas a la distribución cambiante de la población que recibe atención domiciliaria, resulta en un incremento estimado de la CfB, entre los años 2000-2001 y 2004-2005, del 8,5%.



**Figura 1.** Capacidad de beneficiarse de la ayuda domiciliaria.

Semejantes estimaciones descansan, claramente, en una serie de presunciones; no siendo la menor de ellas que la relación entre la CfB y el número de horas permanece constante a lo largo del tiempo. Sin embargo, es esencial para nuestro enfoque la inclusión de una unidad de medida de la calidad, que refleje cómo los servicios producen resultados a los usuarios del servicio.

## Medir la calidad de la atención domiciliaria para los mayores

En la segunda parte de este artículo contemplamos el componente de la calidad, y examinamos la validez y fiabilidad de una unidad de medida que proponemos para los servicios de atención domiciliaria a personas mayores. El punto de partida fue simplemente considerar qué información, de entre la disponible, encajaba con el marco conceptual. Había disponible una unidad de medida de la satisfacción del usuario; pero teníamos algunas reservas a la hora de usar la satisfacción de esa manera. A modo de compromiso, se propuso una versión ponderada de la pregun-

ta que se formuló a los encuestados<sup>7</sup>: la medida de satisfacción ponderada (SP). Primero, contamos la historia del desarrollo de esta forma de medir, antes de dar cuenta de un estudio que demostraba ciertas dificultades que conllevaba dicha forma de medir; dificultades que cabía, en cierta medida, esperar. Discutimos estos problemas y sugerimos algunas opciones para llevar a buen término este trabajo.

Es requisito obligado para todas las administraciones locales de Inglaterra con competencias en los servicios sociales (ALCSS) el encuestar regularmente a los usuarios de los servicios, acerca de su experiencia. Es una parte esencial de las políticas del llamado «Mejor Valor» (*Best Value*) (Secretaría de Transportes, Gobierno Local y Regiones, 1998; Higgins, 2005) y, por lo tanto, el marco para la evaluación del desempeño de las funciones públicas. En 2003, se llevó a cabo la primera encuesta específica sobre personas mayores que usaban la asistencia domiciliaria, y todas las ALCSS enviaron un breve cuestionario que contenía cuatro preguntas sobre la calidad y la satisfacción; las cuatro diseñadas para ser indicadores del desempeño de las funciones públicas (IDs) (Ministerio de Sanidad, 2003). El cuestionario se repitió en 2006, con un cuestionario ligeramente más largo (Comisión para la Inspección de la Atención social, 2005).

El elemento de la satisfacción, que se usó en la SP era un ID en 2003 y 2006 (Ministerio de Sanidad, 2003; Comisión para la Inspección de la Atención Social, 2005). Como discute Atkinson (2005), hay un conflicto de intereses entre usar unidades de medida de la calidad en el desempeño de las funciones públicas, y las funciones de Estadística Nacional. Da dos argumentos en contra del uso de IDs. Primero, no son adecuados para supervisar el cambio porque los IDs se van centrandando en aspectos distintos a lo largo del tiempo. En segundo lugar, los IDs pueden falsearse, a causa de intereses particulares. Se ha informado de que tales cosas ocurren en otros servicios públicos, como el Servicio Nacional de Salud (Bevan y Hood, 2006). Sin embargo,

*«si vamos a reflejar la calidad, y no sobrecargar a los que están al cargo de facilitar los datos, hemos de encontrar modos de basarnos, de manera fiable, en fuentes que sean significativas y valiosas para una serie de fines; incluyendo varias fuentes de datos recopilados rutinariamente» (Netten y Forder, 2007).*

La Unidad de Investigación de los Servicios Sociales Individuales llevó a cabo la ponderación de la SP usando datos recogidos en una extensión del estudio de 2003. Se invitó a todas las ALCSS, y treinta y cuatro estuvieron de acuerdo en tomar parte. Todas estas administraciones estuvieron de acuerdo en usar una versión más larga del cuestionario, diseñada buscando averiguar la opinión de los usuarios acerca de la calidad (Qureshi y Rowlands, 2004), pero incluyendo algunas modificaciones sugeridas por un estudio sobre las opiniones de usuarios y prestatarios acerca de la calidad de la asistencia domiciliaria (Francis y Netten, 2004). Se cubrían áreas como la fiabilidad y la flexibilidad del servicio, junto con resultados como la atención individual y el control de la vida diaria. Se usó el aná-

---

<sup>7</sup> La pregunta que se formuló fue: En líneas generales, ¿cuál es su grado de satisfacción con la ayuda de los Servicios Sociales que recibe en su domicilio?

lisis factorial exploratorio para reducir estos elementos del estudio a un solo factor que representase la calidad general (CG) (para más detalles, ver Jones et al., 2007). Se hizo la ponderación tomando el valor estandarizado de la puntuación de CG en cada uno de los niveles significativos de satisfacción, y se multiplicó esto por el porcentaje de encuestados en cada nivel de satisfacción (Netten et al., 2006). Se identificaron cuatro niveles distintos de calidad mediante análisis diferencial (*analysis of variance*) y exámenes a posteriori. En la tabla uno se muestra un ejemplo del proceso de ponderación.

**Tabla 1.** Proceso para calcular la calidad de la atención domiciliar para los mayores

<i>Nivel de satisfacción</i>	<i>Medias de calidad ponderadas</i>	<i>% Usuarios del servicio mayores</i>	<i>Nivel de calidad</i>
Extremadamente	1,000	25,02	0,250
Muy	0,668	32,47	0,217
Bastante	0,426	31,37	0,133
Ni satisf/Ni insatisf	0,279	11,14	0,031
Total	n/a	100,00	0,632

Adaptada de Netten et al., 2005

Una preocupación a la hora de usar la satisfacción para medir la calidad era que podía verse influenciada por aspectos distintos de la calidad misma; tales como las expectativas de los usuarios (Shaw, 1984; Coulter, 2005). Entendemos que la calidad es «tanto el grado en que se cubren las necesidades, como la calidad del proceso mediante el que se satisfacen» (Netten y Forder, 2007); de modo que consideramos que la CG era un buen equivalente operativo del mencionado concepto de calidad. La fiabilidad de esta medida era alta, y su validez teórica, en términos de la relación con la satisfacción, era la esperada (Jones et al., 2007). El valor nominal y de contenido de la medida también parecía bueno, y cubría la mayoría de los campos del proceso<sup>8</sup> (Francis y Netten, 2004), y muchos de los campos de resultados de la CfB. Aunque el análisis de la relación entre la satisfacción y la calidad de la prestación mostró que la pregunta de la satisfacción reflejaba variaciones en la calidad de los servicios (Jones et al., 2007), se adujo que, si se usaba para ponderar la cuestión de la satisfacción, la CG serviría para compensar cualquier preocupación que no tuviera que ver con la calidad de los servicios, y que estuviera influenciando la satisfacción de los usuarios.

Un área significativa no se había visto corroborada en es estudio de 2003: se trataba de si la forma de medir la SP reflejaba las variaciones en la calidad. En teoría, las ponderaciones que se derivaban del estudio de la ampliación del estudio de 2003 se podían aplicar a a todos los años siguientes, de forma que los cambios en la calidad a lo largo del tiempo estarían guiados por las respuestas a la cuestión de

<sup>8</sup> Los campos que cubría el proceso eran: continuidad, flexibilidad, fiabilidad, comunicación, actitudes del personal, capacitación y conocimientos del personal. La medida de la CG contenía preguntas que cubrían: flexibilidad, fiabilidad, las actitudes del personal, capacitación y conocimientos; junto con los campos de resultados de seguridad individual, limpieza y comodidad individuales, participación e involucración social, control sobre la vida diaria, y el empleo y la ocupación.

la satisfacción. Sin embargo, para que sea una forma de medir efectiva, debería haber pruebas de que la relación entre satisfacción y calidad permanece constante a lo largo del tiempo. Mientras que el estudio de 2003 pudo dar pruebas de una fuerte relación, esta hipótesis en concreto no se pudo probar. Además, hubo algunas limitaciones en los datos obtenidos, que sólo incluían una Administración londinense (Netten et al., 2004). Hacía falta ir más allá en la validación de la medición, y la repetición de la UES en 2006 era una oportunidad para evaluar el modo en que se medían estas dos facetas. La UISSI aprobó una nueva extensión del estudio para que se ocupara de este asunto.

## Método de la ampliación del estudio

El método que se aplicó en 2006 a la ampliación del estudio siguió la pauta del de 2003 (ver Jones et al., 2007). Se invitó a participar en el estudio a la totalidad de las 150 ALCSS, usando el mismo cuestionario, basado en el que se usó en 2003, con algunas pequeñas modificaciones. El recuadro uno contiene la lista de las preguntas sobre la «Calidad», dando cuenta de las que se eligió que fueran obligatorias, que se identifican con IDs. También se prestó atención a los elementos que se usaron para indicar la CG<sup>9</sup>. También se incluyeron preguntas sobre las características de los usuarios; tales como la edad, el sexo, la discapacidad, etc. Como las ALCSS llevaron a cabo la encuesta, se dieron directrices sobre el muestreo, la obtención y gestión de los datos, para asegurarse de que se seguía un procedimiento común (Centro de Información, 2005).

## Análisis de los datos

Cincuenta ALCSS estuvieron de acuerdo en participar en el estudio de 2006 y, en comparación con el estudio de 2003, donde los distritos de Londres estaban insuficientemente representados, el estudio de 2006 era relativamente representativo de los diversos tipos de Administraciones y de las regiones de Inglaterra. La comparación, tanto con el estudio nacional como con la ampliación, resultaba favorable (para más detalles, ver Malley et al., 2007).

Nos hemos hecho dos preguntas. Primero, ¿es válida la estructura propuesta para hacer la medición, teniendo en cuenta que la ponderación de la calidad se basaba en los datos de 2003 y no se propuso cambiarla? Segundo, ¿la forma de medir la satisfacción ponderada capta los cambios a lo largo del tiempo? Para

---

<sup>9</sup> Hubo que excluir varios elementos del indicador que se usó en 2003: cuatro, porque no se daban en 2006; pero estos no tenían efectos sobre la validez del contenido. Otras preguntas se eliminaron por los cambios en las preguntas, que se descubrió que tenían efectos significativos en las respuestas. Estas omisiones no tuvieron impacto en la validez del contenido, ya que aquellas reflejaban campos de resultados: seguridad, y empleo y ocupación. La CG se volvió a calcular para el 2003 y 2006 excluyendo estos elementos. La fiabilidad (KR20= 0,9174; n=16145; k=21) y la validez teórica (correlación con la satisfacción,  $r=0,564$ ,  $p<0,001$ ; n=16076) se comprobaron en los datos de 2006, y eran válidos.

analizar estas cuestiones elaboramos dos hipótesis sobre cómo debería funcionar una medición adecuada:

1. Si la medida de la SP es un indicador válido de la calidad, la relación entre la CG y la satisfacción debería permanecer constante a lo largo del tiempo; esto es, debería haber cuatro niveles diferentes significativos de calidad, y las ponderaciones deberían ser razonablemente parecidas.
2. Si la medida de la SP es un indicador preciso de la calidad, debería detectar los cambios en las experiencias de los usuarios acerca de aspectos de los servicios que los usuarios consideran que afectan a la calidad del servicio; esto es, deberían cambiar acordes con las mediciones de la calidad derivadas del estudio de 2003.

Para explorar la primera hipótesis, llevamos a cabo un análisis unidireccional entre sujetos acerca de la variación de la satisfacción sobre la CG, usando test *a posteriori* para la comparación múltiple. Se repitió el procedimiento con los datos de 2003 y 2006 para descubrir si la estructura de ponderación variaba entre las muestras. A tal efecto, se compensaron los tamaños de las muestras, y se encontró que los resultados de la evaluación de las premisas y de los valores atípicos resultaban satisfactorios. En gran número de casos faltaban datos de uno o de ambos elementos, dejando aproximadamente un 50% de los casos en el conjunto de los datos de 2003 y 2006. Estaba claro que la pérdida de datos era un problema significativo, y sopesamos la idea de tomar una unidad de medida más limitada —la calidad del servicio (CS)—, para la que había menos casos desechados (aproximadamente, un 15%). Aquí informamos de la CG porque está más próxima a nuestra medida ideal<sup>10</sup>. Sin embargo, repetidos análisis con la medida de la CS llevaron a las mismas conclusiones (ver Malley et al., 2007).

Llevamos a cabo un test-T de dos extremos comparando datos sobre las diferencias entre las medias obtenidas para la SP, la CG y las medidas de la satisfacción de 2003 y 2006, y comparamos los resultados. El análisis se llevó a cabo entre las organizaciones, para controlar el alto grado de variación entre las ALCSS que había quedado al descubierto en análisis exploratorios preliminares, ya que esto puede enmascarar las variaciones entre años que se dieron cuando se hizo un test de diferencias individual (Agresti y Finlay, 1997). Sólo se incluyeron las dieciocho ALCSS<sup>11</sup> que participaron ambos años.

Para comparar estos resultados con la medida de la SP usamos datos nacionales sobre la satisfacción, para cada una de las ALCSS que tomaron parte en el estudio los dos años. Diseñamos dos medidas diferentes para cada ALCSS, para cada año, usando medias ponderadas que se calcularon a partir del conjunto de datos para 2003 y 2006. En total, se hicieron tres test-T: usando medias ponderadas del 2003 para todas las ALCSS para ambos años; usando medias ponderadas del 2006 para todas las ALCSS para ambos años; y usando medias ponderadas del 2003 para

---

<sup>10</sup> La medida de la CS cubre sólo la calidad del proceso.

<sup>11</sup> Tres de las Administraciones que tomaron parte en ambas ocasiones tuvieron que ser excluidas porque no habían incluido todas las preguntas que se habían usado para medir la CG.

las respuestas sobre la satisfacción del 2003, y medias ponderadas del 2006 para las respuestas sobre satisfacción del 2006.

## Resultados

La encuesta nacional reunió información en cuestionarios completados sobre aproximadamente 83.000 usuarios del servicio a lo largo de 148 ALCSS. De estos, 28.840 usuarios del servicio completaron la versión ampliada del estudio. El índice medio de respuesta, tanto para la versión nacional como para la ampliada del estudio, fue del 58% (CI, 2007).

### Características de la muestra

La tabla dos resume las principales características demográficas de las dos muestras. En 2003, la mayoría de los encuestados tenían ochenta y cinco o más años, y alrededor de un cuarto eran varones. La mayoría dijeron ser de raza blanca (británicos, irlandeses, o de cualquier otro origen de raza blanca). La muestra de 2006 tenía mucho mayor proporción de usuarios mayores, y de minorías étnicas. Éste último es, en buena medida, resultado del mayor número de ALCSS en el área de Londres, en 2006; el primero fue probablemente reflejo de las «intensificación» en la prestación del servicio a los que tenían más necesidades (Comisión de Inspección de la atención social, 2006).

**Tabla 2.** Características demográficas de las muestras del estudio

Características	2006		2003	
	Núm.	%	Núm.	%
<b>Sexo</b>				
Hombre	7,336	26	5,012	24
Mujer	21,175	74	15,580	46
Total	28,511	100	20,592	100
<b>Grupo de edad</b>				
65-74	4,350	15	3,224	16
75-84	11,722	41	8,731	42
85+	12,469	44	8,703	42
Total	28,541	100	20,658	100
<b>Grupo étnico</b>				
Blanco	27,155	97	20,371	99
Mestizo	74	<1	49	<1
Asiático/Asiático Británico	269	1	89	<1
Negro/Negro Británico	475	2	150	1
Chino	43	<1	12	<1
Otra	99	<1	15	<1
Total	28,115	100	20,686	100

*El servicio de atención domiciliaria*

Parte de la información acerca del tipo de atención domiciliaria que recibían los usuarios se tomó de el historial de los propios usuarios. La mayoría de los usuarios recibían servicios de proveedores independientes (69%), y la mayoría (93%) tenía tan solo un proveedor del servicio. Estas proporciones reflejan un cambio hacia el uso de proveedores independientes, que está en consonancia con los datos nacionales, que muestran la misma tendencia. (Comisión para la Inspección de la Atención Social, 2006).

*Validez de la medida ponderada de satisfacción (SP)*

Hipótesis uno. ¿Es constante a lo largo del tiempo la relación entre satisfacción y CG?

Se vio que la CG variaba significativamente junto con el nivel de satisfacción que los usuarios decían tener, según se resume en la Tabla tres ( $F(6; 10033)=857.877$ ;  $p<0,001$  para 2003; y  $F(6, 16075)=1479,473$ ;  $p<0,001$  para 2006). La fuerza de la relación entre satisfacción y CG también era buena ( $\eta^2=0,339$  para 2003; y  $0,356$  para 2006). Las medias marginales muestran que la CG más alta de la que informaba estaba asociada con que los particulares dijeran estar extremadamente satisfechos; en el conjunto de datos de 2003 y 2006 se consignaron cuatro niveles de satisfacción. Esto es alentador, e implica que la relación entre la satisfacción y la CG en el conjunto de datos de 2006 tiene la misma estructura que en el conjunto de datos de 2003.

**Table 3.** Media marginal de CG en cada nivel de satisfacción para 2003 y 2004

<i>Nivel de satisfacción</i>	<i>Media marginal de CG</i> <i>(95 por ciento de intervalo de confianza)</i>	
	<i>2003</i>	<i>2006</i>
Extremadamente satisfecho	15.088 (14.900-15.277)	15.138 (14.989-15.286)
Muy satisfecho	10.444 (10.290-10.598)	10.196 (10.079-10.313)
Bastante satisfecho	6.933 (6.768-7.098)	6.550 (6.419-6.680)
Ni una cosa, ni la otra	4.607 (4.146-5.069)	4.452 (4.099-4.805)
Bastante insatisfecho	3.974 (3.300-4.648)	4.189 (3.639-4.740)
Muy insatisfecho	3.787 (2.590-4.983)	3.762 (2.757-4.767)
Extremadamente insatisfecho	3.778 (2.220-5.335)	3.750 (2.421-5.079)

Aunque estructuralmente la relación sigue siendo la misma, las medias ponderadas derivadas de los análisis no fueron las mismas para cada año (ver Tabla cuatro). Las medias ponderadas para todos los grupos del conjunto de los datos de 2006 eran más bajas que las de los datos de 2003. El cambio parece estar motivado por la distancia mucho mayor entre el valor de la CG para «muy» y «extremadamente satisfecho»; con mayores índices de calidad exigidos para la calificación de «extremadamente satisfecho». La respuesta «muy satisfecho» es el punto de corte para el ID, que se calcula viendo la cantidad de personas que responden «extremadamente» o «muy satisfecho» (Comisión para la Inspección de la Atención Social, 2005). Este hallazgo sólo es importante si el cambio al hacer la ponderación tiene un efecto significativo en el valor de la medida de la SP para 2003 y 2006. Analizamos si este es el caso en la hipótesis dos.

**Tabla 4.** Medias ponderadas para la medida de la SP usando el conjunto de datos de 2003 y 2006

Nivel de satisfacción	2003		2006	
	Índice medio de CG	Media ponderada de calidad estandarizada	Índice medio de CG	Media ponderada de calidad estandarizada
Extremadamente	15.088	1	15.138	1
Muy	10.444	0,692	10.196	0,674
Bastante	6.933	0,460	6.550	0,433
Ni satis/Ni insatisf	4.319	0,286	4.301	0,284

Hipótesis dos. ¿Es la SP una medida adecuada de los cambios en la calidad?

Los hallazgos de los test-T demuestran que los distintos indicadores no concuerdan en cuanto al sentido del cambio en la calidad (ver Tabla cinco). Hay dos comparaciones que son reveladoras: Primero, la comparación entre el valor medio de la satisfacción y el de la CG, para casos completos, da una imagen equívoca. El valor medio de la satisfacción indica mejora, pero no es significativo. Por el contrario, el indicador de la CG muestra un pequeño pero estadísticamente significativo declive en la calidad. Esta última comparación es la más útil, ya que las medias para cada variable se calculan usando a las mismas personas. Este hallazgo refuerza la imagen que presenta el análisis de hipótesis uno, y sugiere que el indicador de la satisfacción mide algo diferente de lo que mide el indicador de la CG.

La segunda comparación a hacer es entre las tres medidas de la SP. Cuando las medias ponderadas que se usan son las correspondientes a ese año, se encuentra un declive significativo de la calidad, en línea con el de la variable de la CG. Sin embargo, cuando se aplican las medias ponderadas tanto de 2003, como de 2006, al conjunto de datos de ambos años, el declive en la calidad no es significativo. Propusimos basarnos en la información del 2003 (o cualquier año en concreto) para valorar el elemento de la satisfacción, y aplicar estas medias ponderadas a los años siguientes. Este análisis sugiere que tal forma de medir no sería lo bastante sensible a los cambios en las experiencias del servicio que tuviera la gente, según se miden por medio de la CG. Esto no se puede explicar por el uso de casos válidos de satisfacción en la medición de la SP; ya que, cuando se usan casos válidos, la satis-

facción entre las ALCSS se incrementaba significativamente entre 2003 y 2006. Parecería que es un cambio en la relación entre la CG y la satisfacción el que conduce a la insensibilidad a los cambios en la experiencia que la gente tiene de los servicios.

**Tabla 5.** Cambios en la calidad entre 2003 y 2006, usando medidas de satisfacción, CG y SP

<i>Medida de calidad</i>	<i>Estadística-T (2006-2003)</i>	<i>Df</i>
Índice medio de satisfacción+ ( <i>casos completos</i> )	-1.264	17
Índice medio par la CG~ ( <i>casos completos</i> )	-2.039*	17
Índice medio de satisfacción+ ( <i>casos válidos</i> )	-4.439***	17
Índice medio para la CG~ ( <i>casos válidos</i> )	-2.047*	17
SP usando medias ponderadas de 2006 para ambos años~	-0.715	17
SP usando medias ponderadas de 2003 para ambos años~	-0.690	17
SP usando medias ponderadas de 2003 para los datos de 2003, y las de 2006 para los datos de 2006 ~	-3.054***	17

+ Un valor positivo para la estadística-T significa un declive en la calidad

~ Un valor positivo para la estadística-T significa un incremento en la calidad

\*\*\* Indica la significación estadística al nivel del 1 por ciento; \*\* Indica la significación estadística al nivel del 5 por ciento; \* Indica la significación estadística al nivel del 10 por ciento.

## Discusión

Hemos discutido el marco general, para tener una aproximación a la medición del rendimiento en la atención social que refleje los cambios en cuánto ayudan los servicios a las personas. Esto tiene dos componentes clave: la CfB, que refleja lo que los servicios podrían hacer; y la calidad, que compensa el anterior concepto para reflejar lo que de verdad los servicios hacen en la práctica. Los conceptos básicos han demostrado ser fácilmente inteligibles para una amplia variedad de público. Sin embargo, para llevar este enfoque a la práctica, es esencial contar con una fuente de datos que sea fiable. El objetivo es usar, lo más posible, los datos ya existentes que se obtienen de forma rutinaria; se minimiza así el coste y la carga operativa que conlleva introducir dicho enfoque. Para usar estos datos, necesitamos identificar la relación entre las unidades de medida ya existentes, y la CfB y la calidad subyacentes. Esto supone una serie de retos; no siendo el menor de ellos el que, para que cualquier enfoque cuente con amplia aceptación, cualquier unidad de medida ha de ser, a la vez, transparente, válida y fiable.

Hemos ilustrado brevemente una aproximación que identifique la CfB de la asistencia domiciliar para las personas mayores, y cómo se puede relacionar esto con la información rutinaria, considerando el número de horas de servicio prestadas. Esto depende de que se presuma una relación constante entre las horas de atención y los niveles de necesidad de los usuarios del servicio. En otro lugar, hemos dado cuenta de un enfoque para supervisar los cambios en la CfB de los hogares de acogida, a base de supervisar los cambios en lo dependientes que son los residentes (Netten et al., 2006). Tales datos son relativamente fáciles de recopilar. Sobre la base de nuestro análisis, la CfB se incrementó entre los períodos 2000-

2001 y 2004-2005; pero esto da por hecho que la calidad del servicio siguió siendo la misma a lo largo del mismo período. Como ha mostrado este artículo, el verdadero reto consiste en dar con una medida de la calidad que sea factible recopilar de forma rutinaria, no sea demasiado gravosa, y pueda reflejar de forma válida y fiable los cambios a lo largo del tiempo.

Teníamos disponible una medida de la satisfacción con la asistencia domiciliaria, a través de la introducción de los estudios de 2003 (UES). Esto encajaba bien con nuestro requisito de que las mediciones deberían reflejar, allí donde fuera posible, la perspectiva del usuario del servicio, y ser todo lo transparentes posible. Sin embargo, eramos conscientes de que había problemas potenciales en usar una medida de la satisfacción para averiguar la calidad del servicio (Van de Walle et al., 2005), y de que el uso de la satisfacción a modo de ID podría comprometer la validez de aquella como medida de la calidad. Se propuso, como solución de compromiso, relacionar información más detallada acerca de la calidad del servicio, con una medida de satisfacción fruto de una encuesta amplia.

Nuestro análisis de los datos de 2003 y 2006 sobre calidad y satisfacción pone en un brete dicha solución de compromiso, ya que sugiere que la relación entre satisfacción y CG ha cambiado a lo largo del tiempo. Las medias ponderadas estimadas de los «muy satisfechos» y los «bastante satisfechos», eran más bajas en 2006, comparadas con las de 2003; aunque el índice de CG en los niveles más bajos y más altos de satisfacción permanecía relativamente estable. El cambio en la relación entre la CG y la satisfacción también parece hacer la medida de la SP inadecuada para recoger los cambios en las experiencias que los usuarios tienen al usar los servicios, ya tomemos como patrón de medida para la comparación la satisfacción o la CG. Estos problemas sugieren que la medida de la SP es inadecuada para medir los cambios en la calidad. Sin embargo, antes de que podamos proponer una alternativa, necesitamos comprender los problemas de la medida actual. Proponemos dos explicaciones: que la medida de la satisfacción y de la calidad no miden la misma magnitud; y que el indicador de satisfacción resulta falseado cuando se usa de ID.

La primera explicación tiene dos partes; o bien el cambio de relación en los indicadores surge de la medida de la satisfacción, o surge de la medida de la CG (o de ambas). Si tomamos esta última primero, la medida de la CG abarca relativamente todo lo necesario, al reflejar la mayoría de los campos de ambos resultados, junto con la calidad del proceso, según se describe en la literatura al respecto. Sin embargo, algunos dominios no aparecen. La forma de medir también está dominada por cuestiones acerca de la percepción que los usuarios tienen de las actitudes de los cuidadores, lo que puede que refleje la actitud de los usuarios acerca de la relación que tienen con sus cuidadores. Estos aspectos de la calidad no se confunden con los que, como la flexibilidad y la fiabilidad, están relacionados con la calidad de la organización o del servicio: es posible que caiga bien un trabajador social que llega siempre tarde. Es posible que la medida de la CG exagere actualmente ciertos aspectos de la calidad del proceso que son una función de la relación entre el cuidador y el que recibe la asistencia, a expensas de los que son una función del servicio o de la organización.

Sin embargo, si estos fallos han de explicar el cambio en la relación entre satisfacción y calidad, necesitaríamos entonces ver mejoras en todas aquellas áreas del

proceso de calidad y resultados que actualmente están excluidas de la medición. La medida de la calidad del servicio que recoge algunos de los aspectos del proceso excluidos muestra un declive, incluso mayor, en la calidad; así que esto parece improbable (Malley et al., 2007). Si presumimos, como parece razonable, que hay una relación de causalidad entre el modo en que se presta la atención y los resultados de la misma, entonces parece improbable que haya grandes mejoras en los resultados cuando se vea un declive en la calidad en la forma de prestar la atención social. Podrían, desde luego, mejorar los resultados ciertos factores ajenos a los servicios; pero esto no resulta relevante para ninguna evaluación de la calidad de los servicios, y no debería (así lo esperamos) influenciar la valoración que los usuarios hagan de la satisfacción que obtengan de los servicios; (desde luego, si es así, esto conllevaría un problema en usar la satisfacción para medir la calidad). Parece más probable que el problema resida en la medida de la satisfacción, que en la CG, a pesar de las imperfecciones de ésta.

La satisfacción, como medida de calidad, tiene una historia larga, llena de luces y sombras; habiéndose usado inicialmente para medir el desempeño de las funciones públicas por parte de los servicios locales (Stipak, 1979; Parks, 1984), más tarde se la consideró buen modo de verificar el desempeño de las funciones públicas y y de la calidad desde la perspectiva de los usuarios (y, en particular, de los pacientes) (Donabedian, 1980; Kirkpatrick y Martínez Lucio, 1995; Bauld et al., 2000). A pesar de este uso prolífico, es posible concebir teóricamente la satisfacción de muchos modos diferentes, y esta multiplicidad se refleja en la literatura (Linder-Pelz, 1982; Williams, 1994; Sitzia y Wood, 1997; Hom, 2000). Está claro que la satisfacción debería considerarse un tipo de actitud; y, por lo tanto, una medida que refleja, no sólo la experiencia de los usuarios del servicio, sino también su *evaluación* de esa experiencia. Como sostiene Coulter (2005) la satisfacción se puede ver influida por otras variables que pueden estar mucho más allá del control de cualquier organización en particular. En resumen, Coulter dice que la satisfacción es un concepto «deficientemente definido», y concluye que la satisfacción no es capaz de dar información fiable a partir de la que se puedan medir las tendencias en el desempeño de las funciones públicas.

Desde luego, viendo nuestros datos, parecería que es precisamente en esta aptitud —medir tendencias— donde la medida de la satisfacción flojea. Aunque lo importante es si, en ese sentido, esto afecta a su adecuación y utilidad como elemento de la medida de SP de la calidad. Mirando más detalladamente a la relación entre satisfacción y CG, observamos que, a lo largo del tiempo, los usuarios van informando de niveles más bajos de calidad, para el mismo nivel de satisfacción; pero que esto es sólo para las respuestas de «muy» y «bastante satisfecho». La satisfacción puede que refleje la gratitud de los usuarios del servicio (Comisión para la Inspección de la Atención Social, 2006), o temor a perder los servicios. Sabemos que la gente no es muy dada a informar de su descontento (Shaw, 1984), y puede que sea que el cambio que observamos en la relación sea reflejo de este fenómeno. Sin embargo, no es tan solo la opción de «bastante satisfecho» la que se asocia a niveles más bajos de calidad, sino también la opción «muy satisfecho». Este es el punto en el que ID sugiere la posibilidad de falseamiento.

La posibilidad de falseamiento, cuando se usan datos recopilados por las organizaciones para controlar el comportamiento de éstas, está bien documentada en la literatura académica (v.gr. Bird et al., 2005; Bevan y Hood, 2006; Hood, 2006; McLean et al., 2007). Bevan y Hood describen tres efectos diferentes del falseamiento, que se identificaron en la extinta Unión Soviética, conocidos como efectos trinquete, efectos umbral, y distorsiones en la productividad. La satisfacción del ID no es en sí un objetivo; pero un pobre desempeño de sus funciones que se muestre en los IDs puede traer consecuencias negativas para las ALCSS; puede conducir a una calificación pobre y, en consecuencia, aumentar la supervisión, así como la publicidad negativa (Inspección de los Servicios Sociales, 2002). En efecto, los IDs están, si se toman como objetivos, sometidos a los mismos problemas; y esperábamos observar los mismos problemas.

El ID se basa en la proporción de respuestas de «extremadamente»/ «muy satisfecho». Como se hace mucho incapié en el objetivo de la mejora año a año, y se publican tablas de IDs, no es una burda simplificación de la situación el asumir que la proporción de gente que responde «extremadamente»/«muy satisfecho» se comporta como si fueran un objetivo. El agregado de respuestas de «muy satisfecho» y por encima es, en efecto, un umbral; así que si hubiera falseamiento, esperaríamos ver una distribución cada vez más al alza del nivel de respuesta de «muy satisfecho». Esto es lo que ciertamente observamos en la distribución de las respuestas cuando comparamos el 2003 al 2006 (para más detalles, ver Malley et al., 2007). En consecuencia, el cambio en la relación podría, en parte, ser resultado de un falseamiento<sup>12</sup>.

Es probable que el cambio de relación entre la CG y la satisfacción sea una mezcla de estas tres explicaciones. Para investigar estas tres hipótesis de forma completa, necesitaríamos comprometernos en una investigación diseñada específicamente para ponerlas a prueba. Sin embargo, la cuestión central que se planteaba era si la medida de la SP era una medida válida de la calidad para usarla en la Contabilidad Nacional. Parece que la respuesta a esta pregunta es que «no», cualquiera que sea la razón tras esta falta de validez. Ahora nos queda considerar cómo podríamos intentar medir la calidad, dado que necesitamos basarnos en fuentes de datos rutinarias. Al hacerlo, parece sensato reflexionar sobre cómo podríamos elaborar una medida que superara los problemas que hemos discutido.

La susceptibilidad de la medición de la SP para verse influida por el falseamiento es, claramente, un problema para la Contabilidad Nacional, que elaboran las ONE, que están sujetas a las estrictas reglas que gobiernan la obtención y el uso de las estadísticas. Desde luego, los estadísticos tenían la sensación de que los IDs no se regían por las directrices que llevaron a la Real Sociedad de Estadística a convocar un grupo de trabajo acerca de la medición del desempeño de las funciones públicas (Bird et al., 2005). Una medida de calidad usada con este propósito necesitaría cumplir los criterios establecidos por Bird y sus colegas. Si queremos conservar la unidad de medida de la SP, entonces necesitamos un modo de asegurarnos de que no hay posibilidad de falseamiento. Bevan y Hood (2004; 2006) han sostenido, de forma convincente, que mucha más incertidumbre en la especificación de los IDs

---

<sup>12</sup> La CG no se podía falsear porque los elementos de que está compuesta no se usaron de IDs.

les haría más difícil a las ALCSS el tomar parte en el falseamiento. Sin embargo, otros cometasistas son excépticos acerca del potencial de tales estrategias para resolver el problema del falseamiento (Pollitt et al., 2007). Hood (2006) sugiere que se podría contratar a terceros que no tuvieran intereses propios en los resultados, como forma de resolver el problema del falseamiento. Sin embargo, no está claro hasta qué punto esto sería aceptable, dadas las implicaciones del coste.

Una vía potencial puede ser el desarrollo de una medida de múltiples elementos. Ésta podría ser más fiable que una medida basada en un solo elemento, y tendría más probabilidades de apreciar los cambios en la calidad, ya que obtiene las respuestas a lo largo de un continuo (Nunnally, 1967). Es posible que una medida así incremente la incertidumbre, de manera que podría tener la capacidad de hacer que se pasaran por alto los incentivos al falseamiento; aunque nos hemos fijado en que esto es discutible. Desde luego, las unidades de medida basadas en múltiples elementos son menos transparentes y presentan sus propios problemas, como la forma de combinar diversos campos administrativos; pero hay técnicas para hacer frente a estos problemas. Una medición basada en múltiples elementos parece ser una forma prometedora de resolver algunos de los problemas de validez que hemos observado.

## Conclusión

Está claro que queda un largo camino por recorrer, antes de poner en práctica este enfoque propuesto para medir los rendimientos de la atención social. Nos hemos centrado en los problemas específicos para medir la calidad de la atención domiciliaria. Otro trabajo explora la medida de la CfB, y de las medidas que validan la calidad de la prestación en la atención domiciliaria. No obstante, nos parece que esta es una vía prometedora, que nos da mejor base para comprender la productividad y la eficiencia cambiantes en la atención social.

## Bibliografía

- Agresti, A., y Finlay, B. (1997) *Statistical Methods for the Social Sciences*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Atkinson, A. (2005) *Atkinson Review of Government Output and Productivity for the National Accounts: Final Report*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bauld, L.; Chesterman, J., y Judge, K. (2000) *Measuring Satisfaction with Social Care Amongst Older Service Users: Issues from the Literature* Health and Social Care in the Community 8(5): 316-324.
- Bevan, G., y Hood, C. (2004) *Targets, Inspections, and Transparency*, British Medical Journal 328(7440): 598-598.
- Bevan, G., y Hood, C. (2006) *What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System*, Public Administration 84(3): 517-538.
- Bird, S. M.; Cox, D.; Farewell, V. T.; Goldstein, H.; Holt, T., y Smith, P. C. (2005) *Performance Indicators: Good, Bad and Ugly*, Journal of the Royal Statistical Society A 168(1): 1-27.
- Comisión para la Inspección de la Atención Social (2005) *Pss Paf Indicator Definitions for 2005-06*. London: CSCI.
- Comisión para la Inspección de la Atención Social (2006) *Time to Care*. London: CSCI.

## 28 Revista Internacional de Ciencias Administrativas 74 (4)

- Coulter, A. (2005) *Trends in Patients' Experience of the NHS*. Oxford: The Picker Institute.
- Secretaría de Transportes, Administración Local y Regiones (1998) *Modern Local Government: In Touch with the People*, London: TSO.
- Ministerio de Sanidad (2003) *PSS PAF Indicator Definitions for 2002-2003*. London: DH.
- Donabedian, A. (1980) *Explorations on Quality Assessment and Monitoring. The Definition of Quality and Approaches to Its Assessment*. Michigan: Ann Arbor.
- Francis, J., y Netten, A. (2004) *Raising the Quality of Home Care: A Study of Service Users' Views*, *Social Policy and Administration* 38(3 June): 290-305.
- Higgins, P. (2005) *Performance and User Satisfaction Indicators in British Local Government. Lessons from a Case Study*, *Public Management Review* 7(3): 445-464.
- Hom, W. (2000) *An Overview of Customer Satisfaction Models*, Chancellor's Office, California: Community Colleges.
- Hood, C. (2006) *Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services*, *Public Administration Review* 66(4): 515-521.
- Centro de Información (2005) *Personal Social Services Older People's Home Care User Experience Survey. What Needs Doing for 2005-2006*, London: IC.
- Centro de Información (2007) *Personal Social Services Survey of Home Care Users in England Aged 65 and over, 2005-06*, London: IC.
- Jones, K.; Netten, A.; Francis, J., y Bebbington, A. (2007) *Using Older Home Care User Experiences in Performance Monitoring*, *Health and Social Care in the Community* 15(4): 322-332.
- Kirkpatrick, I., y Martínez Lucio, M. (1995) *The Uses of 'Quality' in the British Government's Reform of the Public Sector. The Politics of Quality in the Public Sector. The Management of Change*. I. Kirkpatrick and M. Martínez Lucio. London: Routledge.
- Linder-Pelz, S. (1982) *Toward a Theory of Patient Satisfaction*, *Social Science and Medicine* 16: 577-582.
- Malley, J.; Netten, A., y Jones, K. (2007) *Using Survey Data to Measure Changes in the Quality of Home Care. Analysis of the Older People's User Experience Survey, 2006*, PSSRU Discussion Paper No. 2417. Personal Social Services Research Unit, University of Kent, Canterbury.
- McLean, I.; Haubrich, D., y Gutiérrez-Romero, R. (2007) *The Perils and Pitfalls of Performance Measurement: The Cpa Regime for Local Authorities in England*, *Public Money and Management* 27(2): 111-118.
- Netten, A., and Davies, B. (1990) *The Social Production of Welfare and Consumption of Social Services*, *Journal of Public Policy* 10(3 July-September): 331-347.
- Netten, A., y Forder, J. (2007) *The Costs of What? Measuring Services and Quality of Care*, *Social Policy & Society* 6(3): 397-409.
- Netten, A.; Forder, J., y Shapiro, J. (2006) *Measuring Personal Social Services Outputs for National Accounts: Services for Older People*, PSSRU Discussion Paper No. 2267/3, Personal Social Services Research Unit, University of Kent, Canterbury.
- Netten, A.; Francis, J.; Jones, K., y Bebbington, A. (2004) *Performance and Quality: User Experiences of Home Care Services. Final Report*. PSSRU Discussion Paper No. 2104, Personal Social Services Research Unit, University of Kent, Canterbury.
- Netten, A.; McDaid, D.; Fernandez, J.-L.; Forder, J.; Knapp, M.; Matosevic, T., y Shapiro, J. (2005) *Measuring and Understanding Social Services Outputs*. PSSRU Discussion Paper No. 2132/3, Personal Social Services Research Unit, University of Kent, Canterbury.
- Netten, A.; Ryan, M.; Smith, P.; Skatun, D.; Healey, A.; Knapp, M., y Wykes, T. (2002) *The Development of a Measure of Social Care Outcome for Older People*, PSSRU Discussion Paper No. 1690/2, Personal Social Services Research Unit, University of Kent, Canterbury.
- Nunnally, J. C. (1967) *Psychometric Theory*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Oficina Nacional de Estadística (2007) *Measuring Quality as Part of Public Service Output: Strategy following consultation*: London: UK Centre for the Measurement of Government Activity, July 2007.
- Parks, R. (1984) *Linking Objective and Subjective Measures of Performance*, *Public Administration Review* 44 (March/April): 118-127.
- Pollitt, C.; Harrison, S.; Bal, R.; Dowswell, G., y Jerak, S. (2007) *Conceptualising the Development of Performance Measurement Systems*. Madrid: European Group on Public Administration, Study Group on Performance and Quality.

- Qureshi, H., y Rowlands, O. (2004) *User Satisfaction Surveys and Cognitive Question Testing in the Public Sector: The Case of Personal Social Services in England*, International journal of social research methodology 7(4 October): 273-288.
- Shaw, I. (1984) *Consumer Evaluations of the Personal Social Services*, British Journal of Social Work 14: 277-84.
- Sitzia, J., y Wood, N. (1997) *Patient Satisfaction: A Review of Issues and Concepts*, Social Science and Medicine 45(12): 1829.
- Inspección de los Servicios Sociales (2002) *Performance Ratings for Social Services in England 2001-2002*. London: Department of Health.
- Stipak, B. (1979) *Citizen Satisfaction with Urban Services: Potential Misuse as a Performance Indicator*, Public Administration Review 39(January/February): 46-52.
- Tabachnick, B., y Fidell, L. (2001) *Using Multivariate Statistics*. Boston: Allyn and Bacon.
- Van de Walle, S., Kampen, J. y Bouckaert, G. (2005) *Deep Impact for High Impact Agencies? Assessing the Role of Bureaucratic Encounters in Evaluations of Government*, Public Performance and Management Review 28(4): 544-561.
- Williams, B. (1994) *Patient Satisfaction: A Valid Concept?* Social Science & Medicine 38(4): 509.

## Agradecimientos

Este artículo se presentó primero en el Congreso del Grupo Europeo de Administración Pública, del 19-20 de septiembre de 2007, en Madrid. Les estamos agradecidos a los que asistieron al Congreso; y a los dos reseñadores anónimos, por sus útiles sugerencias.

## Notas bibliográficas

*Juliette Malley* es Investigadora en la Universidad de Kent, en Canterbury, y en la London School of Economics. Su investigación se centra en el desempeño de las funciones públicas y la calidad, en el campo de la prestación de la atención social, con especial atención en la medición, desde la perspectiva del usuario del servicio; y en la demanda y la financiación de la atención social a largo plazo.

*Ann Netten* es catedrática de Bienestar Social, y Directora de la Unidad de Investigación de los Servicios Sociales Individuales en la Universidad de Canterbury. Sus intereses en la investigación incluyen la Economía de la sanidad y la atención social; el Coste de los servicios; Atención social informal y su reglamentación; Hogares de acogida para personas mayores; Medir los resultados de la atención social; Evaluación económica de la jurisdicción penal.

### **Recuadro 1. Preguntas del cuestionario de 2006**

En líneas generales, ¿cuál es su grado de satisfacción con la ayuda de los Servicios Sociales que recibe en su domicilio? (ID, obl)\*.

¿Le importa el que sus trabajadores sociales lleguen a horas que le vengan a usted bien? (CG, obl).

Su servicio de atención domiciliaria ¿le mantiene informado de los cambios en la atención que le corresponde? (obl).

¿Le importa el que los trabajadores hagan aquellas cosas que usted quiere que se hagan? (CG, ID, obl).

¿Sabe cómo presentar una queja sobre el servicio de atención domiciliaria? (obl).

Me siento seguro en casa (obl).

Tengo con otras personas todo el contacto que quiero (CG, obl).

Me levanto y me voy a la cama a horas que me vienen bien (CG, obl).

Siempre estoy limpio (CG).

Siempre me siento cómodo (CG).

No me paso demasiado tiempo sin nada interesante que hacer.

¿Cuál de las siguientes afirmaciones describe mejor su situación actual?.

*(Siento que controlo mi vida cotidiana; los servicios me ayudan a sentir que controlo mi vida cotidiana; tengo cierto control sobre mi vida cotidiana, pero no el suficiente; no controlo mi vida cotidiana).*

¿Llegan puntuales sus trabajadores sociales (CG).

Sus trabajadores sociales ¿pasan menos tiempo con usted del que se supone que deberían? (CG).

¿Van sus trabajadores sociales con prisa? (CG).

¿Le visitan sus trabajadores sociales todas las veces que usted necesita?.

¿Siempre ve a los mismos trabajadores sociales? .

En general, ¿qué le parece el modo en que le tratan sus trabajadores sociales? (CG).

Mis trabajadores sociales son serviciales (CG).

Mis trabajadores sociales son poco amistosos (CG).

Hasta donde yo sé, mis trabajadores sociales no cuentan nada personal que sepan de mí (CG).

Mis trabajadores sociales me cuentan cotilleos de otras personas de las que cuidan (CG).

Mis trabajadores sociales son excelentes haciendo su trabajo (CG).

Mis trabajadores son menos minuciosos de lo que me gustaría (CG).

Mis trabajadores sociales me tratan con respetos (CG).

Mis trabajadores sociales hacen las cosas más a su modo que al mío (CG).

Mis trabajadores sociales son descuidados (CG).

Mis trabajadores sociales son honrados (OQ).

\* CG se refiere a parte de la medida de la CG; ID se refiere a un indicador del desempeño de las funciones; y «obl» se refiere a una pregunta obligatoria.



## La percepción de eficacia y las actitudes de los ciudadanos ante la Reforma del Estado de Bienestar<sup>1</sup>

*Inés Calzada<sup>2</sup> y Eloísa del Pino<sup>3</sup>*

### Resumen

La eficacia percibida de las políticas y servicios públicos de bienestar nunca se ha tomado en consideración como una de las variables que puede afectar a las actitudes ciudadanas ante la reforma del Estado de Bienestar ¿Están los ciudadanos más dispuestos a aceptar privatizaciones de los servicios del bienestar o recortes del gasto social o los impuestos cuando perciben que los servicios públicos son ineficaces? Con el fin de contestar a esta pregunta, en este texto se examina el caso de España utilizando una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) en 2005. El artículo analiza las actitudes de los ciudadanos en relación con cuatro sectores de política social: la atención sanitaria, la educación, las pensiones y las prestaciones por desempleo; y, en concreto, se interesa por las actitudes sobre posibles reformas en dichas áreas. Los resultados de este análisis cuestionan el argumento típico de los políticos y responsables públicos, quienes a menudo sugieren que los ciudadanos que perciben que los servicios de bienestar son ineficaces preferirían la reducción del gasto público y de los impuestos, con el fin de proveerse de aquellos servicios en el sector privado, al que considerarían más eficaz.

### Notas para los profesionales

Los hallazgos de este artículo tienen implicaciones para los responsables de la reforma de los servicios públicos del bienestar. Los resultados contradicen el argumento de que, en los últimos años, el apoyo de los ciudadanos occidentales a un sólido Estado de Bienestar es menos entusiasta de lo que lo era en el pasado. En algunos países al menos, se puede afirmar que la percepción de un pobre rendimiento de los programas de bienestar, no lleva a los ciudadanos a abogar necesariamente por su privatización. La mayoría de los ciudadanos cree que la ineficacia de los servicios del bienestar se debe a la falta de recursos; dichos ciudadanos parecen inclinarse por apoyar la mejora y el aumento de la inversión en servicios públicos, en lugar de por otras alternativas existentes. Estos hallazgos pueden servir de apoyo a los gestores públicos para

---

<sup>1</sup> Traducción del artículo en inglés con el título «Perceived efficacy and citizen's attitudes toward welfare state reform».

<sup>2</sup> Inés Calzada trabaja en dos proyectos de investigación en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, en España.

<sup>3</sup> Eloísa del Pino es Científica Titular en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, en España.

reclamar recursos adicionales. Sin embargo, tal estrategia no debería llevarles a descuidar sus esfuerzos en favor de una provisión más eficaz de los servicios, ya que la actitud de los ciudadanos podría cambiar si la percepción de ineficacia se prolonga en el tiempo.

### Palabras clave

Eficacia percibida de los servicios públicos, percepción del rendimiento de las administraciones públicas, actitudes ante el Estado de Bienestar.

## 1. Introducción

Con frecuencia, los políticos sugieren que los ciudadanos que perciben que las políticas y servicios públicos del bienestar funcionan de manera ineficaz preferirían una reducción del gasto social y de los impuestos e incluso optarían por adquirir algunos de estos servicios en el sector privado, al que consideran más eficaz. A pesar de esta afirmación, la relación entre las quejas de los ciudadanos por la ineficacia de los servicios públicos y el apoyo a este tipo de reformas no se ha estudiado sistemáticamente desde un punto de vista empírico aunque sí se han llevado a cabo amplios trabajos acerca de asuntos relacionados.

Por un lado, hay cada vez más literatura acerca de la percepción que tienen los ciudadanos del rendimiento de las administraciones públicas. De entre estos estudios, se podrían mencionar los que tratan de forma más específica acerca de la percepción ciudadana sobre la eficacia de los servicios públicos (Van de Walle, 2004a). Los investigadores de este área se interesan por dos cuestiones principales: 1) ¿Cuáles son los principales condicionantes de la percepción que tienen los ciudadanos del rendimiento de las administraciones públicas? (Lyons *et al.*, 1992; Van Ryzin, 2004); y 2) ¿Cuáles son los efectos de una positiva o negativa percepción del rendimiento de las administraciones sobre la confianza ciudadana en las mismas? (Christensen y Lægreid, 2005; Van de Walle y Bouckaert, 2003). Sin embargo, el estudio sobre qué efectos pueda tener la *percepción ciudadana del rendimiento* sobre la configuración de otras actitudes o comportamientos políticos se ha relegado al campo teórico (Nachmias y Rosenbloom, 1978; Box, 1999).

Por otro lado, hay numerosas investigaciones acerca de las actitudes de los ciudadanos ante diferentes aspectos de los programas del Estado de Bienestar, tales como: la deseabilidad de su existencia, el nivel adecuado de gasto o el tipo de cobertura que debiera proveer cada programa (Blekesaune y Quadagno, 2005). Con todo, aún escasean los estudios empíricos sobre las actitudes acerca de qué reformas debieran llevarse a cabo en los programas del bienestar. Además de describir en detalle las actitudes ante el Estado de Bienestar, se ha hecho un gran esfuerzo para desentrañar los condicionantes más inmediatos que afectan y configuran estas actitudes. Sin embargo, no se ha tenido en cuenta la percepción de los ciudadanos acerca de la eficacia de los servicios de bienestar, como posible condicionante de las preferencias de los ciudadanos en cuanto al Estado de Bienestar. En los últimos años, los pocos estudios que han tenido por objeto las actitudes ciudadanas ante la *reforma del Estado de Bienestar* no han incluido la percepción de eficacia de los servicios entre los factores que sirven para explicarla.

Dada la carencia de información empírica acerca de la correlación arriba mencionada, este artículo intenta responder a la siguiente pregunta: ¿Afecta la percepción que tienen los ciudadanos de la eficacia de los servicios de bienestar a sus preferencias sobre su *reforma*? Para contestar a esta pregunta, indagamos sobre la relación entre, por un lado, la percepción ciudadana de los servicios de bienestar y, por otro lado, un conjunto de cuestiones vinculadas con tres aspectos de los programas de bienestar: nivel del gasto, financiación y gestión. El análisis se centra en el caso de España. Este caso es interesante porque en los últimos años se ha discutido ampliamente sobre la transformación del Estado de Bienestar y se han llegado a implementar algunas reformas importantes en las políticas que aquí analizamos: las pensiones de jubilación, la asistencia sanitaria, la educación y las prestaciones por desempleo.

Como anticipo de nuestros resultados, la principal conclusión del análisis es que, al menos en el caso de España, los ciudadanos que perciben que los servicios de públicos de bienestar son ineficaces no están más a favor de reducir el gasto social de lo que lo está el resto de la población; ni tampoco parecen estar más inclinados a aceptar reformas privatizadoras.

El resto del artículo está organizado como sigue: en el segundo apartado, se discuten los antecedentes y la hipótesis principal. Bajo el epígrafe tercero se describe el conjunto de los datos, las variables y los métodos estadísticos aplicados. En el cuarto apartado se presenta el análisis de la relación entre la percepción de la eficacia de los servicios de bienestar y las actitudes ante la reforma del Estado de Bienestar. Finalmente, se discuten brevemente los resultados.

## 2. Antecedentes e Hipótesis

En los últimos años, algunos investigadores han defendido la necesidad de actualizar los datos empíricos existentes acerca de las actitudes ciudadanas ante el Estado de Bienestar (Taylor-Gooby, 2001). Hay razones para creer que el tradicional apoyo de los ciudadanos al Estado como principal proveedor de prestaciones sociales puede haber decrecido durante la última década. Entre los factores que podrían haber llevado a que disminuyera dicho apoyo se incluyen el cierto éxito que han tenido las ideas neoliberales, la llegada de un número significativo de ciudadanos de países en vías de desarrollo que se convierten en nuevos beneficiarios del Estado de Bienestar (van Oorschot, 2006), las dudas crecientes acerca de la futura viabilidad de ciertos programas, como las pensiones contributivas (Goul Andersen, 1999) o, incluso, un deterioro real de los servicios públicos en el contexto de recortes del gasto. Cualquiera de estos factores podría haber hecho a los ciudadanos más proclives a aceptar reformas en algunos programas de bienestar; pero, aparte de unas pocas excepciones (por ejemplo, el Eurobarómetro Especial, 2004), casi no hay estudios recientes que incluyan preguntas específicas acerca de otras alternativas a la provisión pública de los servicios y las prestaciones sociales.

Nos falta información acerca de la opinión de los ciudadanos sobre las reformas de las políticas y servicios del bienestar. Sin embargo, sí que existe gran cantidad de evidencia empírica sobre las actitudes generales ante el Estado de Bienestar y sus

condicionantes a nivel micro. Actualmente, se asume que el propio interés y las variables ideológicas son los mejores predictores de las actitudes ante los programas de bienestar (Blekesaune y Quadagno, 2003). Primero, en cuanto al propio interés, es probable que quienes son (o probablemente lleguen a ser) perceptores de las prestaciones públicas tengan actitudes más positivas ante las políticas de bienestar. Por ejemplo, los mayores, los desempleados, y las familias con niños pequeños están más a favor de las pensiones, las prestaciones por desempleo o las que se dan por hijo, respectivamente. En segundo lugar, desde un punto de vista ideológico, las actitudes ante el Estado de Bienestar se ven afectadas por valores más generales relativos a la justicia social o a los derechos sociales. Investigaciones anteriores muestran que quienes apoyan a los partidos de izquierda, y también aquellas personas que tienen valores igualitarios prefieren un modelo de provisión pública de servicios de bienestar, mientras que los de derechas y los que tienen creencias más individualistas se decantan por la provisión privada de dichos servicios (Hasenfeld y Rafferty, 1989).

Así que el propio interés y las preferencias ideológicas, siendo los dos condicionantes generales de las actitudes ante el Estado de Bienestar, deberían ser útiles para explicar las actitudes ante la reforma del Estado del Bienestar. En este artículo se incluye también una nueva variable: la percepción que tienen los ciudadanos de la eficacia de los servicios públicos de bienestar. No es descabellado pensar que la preferencia de los ciudadanos por un modelo de provisión de los servicios u otro, depende no sólo del interés que tenga en ese servicio y de su ideología, sino también de la valoración de su eficacia en ese momento.

Nuestra hipótesis argumenta que las preferencias de los ciudadanos ante las reformas de los programas del bienestar están en parte condicionadas por la percepción que tengan de la eficacia o ineficacia de estos servicios. Lyons *et al.*, (1992) proponen un modelo que explica cuatro reacciones de los ciudadanos cuando tienen una percepción negativa del rendimiento de la administración pública. Estos autores esperan que cuando un ciudadano percibe que los servicios públicos son ineficientes, su respuesta será la *Salida* en tanto en cuanto tenga esta percepción negativa del servicio durante mucho tiempo, sea una persona políticamente activa y pueda permitirse obtener los servicios que necesita en el sector privado. El ciudadano tendrá una actitud de *Desidia* cuando perciba que el servicio lleva mucho tiempo siendo ineficiente, no tenga oportunidad de conseguir estas prestaciones de forma privada y sea una persona pasiva en lo político. Un ciudadano responderá con *Lealtad* si, a pesar de percibir la ineficacia de los servicios, esta percepción es temporal, cree que las cosas van a mejorar y es políticamente pasivo. Finalmente, quien responda con *Voz* es leal y activo políticamente, ha solido tener una percepción positiva de los servicios y sólo ha percibido ineficacia en algunas ocasiones. En este artículo, no analizaremos el efecto que la percepción de la ineficacia tiene en los comportamientos, sino en las actitudes. Sin embargo, algunas de las ideas claves de Lyons *et al.*, (1992) pueden ser útiles para elaborar ciertas hipótesis.

En general, ha habido dos grupos de hipótesis en los estudios acerca de la actitud de los ciudadanos ante la provisión de servicios de bienestar. Un primer grupo (v.gr., Harris y Seldon, 1979; Saunders y Harris, 1987; Kristensen, 1986) entendía el hecho de que los ciudadanos estuvieran a favor de la provisión pública de servicios

de bienestar, desde una perspectiva negativa: ciudadanos alienados, o ciudadanos que no tenían otra opción más que consumir servicios públicos. Esta visión negativa de aquellos ciudadanos que están a favor del Estado de Bienestar ha sido muy cuestionada por otros (Taylor-Gooby, 1983; y Papadakis, 1992). En este artículo, partimos del supuesto de que un ciudadano que perciba que los servicios sociales funcionan deficientemente continuará siendo un «consumidor de servicios públicos» de modo más (*Lealtad y Voz*) o menos (*Descuidar*) voluntario, dependiendo de lo que dure su percepción de la ineficacia y de la posibilidad de adquirir el servicio en el mercado. La otra posibilidad es la de un ciudadano que, en caso de percibir la ineficacia, prefiere la opción *Salida* porque se lo puede permitir desde el punto de vista económico.

Teniendo presentes estas consideraciones, podemos elaborar dos subhipótesis:

1. Los ciudadanos que perciben que los servicios sociales son ineficaces y quieren, sobre todo, *Salir* del sistema público, probablemente: a) valoran los recursos dedicados a los servicios públicos juzgándolos excesivos y estarán a favor de recortes en el gasto público; b) prefieren una alternativa al modelo existente de provisión pública de servicios, que implique algún tipo de intervención del sector privado, considerado normalmente más eficaz y de mejor calidad<sup>4</sup>; c) prefieren una bajada de impuestos de modo que puedan usar el dinero para adquirir algunos de estos servicios en el mercado.
2. Los ciudadanos que perciben que los servicios sociales son ineficaces y quieren seguir en el sector público (esto es, son leales, ya sea porque no se puedan permitir otras alternativas, o por otros motivos): a) considerarán insuficientes los recursos dedicados a la provisión de servicios de bienestar y se opondrán a recortes en el gasto público; b) preferirán que la gestión de los servicios sociales siga siendo pública; c) aceptarán un aumento de impuestos si el dinero se dedica a mejorar los servicios públicos.

### 3. Datos, Variables y Método

Para realizar este análisis se ha utilizado una encuesta llevada a cabo en España, entre el 18 y el 27 de febrero de 2005, por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), en colaboración con el Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), en el marco de un proyecto de investigación financiado por el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Investigación Tecnológica: «*Reformas en el Estado de Bienestar: Actores y Apoyos Ciudadanos*» (REBAAC)<sup>5</sup>. La encuesta consistió en entrevistas personales en los hogares de 2.490 adultos residentes en España, seleccionados al azar (una muestra prevista de 2.500, con un margen de error de estimación de +/-2 por ciento en un nivel de fiabilidad del noventa y cinco por ciento). El cuestionario indagaba sobre las

---

<sup>4</sup> Numerosos estudios han subrayado los estereotipos negativos acerca de la eficacia del sector público frente al sector privado. Para una visión de conjunto ver Van de Walle (2004b).

<sup>5</sup> La página web de REBAAC es <http://www.iesam.csic.es/proyecto/rebaac.htm>.

actitudes acerca de las políticas sociales y la administración pública en España, incluyendo varias cuestiones acerca de los principales programas de bienestar; cuestiones tales como la eficacia percibida, el nivel de gasto que se deseaba, la aceptación de los recortes en los recursos y también muchas preguntas sobre cuál sería el mejor modo de reformar cada uno de los principales programas del Estado de Bienestar en España (para el cuestionario completo y las frecuencias, véase CIS, 2005).

Para estudiar la relación entre la eficacia percibida y las actitudes ante la reforma de las prestaciones sociales, se han analizado cuatro programas sociales: la atención sanitaria, la educación, las pensiones, y las prestaciones por desempleo. Estos programas suponen la parte más importante del gasto social en los países desarrollados. Directa o indirectamente, benefician a la gran mayoría de hogares, afectan a gran número de personas a lo largo de toda la vida y, lo que es más importante, el debate acerca de su privatización parcial o completa ha arreciado en los últimos diez años (Rodríguez Cabrero, 2006). Usamos, a modo de indicadores de la actitud de los ciudadanos ante la reforma del Estado de Bienestar, preguntas que tocan varios aspectos del sistema de prestaciones sociales que podrían someterse a reforma: el nivel de gasto, el tipo de gestión y el tipo de financiación (ver el apéndice, para la formulación expresa de las preguntas y la tabla 1, para la estadística descriptiva). El primer bloque de preguntas tiene que ver con los posibles cambios en el nivel de gasto dedicado a políticas y servicios del bienestar. La Pregunta 1 (P1) se refiere a la percepción que tienen los ciudadanos de la suficiencia de los recursos que el Estado dedica a cada programa (atención sanitaria, educación, pensiones de jubilación y prestaciones por desempleo). A los encuestados se les dio a elegir entre tres opciones en sus respuestas: el programa recibe «demasiados» recursos (valor=1); «los justos» (valor=2); o «demasiado pocos» (valor=3).

**Tabla 1.** Estadística descriptiva

	<i>Obs</i>	<i>Mín</i>	<i>Máx</i>	<i>Media</i>	<i>DE</i>
<b>Variables dependientes</b>					
<i>Percepción ciudadana de la suficiencia de los recursos públicos (P1)</i>					
• Asistencia sanitaria (1-demasiados; 2- los justos; 3- demasiado pocos)	2189	1	3	2,53	0,55
• Educación. (1-demasiados; 2- los justos; 3- demasiado pocos)	2088	1	3	2,53	0,55
• Pensiones de jubilación. (1-demasiados; 2- los justos; 3- demasiado pocos)	2081	1	3	2,59	0,53
• Prestaciones por desempleo (1-demasiados; 2- los justos; 3- demasiado pocos)	1929	1	3	2,49	0,58
<i>Opinión ciudadana acerca de la reducción del gasto público en diferentes programas sociales (P2)</i>					
• Sanidad (1-a favor; 2- en contra)	2384	1	2	1,98	0,13
• Educación (1-a favor; 2-en contra)	2345	1	2	1,98	0,15
• Pensiones de jubilación (1-a favor; 2-en contra)	2371	1	2	1,97	0,16
• Prestaciones por desempleo (1-a favor; 2-en contra)	2305	1	2	1,93	0,26

**Tabla 1.** Estadística descriptiva (cont.)

	<i>Obs</i>	<i>Mín</i>	<i>Máx</i>	<i>Media</i>	<i>DE</i>
<i>Organización de los servicios sociales (P3)</i>					
• Sanidad (1-pública y financiada con los impuestos generales 2-pública y financiada con con impuesto y las tasas que pagan los usuarios; 3-financiada públicamente , pero gestionada por organizaciones privadas; 3-privatizada y pagada directamente por los ciudadanos cuando la usan)	2425	1	4	1,17	0,50
• Education (1-pública y financiada con los impuestos generales; 2-pública y financiada con con impuesto y las tasas que pagan los usuarios; 3-financiada públicamente , pero gestionada por organizaciones privadas; 3-privatizada y pagada directamente por los ciudadanos cuando la usan)	2390	1	4	1,20	0,53
• Pensiones de jubilación (1-gestionadas públicamente y financiadas por las cotizaciones a la Seguridad Social, tal como están ahora; 2- gestionadas públicamente y financiadas por las cotizacioens a la Seguridad Social, pero permitiendo a los que así lo eligen dedicar parte de las cotizaciones a un fondo privado; 3-debería privatizarse completamente).	2380	1	3	1,26	0,50
<i>Más impuestos y más servicios públicos (0) o menso impuestos y menos servicios públicos (1) (P4)</i>	1978	0	1	0,31	0,46
<b>Variables independientes</b>					
<i>Diferentes modelos de EB (P5)</i> (1-universal; 2-sólo para los más desfavorecidos; 3-residual)	2403	1	3	1,35	0,58
<i>Percepción de la eficacia (P6)</i> (desde 1: muy, a 4: nada).					
• Sanidad	2346	1	4	2,40	0,70
• Sistema educativo	2062	1	4	2,37	0,65
• Pensiones de jubilación	1488	1	4	2,45	0,62
• Prestaciones por desempleo	1484	1	4	2,47	0,64
Sexo (0-mujer, 1-hombre)	2490	0	1	0,49	0,50
Edad (18-94)	2490	18	94	45,92	17,89
Nivel educativo oficial (desde 1-menos de primaria, a 5-licenciatura universitaria)	2483	1	5	2,60	1,08
Situación en el mercado laboral (como conjunto de variables ficticias)					
• Trabajador (1, el resto 0)	2471	0	1	0,47	0,50
• Jubilado (1, el resto 0)	2471	0	1	0,23	0,42
• Desempleado (1, el resto 0)	2471	0	1	0,11	0,31
• Estudiante (1, el resto 0)	2471	0	1	0,055	0,23
• Ama de casa (1, el resto 0)	2471	0	1	0,18	0,38
Trabajadores por cuenta ajena frente a empresario(a) (0-autónomos y empresarios, 1- trabajadores por cuenta ajena)	2465	0	1	0,80	0,40
Clase social subjetiva (que va desde 1-clase baja to 5- clase alta)	2409	1	5	3,39	0,71
Ideología que declara el propio entrevistado (desde 1=extrema izquierda, a 10= extrema derecha)	1790	1	10	4,70	1,60

Nota: Ver el apéndice para la formulación completa de las preguntas y de las categorías de respuestas.

Una segunda pregunta (P2) se interesaba sobre qué programas deberían sufrir recortes presupuestarios, en la situación hipotética de que el Gobierno se viera forzado a reducir el gasto público. A los encuestados se les presentó una lista de 13 políticas públicas y se les preguntó si estaban «a favor» (valor=1) o «en contra» (valor=2) de realizar recortes en el gasto que se hacía en dichos servicios. La formulación de la pregunta implicaba la necesidad de elegir que se hicieran recortes en, al menos, uno de los programas, y eso es lo que la mayoría hizo.

El siguiente grupo de preguntas (P3.1, P3.2, y P3.3) se refiere a posibles reformas que se pueden hacer en cuanto a la gestión de los programas de bienestar. Cada pregunta ofrece al encuestado varias alternativas, que van desde menos a más participación del sector privado, incluyendo: la posibilidad de dejar los programas tal y como están en ese momento; reformas moderadas, como el copago; y reformas más radicales que implicarían la privatización parcial o total. Para que tengan sentido, las opciones se formulan de forma diferente para cada programa, aunque se hizo un esfuerzo para hacerlas equiparables entre un programa y otro. Los casos de la atención sanitaria y de la educación tienen similares categorías de respuesta: pública y financiada con los impuestos generales (valor=1); pública y financiada en parte con impuestos y en parte con tasas (valor=2); financiación pública, pero gestionada por organizaciones privadas (valor=3); privatizada y pagada de forma directa por los ciudadanos cuando la usen (valor=4). La pregunta acerca de las pensiones de jubilación es bastante similar pero, en este caso, ofrece sólo tres categorías de respuesta: gestionadas públicamente y financiadas por las cotizaciones a la Seguridad Social (valor=1); gestionadas públicamente y financiadas por las cotizaciones a la Seguridad Social, pero permitiendo a quienes lo deseen que puedan dedicar parte de las cotizaciones a un fondo privado (valor=2); se deberían privatizar completamente (valor=3).

También se ha estudiado la relación entre la eficacia percibida de los programas de bienestar y la aceptación de las subidas de impuestos. La Pregunta 4 (P4) no se refiere exclusivamente a los programas sociales objeto de este estudio, sino a todas las prestaciones y servicios públicos. Sin embargo, nuestros cuatro programas sociales son, junto con otros, como la seguridad ciudadana o la vivienda, los programas que cuentan con más respaldo de los ciudadanos españoles. Creemos que los españoles tienen sobre todo en mente estos servicios «vertebradores» cuando valoran el coste de oportunidad de los impuestos frente a las prestaciones. El análisis confirma esta presunción al mostrar importantes correlaciones entre las respuestas a esta pregunta y a otras que tienen que ver con los programas sociales. Le asignamos el valor=1: «es mejor bajar los impuestos aunque esto signifique menos prestaciones sociales y servicios públicos»; y el valor=0: «es mejor gastar más en prestaciones sociales y servicios públicos aunque esto signifique pagar más impuestos».

En cuanto a las variables explicativas, hemos clasificado en tres grupos las que se usarán en nuestro análisis: variables referidas al propio interés, variables ideológicas y variables relacionadas con la percepción de la eficacia de los servicios del bienestar. Aunque nuestro interés reside en el efecto que la eficacia percibida tiene sobre las actitudes ante la reforma de los servicios del bienestar, también necesitamos incluir en nuestro análisis las otras variables que sabemos que tienen impacto

en las actitudes hacia el Estado de Bienestar. Como dijimos en el apartado de antecedentes, la literatura científica previa muestra que las actitudes ante los programas sociales están condicionadas por dos factores: el grado de interés que cada individuo tiene en la existencia del programa (factor del propio interés) y sus opiniones acerca de la justicia distributiva (factor ideológico).

Es frecuente utilizar, a modo de indicadores del interés propio, la posición económica (ya que los grupos con ingresos más bajos tienen mayor interés y dependencia de los programas de bienestar) y otras variables que apuntan a estructuras de intereses más concretas, tales como la edad o la situación en el mercado laboral. En cuanto a la edad, se sabe que en España las personas mayores respaldan el modelo tradicional público de pensiones (Arriba et. al., 2006). De modo parecido, las personas con niveles más altos de educación oficial se muestran más interesados en la educación. El sexo y el estatus laboral también pueden influenciar la actitud ante las prestaciones sociales<sup>6</sup>. Las variables socio-demográficas disponibles en la encuesta e incluidas en nuestro análisis son: el sexo (0=mujer, 1=hombre); edad (18-94); nivel educativo (desde 1=menos que Primaria, hasta 5=Licenciatura Universitaria); la situación en el mercado laboral, a modo de conjunto de variables dummy; y los asalariados frente a los empresarios (0=autónomos y empresarios, 1=trabajadores por cuenta ajena). El cuestionario no incluye ninguna pregunta sobre los ingresos del entrevistado, que permitirían calcular la clase social objetiva. Por lo tanto, a pesar de sus limitaciones, se usa la clase social subjetiva (que va desde 1=clase baja a 5=clase alta).

Hemos utilizado dos variables ideológicas que podrían afectar las actitudes ante la reforma de los servicios de bienestar: 1) una escala en la que se declara la propia ideología política (desde 1=extrema izquierda, a 10=extrema derecha), (Gelissen, 2000; Gevers *et al.*, 2000); y 2) el modelo de Estado de Bienestar que se prefiere; en otras palabras, la preferencia por un Estado de Bienestar más o menos amplio (1=universal; 2=dirigido a los más desfavorecidos; 3=residual). (Ver el apéndice para la formulación de la Pregunta 5 (P5)).

Finalmente, el tercer grupo de variables explicativas mide la percepción que tienen los ciudadanos de la eficacia de cada uno de los cuatro servicios de bienestar estudiados (que van desde 1=muy eficiente, a 4=nada eficiente). (Ver el apéndice para la formulación de la Pregunta 6 (P6)).

Se han aplicado modelos de regresión para estudiar las relaciones entre las anteriores variables y poner a prueba las hipótesis mencionadas. Según la naturaleza de las variables dependientes, se construyeron diferentes modelos de regresión (lineal, binaria logística, y ordinal logística); pero como nos interesan, primariamente, la significatividad y la dirección de las relaciones (y esto se puede interpretar de modo similar a la regresión lineal), no hace falta detallar las particularidades estadísticas de cada modelo. En un modelo de regresión logística, calculamos el incremento en el logaritmo de probabilidad (*logit*:  $\log \frac{\pi}{1-\pi}$ ) de la variable dependiente, cuando la variable independiente se incrementa en una unidad.

---

<sup>6</sup> Varios artículos analizan los condicionantes del «propio interés» en las actitudes ante el Estado de Bienestar, observando el efecto que los ingresos familiares, la edad, el sexo, o el estatus laboral tienen sobre estas actitudes. Por mencionar sólo unos pocos: Hasenfeld y Rafferty, 1989; Svallfors, 1995; Forma, 1999; Blekesaune y Quadagno, 2003.

Para clarificar la presentación de los resultados estadísticos, mostramos los modelos de regresión en formato reducido. Una vez que el modelo confirma la existencia de una relación condicional, nos parece más útil mostrarlo en su forma no condicional, a través de tradicionales tablas de contingencia, que dan una imagen más intuitiva de cómo la percepción de la eficacia de los programas sociales está ligada a si se respaldan las distintas opciones de reforma.

#### 4. La percepción de eficacia de los servicios de bienestar y las actitudes hacia las reformas.

La mayoría de los españoles considera que los servicios públicos de bienestar funcionan eficazmente. A excepción de los años 1992 (el primer año para el que hay datos disponibles) y 1994, el porcentaje de españoles que percibe que los servicios de bienestar son eficaces ha sido siempre más alto que el de quienes los perciben como ineficaces (Arriba *et al.*, 2006). En 2005, la diferencia entre el porcentaje de personas que percibe un servicio público como eficaz y el porcentaje que considera este mismo servicio como ineficaz resulta positiva para todos los servicios. Además, el colectivo de españoles críticos con dichos servicios es mucho más pequeño ahora que en 1992. Como se puede observar en la tabla 2, en 2005 el porcentaje de ciudadanos que valora eficazmente el funcionamiento de los servicios supera el 50 por ciento en todos los casos, llegando hasta casi el 62 por ciento en educación (tabla 2). Paralelamente, alrededor de un 40 por ciento de los ciudadanos considera que los servicios públicos son ineficaces.

**Tabla 2.** Eficacia percibida de los servicios sociales (2005) (porcentaje)

	<i>Prestaciones por desempleo</i>	<i>Educación</i>	<i>Sanidad</i>	<i>Pensiones</i>
Muy eficazmente	2,02	5,24	7,20	1,75
Bastante eficazmente	54,72	56,50	50,85	56,45
Poco eficazmente	37,20	34,14	36,45	36,63
Nada eficazmente	6,06	4,12	5,50	5,17
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

*Fuente:* Elaboración propia. P.6. Los porcentajes están calculados a lo largo del total de respuestas, excluyendo el No sabe/No contesta, para permitir la comparación entre programas. Esos porcentajes son: 5,7 (Sanidad); 17,2 (Educación); 40,4 (Protección al desempleo); 40,2 (Pensiones)

#### *La percepción de eficacia y la evaluación del gasto social público*

En 2005, más del 50 por ciento de los españoles pensaba que el Gobierno estaba dedicando *demasiado pocos* recursos a los cuatro programas de bienestar, siendo este porcentaje mayor en el caso de las pensiones. Alrededor del 40 por ciento de los ciudadanos consideraba que los recursos destinados a cada uno de estos programas eran «los justos» y sólo el 4 por ciento creía que el Gobierno estaba empleando *demasiados* recursos en los programas de bienestar.

**Tabla 3.** Valoración ciudadana de los recursos públicos dedicados a los diferentes servicios sociales de acuerdo con la eficacia percibida (2005) (porcentaje)

	Prestaciones por desempleo			Educación			Sanidad			Pensiones		
	Muy + bastante eficazmente	Poco + nada eficazmente	Muy + bastante eficazmente	Muy + bastante eficazmente	Poco + Nada eficazmente	Muy + bastante eficazmente	Muy + bastante eficazmente	Poco + nada eficazmente	Muy + bastante eficazmente	Muy + bastante eficazmente	Poco+ nada eficazmente	
Demasiados	4,35	0,9	5,6	0,9	0,9	3,7	2	2	3,1	0,9		
Los justos	56,85	24,85	53,15	27,1	27,1	56,3	21,7	21,7	45,2	22,35		
Demasiado pocos	38,8	74,25	41,25	72	72	40	76,2	76,2	51,7	76,75		
Total	100,0	100,00	100,00	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,00		

Fuente: Elaboración propia. P1: Educación gamma=0,3871 ASE=0,037; Sanidad gamma=0,4469 ASE=0,032; Pensiones gamma=0,4195 ASE=0,044; Prestaciones por desempleo gamma=0,5025 ASE=0,039.

**Tabla 4.** Regresión Logística Ordinal: Valoración de los ciudadanos de los recursos dedicados a los servicios del bienestar (2005)

	Sanidad			Educación			Pensiones			Prestaciones por desempleo		
	Sanidad	Educación	Pensiones	Sanidad	Educación	Pensiones	Sanidad	Educación	Pensiones	Sanidad	Educación	Pensiones
Sexo (1.hombre, 0. mujer)	-,0170073	,0049773	-,3057616*	-,0170073	,0049773	-,3057616*	-,0170073	,0049773	-,3057616*	-,0170073	,0049773	-,3057616*
Edad (18-94)	,0053464	,005695	,014965**	,0053464	,005695	,014965**	,0053464	,005695	,014965**	,0053464	,005695	,014965**
Nivel Educativo (1-menos de Prim., 5-Univ)	,0289741	,1981073***	-,1203889	,0289741	,1981073***	-,1203889	,0289741	,1981073***	-,1203889	,0289741	,1981073***	-,1203889
Ideología (1-10)	-,0723613*	-,1076908**	-,1336641**	-,0723613*	-,1076908**	-,1336641**	-,0723613*	-,1076908**	-,1336641**	-,0723613*	-,1076908**	-,1336641**
Trabaj. por cuenta ajena (1)/empleado (0)	,0024172	,0156733	-,0620401	,0024172	,0156733	-,0620401	,0024172	,0156733	-,0620401	,0024172	,0156733	-,0620401
Clase Social Subjetiva (1-baja-5-alta)	,103777	-,1468765	,0341281	,103777	-,1468765	,0341281	,103777	-,1468765	,0341281	,103777	-,1468765	,0341281
Modelo de Estado de Bienestar	,0705086	,1071626	-,0980282	,0705086	,1071626	-,0980282	,0705086	,1071626	-,0980282	,0705086	,1071626	-,0980282
Eficacia de la sanidad (1-mucha, 4-ninguna)	,757588**			,757588**			,757588**			,757588**		
Eficacia de la educación (1-mucha, 4-ninguna)		,6382739***			,6382739***			,6382739***			,6382739***	
Eficacia de las pensiones (1-mucha, 4-ninguna)			,723387***			,723387***			,723387***			,723387***
Eficacia de las prestac. por desempleo (1-mucha, 4-ninguna)												,8527161***

Fuente: Elaboración propia. Variable dependiente: P1. Coeficientes de significatividad: \*P>z menos de 0.05; \*\*P>z menos de 0.01; \*\*\* P>z menos de 0.001. Prob > X2 para los cuatro modelos = 0,0000

Existe una estrecha correlación entre la valoración de los recursos destinados a un programa y la percepción de eficacia del mismo (tablas 3 y 4): los ciudadanos que perciben que un determinado programa de bienestar funciona de manera ineficaz son mucho más propensos a pensar que el programa está infrafinanciado. Para los cuatro programas estudiados, más del 65 por ciento de los ciudadanos que consideran al programa «poco eficaz» piensa también que los recursos dedicados al mismo son insuficientes. La percepción de infrafinanciación es especialmente alta entre los ciudadanos más críticos (los que responden «nada eficaz»), llegando al 80 por ciento para los cuatro programas. Sin embargo, sólo entre un 34 y un 54 por ciento de los ciudadanos que perciben que los programas de bienestar como «muy eficaces» o «bastante eficaces» creen que el Gobierno les destina demasiados pocos recursos.

Para poner a prueba hasta qué punto la relación entre la percepción ciudadana de eficacia y la valoración de los recursos con los que cuentan los programas de bienestar puede ser una correlación espuria (debido a la intervención de terceras variables), elaboramos cuatro modelos de regresión, uno para cada programa. En cada uno, la evaluación de los recursos dedicados al programa es la variable dependiente.

Un vistazo a los coeficientes muestra que, incluso en esta forma restringida y controlada, la correlación existe. Ya sabemos que, de media, los ciudadanos que perciben que un programa funciona de manera ineficaz son más proclives a considerar que el Gobierno no está dedicándole los recursos suficientes. Lo que añaden nuestros modelos de regresión es que esta misma correlación se mantiene incluso entre individuos que comparten muchas características: incluso cuando se compara a personas del mismo sexo, edad y nivel educativo, que comparten situación laboral, ideología y clase social subjetiva, aquellos que perciben el funcionamiento del programa como menos eficaz son más propensos a valorar los recursos que se destinan al mismo como insuficientes que quienes lo perciben como más eficaz.

Además, nuestro cuestionario preguntaba en qué medida los ciudadanos aceptarían recortes del gasto en diferentes servicios (ver P2). Los datos muestran que, incluso cuando decimos a los ciudadanos que el Gobierno «no tiene más remedio» que reducir el gasto público, la oposición al recorte de gasto en los principales programas de bienestar es muy fuerte. De hecho, esta oposición general, que lleva siendo constante desde 1985 hasta 2000 (Arriba *et al.*, 2006), aumentó en 2005. Este año, más del noventa y tres por ciento de los ciudadanos estaban en contra de los recortes en cualquiera de los programas de bienestar, un resultado que probablemente indica el amplio respaldo ciudadano a un modelo bienestar, como el actual, de financiación mayoritariamente pública. El porcentaje de ciudadanos que aceptarían recortes es extremadamente bajo: 7 por ciento para las prestaciones por desempleo y menos del 2 por ciento para la atención sanitaria, las pensiones de jubilación y la educación.

Al hilo de nuestra hipótesis, si la percepción de ineficacia se tradujera en deseo de abandonar el sistema público, deberíamos haber encontrado que los que piensan que un programa es ineficaz favorecen los recortes en el gasto público en mayor medida que los que perciben dicho programa como eficaz. Sin embargo, el análisis de regresión muestra que no hay relación entre la ineficacia percibida en la atención sanitaria, las pensiones de jubilación o las prestaciones por desempleo y el

ser proclive a aceptar recortes en los recursos dedicados a estos programas. Tan solo para la educación se puede observar una relación muy pequeña entre estas dos variables pero, de manera sorprendente, va en sentido contrario a lo que esperábamos: quienes consideran que la educación funciona de manera eficaz son ligeramente más proclives a aceptar recortes en los recursos que el Gobierno destina a esta partida que aquellos que perciben el sistema educativo como ineficaz.

### *La percepción de eficacia y las preferencias acerca de cómo deberían gestionarse los servicios públicos*

La encuesta también preguntaba acerca del tipo de organización que los entrevistados preferirían para los principales programas de bienestar; ofreciéndoles diferentes alternativas, que iban desde un sistema público de provisión y financiación pública a través de impuestos y contribuciones, hasta la total privatización de los programas (tablas 5 y 6).

El porcentaje de ciudadanos que respalda un modelo de financiación y gestión pública supera el 75 por ciento para los tres programas por los que se preguntaba: sanidad, pensiones de jubilación y educación (el desempleo no se incluyó); con un máximo del 88 por ciento en el caso de la sanidad. En sanidad y educación, sólo una pequeña minoría respaldó los modelos alternativos de gestión y financiación que implicaban una mayor participación del sector privado (modelos mixtos). En las pensiones de jubilación encontramos un respaldo algo mayor a los modelos mixtos: el 24 por ciento de los españoles preferiría un modelo público de pensiones en el que a los trabajadores se les permitiera canalizar parte de sus contribuciones hacia fondos privados de pensiones.

**Tabla 5.** Preferencias de los ciudadanos en cuanto a los distintos modelos de financiación y gestión de las pensiones (2005) (porcentaje)

Público y que sea financiado por medio de cotizaciones a la Seguridad Social	76,4
Público, pero permitiendo a los trabajadores dedicar parte de sus cotizaciones a fondos privados	21,0
Privatizado, de modo que cada persona contrate por su cuenta un plan de pensiones privado	2,6

**Tabla 6.** Las preferencias de los ciudadanos en cuanto a los diferentes modelos de financiación y gestión de la sanidad y la educación (2005) (porcentaje)

	<i>Educación</i>	<i>Salud</i>
Públicas y financiadas con impuestos	84,7	88
Públicas y financiadas en parte mediante impuestos y en parte mediante tasas que pagan los usuarios	11,2	8,2
Financiadas públicamente y gestionadas por el sector privado	3,3	2,8
Privatizadas, y pagando los ciudadanos cuando las usen	0,8	0,9

*Fuente:* Elaboración propia. P3.1., P3.1., P3.3. Los porcentajes se calculan sobre el total de respuestas, excluyendo el No sabe/No contesta, para permitir la comparación entre programas. Esos porcentajes son: 2,6 (Sanidad), 4,0 (Educación), 4,4 (Pensiones).

La privatización total de los programas de bienestar es, para cada uno de los tres programas, una opción verdaderamente marginal: el 3 por ciento para las pensiones; menos del 1 por ciento para la atención sanitaria y la educación. Esto es así aunque el estereotipo sobre la ineficacia de lo público y eficacia de lo privado esté bastante extendido entre la población española.

**Tabla 7.** Preferencias de los ciudadanos acerca de los diferentes modelos de financiación y provisión de los servicios según la eficacia percibida (2005) (porcentaje)

**a) Educación**

	<i>Muy eficazmente</i>	<i>Bastante eficazmente</i>	<i>Poco eficazmente</i>	<i>Nada eficazmente</i>
Pública y financiado con impuestos generales	87,85	84,44	84,06	70,2
Pública y financiada en parte con impuestos y en parte con tasas que pagan los usuarios	11,21	11,94	11,6	14,3
Financiada públicamente, pero gestionada por el sector privado	0,94	2,56	3,62	13,1
Privatizada y pagada directamente por los ciudadanos cuando la usan	0	1,06	0,72	2,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

**b) Sanidad**

	<i>Muy eficazmente</i>	<i>Bastante eficazmente</i>	<i>Poco eficazmente</i>	<i>Nada eficazmente</i>
Pública y financiada por impuestos generales	90,91	88,36	87,55	87,5
Pública y financiada en parte por impuestos y en parte por las tasas que pagan los usuarios	6,06	8,79	8,3	3,91
Públicamente financiada pero gestionada por el sector privado	3,03	2,16	3,08	7,03
Privatizada y pagada directamente por los ciudadanos que la usan	0	0,69	1,07	1,56
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

**c) Pensiones**

	<i>Muy eficazmente</i>	<i>Bastante eficazmente</i>	<i>Poco eficazmente</i>	<i>Nada eficazmente</i>
Gestionadas públicamente y financiadas con las cotizaciones a la Seguridad Social, como están actualmente	96,15	80	79,78	69,86
Gestionadas públicamente y financiadas con las cotizaciones a la Seguridad Social, pero permitiendo a los que así lo elijan dedicar parte de las contribuciones a un fondo privado	3,85	18,02	17,2	27,4
Debería privatizarse completamente	0	1,98	3,02	2,74
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente:* Elaboración propia. P3.1., P3.2., P3.3. Coeficientes de asociación. Gamma de Sanidad=0.0659 (ASE=0.054); Gamma de Educación=0.1115 (ASE=0.053); Gamma de las Pensiones=0.0940 (ASE=0.058)

La mayoría de los españoles prefiere un modelo de Estado de Bienestar caracterizado por la intervención estatal; pero, ¿tiene esto relación con la eficacia percibida? La tabla 7 muestra que alrededor del 75 por ciento de los ciudadanos que perciben que la sanidad, la educación y las pensiones funcionan de forma ineficaz prefieren que estos servicios sigan siendo completamente públicos. Aunque a primera vista se observa en las tablas una relación entre percibir un programa como ineficaz y ser más proclive a respaldar cierto grado de privatización (sobre todo en las tablas correspondientes a educación y pensiones), la debilidad de los coeficientes de asociación hace dudar de la importancia estadística de la misma.

En efecto, cuando analizamos los mismos datos usando regresión logística ordinal, los resultados muestran que para sanidad y pensiones no existe una relación estadísticamente significativa entre la preferencia por un modelo y la valoración de la eficacia y que esta relación existe, aunque muy suave, en el caso de la educación<sup>7</sup>.

Para estudiar este asunto en más detalle, construimos modelos de regresión logística que incluyen como variable dependiente el modelo de organización que se prefiere para los programas de bienestar recodificado en dos categorías: 1. para los ciudadanos que eligen el modelo totalmente público; 0. para los ciudadanos que escogen cualquiera de las otras opciones, es decir, los que quieren mayor participación privada en los programas de bienestar. La evaluación de la eficacia de los programas se incluye como variable independiente junto con el resto de independientes incluidas en los modelos anteriores.

Los resultados de los tres modelos no se muestran por falta de espacio, pero apuntan a las mismas conclusiones extraídas de las tablas: la relación entre percibir que un programa funciona de manera ineficaz y ser más proclive a aceptar reformas privatizadoras en el mismo sólo existe para el caso de la educación, aunque es bastante pequeña.

### ***La percepción de eficacia y las preferencias de los ciudadanos en cuanto a los impuestos***

Enfrentados al mayoritario apoyo popular hacia el Estado de Bienestar y a las generalizadas demandas de que se incrementen los recursos destinados al mismo, los políticos españoles —y también algunos académicos (Noya, 2004)— suelen argumentar que, en materia de bienestar, los españoles son ambivalentes: por un lado quieren que se dedique más dinero al Estado de Bienestar, pero por otro lado no aceptarían el aumento de impuestos necesario para financiarlo. La encuesta incluía una pregunta acerca de este asunto (P4). Alrededor del 70 por ciento de los que contestaron a la pregunta preferirían pagar más impuestos a cambio de más y/o mejores servicios públicos, que pagar menos pero recibir al mismo tiempo menos servicios y/o de peor calidad.

---

<sup>7</sup> En la tabla sobre pensiones se observan diferencias entre las opiniones de los ciudadanos que perciben que el programa funciona de manera «muy eficaz» y quienes piensan que lo hace de forma «nada eficaz», aunque los coeficientes nos indican que la relación no es significativa, es decir, que no podemos estar seguros de que exista en realidad. La falta de significatividad estadística podría deberse a que en esta pregunta contamos menos casos (menos personas que respondieron) que en las correspondientes a sanidad y educación debido al alto porcentaje de «no sabe / no contesta».

**Tabla 8.** Regresión binaria logística. ¿Más impuestos y más prestaciones o menos impuestos y menos prestaciones?

	Coeficientes
Sexo (1: varón, 0: mujer)	,1468782
Edad (18-94)	-,0169015*
Nivel educativo (1: menos de Primaria, 5: Univ.)	-,3308771**
Ideología (1-10)	,3397908***
Índice de Eficacia	,0535907
Jubilado	,3884564
Desempleado	,4740728
Estudiante	,0358212
Ama de casa	,3120078
Trabajadores por cuenta ajena (1) frente a emprendedores (0)	-,3801629
Clase Social Subjetiva (1: baja, 5: alta)	-,0091823
_cons	-1,427562

Fuente: Elaboración propia. P4. Dependiente variable: 1= menos impuestos y menos prestaciones; 0= menos impuestos y prestaciones. Categoría de referencia para la situación del mercado laboral: trabajador; Significatividad: \* P>z menos de 0,01; \*\*P>z menos de 0,001; \*\*\*P>z menos de 0,000

**Tabla 9.** Valoración de los recursos dedicados a los cuatro programas sociales y sisposición a pagar impuestos (2005)

	Los recursos que el Estado dedica a los siguientes programas son...											
	Prestaciones por desempleo		Educación		Sanidad		Pensiones					
¿Más impuestos y más servicios o menos impuestos y menos servicios?	Demasiados justos	Demasiado pocos	Demasiados justos	Demasiado pocos	Demasiados justos	Demasiados justos	Demasiados justos	Demasiados pocos				
Más impuestos	56,45	71,04	66,75	42,86	65,17	73,68	71,79	65,96	71,24	63,89	68,6	69,31
Menos impuestos	43,55	28,96	33,25	57,17	34,83	26,32	28,21	34,04	28,76	36,11	31,4	30,69
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia: En columnas: P1. En filas: P4. ¿Con cuál de las dos siguientes afirmaciones está más de acuerdo? «Es mejor bajar los impuestos aunque esto signifique gastar menos en prestaciones y servicios públicos» (30,8%); «Es mejor gastar más en prestaciones sociales y servicios públicos aunque signifique pagar más impuestos» (69,2%).

En cuanto a la relación con la percepción de la eficacia, habríamos esperado que quienes consideran que los programas de bienestar son ineficaces fuesen reacios a dedicar más dinero a dichos servicios pero, de manera bastante sorprendente, no hay relación alguna entre estas variables.

Con el fin de llevar el análisis un poco más lejos, construimos un «índice de percepción de la eficacia»<sup>8</sup>: una nueva variable individual que combina la valoración de eficacia de cada uno de programas por los que se preguntaba (atención sanitaria, educación, pensiones de jubilación, y desempleo). El interés de esta nueva variable reside en que se puede interpretar como un indicador general de la percepción de eficacia del Estado de Bienestar. Seguidamente construimos un modelo de regresión logística con las actitudes ante el «*trade-off*» impuestos/servicios como variable dependiente y con el recién creado «índice de eficacia percibida» entre las variables independientes. Los resultados confirmaron que no hay relación entre percibir que el Estado del Bienestar funciona de manera ineficaz y oponerse al aumento de impuestos.

Finalmente, analizamos la relación entre la evaluación de los recursos destinados a los programas de bienestar y la aceptación de las subidas de impuestos. En la tabla siguiente podemos ver que esta relación es estadísticamente significativa y resulta evidente aun a simple vista que quienes consideran que el Gobierno dedica «demasiados pocos» recursos a los principales programas de bienestar están significativamente más dispuestos a aceptar subidas de impuestos que aquellos que perciben que dichos recursos son «demasiados».

Para estudiar estas relaciones en su forma general (en lugar de programa a programa), construimos un nuevo índice. Esta vez se trata de un «índice de evaluación de recursos», y resume la valoración que cada entrevistado realizó de los recursos dedicados a cada uno de los programas tomados en consideración. Esta nueva variable se puede interpretar como una valoración de conjunto de los recursos dedicados a los programas de bienestar<sup>9</sup>. Aplicar una regresión logística con la

---

<sup>8</sup> Todas las preguntas sobre la eficacia comparten la misma categoría de respuesta: (1. muy eficaz; 2. bastante eficaz; 3. poco eficaz; 4. nada eficaz). Esto hace posible añadir las respuestas a las cinco preguntas (atención sanitaria –hospital y centro de atención primaria–, educación, pensiones de jubilación, prestaciones por desempleo) y producir un «índice general de percepción de eficacia», que va de 5 a 20. Un individuo que considere que los cinco programas funcionan «muy eficazmente» puntuará 5 en esta escala (1 x 5), mientras que alguien con la percepción opuesta, es decir, que piense que los cinco programas no son nada eficaces, puntuará 20. En las posiciones intermedias estarán todas las posibles combinaciones. Por ejemplo, alguien que sea menos entusiasta que nuestro primer individuo, que perciba que el funcionamiento de cuatro programas es «bastante eficaz» pero esté extremadamente descontento con la manera en que funcionan las pensiones públicas, puntuará 12 (2+2+2+2+4). Como podemos ver, nuestro indicador es simple y directo. La única modificación que hicimos después de calcular las medias individuales para los 5 programas fue restar 5 puntos a la puntuación de todos los ciudadanos para permitir que nuestro indicador tuviera un valor «0» real.

<sup>9</sup> Esta escala se construyó siguiendo el mismo procedimiento que usamos para generar el índice de percepción de la eficacia. Igual que antes, todas las preguntas acerca de los recursos que dedica el Gobierno a los programas de bienestar comparten las mismas categorías de respuesta: «1. Demasiados; 2. Los justos; 3. Demasiado pocos». Esto nos permite sumar las respuestas que los individuos dieron al ser preguntados por los recursos destinados a educación, sanidad, pensiones y desempleo, generando una nueva variable continua que va de 4 a 12 y puede interpre-

pregunta acerca del «trade-off» impuestos/servicios como variable dependiente y el índice como variable independiente, sirve para confirmar nuestro hallazgo previo: hay una relación bastante importante entre la valoración que los ciudadanos realizan de los recursos destinados a los programas de bienestar y su disposición a pagar más impuestos con el fin de mejorar estos programas.

**Tabla 10.** Regresión Logística Binaria. ¿Más impuestos y más prestaciones o menos impuestos y menos prestaciones?

<i>Impuestos frente a prestaciones</i>	<i>Coef.</i>	<i>P&gt;z</i>
Índice de Evaluación de Recursos	-,0829744	0,022
_cons	,0172209	0,962

Prob > X2 = 0,0220.

Este resultado es interesante por sí mismo, pero también debilita una vieja presunción acerca de que los españoles: son incoherentes en sus actitudes ante las políticas sociales, porque la mayoría de ellos quieren que se gaste más dinero en servicios públicos y, al mismo tiempo, desean una carga impositiva menor (Noya, 2004). De acuerdo con los datos de 2005, los españoles son, de media, bastante coherentes en sus actitudes ante el Estado de Bienestar, ya que la mayoría quiere que el Gobierno gaste más en programas de bienestar y la mayoría aceptaría subidas de impuestos con este fin. Además, los que perciben que el Estado de Bienestar está infrafinanciado son también quienes mejor aceptarían pagar más impuestos.

## 5. Conclusiones

En este artículo intentamos poner a prueba la conexión que los políticos a menudo establecen entre las críticas que los ciudadanos realizan al funcionamiento de los programas de sanidad, educación, pensiones y prestaciones por desempleo y su deseo de que se lleven a cabo reformas en estos programas. Nuestra investigación se basa en una encuesta nacional española llevada a cabo en 2005, que preguntaba específicamente tanto sobre la eficacia de los programas de bienestar como sobre las reformas que se podrían o deberían realizar sobre los mismos.

Nuestra hipótesis principal sostenía que la eficacia percibida de los programas de bienestar debería tener un efecto sobre las preferencias de los ciudadanos en cuanto a la reforma de estos programas. En particular, esperábamos que la percepción de eficacia influyera en la evaluación de los recursos destinados a los programas, en el tipo de gestión y financiación preferida y en las opiniones sobre los impuestos.

---

tarse como la percepción de los recursos con que cuenta el Estado del Bienestar. Un individuo tendrá un valor de 4 si considera que los cuatro programas están excesivamente financiados (respondió «demasiados» en las cuatro preguntas) y tendrá un valor de 12 si cree que los recursos son, en todos los casos, «demasiado pocos». El único cambio que hicimos en esta escala original fue restarle 4 a la puntuación de cada individuo para que la escala tuviese un valor «0» real.

Con respecto a la primera de estas cuestiones, el análisis muestra una relación directa y fuerte entre percibir que un programa funciona de manera ineficaz y considerar que el Gobierno está destinando pocos recursos al mismo. Además, el porcentaje de ciudadanos a favor de recortar el gasto público en cualquier partida de bienestar es extremadamente pequeño. En suma, la percepción de ineficacia no se traduce en apoyo a recortes de gasto y, de hecho, los ciudadanos parecen incluso atribuir la ineficacia de los programas a la falta de recursos.

En cuanto a las distintas alternativas para la provisión de bienestar, entre los españoles que perciben que los programas de bienestar funcionan de manera ineficiente, más del 75 por ciento prefiere un modelo público. La privatización de la educación o la sanidad no alcanza el respaldo de más del 1 por ciento de los ciudadanos. Existe cierta relación entre evaluar negativamente la eficacia de la educación y ser más propenso a aceptar alternativas al modelo estrictamente público. Sin embargo, la relación es bastante pequeña y no implica en absoluto que los ciudadanos estén de acuerdo con su total privatización.

En cuanto a los impuestos, un alto porcentaje de españoles preferiría pagar más impuestos y tener más servicios, a pagar menos por menos servicios y de peor calidad. Cuando tenemos en cuenta las actitudes ante la imposición fiscal, en relación con la percepción de la eficacia, hallamos que el porcentaje de ciudadanos que toleraría una subida de impuestos es el mismo entre los que perciben que los programas funcionan de manera eficaz, que entre quienes piensan que son ineficaces. En otras palabras, los ciudadanos que perciben que los programas de bienestar son ineficientes no prefieren una bajada de impuestos que pudiera facilitarles el acceso a los servicios privados.

De ahí que la principal conclusión de nuestro análisis sea que, en España, la ineficacia percibida de los programas públicos de bienestar no se traduce en un deseo de *salir* de o *abandonar* el sistema para encontrar una mejor provisión vía mercado, sino, por el contrario, en un respaldo abrumador a la mejora del modelo de provisión, gestión y financiación pública. En los últimos años se ha extendido la idea de que el apoyo de los ciudadanos occidentales hacia el Estado del Bienestar se ha vuelto más tibio, lo que ha servido para afirmar que en este momento los ciudadanos ya no desean que se aumente el gasto social y que probablemente no penalizarían a un gobierno que tuviera intenciones de hacer recortes. Los hallazgos de nuestro trabajo contradicen esta idea, y demuestran que, en algunos países, es todavía muy fuerte el apoyo ciudadano a un sistema de servicios y prestaciones sociales con gestión y financiación pública. En el caso de España, los ciudadanos creen que su joven Estado de Bienestar debería desarrollarse más, quizás porque aunque los últimos gobiernos españoles han hecho un importante esfuerzo para aumentar los recursos dedicados a políticas sociales, el gasto social en porcentaje del PIB sigue estando cuatro puntos por debajo de la media de la Europa de los 15. Lo mismo se puede afirmar acerca de los impuestos, que son más bajos que los de la mayoría de los países europeos (ver Eurostat, 2005).

Nuestros resultados cuestionan un argumento utilizado frecuentemente tanto por políticos como por profesionales, quienes a menudo sugieren que los ciudadanos que perciben ineficacia en los programas de bienestar preferirían que el Gobierno disminuyera el gasto público y los impuestos para poder adquirir estos

servicios en un sector privado, teóricamente más eficaz. Hasta ahora, a pesar del hecho de que el estereotipo de la ineficacia del sector público está extendido entre la población, parece que los españoles habrían encontrado buenas razones para respaldar la provisión pública de bienestar. Entre ellas, todo indica que los ciudadanos españoles valoran la equidad, y creen que el sector público puede garantizar mejor que se logre.

Es más, en la medida en que estos hallazgos sean aplicables también a otros países, podrían tener consecuencias en la adopción de decisiones. Dado que los ciudadanos en España (y quizá en otros países) perciben que la ineficacia de lo público se debe a la falta de recursos, quienes se ocupan de gestionarlos pueden verse tentados a achacar cualquier ineficacia en los programas de bienestar a los presupuestos insuficientes, sin preocuparse mucho de implementar ningún tipo de mejora alternativa al aumento del gasto. Los responsables de tales programas podrían creer que ésta es una buena estrategia para conseguir recursos adicionales que además sería apoyada por los ciudadanos.

Sin embargo, esta estrategia está sujeta a límites temporales. Como sugieren muchos modelos teóricos, permitir que la percepción de ineficacia se extienda entre la población acabará llevando a que cambie el actual respaldo ciudadano al modelo puramente público de provisión del bienestar (Lyons et al., 1992). En otras palabras, la paciencia de los ciudadanos con la ineficacia es limitada y los que toman las decisiones no deberían colmarla.

## Bibliografía

- Arriba, Ana; Calzada, Inés, y del Pino, Eloísa (2006) *Los ciudadanos y el Estado de Bienestar en España (1985-2005)*. Madrid: CIS.
- Blekesaune, Morten, y Quadagno, Jill (2003): «Public Attitudes toward Welfare State Policies: A Comparative Analysis of 24 Nations», *European Sociological Review* 19 (5): 415-427.
- Box, Richard C. (1999) «Running Government Like a Business. Implications for Public Administration Theory and Practice», *American Review of Public Administration* 29(1): 19-43.
- Bouckaert, Geert; Van de Walle, Steven, y Kampem, Jarl K. (2005) «Potential for Comparative Public Opinion Research in Public Administration». *International Review of Administrative Sciences* 71(2): 229-240.
- CIS. (2005) «Barómetro de febrero. Estudio 2.594.» [http://www.cis.es/cis/open/cm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=4536](http://www.cis.es/cis/open/cm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=4536)
- Christensen, Tom, y Lægreid, Per (2005) «Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography», *Public Performance and Management Review* 28(4): 487-511.
- Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>
- Forma, Pauli. (1999): *Interests, Institutions and the Welfare State: Studies on Public Opinion towards the Welfare State*, STAKES (National Research and Development Centre for Welfare and Health). Research Report 102, University of Turku, Turku.
- Gelissen, John. (2000) «Popular support for institutionalized solidarity: a comparison between European welfare states», *International Journal of Social Welfare*, 9, 285-300.
- Gevers, Josette; Gelissen, John, Arts, Wil, y Muffels, Ruud. (2000) «Public health care in the balance: exploring popular support for health care systems in the European Union», *International Journal of Social Welfare*, No 9, 301-321.
- Goul Andersen, Jørgen (1999) «Changing Labour Markets, New Social Divisions and Welfare States Support», in Stefan Svallfors and Peter Taylor-Gooby (eds.), *The End of the Welfare State? Responses State Retrenchment*, pp. 12-33. London: Routledge.

- Hasenfeld, Yeheskel, y Rafferty, Jane A. (1989) «The Determinants of Public Attitudes toward the Welfare State», *Social Forces* 67(4): 1027-1048.
- Harris Ralph, y Seldon, Arthur (1979) *Over-Ruled on Welfare*. London: Institute of Economic Affairs.
- Kristensen, Ole P. (1986) «Tax Structure and Public Spending –Or How the Electorate Is Deceived into Paying for Bigger Public Spending Than It Really Wants», *Scandinavian Political Studies* 9(4): 317-336.
- Lyons, William E., Lowery, David, y DeHoog, Ruth (1992) *The Politics of Dissatisfaction. Citizens, Services and Urban Institutions*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Nachmias, David, y Rosenbloom, David H. (1978) *Bureaucratic Culture. Citizens and Administrators in Israel*. London: Croom Helm.
- Noya, Javier (2004) «Ciudadanos ambivalentes: actitudes ante la igualdad y el estado de bienestar en España». Madrid: CIS.
- Papadakis, Elim (1992) «Public Opinion, Public Policy and the Welfare State», *Political Studies* 28(4): 21-37.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio. (2005) «La reforma permanente del sistema público de pensiones», in Gregorio Rodríguez Cabrero et al. *Actores sociales y reformas del bienestar*, pp. 27-50. Madrid: CSIC.
- Saunders, Peter y Harris, Collin (1987) «Biting the Nipple? Consumer Preferences and State Welfare», VI Urban Change and Conflict Conference, University of Kent, 20-23, 34.
- Special Eurobarometer (2004). The Future of Pensions. Special Eurobarometer 161. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_161\\_pensions.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_161_pensions.pdf)
- Svallfors, Stefan. (1995) «The End of Class Politics? Structural Cleavages and Attitudes to Swedish Welfare Policies», *Acta Sociologica*, 38, 53-74.
- Taylor-Gooby, Peter (1983) «The Welfare State and Individual Freedom. Attitudes to Welfare Spending and to the Power of the State», *Political Studies*, XXXI, 640-649.
- Taylor-Gooby, Peter (1999) «Hollowing out» Versus the New Interventionism. Public Attitudes and Welfare Futures», in Stephan Svallfors and Peter Taylor- Gooby (eds.). *The End of the Welfare State? Responses State Retrenchment*, pp. 1-12. London: Routledge.
- Taylor-Gooby, Peter (2001) «Sustaining State Welfare in Hard Times: Who Will Foot the Bill?», *Journal of European Social Policy* 11(2): 133-147.
- Van Oorschot, Wim (2006) «Making the Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions among Citizens of European Welfare States», *Journal of European Social Policy* 16(1): 23–42
- Van Ryzin, Gregg (2004) «Expectations, Performance, and Citizen Satisfaction with Urban Services», *Journal of Policy Analysis and Management* 23(3): 433–448.
- Van de Walle, Steven (2004a) *Perceptions of Administrative Performance: The Key to Trust in Government*. Thesis Doctoral Catholic University of Leuven.
- Van de Walle, Steven (2004b) «Context-specific Images of the Archetypical Bureaucrat: Persistence and Diffusion of the Bureaucracy Stereotype», *Public Voices*, 2004(7)1: 3-12.
- Van de Walle, Steven, Kampen, Jarl K. y Bouckaert, Geert (2005) «Deep Impact for High Impact Agencies? Assessing the Role of Bureaucratic Encounters in Evaluations of Government», *Public Performance and Management Review* 28(4): 532-549.
- Van de Walle, Steven y Bouckaert Geert (2003) Public Service Performance and Trust in Government: the Problem of Causality. *International Journal of Public Administration* 29(8/9): 891-913.

## Agradecimientos

Agradecemos a Gregg Van Ryzin y a los evaluadores anónimos sus útiles comentarios y sugerencias. Este artículo se basa en dos proyectos de investigación financiados por el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica; en particular: Reformas del Estado de Bienestar: Actores y Apoyos Ciudadanos (SEC2002-0907) y Nuevos Riesgos Sociales y Trayectorias de las Políticas del Bienestar (SEJ2005-06599).

## Apuntes biográficos

Inés Calzada es Doctora en Sociología por la Universidad de Salamanca y Máster en Métodos de Investigación Social (LSE). Ha sido investigadora visitante en varias universidades (LSE; UCD-Dublin; SOFI-Estocolmo; Universidad de Umea) y ha participado en varios proyectos de investigación en asuntos relacionados con la Educación, Políticas Sociales y las actitudes ante las prestaciones sociales. Se interesa principalmente por las actitudes de los ciudadanos ante los problemas políticos y, en especial, en las actitudes ante el Estado de Bienestar. En este momento, trabaja en dos proyectos de investigación en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, en España.

Eloísa del Pino es Científica Titular en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, en España. Doctora en Ciencia Política por la UCM. Algunas de sus últimas publicaciones en el área de las actitudes de los ciudadanos ante el Estado, son: *Los ciudadanos y el Estado: actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas*, Madrid: INAP (2004); «Attitudes, Performance and Institutions; Spanish Citizens and Public Administration», *Public Performance and Management Review* (2005); «Los ciudadanos y el Estado de Bienestar en España (1980-2005)» (CIS, 2006, with A. Arriba and I. Calzada).

## Apéndice

*P1. Como usted sabe el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos habiendo. Dígame, por favor si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o demasiado pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar.*

*P2. Suponiendo que el Estado se viera obligado a gastar menos en prestaciones y servicios públicos, dígame, por favor, si estaría a favor o en contra de que se gastara menos en cada uno de los servicios que le voy a mencionar. Educación, Seguridad Ciudadana, Agricultura, Obras Públicas, Vivienda, Cultura, Prestaciones por Desempleo, Defensa, Pensiones de Jubilación, Sanidad, Transporte Público.*

*P3.1. En su opinión, la Sanidad debería ser:*

*Pública y financiada con impuestos generales; pública y financiada en parte con impuestos y en parte por las tasas que pagan los usuarios; financiada públicamente, pero ser gestionada por el sector privado; debe privatizarse y pagarla directamente por los ciudadanos al utilizarla.*

*P3.2. En su opinión, el sistema Educativo debería ser:*

*Público y financiado con impuestos generales; público y financiado en parte con impuestos y en parte por las tasas que pagan los usuarios; financiado públicamente, pero ser gestionada por el sector privado; debe privatizarse y pagarlo directamente por los ciudadanos al utilizarla.*

*P3.3. En su opinión, las pensiones de jubilación deberían estar:*

*Deben ser públicas y financiarse mediante cotizaciones sociales; deben ser públicas pero debe permitirse a los trabajadores que lo deseen, destinar al menos una parte de sus cotizaciones sociales a planes de pensiones privados; deben privatizarse de modo que cada cual contrate su propio plan de pensiones con una entidad bancaria. P4. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?: Es preferible bajar los impuestos, aunque esto signifique gastar menos en prestaciones sociales y servicios públicos; Es preferible gastar más en prestaciones sociales y servicios públicos, aunque eso signifique pagar más impuestos.*

*P5. Me gustaría que me dijera cuál de las siguientes frases se acerca más a su opinión personal. «Estado debe ser el responsable del bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos y tiene obligación de ayudarles a solucionar sus problemas»; «El Gobierno sólo debe ser responsable del bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos y tiene obligación de ayudarles a solucionar todos sus problemas»; «Los ciudadanos deben ser los verdaderos responsables de su propio bienestar y tienen la obligación de valerse por sí mismos para solucionar sus problemas»*

*P6. ¿En qué medida: mucho, bastante, poco o nada, cree usted que cada uno de los siguientes servicios públicos funciona eficazmente? Gestión de la Pensiones, Educación, Gestión de la prestación por desempleo y la asistencia sanitaria en hospitales?*



## Percepción ciudadana de la regularidad del pavimento: pruebas obtenidas en Nueva York, con repercusiones en la valoración comparativa del desempeño de las funciones públicas<sup>1</sup>

*Gregg G. Van Ryzin<sup>2</sup>*

### Resumen

Las encuestas ciudadanas tienen muchas ventajas para la valoración comparada del rendimiento, especialmente entre ciudades, regiones o países que a menudo emplean indicadores y sistemas de información del rendimiento bastante diferentes. Un estudio reciente de la limpieza de las calles en Nueva York puso de manifiesto que la percepción ciudadana se corresponde en buena medida con las mediciones objetivas de los observadores especializados. El estudio que se presenta aquí utiliza los mismos datos y el mismo enfoque analítico de la encuesta de Nueva York que se ha citado, para verificar la validez de la percepción ciudadana ante otro servicio básico en la ciudad —el estado del pavimento de las carreteras—, en comparación con una medición objetiva y sofisticada de la regularidad de las carreteras, llevado a cabo por el Fund for the City of New York. En contraste con los resultados del estudio sobre la limpieza de las calles, este nuevo estudio no encuentra casi correspondencia entre la valoración objetiva y la subjetiva sobre la regularidad del pavimento de las carreteras de Nueva York. Los resultados sugieren que la validez de las encuestas a los ciudadanos depende, en gran medida, del servicio o de la cuestión que se esté valorando. Es necesario más investigación empírica acerca de qué aspectos específicos del rendimiento de la actividad pública pueden o no juzgar con acierto los ciudadanos.

### Notas para los profesionales

A menudo, los profesionales confían en las encuestas ciudadanas para valorar la calidad del servicio, pero a menudo no están totalmente seguros de que los resultados de tales encuestas les proporcionen información veraz sobre el rendimiento real de la actividad de las administraciones públicas. ¿Perciben los ciudadanos el rendimiento de la actividad pública como de verdad es? ¿O lo miran, en buena medida, a través de la lente de la subjetividad? Resulta interesante que puede que haya un poco de las dos cosas. Este estudio se basa en un estudio previo que mostraba que los ciudadanos de Nueva York juzgaban con bastante precisión la limpieza de sus calles. Sin embargo, utilizando datos procedentes de la misma fuente y el mismo método de

<sup>1</sup> Traducción del artículo publicado en inglés con el título «Citizen perceptions of road smoothness: evidence from New York with implications for comparative performance measurement».

<sup>2</sup> Es profesor asociado en la Facultad de Administración y Políticas Públicas. Rutgers, Universidad Estatal de New Jersey.

análisis, este nuevo estudio concluye que los ciudadanos son peores jueces al valorar la regularidad del pavimento de las carreteras. Al final de artículo se proponen algunas orientaciones sobre qué tipo de servicios son capaces de juzgar mejor los ciudadanos y cómo interpretar las diferentes valoraciones de la calidad de los servicios recogidas en las encuestas a los ciudadanos.

#### Palabras clave

Encuesta; medida comparada de los resultados; calidad del servicio; Administración local.

### Introducción y antecedentes

Los estudios demoscópicos ofrecen un modo sistemático y barato de medir el rendimiento gubernamental (o, al menos, la percepción de tal rendimiento) en el sector público de distintos lugares. Los modernos métodos de estudio a base de encuestas están bien consolidados y son científicos y a los encuestados se les pueden hacer preguntas estandarizadas sobre una serie uniforme de servicios y bienes públicos en distintos lugares, permitiendo la comparación directa entre ciudades, regiones y países. Debido a ello, existe hoy un interés creciente por las encuestas ciudadanas como método para el estudio de la administración pública y de la gobernanza (Bouckaert, Van de Walle y Kampen, 2005). Además, a menudo, las medidas objetivas o «duras» del rendimiento gubernamental siguen siendo inadecuadas para la comparación internacional, e incluso interjurisdiccional dentro de un país, debido, sobre todo, al hecho de que los métodos para medir, dar cuenta e informar sobre el rendimiento pueden ser únicos o muy específicos en cada administración. Desde luego, la mayoría de los indicadores internacionales del rendimiento público —o la «burocrámtrica», como se les ha llamado» han de confiar en gran medida en los datos de encuestas, más que en valoraciones objetivas del rendimiento (Bouckaert y Van de Walle, 2003; Van de Walle, 2006).

Sin embargo, hay una gran dosis de escepticismo en el ámbito de la administración pública acerca de la validez de los métodos basados en encuesta para medir el rendimiento al ser considerados subjetivos. «Un peligro potencial de estas mediciones hechas en nombre de la subjetividad», advierte Van de Walle (2006) en su crítica de la «burométrica» internacional, «es que los indicadores tan solo son un reflejo de la imagen que el público tiene de la administración, en vez mostrar el funcionamiento real de ésta» (pp. 446-447). De hecho, esto recuerda a una crítica que viene de lejos sobre las encuestas ciudadanas consideradas más generalmente: que los resultados reflejan predominantemente las características de los propios encuestados —tales como el estatus socioeconómico, la raza, el sexo y las actitudes generales ante la administración— más que la calidad real de los servicios o el rendimiento público real (DeHoog et al 1990; Stipak 1979). Hay varios estudios empíricos que apoyan elementos de esta hipótesis, en mayor o menor grado (Brown y Coulter 1983; Durand 1976; Hero y Durand 1985; Lyon et al 1992; Stipak 1979; Van Ryzin et al 2004a). Además, los estudios empíricos publicados que ponen a prueba de forma explícita la correspondencia entre las valoraciones subjetiva y objetiva del rendimiento público tienden a encontrar escasa correlación entre una y otra (Brown y Coulter 1983; Kelley y Swindell 2000, 2002).

Sin embargo, recientemente algunas pruebas empíricas parecen haber encontrado cierta correspondencia entre las valoraciones subjetiva y objetiva del rendimiento público. Por ejemplo, un estudio de Licari, McLean y Rice (2005) descubrió correlaciones moderadamente fuertes entre la valoración ciudadana de las calles y parques y la valoración visual de observadores especializados en noventa y nueve ciudades pequeñas de Iowa. Las correlaciones bivariadas entre la satisfacción ciudadana y la valoración visual eran de  $r=.49$  para las calles y de  $r=.34$  para los parques por lo que los autores concluyen que estas correlaciones «respaldan la opinión de que la valoración de los ciudadanos de la calidad del servicio puede ser válida» (p. 365), al menos en el sentido de corresponderse con las valoraciones de un observador neutral ajeno.

Un estudio empírico reciente sobre la limpieza de las calles en Nueva York, en el que se basa directamente este estudio, demuestra una correlación incluso mayor entre las percepciones ciudadanas y las valoraciones objetivas de la limpieza de las calles, hechas por observadores especializados (Van Ryzin, Immerwahr y Altman, 2008). El estudio comparaba los resultados de una gran encuesta telefónica realizada a los ciudadanos de Nueva York, con la marca oficial de la ciudad en limpieza de las calles, un sistema de valoración del rendimiento que emplea a observadores especializados y modelos fotográficos para hacer la valoración de cada uno de los cincuenta y nueve distritos de la ciudad. El indicador de Nueva York sobre la limpieza de la ciudad se considera a menudo un modelo para medir el rendimiento en la administración local (Hatry, 1999). La correspondencia entre las percepciones de los ciudadanos y la marca alcanzada en limpieza de las calles resultó ser bastante clara,  $r=.73$ , tanto en 2000, como en 2001 (los años en que estaban disponible los datos de encuestas). Un análisis ulterior de la variación individual en la valoración ciudadana de la limpieza de las calles, usando el análisis de regresión múltiple, mostró que la marca de limpieza de las calles resultaba ser el mejor predictor —más que el conjunto de los factores demográficos (incluyendo edad, sexo, religión y grupo étnico, educación e ingresos) y la valoración de la confianza general en la administración, al mismo tiempo—. Estos resultados arrojaron pruebas claras de que las percepciones ciudadanas de la limpieza de las calles en Nueva York sí reflejan con bastante exactitud la medición de la marca oficial de la limpieza en las calles, más que las características personales o los estereotipos acerca de la administración pública.

Con este estudio se pretende ir más allá de aquel trabajo empleando los mismos datos y enfoque analítico que en la encuesta telefónica en Nueva York, para probar la validez de las percepciones ciudadanas ante otro servicio público básico: la regularidad del pavimento de las carreteras. La medida objetiva, a efectos de comparación, es una valoración sofisticada y científica, llevada a cabo por el Fund for the City of New York. Como en el estudio anterior (Van Ryzin, Immerwahr y Altman, 2008), el análisis se lleva a cabo tanto en el ámbito del distrito agregado, usando el análisis de correlación simple, como en el ámbito de la percepción ciudadana individual, usando el análisis de regresión múltiple. Aunque los datos de la encuesta y el enfoque analítico son los mismos, este trabajo concluye que los ciudadanos no juzgan nada bien la regularidad del pavimento de las carreteras municipales —un resultado en llamativo contraste con los resultados anteriores acerca de la precisión de la percepción ciudadana sobre la limpieza de las calles. Más adelante, se discuten las repercusiones que estos resultados opuestos pueden tener para el desarrollo

de las mediciones comparadas del rendimiento público basadas en encuestas a los ciudadanos.

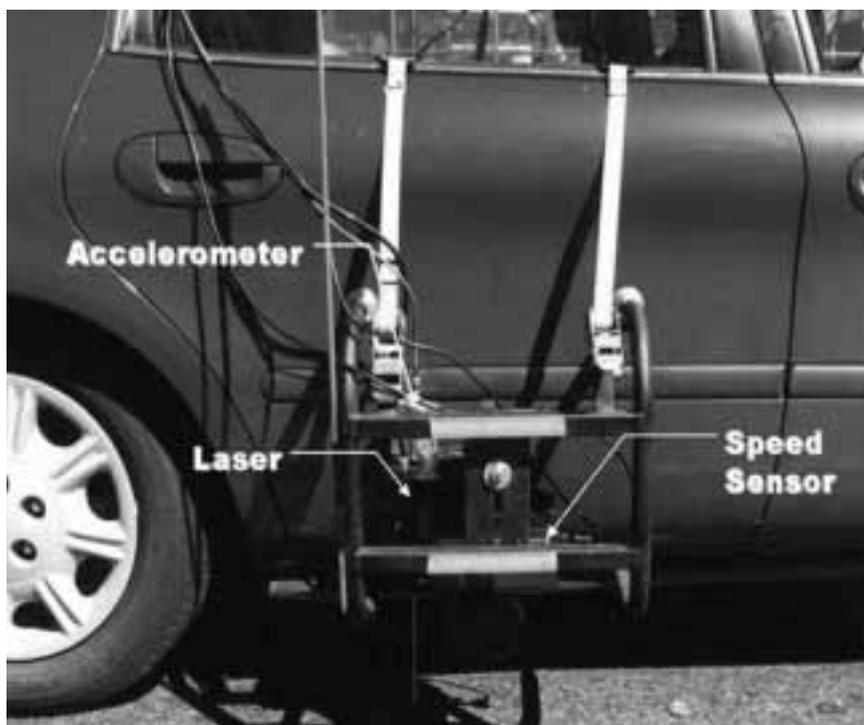
## Datos y método

El Center on Municipal Government Performance (Fund for the City of New York, de ahora en adelante el Fondo), durante la fase inicial de una investigación y mediante grupos de discusión, identificó, entre las preocupaciones prioritarias de los ciudadanos de Nueva York, el mantenimiento y la regularidad de las calles de la ciudad. El mantenimiento de las carreteras es, desde luego, una función básica del gobierno municipal, y de este modo, los baches y otros signos visibles de un pobre mantenimiento de las carreteras indican claramente a los ciudadanos que la administración municipal no está haciendo muy bien su trabajo. Es más, las sacudidas que sufren los conductores y el daño resultante en sus automóviles suponen un coste, físico y económico, no desdeñable, a los ciudadanos. Habiendo identificado, así, el mantenimiento del pavimento de las carreteras entre las prioridades ciudadanas, el Fondo desarrolló un método riguroso para valorar sistemáticamente el estado del pavimento de las carreteras de la ciudad. El método incluía la circulación por segmentos del pavimento de las carreteras, seleccionados aleatoriamente, en un coche especialmente equipado con un perfilómetro, que se muestra en la foto 1, que contiene un sensor láser que registra el perfil del pavimento de las carreteras, a medida que el coche se mueve por encima del mismo. Basada en información facilitada por ciudadanos que condujeron en coche al tiempo que se hacían las pruebas, se estableció un umbral de regularidad «aceptable». Además, el perfilómetro también medía el número de sacudidas violentas que se experimentaban por cada milla de viaje. Para una descripción completa del método, ver el Center on Municipal Government Performance (Fund for the City of New York) (2001). Así, los valores del perfilómetro del Fondo sobre la regularidad de la carretera y las sacudidas constituyen, para este estudio, la medida objetiva del rendimiento de esta actividad pública.

Los datos sobre la percepción ciudadana provienen de la Encuesta de Satisfacción con los Servicios de la Ciudad de Nueva York (ESSCNY), un proyecto común del Ayuntamiento de Nueva York y el Baruch College School of Public Affairs. Tanto en 2000, como en 2001, la ESSCNY encuestó por teléfono a más de 2.000 adultos residentes en los cinco distritos de la Ciudad de Nueva York (para una muestra total de más de 4.000), extrayendo muestras del mismo tamaño de cada uno de los cinco distritos (para permitir el análisis a nivel de distrito) (Muzzio y Van Ryzin, 2000; 2001). Sin embargo, aunque el estudio del Fund for the City of New York sobre la regularidad de las calles medía las condiciones en otoño de 1999, el análisis que se presenta aquí, usa datos sólo de la ESSCNY de 2000 (Muzzio & Van Ryzin, 2000)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> El análisis también se llevó a cabo usando datos combinados de las encuestas de 2000 y 2001, dando por hecho que el aumento del tamaño de la muestra daría estimaciones más precisas de la percepción del estado de las carreteras en cada distrito; pero las correlaciones fueron incluso menores de lo que se informó aquí. De este modo, parece que los datos de 2000 por sí solos son una medida mejor, muy probablemente, porque están más cercanos en el tiempo a las condiciones que se recogen en las puntuaciones del perfilómetro de la fundación.



**Figura 1.** El coche y el perfilómetro que el Fondo para la Ciudad de Nueva York usó para medir el estado del pavimento de las carreteras.

La encuesta ESSCNY hizo a los ciudadanos la siguiente pregunta acerca de la regularidad de la carretera:

*Me gustaría preguntarle acerca del estado del pavimento de las carreteras y calles en la ciudad de Nueva York. En su respuesta, incluya por favor tan sólo las calles de la ciudad y no las autopistas ni las carreteras generales. ¿Diría usted que el estado del pavimento en las calles y calzadas de la Ciudad de Nueva York es: excelente, bueno, sólo aceptable, o malo?*

Las respuestas a esta escala constituyen el objeto de valoración subjetiva para este estudio. Para facilitar la interpretación y la dirección, la escala se codificó de modo que los valores más altos se refirieran a pavimentos de carreteras más regulares (1=malo, 2= sólo aceptable, 3= bueno y 4= excelente). Los encuestados que no dieron una clasificación no se incluyeron en el análisis.

Convendría dejar claro que el asignar a los encuestados por teléfono áreas pequeñas, como los distritos, no es un proceso usual en los Estados Unidos. Se logró pidiéndoles a los encuestados que dieran su código postal de cinco dígitos, y, si era posible, mirando algún envío de correo postal, los cuatro dígitos adicionales del código. Casi todos los encuestados pudieron proporcionar su código postal de cinco cifras y alrededor de la mitad pudieron dar también sus cuatro números adicionales. A los encuestados se les asignó entonces a distritos, ya fuera geocodificando la información en esos cuatro números adicionales del código, que facilita una localización muy precisa en las zonas urbanas en los Estados Unidos; o bien asignándolos al distrito más presumible en función del código postal que tuvieran, cuando no se habían registrado los cuatro números adicionales. Este último proceso introduce algún error, ya que los distritos postales en Nueva York pueden cruzar los límites de las fronteras de cada distrito. Se excluyó a los encuestados que no desearon dar su código postal.

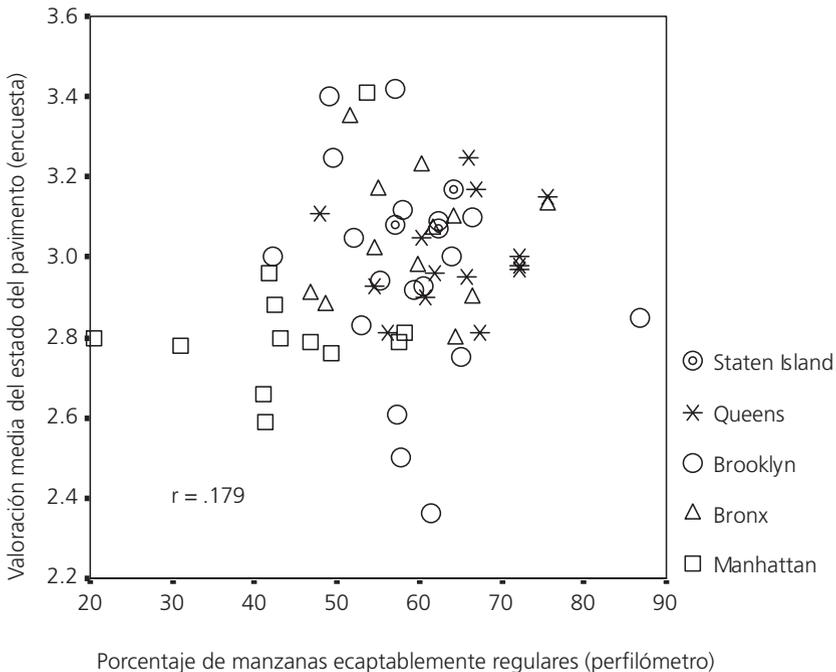
## **Análisis y resultados**

El análisis estadístico empieza por examinar una simple relación divariada entre la encuesta ciudadana (subjetiva) y la medida del perfilómetro del Fondo (objetiva), acerca de la regularidad de las carreteras, usando análisis de correlación en el ámbito de los distritos. Después se utiliza el análisis de regresión múltiple para examinar la influencia que las puntuaciones objetivas del perfilómetro ejercen sobre la valoración individual de cada ciudadano (subjetiva) acerca de la regularidad de las carreteras. El análisis tiene en cuenta la edad, el sexo, la raza y origen étnico, la educación, los ingresos y la confianza en la administración por parte de los encuestados, así como un conjunto de variables dummy por circunscripción, para recoger los efectos del contexto que pasan desapercibidos. La tabla 1 presenta las definiciones y la estadística descriptiva para todas las variables que se usan en el estudio. Este enfoque analítico es el mismo que se usó en el estudio anterior sobre la limpieza de las calles (Van Ryzin, Immerwahr y Altman 2008).

**Tabla 1.** Definiciones de las variables y estadística descriptiva

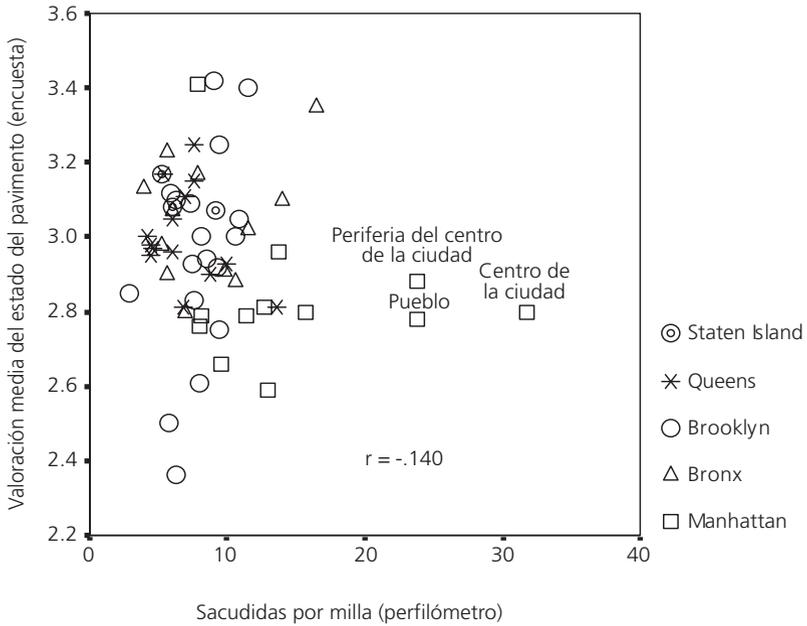
Variable Dependiente	N	Mín.	Máx.	Media	SD
<b>CARRETERAS</b>	2062	1	4	2,02	0,80
Me gustaría preguntarle acerca del estado del pavimento de las carreteras y calles en la Ciudad de Nueva York. En su respuesta, incluya por favor tan sólo las calles de la ciudad y no las autopistas ni las carreteras generales. ¿Diría usted que el estado del pavimento en las calles y calzadas de la Ciudad de Nueva York es: excelente, bueno, sólo aceptable, o malo?					
<b>Variables independientes</b>					
Edad	2000	16	92	40,81	15,85
Sexo	2132	0	1	0,54	0,50
Bianco	2132	0	1	0,39	0,49
Negro	2132	0	1	0,24	0,43
Hispano	2132	0	1	0,21	0,40
Asiático	2132	0	1	0,05	0,21
Otra	2132	0	1	0,08	0,27
INGRESOS 25	2132	0	1	0,19	0,39
INGRESOS 50	2132	0	1	0,35	0,48
INGRESOS 50 +	2132	0	1	0,20	0,40
EDUCSECUND	2132	0	1	0,39	0,50
EDUCSUP	2132	0	1	0,46	0,49
EDUCPRIM	2132	0	1	0,10	0,30
COFIANZAGOB	2075	1	5	2,93	0,97
1=¿Cuánto confía en los que dirigen el Gobierno municipal e Nueva York; 5=total confianza; 4=alto grado de confianza; 3=alguna confianza; 2=muy poca confianza; 1=ninguna confianza?					
Manhattan	2132	0	1	0,20	0,40
Bronx	2132	0	1	0,20	0,40
Brooklyn	2132	0	1	0,20	0,40
Queens	2132	0	1	0,21	0,40
Staten Island	2132	0	1	0,20	0,40
Valores de la Regularidad	1907	20,56	86,83	57,89	10,28
Valores de las sacudidas	1907	2,91	31,79	8,42	4,07
Porcentaje de manzanas en el distrito donde la regularidad se considera aceptable Sacudidas por milla					

La figura 2 muestra la correlación entre las principales valoraciones de la encuesta sobre el estado de las carreteras y las puntuaciones de regularidad que obtuvo el Fondo, o el porcentaje de carreteras en el distrito que el perfilómetro determinó que eran aceptablemente regulares. Se usan símbolos separados en estas figuras, para indicar los cinco distritos de la ciudad (Bronx, Brooklyn, Manhattan, Queens, y Staten Island). Como muestra la figura 2, la correlación es bastante débil, tan solo  $r = .179$  y no estadísticamente significativa ( $p = .174$ ), indicando escasa relación entre las valoraciones subjetiva y objetiva de la regularidad de las carreteras en los distritos.

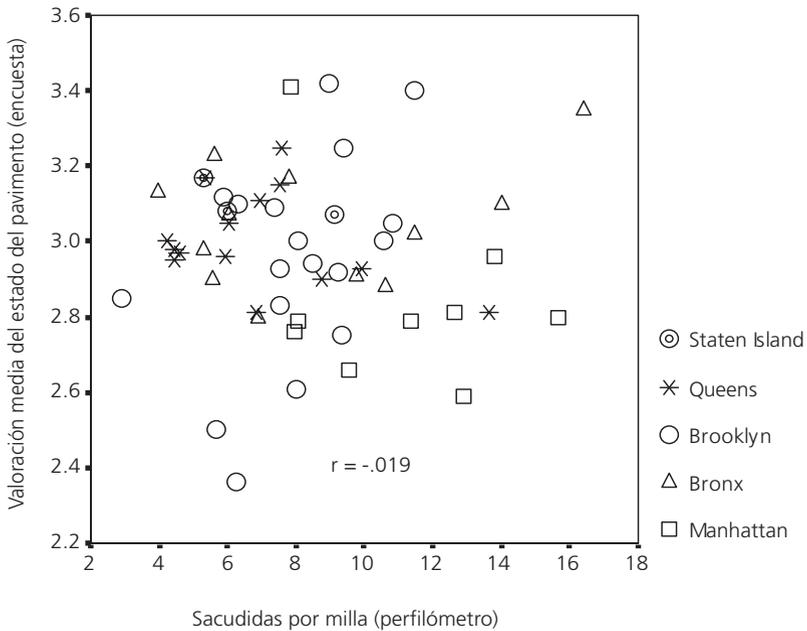


**Figura 2.** Correlación, en el ámbito del distrito, entre la medición de la regularidad (perfilómetro) y la valoración subjetiva del estado del pavimento de las carreteras.

Las figuras 3 y 4 muestran la correlación entre la valoración media de la regularidad de las carreteras, en la encuesta y la otra medida del estado de las carreteras, la del Fondo: los índices de sacudidas (sacudidas por milla, según las media el perfilómetro). Como se puede ver en la figura 3, hay varios distritos de Manhattan que dan valores muy atípicos, con índices de sacudidas particularmente altos (*Midtown*, *Downtown*, y el *Village*). La correlación es débil ( $r = -.140$ ) y no estadísticamente significativa ( $p = .289$ ). La figura 4 muestra la correlación una vez que se eliminan estos tres valores atípicos, para ver si pudieran estar atenuando la correlación. Sin embargo, la historia estadística sigue siendo la misma: una correlación muy débil ( $r = -.019$ ) que no es, en absoluto, estadísticamente significativa ( $p = .892$ ). Así, la imagen que resulta de este análisis de dos variables en el distrito es bastante clara y coherente: la percepción ciudadana del estado de las carreteras no tiene en absoluto una estrecha correlación con la medida objetiva del perfilómetro del Fondo, ni de la regularidad de las carreteras, ni de las sacudidas.



**Figura 3.** Correlación, en el ámbito del distrito, entre la medición de las sacudidas (perfilómetro) y la valoración subjetiva (encuesta) del estado del pavimento de las carreteras.



**Figura 4.** Correlación, en el ámbito del distrito, entre la medición de las sacudidas (perfilómetro) y la valoración subjetiva (encuesta) del estado del pavimento de las carreteras, prescindiendo de los valores atípicos.

A continuación, se llevaron a cabo una serie de análisis de regresión múltiple en el ámbito individual, siendo la variable dependiente la percepción del estado de las carreteras<sup>4</sup>. El Modelo 1 incluye tan solo las variables demográficas (edad, sexo, raza, ingresos, y formación) y explica sólo en torno al dos por ciento de la variación ( $R^2$ ) en las valoraciones subjetivas de la regularidad de las carreteras. Los negros valoran el estado de las carreteras peor (comparados con los blancos, la categoría de referencia) y a los encuestados con ingresos más bajos les parece mejor el estado de las carreteras (comparados con los encuestados de hogares con altos ingresos, la categoría de referencia). El Modelo 2 añade la confianza en la administración local y la variación explicada alcanza más del doble, por encima de cinco puntos porcentuales, aunque esto sigue sin ser una mayor  $R^2$ .

Sin embargo, la variable de la confianza en la administración local exhibe claramente un fuerte coeficiente positivo ( $\beta = .188$ ;  $p < .01$ ), indicando que los ciudadanos que más confían valoran mejor la regularidad de las carreteras. El Modelo 3 incluye las variables dummy de la circunscripción, que se incluyen aquí para dar cuenta de los efectos del contexto que quedan sin medir; y, juntos, disparan la  $R^2$  en dos puntos adicionales, por encima del siete por ciento.

Finalmente, el Modelo 4 añade las marcas del Fondo sobre la regularidad y las sacudidas, según las mide objetivamente, en los distritos, el perfilómetro. El cambio en  $R^2$  no es apreciable, y ni siquiera está próximo a ser estadísticamente significativo. Los resultados de este análisis de variable múltiple de las percepciones individuales no dejan lugar a duda: el estado del pavimento de las carreteras, según lo mide objetivamente el perfilómetro del Fondo (que mide tanto la regularidad, como las sacudidas), no guarda relación con la percepción ciudadana del estado del pavimento de las carreteras, en Nueva York.

## Discusión

Recapitulando, el anterior estudio con los mismos datos de encuesta (Van Ryzin, Immerwahr y Altman 2008) concluyó que la limpieza de las calles objetivamente medida se correspondía en gran medida con la valoración ciudadana de la limpieza de las calles en los distritos y que las marcas oficiales de limpieza de las calles de Nueva York eran también el mejor índice para predecir las valoraciones individuales de la limpieza de las calles, por parte de los ciudadanos. Sin embargo, el presente estudio concluye algo bastante diferente: que el estado del pavimento de las carreteras medido de manera objetiva no se corresponde demasiado con las valoraciones ciudadanas subjetivas de la regularidad de las carreteras en los distritos. Es más, las mediciones que hace el perfilómetro sobre la regularidad de las carreteras y las sa-

---

<sup>4</sup> Aunque la valoración del estado de las carreteras es una variable ordinal, el análisis utiliza el procedimiento ordinario de regresión de mínimos cuadrados (OLS) en SPSS 14, para facilitar la presentación y la interpretación. Los análisis también se llevaron a cabo usando el procedimiento de regresión ordinal o PLUM en SPSS 14, sustancialmente con los mismos resultados, en términos de la significación y la relativa magnitud de los coeficientes. La robustez de la regresión OLS con datos ordinales lleva tiempo viéndose apoyada por estudios de simulación; por ejemplo Kim (1975) y Labovitz (1967; 1970).

curadas no son capaces de explicar las variaciones en las percepciones individuales de los ciudadanos acerca del estado del pavimento de las carreteras. ¿Qué nos dicen estos resultados claramente contradictorios acerca de la precisión con la que los ciudadanos juzgan el rendimiento público? Y ¿qué repercusiones tienen estos resultados al considerar la medición comparada del rendimiento público?

Para empezar, es bastante improbable que estos resultados tan dispares se puedan atribuir a diferencias metodológicas entre los dos estudios. Los datos subjetivos de este estudio provienen de la misma fuente que se utilizó en el estudio de Van Ryzin, Immerwahr y Altman (2008) y las mediciones objetivas usadas se consideran entre las más válidas y cuidadosas de su clase. Además, el tratamiento estadístico de los datos en el de este estudio sobre la regularidad de las carreteras ha sido el mismo que se realizó para el anterior estudio sobre la limpieza de las calles.

Quizá se podría encontrar un posible problema metodológico en la formulación de la pregunta. La pregunta sobre la limpieza de las calles que se usó en el anterior estudio mencionaba «su vecindario», mientras que la pregunta sobre el estado del pavimento de las carreteras en este estudio se refiere, de forma más general, a la ciudad de Nueva York. Las experiencias de muchas personas acerca del estado del pavimento de las carreteras es probable que reflejen el estado de las carreteras en sus distritos, y éstas son las rutas en que es más probable que viajen en coche, autobús, o taxi. Pero la falta de especificación acerca del vecindario en la formulación de la pregunta sigue siendo una posible explicación de la baja correspondencia que aquí se muestra. Otro posible factor metodológico es la no coincidencia en el tiempo entre el estudio del Fondo sobre la regularidad de las carreteras, llevado a cabo en otoño de 1999, y la encuesta ESSCNY de 2000, que se llevó a cabo en verano. Por el contrario, en el estudio anterior de la limpieza de las calles, la marca objetiva cubría exactamente el período al que se hace referencia en las ESSCNY de 2001 y 2002. Sin embargo, las puntuaciones del Fondo acerca de la regularidad en 1997 y 1999 son comparativamente altas ( $r = .78$ ,  $p < .001$ ), como lo son las puntuaciones de sacudidas en 1997 y 1999), sugiriendo que el estado del pavimento de las carreteras que se mide objetivamente permanece bastante estable a lo largo de un período de dos años. Parece probable que los ciudadanos que contestaban a las preguntas de la encuesta en el verano del 2000 estuvieran enjuiciando el estado de la superficie de la carretera, que había cambiado poco en menos de un año, cuando el perfilómetro iba circulando y registrando la regularidad de las calles de la ciudad.

En suma, la presencia de una correspondencia fuerte y muy clara en el estudio de Van Ryzin, Immerwahr y Altman (2008) y la total ausencia de tal correspondencia en el este estudio sobre la regularidad de las carreteras probablemente no se debe primariamente a estas diferencias en la formulación de las preguntas, ni en el momento de conseguir los datos. Aunque estos factores metodológicos puede que hayan en alguna medida disminuido la correspondencia que se esperaba, es probable que los ciudadanos de Nueva York, simplemente juzguen con mucha menor precisión la regularidad de las carreteras, que la limpieza de las calles.

Una primera explicación de este resultado es que los neoyorquinos, a diferencia de los residentes en la mayoría de las demás ciudades de Estados Unidos, no conducen mucho y por ello puede que tengan una experiencia personal limitada desde

la que juzgar el estado del pavimento de las carreteras. Desde luego, la ESSCNY de 2001 concluyó que casi el cuarenta por ciento de los residentes conduce por las carreteras de la ciudad menos de una vez al mes o nada (desafortunadamente, la ESSCNY de 2000 no hacía esta pregunta<sup>5</sup>, pero es improbable que la frecuencia en la conducción varíe mucho en un año). Por supuesto, incluso los que no conducen pueden, sin embargo, coger el autobús o tomar taxis, y de ese modo experimentar el estado del pavimento de las carreteras (es por esto, desde luego, por lo que en la encuesta se preguntó a todos los encuestados, no sólo a los conductores, sobre el estado del pavimento de las carreteras). Pero, con todo, los muchos neoyorquinos que no conducen seguramente presten mucha menos atención a este asunto. Por el contrario, la limpieza de las calles es algo que casi todos los residentes de la ciudad experimentan diariamente, especialmente en un lugar como Nueva York, donde la gente camina mucho más que en otras ciudades de Estados Unidos.

Así, una de las implicaciones de esta investigación es que los juicios de los ciudadanos —según se registran en una encuesta ciudadana— pueden ser bastante válidos cuando el servicio o el estado de cosas por los que se pregunta son claramente visibles y una mayoría de tales ciudadanos tiene una relación regular con ellos. Sin embargo, cuando a los ciudadanos se les pide que juzguen un servicio o asunto que les es menos familiar o relevante, sus juicios resultan ser poco coherentes en relación con los datos objetivos. Por lo tanto, la misma encuesta ciudadana puede contener valoraciones subjetivas del rendimiento público que son un reflejo bastante preciso del verdadero rendimiento, junto con otras evaluaciones que pueden resultar desconcertantes. La cuestión no es si las encuestas a los ciudadanos son *en general* medidas válidas o no del rendimiento, sino qué valoraciones específicas —qué servicios o estado de cosas— dentro de una encuesta ciudadana reflejan realmente el verdadero rendimiento público. Esto desplaza la atención hacia los detalles de las encuestas a los ciudadanos, en especial el contenido apropiado del cuestionario y la formulación específica de las preguntas para que sea más probable que se alcancen resultados valiosos.

El tomar en consideración la variable de la confianza en el gobierno y la administración local proporciona una mejor comprensión del proceso por el que los ciudadanos juzgan el rendimiento público. La confianza en la administración local aparece como uno de los mejores índices para predecir las valoraciones subjetivas de la regularidad de las carreteras (tabla 2). La introducción de los resultados objetivos del perfilómetro sobre la regularidad y las sacudidas en el análisis de regresión múltiple tiene el efecto de *aumentar* ligeramente la magnitud del efecto confianza (de  $\beta = ,188$  a  $\beta = ,192$ , ver tabla 2). Esto contrasta con el anterior estudio de la limpieza de las calles en el que la variable de la confianza tenía menos importancia para predecir las valoraciones subjetivas sobre la limpieza de las calles (Van Ryzin,

---

<sup>5</sup> Si se hubiera incluido la pregunta en la ESSCNY de 2000, se podría haber usado de filtro o de variable de control para afinar el análisis. Porque interesaba, esto se hizo en la ESSCNY de 2001 (primero, excluyendo a los no conductores del análisis, y después usando la frecuencia de conducción a modo de variable de control), pero no apareció ninguna prueba de que hubiera correspondencia. Por supuesto, la ESSCNY de 2001 medía las valoraciones ciudadanas del estado de las carreteras más de un año y medio después de que se recogieran los últimos datos del perfilómetro del Fondo (otoño de 1999).

Immerwahr y Altman 2008). Este conjunto de resultados sugiere que cuando los servicios son menos familiares o relevantes, los ciudadanos pueden estar más dispuestos a recurrir a sus estereotipos generales sobre la administración (como la confianza general que tengan en el gobierno) al pedirles que emitan un juicio sobre el rendimiento público. Esta interpretación está en línea con la teoría y la investigación que se ha venido haciendo sobre las imágenes y los estereotipos sobre la burocracia y los funcionarios, que concluye que cuanto más específico sea el encuentro con las organizaciones y los empleados de la administración, los ciudadanos estarán menos influenciados por los estereotipos (generalmente negativos) acerca de lo público (Van de Wall, 2006). En otras palabras, cuanto más saben los ciudadanos acerca de un servicio público y más experiencia directa tienen del mismo, más precisos se vuelven sus juicios sobre el rendimiento público.

**Tabla 2.** Análisis de regresión de la percepción del estado del pavimento de la carretera (Coeficientes estandarizados, con los mayores coeficientes en negrita)

	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>	<i>Modelo 3</i>	<i>Modelo 4</i>
<i>Demografía</i>				
Edad	-0,004	-0,014	-0,009	-0,009
Mujer	-0,014	-0,012	-0,006	-0,006
Negro	<b>-0,100***</b>	-0,044	-0,065**	-0,065**
Hispano	-0,038	-0,009	-0,023	-0,023
Asiático	0,053**	0,058**	0,055**	0,055**
Otra	0,012	0,030	0,022	0,022
INGRESOS 25	0,078***	0,089***	0,074***	0,074***
INGRESOS 50	0,009	0,006	0,001	0,001
Educación secundaria	-0,047	-0,055	-0,039	-0,040
Educación universitaria	-0,056	-0,061	-0,075*	-0,076*
<i>Confianza</i>				
Confianza en el Gobierno	-	<b>0,188***</b>	<b>0,192***</b>	<b>0,192***</b>
<i>Distrito</i>				
Manhattan	-	-	0,182***	0,184***
Bronx	-	-	0,097**	0,098***
Brooklyn Queens	-	-	0,118***	0,120***
	-	-	0,056*	0,057*
<i>Valores objetivos</i>				
Valores de la regularidad	-	-	-	-
Valores de las sacudidas	-	-	-	-
<i>Resumen del modelo</i>				
R- cuadrado	0,019	0,051	0,073	0,073
R-cuadrado cambio	0,019	0,032	0,022	0,000
F-cambio	3,531***	60,831***	10,563***	0,231
DF	10/1804	1/1803	4/1799	1/1797

\* P < ,10; \*\* P < ,05; \*\*\* P < ,01 (test de dos extremos).

¿Qué implicaciones tiene este estudio —aún siendo reconocidas sus limitaciones— sobre la regularidad del pavimento de las carreteras en Nueva York para el debate sobre cómo comparar el rendimiento público en distintos lugar y cómo deserrollar lo que algunos han llamado burocrametría? Para empezar, se debería señalar que un buen número de servicios públicos esenciales, como el mantenimiento de las carreteras, son prestados por las administraciones locales. La comprensión de cómo juzgan los ciudadanos los servicios municipales supone un avance importante para poder llegar a entender cómo juzgan los ciudadanos el rendimiento gubernamental en general. Mientras que desde la disciplina de la Ciencia de la Administración se ha mirado tradicionalmente con sospecha las valoraciones subjetivas del rendimiento, los resultados del estudio anterior sobre la limpieza de las calles (Van Ryzin, Immerwahr y Altman 2008), junto con el estudio de Iowa mencionado antes (Licari et al, 2005) sugieren que la investigación mediante encuestas y la percepción de los ciudadanos pueden, desde luego, emplearse como indicadores válidos del verdadero rendimiento público, al menos, para algunos servicios. Esto es importante, porque de las muchas ventajas que, para la investigación internacional comparada tienen los métodos de investigación mediante encuestas, debe destacarse la posibilidad de emplear métodos, instrumentos e indicadores estandarizados entre jurisdicciones y países. Por ejemplo, el proyecto Urban Audit de la Comisión Europea utiliza una encuesta de percepción para obtener información sobre el rendimiento público en ciertas ciudades grandes de Europa cuando no es posible extraer este tipo datos de las fuentes o estadísticas oficiales con las que cuentas (Encuesta de Percepción Urban Audit, 2007).

Pero como advierten los resultados de este estudio, hay que leerse la letra pequeña: se debe ser cuidadoso con detalles tales como el tipo de servicios por los que se pregunta y la forma en que se hace. Es importante evaluar cuidadosamente las percepciones ciudadanas de los servicios concretos, de modo que se puedan emitir juicios fiables teniendo en cuenta la validez de estos como medida comparada del rendimiento público. Es más, se debería hacer una comprobación y un análisis cuidadoso para averiguar *el mejor modo* de preguntar a los ciudadanos acerca del rendimiento público, de modo que los juicios que emitan y se registren sean lo más válidos posible. Y es importante saber qué servicios públicos —no importa el cuidado que se tenga al formular la pregunta— son simplemente demasiado imprecisos, complejos o ajenos, como para que los ciudadanos se formen juicio razonable alguno sobre ellos.

Aunque los juicios de los ciudadanos acerca de la calidad de los servicios públicos siguen siendo importantes por sí mismos, a modo de escaparates de las percepciones que tienen los ciudadanos sobre la administración, también se pueden utilizar y en la práctica se usan, como una medida del rendimiento público: especialmente a modo de medida comparada. Se espera que los resultados del presente estudio, en el contexto del estudio anterior mencionado y otros como éste, anime a los estudiosos de la administración pública, en Europa y en Estados Unidos, a intentar alcanzar una mejor comprensión de la utilidad y validez de las encuestas ciudadanas y a estar más abiertos, así como a ser más precisos, acerca del valor que pueden tener como método para medir, comparar y entender el sector público y el rendimiento gubernamental.

## Bibliografía

- Bouckaert, G., y Van de Walle, S. (2003). Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences* 69: 329-343.
- Bouckaert, G., Van de Walle, S., y Kampen, J. K. (2005). Potential for comparative public opinion research in public administration. *International Review of Administrative Sciences* 71: 229-240.
- Brown, K, y Coulter, P.B. (1983). Subjective and objective measures of police service delivery. *Public Administration Review* 43:50-58.
- Brudney, J. L., y England, R. E. (1982). Urban policy making and subjective service evaluations: Are they compatible? *Public Administration Review* 42: 127-135.
- Cohn Berman, Barbara J. (2005). *Listening to the public: Adding the voices of the people to government performance measurement and reporting*. New York: Fund for the City of New York.
- DeHoog, Ruth H., David Lowery, y William E. Lyons. (1990). Citizen satisfaction with local government: A test of individual, jurisdictional, and city-specific explanations. *Journal of Politics* 52: 807-837.
- Durand, Roger. (1976). Some dynamics of urban service evaluations among blacks and whites. *Social Science Quarterly* 56: 698-706.
- Fund for the City of New York, Center on Municipal Government Performance. (2001). *How smooth are New York City's streets?* New York: Author.
- Glazer, Mark A. y Robert B. Denhardt. (2000). Local government through the eyes of citizens. *Journal of Budgeting, Accounting and Financial Management* 12(1): 49-73.
- Hatry, Harry P. (1999). *Performance measurement*. Washington, DC: Urban Institute.
- Hero, Rodney E., y Roger Durand. (1985). Explaining citizen evaluations of urban services: A comparison of some alternative models. *Urban Affairs Quarterly* 20: 344-354.
- Iversen, Gudmund. (1991). *Contextual Analysis* (Quantitative Applications in the Social Sciences, No. 81). Newbury Park, CA: Sage.
- Kelly, Janet M. (2003). Citizen satisfaction and administrative performance measures: Is there really a link? *Urban Affairs Review* 38: 855-866.
- (2005). The dilemma of the unsatisfied customer in a market model of public administration. *Public Administration Review* 65: 76-84.
- Kelly, Janet M., y David Swindell. (2002a). A multiple-indicator approach to municipal service evaluation: Correlating performance measurement and citizen satisfaction surveys. *Public Administration Review* 62: 610-621.
- (2002b). Service quality variation across urban space: First steps toward a model of citizen satisfaction. *Journal of Urban Affairs* 24(3): 271-288.
- Kim, Jae-On. (1975). Multivariate analysis of ordinal variables. *American Journal of Sociology*, 81(2): 261-298.
- Labovitz, Sanford. (1967). Some observations on measurement and statistics. *Social Forces*, 46: 151-160.
- Labovitz, Sanford. (1970). The assignment of numbers to rank order categories. *American Sociological Review*, 35: 515-524.
- Licari, Michael J., William McLean, y Tom W. Rice. (2005). The condition of community streets and parks: A comparison of resident and nonresident evaluations. *Public Administration Review* 65(3): 360-368.
- Lyons, W. E., David Lowery, y Ruth H. DeHoog. (1992). *The politics of dissatisfaction: citizens, services, and urban institutions*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Miller, Thomas I. And Michelle K. Miller-Kobayashi. (2000). *Citizen surveys: How to do them, how to use them, what they mean* (2nd ed.). Washington, DC: International City/County Management Association.
- Morley, Elaine, Scott P. Bryant, y Harry P. Hatry. (2001). *Comparative performance measurement*. Washington, DC: Urban Institute.
- Muzzio, Douglas, y Gregg G. Van Ryzin. (2000). Satisfaction with New York City Services: Report to the New York City Council. Retrieved January 23, 2006 from [http://www.nycouncil.info/pdf\\_files/reports/citysvcs.pdf](http://www.nycouncil.info/pdf_files/reports/citysvcs.pdf)

- (2001). Satisfaction with New York City Services 2001: Report to the New York City Council. Retrieved January 23, 2006 from [http://www.nycouncil.info/pdf\\_files/reports/ssnycs2001.pdf](http://www.nycouncil.info/pdf_files/reports/ssnycs2001.pdf)
- Parks, Roger B. (1984). Linking objective and subjective measures of performance. *Public Administration Review* 44: 118-27.
- Perry, Stephen L. (1986). In defense of citizen evaluations as performance measures. *Urban Affairs Quarterly* 22(1):66-83.
- Snijders, Tom, y Roel Bosker. (1999). *Multilevel Analysis: An Introduction to Basic and Advanced Multilevel Modeling*. Newbury Park, CA: Sage.
- Stipak, Brian. (1979). Citizen satisfaction with urban services: Potential misuse as a performance indicator. *Public Administration Review* 39: 46-52.
- (1980) Local governments' use of citizen surveys. *Public Administration Review* 40: 521-25.
- Swindell, D., y Kelly, J. M. (2000). Linking citizen satisfaction data to performance measures: A preliminary evaluation. *Public Performance and Management Review* 24(1): 30-52.
- Urban Audit Perception Survey (2007). Retrieved December 6, 2007, from <http://www.urbanaudit.org/UAPS%20leaflet.pdf>
- Van de Walle, S. (2004). Context-specific images of the archetypical bureaucrat: Persistence and diffusion of the bureaucracy stereotype. *Public Voices*, 7 (1): pp. 3-12.
- Van de Walle, S. (2006). The state of the world's bureaucracies. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 8: 437-448.
- Stipak, B. (1979). Citizen satisfaction with urban services: Potential misuse as a performance indicator. *Public Administration Review*, 39: 46-52.
- Van Ryzin, G. G., Immerwhar, S., y Altman, S. (2008). Measuring street cleanliness: A comparison of New York City's scorecard and results from a citizen survey. *Public Administration Review* 68 (2): 295-303.
- Van Ryzin, G. G. (2004). Expectations, performance, and citizen satisfaction with urban services. *Journal of Policy Analysis and Management* 23 (3): 433-448.
- Van Ryzin, G. G., Muzzio, D., y Immerwahr, S. (2004). Explaining the race gap in satisfaction with urban services. *Urban Affairs Review* 39 (5): 613-632.
- Van Ryzin, G. G., Muzzio, D., Immerwahr, S., Gulick, L., y Martinez, E. (2004). Drivers and consequences of citizen satisfaction: An application of the American Customer Satisfaction Index model to New York City. *Public Administration Review* 64 (3): 331-341.
- Webb, Kenneth, y Harry P. Hatry. (1973). *Obtaining citizen feedback: The application of citizen surveys to local governments*. Washington, DC: The Urban Institute.



## ¿Convergencia sin difusión? Análisis comparativo de la elección de indicadores del desempeño de las funciones públicas en la Administración Tributaria y en la Seguridad Social<sup>1</sup>

*Christian van Stolk<sup>2</sup> y Kai Wegrich<sup>3</sup>*

### Resumen

Este artículo compara la elección de los indicadores del desempeño de las funciones públicas en distintos países, en dos sectores esenciales de la actividad estatal: la Administración Tributaria y la Seguridad Social. Al tiempo que investiga la selección de indicadores del desempeño de las funciones públicas en seis países (Australia, Canadá, Países Bajos, Suecia, Reino Unido y EEUU), el artículo analiza las fuerzas motoras en la elección de los indicadores específicos, en el contexto de las tradiciones administrativas y de los más recientes planes de reforma de cada país, por un lado; y la tendencia al intercambio internacional y los patrones de actuación (*benchmarking*), por el otro. El artículo indaga la significación y la interacción relativa de las diferentes fuerzas motoras en dicha elección, y cómo ésta configura el desarrollo y la aplicación de los indicadores del desempeño de las funciones públicas. Con dicho fin, combina los enfoques institucionales con la literatura acerca de los mecanismos y efectos del intercambio internacional y de la difusión de las políticas públicas. Nuestro análisis sugiere que las amplias similitudes existentes están ligadas a similitudes en las actividades y en los valores esenciales que subyacen en las reformas actuales de la función pública. La variación en la elección en los indicadores del desempeño de las funciones públicas (IDs) refleja factores nacionales, como las disposiciones en la gobernanza, a través de los cuales se filtran tendencias de reformas más amplias. Estas disposiciones también mediatizan cualquier observación internacional directa.

### Notas para los profesionales

Este artículo pretende contribuir al debate acerca de cómo las organizaciones podrían aprender de la experiencia de otros, en el diseño de indicadores del desempeño de las funciones públicas, y de sistemas de gestión. El potencial para el aprendizaje entre países y entre departamentos es especialmente alto en categorías donde una organización en concreto no ha desarrollado toda-

<sup>1</sup> Traducción del artículo publicado en inglés con el título «Convergence without diffusion? A comparative analysis of the choice of performance indicators in tax administration and social security».

<sup>2</sup> Christian van Stolk es analista senior en RAND Europa, Cambridge.

<sup>3</sup> Kai Wegrich es catedrático de Gestión Pública en la Escuela Hertie de Gobernanza, Berlín.

vía los indicadores del desempeño de las funciones públicas, mientras que otras ya los han desarrollado. Pero cualquier lectura comparativa que se haga desde las elecciones de otros países debería tener en cuenta que la definición y el uso de los indicadores del desempeño de las funciones públicas están substancialmente movidos por las tradiciones institucionales de cada país, por las disposiciones de gobernanza, y por enfoques nacionales más amplios acerca de la gestión del desempeño de las funciones públicas. El diseño de los indicadores del desempeño de las funciones públicas debería prestar especial atención a las relaciones de responsabilidad pública en las que están inmersas las agencias.

### Palabras clave

Tipología de indicadores del desempeño de la función pública, objetivos, patrones de actuación internacional (*benchmarking*), fuerzas motoras nacionales e internacionales, factores relativos a cada sector de la Administración y al paradigma, administración tributaria, seguridad social.

## Introducción

El cambio que se percibe en la atribución de responsabilidades dentro de la función pública, al centrarse dicha responsabilidad en la productividad y en los resultados, en lugar de fijarse en las aportaciones con las que se la dota, parece ser una de las fuerzas motoras del desarrollo y aplicación de los indicadores del desempeño de las funciones públicas (IDs), tomados como parte de la valoración del desempeño de las funciones públicas, y de los sistemas de gestión. Cualquier intento de hacer responsable a cualquier organización de su «desempeño de las funciones públicas» sería fútil sin indicadores que permitieran valorar dicho desempeño a efectos de hacer una comparación a lo largo del tiempo y entre las distintas jurisdicciones. El desarrollo de indicadores del desempeño de las funciones públicas viables puede, por lo tanto, considerarse la primera piedra a la hora de edificar cualquier sistema de gestión del desempeño de las funciones públicas. Si atendemos a su diseño, cualquier sistema de indicadores del desempeño de las funciones públicas ha de regirse de acuerdo con ciertos estándares y criterios de diseño, tales como que los indicadores reflejen los aspectos relevantes de las respectivas actividades organizativas o programáticas, en lugar de aspectos menores, aunque fácilmente aprehensibles; o que los indicadores representen dicha actividad de un modo coherente. En este sentido, el diseño de los indicadores del desempeño de las funciones públicas estaría movido por las contingencias de las respectivas organizaciones, o el entorno en que se desarrollen las distintas tareas. La conocida distinción de Wilson entre organizaciones de producción, procedimentales, de capacitación, y de gestión apunta a las diferencias entre las agencias y sus tareas, en términos de valoración de la productividad y los resultados (Wilson, 1989). El desarrollo de los indicadores del desempeño de las funciones públicas y de los sistemas de gestión sería mucho más adecuado y fructífero si tanto los redimientos como los resultados se pudieran medir (y se pudiera establecer una relación causal entre ambos).

Sin embargo, estos criterios de diseño y estas contingencias organizativas puede que sean tan solo parte de una serie de fuerzas motoras que conforman la elección de los indicadores del desempeño de las funciones públicas. Mucho se ha escrito

acerca de los factores que conforman la adopción de las herramientas específicas para la reforma de la gestión pública; que van, desde las preferencias individuales de los burócratas que diseñan los departamentos, hasta el poder de las ideas; o desde los mecanismos isomórficos facilitados por los cada vez más intensivos intercambios y transferencias entre jurisdicciones, hasta la robustez de las estructuras institucionales de cada país. En este artículo, exploramos el problema de la elección de los indicadores del desempeño de las funciones públicas, y las fuerzas motoras subyacentes, desde una perspectiva que compara países y sectores. El interés recae especialmente en los efectos de los intercambios y las transferencias internacionales y lo influyente que es esta faceta, cada vez más preponderante en la reforma administrativa, comparada con variables más propias de cada país, como las tradiciones administrativas nacionales y los planes de reforma más recientes.

Con este fin, el artículo asume un enfoque comparativo bastante amplio, abarcando seis países y dos sectores. Junto con la Administración Tributaria y el sector de la Seguridad Social, se incluyen dos sectores que pertenecen al núcleo mismo de las actividades estatales, pero que también se han visto sustancialmente afectados por las reformas de la gestión pública a lo largo de, aproximadamente, las dos últimas décadas. Ambos sectores presentan ejemplos de disputados problemas de gobernanza, estando la administración de la seguridad social cada vez más sometida a presión para que se adapte a las demandas cambiantes de las políticas del Estado de Bienestar en la época de las restricciones presupuestarias, y de las ideas que conciben el Estado de Bienestar dirigido al empleo (*welfare to work*). Mientras que la labor de la Administración Tributaria puede que se discuta menos —se considera un mal necesario—, el desempeño de esta labor se ha visto sometida a crecientes presiones para su reforma. Hay otras similitudes entre esos dos sectores de la Administración: en especial, que ambos están entre los mayores contratadores del sector público, y tratan gran volumen de «casos». Esta es también la razón por la que ambos campos se considera que están vinculados cuando se debate sobre la evaluación del desempeño de las funciones públicas. Sin embargo, la razón clave para escoger dichos sectores no está en sus similitudes, sino en que cubren dos campos diferentes, aunque igualmente importantes de la actividad administrativa. Esta dimensión intersectorial añade valor a la comprensión de lo que se mide y el porqué. Las similitudes en los patrones de elección en estos sectores permitiría extraer inferencias relativas a la significación más general de aquellas fuerzas motoras, mientras que las diferencias apuntarían a las contingencias particulares.

La muestra de países elegida para esta comparación refleja el énfasis en los países occidentales que se considera que llevan las últimas dos décadas sumergidos extensivamente en reformas de la gestión pública. Al mismo tiempo, la inclusión de países del mundo anglosajón, Europa continental y Escandinavia ofrece un grado suficiente de variedad, en cuanto a tradiciones administrativas y escenarios institucionales, para garantizar la diversidad en lo relativo al diseño de los indicadores del desempeño de las funciones públicas. La tabla 1 facilita un primer vislumbre de las organizaciones de estos seis países, de las que se ocupa este artículo.

En cuanto a las fuentes y a los métodos, el análisis hace uso principalmente del análisis de documentos, incluyendo informes anuales y documentos de estrategia de las agencias relevantes de la Administración Tributaria y de la Seguridad Social,

durante los años 2005-2006<sup>4</sup>. Los expertos y altos cargos de las Administraciones Tributarias y de la Seguridad Social estatales, las instituciones auditoras superiores y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) facilitaron información adicional. Un patrón común guió el análisis, ya que permitió agrupar en categorías principales todos los indicadores del desempeño de las funciones públicas que se aplicaron a estas agencias. Los IDs se agruparon en cuatro categorías: actividades organizativas básicas, cumplimiento/integridad, calidad del servicio, y coste del servicio. La operacionalización de estas amplias categorías para los dos campos administrativos se subraya al comienzo de las principales secciones que se encuentran abajo (ver tablas 3 y 6).

El análisis empírico siguió cuatro pasos consecutivos:

- definir las dimensiones clave del desempeño de las funciones públicas relacionadas con la Administración Tributaria y de la Seguridad Social
- asignar los IDs individuales en categorías amplias de dimensiones clave del desempeño de las funciones
- localizar los principales focos de ID dentro de cada dimensión individual
- evaluar la organización de la gobernanza para el uso de los IDs, siguiendo de este modo la distinción de «fijar el objetivo», «clasificar», y «comprender», entendidos como tres usos amplios de los IDs (Hood, 2007).

Mientras que este tipo de análisis «de foto instantánea» no permite el análisis de la evolución a lo largo del tiempo, los datos extraídos nos proveyeron de un patrón de indicadores del desempeño de las funciones públicas del que se informó, en cada caso que fue posible, para hacer un análisis comparativo dentro, así como a través, de los sectores administrativos seleccionados. El análisis «de foto instantánea» de la elección de los indicadores se inserta en un análisis de los principales desarrollos en la reforma del sector público; tanto dentro de aquellos sectores como en reformas más omnicomprensivas. De ahí que el análisis —hasta cierto punto formalizado— de los indicadores del desempeño de las funciones públicas se complementara con el análisis, tanto de la literatura académica, como de los documentos en los que constan las políticas públicas en sistemas más amplios de gestión del desempeño de las funciones públicas.

La sección siguiente establece la perspectiva conceptual para dar cuenta de las similitudes y variaciones entre estos casos. La perspectiva analítica cuádruple resultante se emplea entonces para comparar patrones de elección de ID, respectivamente, en la Administración Tributaria y en los Servicios Sociales. Las observaciones de la conclusión discuten el significado y la interacción de las diferentes fuerzas motoras, desde una perspectiva que compara los distintos países y los distintos campos.

---

<sup>4</sup> Nos hemos centrado exclusivamente en los indicadores de gestión que se recogen en los informes anuales y documentos estratégicos; y no hemos tomado en cuenta cómo se usaron los indicadores del desempeño de las funciones públicas por parte de las organizaciones, en cada campo administrativo, o por parte de los que auditaban el desempeño de las funciones de aquellos. El razonamiento que subyace es que los indicadores de desempeño de las funciones públicas que están publicados revelan en qué se centran las organizaciones, y la evaluación externa que de éstas se hace, en cuanto a evaluar dicho desempeño de funciones.

**Tabla 1:** Da una visión general de los países y organizaciones seleccionados

	<i>Administración Tributaria</i>	<i>Seguridad Social</i>
Australia	Australian Taxation Office (ATO) Oficina Tributaria de Australia (OTA)	Centrelink
Canadá	Canada Revenue Agency (CRA) Agencia Canadiense de Recaudación (ACR)	Human Resources and Skills Development Canada (Desarrollo de Recursos Humanos y Capacitación)
Países Bajos	Belastingdienst, Dutch revenue service (Servicio Holandés de Recaudación)	Sociale Verzekeringsbank
Suecia	Skatteverket, Swedish National Tax Board (Agencia Nacional Tributaria de Suecia)	Swedish Social Insurance Agency (Agencia Sueca de la Seguros Sociales)
RU	Her Majesty's Revenue Service (HMRC) (Agencia de Recaudación de S. M.)	The Pension Service (Servicio de Pensiones)
EEUU	Internal Revenue Service (IRS) (Servicio Interno de Recaudación) (SIR)	Social Security Administration (Administración de la Seguridad Social)

## Fuerzas motoras en la elección de los indicadores del desempeño de las funciones públicas

Este artículo emplea una perspectiva comparada para explorar los mecanismos sociales y políticos que configuran la elección de los indicadores del desempeño de las funciones públicas. Mientras que la mayoría de la literatura acerca de la evaluación del desempeño de las funciones públicas y la gestión trata acerca de problemas de diseño, o problemas en la evaluación del funcionamiento de estos sistemas, este artículo se interesa por las fuerzas motoras que subyacen en esos procesos de diseño.

Los sistemas de gestión del desempeño de las funciones públicas se consideran ordenaciones institucionales construidas socialmente (lo que también significa políticamente), antes que sistemas diseñados racionalmente. Buscando contribuir a la creciente, pero aún limitada, literatura acerca de los mecanismos sociales de diseño de los sistemas de gestión del desempeño de las funciones públicas, se hace especial incapié en la significación relativa de las fuerzas institucionales y políticas de cada país por un lado, y en la difusión e intercambio internacional por el otro; considerando que ambas son las fuerzas motoras principales que configuran la elección del ID. Tal perspectiva amplia permite la clasificación de los principales tipos de fuerzas motoras según la significación (relativa) de las mismas. También establece un vínculo entre el análisis del diseño del sistema de valoración del desempeño de las funciones públicas y la rápidamente creciente literatura sobre el intercambio y las redes sociales internacionales, en la gestión pública y en el diseño de políticas. Pero al comparar la significación relativa de los factores de cada país y los internacionales, nos inmunizamos contra la posibilidad de sobrevalorar el significado de los patrones de actuación y los intercambios internacionales cuando se trata de conformar el diseño de los regímenes de valoración del desempeño de las funciones públicas. El resto de esta sección introduce brevemente estas dos amplias perspectivas (variables domésticas y difusión internacional) y cómo se usan en el análisis de elección del ID.

En el análisis comparativo de las reformas de la gestión pública, las políticas de cada país y las variables institucionales están normalmente asociadas a la variante histórica del institucionalismo, que pone énfasis en la naturaleza «de cosecha propia» de los desarrollos de las políticas públicas (cf. Peters, 2005). Las elecciones de políticas concretas se conforman mediante desarrollos institucionales que dependen de haber optado por un curso de acción concreto, y que limitan las elecciones a aquellas opciones que encajan con los intereses económicos y políticos establecidos, así como con las orientaciones culturales y los mapas cognitivos que tienen que ver con el «modo de hacer las cosas» (Mahoney y Rueschemayer, 2003; Thelen, 2003; Pierson, 2004). Si los patrones institucionales establecidos constituyen un conjunto de variables que conforman la elección del ID desde una perspectiva histórica institucional, otro conjunto de factores interrelacionados son los programas más amplios de reforma de la gestión pública. Esperamos que la elección de los indicadores del desempeño de las funciones públicas se perfile conforme a la relevancia y el contenido de los programas amplios de gobierno, para la valoración y la gestión del desempeño de las funciones públicas. Tales programas de reforma tienen el potencial de cambiar el marco institucional en el que se inserta cada una de las agencias; esto es, ordenando el establecimiento de un sistema de valoración del desempeño de las funciones públicas, y definiendo las relaciones de responsabilidad pública; así, entre los directores de las agencias, paneles de supervisión y los parlamentos, o tan sólo en los parlamentos. Al mismo tiempo, tales programas están a su vez configurados por aquellas variables institucionales que existen desde hace mucho tiempo, que se reasaltan a la luz de la perspectiva institucionalista histórica. Las ideas para la reforma de la gestión pública aparecen filtradas por los modos de entender la Administración y los patrones administrativos ya establecidos, y las normas institucionales (como el número de «actores con capacidad de veto») que permiten cambios, más o menos radicales, de patrones establecidos (Pollitt y Bouckaert, 2004; y Pollitt, 2006, para una discusión de las variables institucionales en el contexto de las reformas de la gestión pública).

Estos enfoques institucionales históricos ya se han usado en el contexto de la gestión del desempeño de las funciones públicas, y nuestro análisis se basa en el trabajo de Pollitt (2006). Al mismo tiempo, introducimos (siguiendo a Lodge, 2002) la distinción entre las fuerzas motoras basadas en un sector concreto y las basadas en varios sectores cruzados; distinción que permite agrupar varios factores internacionales en esas dos dimensiones analíticas. Las fuerzas motoras basadas en un sector concreto son las que están predominantemente conformadas por los actores y las instituciones en cada sector; esto es, aquellos factores que se establecen dentro del espacio organizativo y regulador concreto del respectivo sector administrativo. Caen bajo esta dimensión, dos categorías principales. Primero, el entorno (incluyendo la ordenación organizativa) del campo concreto es un factor básico que influye potencialmente en el diseño de los indicadores del desempeño de las funciones públicas. Siguiendo a Wilson, el carácter de la tarea se puede definir en términos de hasta qué punto se pueden medir la productividad y los resultados. Donde la productividad y los resultados sean mensurables, ambas dimensiones se incluirán en un sistema de indicadores del desem-

peño de las funciones públicas. Ambas administraciones seleccionadas quedan englobadas en el tipo de agencia de organización de la producción a la que esto se aplica (cf. Wilson, 1989:160): así que no esperábamos que hubiera aquí una gran variación.

Sin embargo, otras fuerzas motoras que tienen su origen en el sector administrativo podrían dar cuenta de las variaciones entre sectores. Éstas incluyen las disposiciones organizativas en los sectores administrativos. Mientras que aquellas disposiciones administrativas están, en cierta medida, configuradas por marcos de gobernanza y programas de reforma (fuerzas basadas en sectores cruzados) más amplios, los actores basados en el sector administrativo tienen margen a la hora de configurar dichas disposiciones. Las tradiciones sectoriales también tienen su impacto en el diseño de las disposiciones organizativas. Otro conjunto de fuerzas motoras basadas en el campo administrativo que puede dar cuenta de la variación (tanto en los distintos países como en los distintos sectores) son las ideas de reformas que se basan en discursos respecto del sector administrativo. Por ejemplo, el debate y las políticas públicas que tienen que ver con el estado del bienestar dirigido al empleo, en el campo de la política social, puede que estén ligadas a cambios generalizados en los talentos políticos o ideológicos generales, pero tienen cimientos claros en los debates específicos de ese sector administrativo acerca de los objetivos de las políticas de bienestar, y cómo lograrlos.

Estas fuerzas motoras basadas en el sector administrativo se pueden distinguir de aquellas basadas en sectores administrativos cruzados. En lo que respecta a las ordenaciones institucionales, éstas se refieren a los ya mencionados escenarios institucionales más amplios, incluyendo las relaciones de responsabilidad administrativa entre agencias, ministerios y parlamentos. En segundo lugar, los debates de reforma basados en un sector administrativo se pueden distinguir de las ideas de reforma que tienen su origen en los debates basados en sectores administrativos cruzados, como la idea de la responsabilidad administrativa en el desempeño de las funciones dentro del «convenio colectivo de cada agencia» (Hood y Lodge, 2006); que tiene que ver con el establecimiento de las agencias regulatorias o ejecutivas. Confiamos en que el diseño de los indicadores del desempeño de las funciones públicas esté movido por diferentes ideas que lo animen, tanto si esas ideas provienen de programas de reforma intergubernamentales, como de programas de reforma más específicos de los sectores administrativos (pero no podemos descartar la congruencia de las ideas que se origina en los discursos basados en un sector administrativo concreto, o en sectores cruzados).

Pasando al valor de fuerza motora de la elección del ID que tienen la difusión y el intercambio internacional, nos identificamos con la literatura, cada vez más abundante, sobre la difusión de la innovación regulatoria (cf. Black, 2005). Hacemos uso de estas investigaciones enfatizando el papel del intercambio internacional y de los «canales de difusión», como las organizaciones internacionales, grupos de reflexión, o redes sociales administrativas transnacionales, a la hora de proveer de difusión y transferencia de políticas públicas internacionales. Aunque estos asuntos se persiguen desde una variedad de perspectivas teóricas, una especialmente importante, en el contexto de la reforma de la gestión pública, es la del

isomorfismo institucional (DiMaggio y Powell, 1983; Pollitt, 2002; Black, 2005; James y Lodge, 2003; Lodge y Wegrich, 2005). El isomorfismo institucional enfatiza el papel de la legitimidad, a la hora de conformar la elección de políticas públicas, en condiciones de incertidumbre sobre la efectividad de ciertos esquemas de política pública. Los tres mecanismos del isomorfismo (coercitivo, profesional, mimético) presentan canales sociales a través de los cuales las opciones de elección que vienen del entorno de una organización en concreto se transfieren a dicha organización. Desde esa perspectiva, las organizaciones internacionales y las redes transnacionales de intercambio se consideran claves no solo para facilitar el aprendizaje racional, sino también para crear presiones de legitimidad que, a última hora, conduzcan al isomorfismo.

Mientras que el plan de la Nueva Gestión Pública se ha considerado un caso de difusión de política internacional (incluyendo mecanismos de isomorfismo), se dice que el intercambio internacional está siendo cada vez más influyente, a la hora de conformar una serie de reformas del sector público, desde finales de la década de 1990 (cf. Black, 2005; Peters, 1997). Las comunidades de expertos transnacionales y las redes sociales administrativas han acelerado la tasa de difusión de políticas públicas y de intercambio internacional. Actualmente, el entorno institucional, a base de ejercer presiones de isomorfismo sobre las organizaciones administrativas, ha ido más allá de las fronteras de la situación de cada país. En el área de la gestión del desempeño de las funciones públicas, tales como las redes sociales de intercambio internacional, podríamos estar tratando con «el establecimiento de patrones internacionales» en los servicios públicos nacionales: algo que podría promover la convergencia de indicadores para permitir la comparación internacional y el «establecimiento de patrones en las Administraciones Públicas».

La distinción entre las fuerzas motoras basadas en un sector administrativo concreto, o en sectores cruzados, presentada más arriba, en el contexto de los factores institucionales de cada país, también facilita un nivel adicional para identificar varias formas de relaciones de intercambio internacional. Las redes sociales de intercambio compuestas de actores y problemas que tienen la raíz en el campo de una política pública concreta se pueden distinguir de aquellos foros de intercambio que tratan con ideas de reforma intergubernamentales. Mientras que la idea de las redes sociales regulatorias y administrativas, donde los funcionarios de medio y alto rango en la Administración de un país traban con sus compañeros redes sociales cada vez más permanentes y densas (Braithwaite y Drahos, 2000), está basada, sobre todo, en sectores administrativos concretos, los foros intergubernamentales de intercambio han ganado importancia recientemente. Un ejemplo sería la emergente red internacional para una mejor reglamentación, que se ocupa de mejorar la calidad de los reglamentos en, potencialmente, todas las áreas de políticas públicas. Mientras que no podríamos predecir qué tipo de diferencias sustanciales, en términos de mecanismos isomórficos, están ligadas ya sea a redes sociales de intercambio basadas en un sector administrativo concreto, ya sea a las basadas en sectores administrativos cruzados, en el área de la valoración del desempeño de las funciones públicas; confiamos en que estén ligadas a los diferentes mecanismos del isomorfismo. Las redes socia-

les de intercambio sectorial están potencialmente dominadas por los intercambios profesionales entre colegas; mientras que las redes sociales basadas en dominios administrativos cruzados ejercen más presiones del tipo del isomorfismo mimético y coercitivo.

En suma, el análisis comparativo hace uso selectivo de dos amplios debates teóricos, para distinguir entre las fuerzas motoras que configuran la elección de indicadores del desempeño de las funciones públicas. Hemos usado dos dimensiones analíticas para diferenciar y agrupar la potencial variedad de factores, y estas dimensiones son: la localización territorial (nacional / internacional), por un lado; y la dimensión del sector político (basada en un solo sector / en sectores cruzados), por el otro. Estas dos dimensiones se pueden combinar en una matriz 2x2 que «incardina» las fuerzas motoras que configuran la dosis de indicadores del desempeño de las funciones públicas, y el diseño de los mismos. Este es un marco conceptual con el que agrupar una serie de pruebas diversas, para facilitar el análisis de su significación relativa, a la hora de configurar el diseño de sistemas de gestión del desempeño de las funciones públicas, y la elección de indicadores concretos de dicho desempeño.

Al mismo tiempo, la aplicación de estos puntos de vista conceptuales bastante amplios ha de hacerse con cuidado, ya que ninguno de estos mecanismos es determinista a la hora de configurar la elección de los IDs y dar respuesta a la variación. Los indicadores del desempeño de las funciones públicas podrían ser similares, o distintos, por diferentes razones. Por ejemplo, la convergencia podría ser resultado de causas técnicas y funcionales, relativas a mecanismos localizados en la célula I; pero podrían también retrotraerse a mecanismos de isomorfismo institucional (asociados con las células II y IV). Esta lista se podría extender, pero el punto principal es que no podemos derivar inferencias del diseño de los indicadores del desempeño de las funciones públicas hacia aquellos mecanismos que configuran los procesos de elección. Sin embargo, esta perspectiva analítica amplia permite la discusión de patrones de elección a través de un número relativamente amplio de casos, sobre la base de las principales fuerzas motoras; incluyendo variables dentro del escenario inmediato de las agencias en las que nos centramos y en fuerzas motoras más indirectas y «distantes». En concreto, la relativa significación de los intercambios internacionales y del «establecimiento de patrones» y otros factores de cada país se puede valorar sobre esta base (sin dar por hecho que un conjunto de variables sea generalmente más significativo que otras).

**Tabla 2.** Fuerzas motoras de la elección de los indicadores del desempeño de las funciones públicas

I Basadas en el sector / nacionales	II Basadas en el sector / internacionales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entorno de las tareas</li> <li>• Debates de reforma basados en el sector</li> <li>• Acuerdos organizativos sectoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intercambio internacional de la comunidad de ese sector de la Administración</li> </ul>
III Basadas en el paradigma / nacionales	IV Basadas en el paradigma / internacionales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de reformas nacionales</li> <li>• Marco institucional más amplio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de reforma intergubernamental de la comunidad internacional</li> </ul>

## Indicadores del desempeño de la función pública en la Administración Tributaria

Cualquier valoración de las variaciones y similitudes en la elección y el diseño de los IDs dentro de la Administración Tributaria ha de empezar por presunciones generales acerca del potencial de las actividades que cubren los indicadores del desempeño de las funciones públicas (IDs). La tabla 3 ofrece categorías que cubren dichas actividades, consideradas dimensiones claves del trabajo de las Administraciones Tributarias<sup>5</sup>.

**Tabla 3.** Principales categorías de indicadores en las administraciones tributarias

<i>Categoría</i>	<i>Ejemplos de indicadores del desempeño de las funciones</i>
Actividades organizativas esenciales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recopilación de datos (total recopilado; número total de registros; naturaleza y escala de las recopilaciones)</li> <li>• Información Administrativa (cifras de la plantilla; número de departamentos)</li> </ul>
Cumplimiento del código tributario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de errores al rellenar las declaraciones tributarias</li> <li>• Porcentaje de cumplimiento voluntario</li> <li>• Declaraciones cumplimentadas</li> </ul>
Calidad del servicio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precisión de la recaudación y del procesado</li> <li>• Plazos previstos para recaudación y procesado</li> <li>• Calidad de la comunicación con el consumidor</li> <li>• Satisfacción del consumidor</li> </ul>
Coste del Servicio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costes a lo largo de tiempo y proporción de costes</li> <li>• Productividad (v.gr. número de empleados por contribuyente; número de empleados por declaración)</li> </ul>

Las primeras tres categorías guardan relación con la productividad de la Administración Tributaria, que se refiere a las actividades esenciales de la recaudación tributaria y puesta en vigor del código tributario. El cumplimiento de dicho código tributario y la calidad del servicio son dimensiones que conectan la productividad con algunos criterios de efectividad. La cuarta categoría se refiere a la eficiencia de las Administraciones Tributarias, o a los costes de la Administración a lo largo del tiempo y la productividad de la Administración Tributaria. Estas categorías nos permiten trazar el mapa de la elección y la definición de los indicadores del desempeño de las funciones públicas, en estas cuatro categorías amplias, considerando los seis países seleccionados. La tabla 4 delimita el número de indicadores por categoría y el principal foco de atención en la valoración por categoría del desempeño de las funciones, en los países estudiados.

<sup>5</sup> Estas categorías se basan en las taxonomías desarrolladas por el Banco Mundial (Gill, 2000) y sobre un análisis comparativo de las administraciones fiscales efectuadas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (OECD, 2004b). Ver también el trabajo realizado por RAND Europa por el Grupo EUROSAI, cuyas conclusiones se publican en <http://www.eurosai.org/eng/esgbcpfa.asp?menu=esgbcpfa> (consultado en agosto 2007).

**Table 4.** Principales indicadores del desempeño de las funciones públicas usados por categoría, en los países estudiados

*Número de indicadores en negrita: seguidos por aquello en lo que se centra la medición*

	<i>Australia</i>	<i>Canadá</i>	<i>Países bajos</i>	<i>Suecia</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Estados Unidos</i>
Actividades organizativas esenciales	<b>8:</b> Pagos y altas procesados; total recaudado	<b>5:</b> Total recaudado; recaudaciones por tipo de campaña recaudatoria	No les parece un indicador del desempeño de las funciones públicas	<b>6:</b> Total recaudado; aumento de modos alternativos de cumplimentación (v.gr. cumplimentación online y telefónica)	<b>1:</b> Recaudación total	<b>3:</b> Nivel de deuda recaudada; cumplimentación online
Cumplimiento del Código tributario	<b>5:</b> Número de investigaciones y procesamientos; número de casos por deudas cerrados; percepción del cumplimiento por parte de los administrados	<b>11:</b> Declaraciones cumplimentadas en plazo por cada campaña recaudatoria y grupo de contribuyentes	<b>10:</b> Actitud de los contribuyentes ante el pago de los impuestos en plazo; número de investigaciones e intervenciones	<b>6:</b> Tendencias generales en el cumplimiento y en la reducción de la brecha fiscal	<b>9:</b> Reducción de la morosidad fiscal	<b>2:</b> Incumplimiento fiscal por cada campaña de recaudación importante; declaraciones maquiadas a la baja
Calidad del servicio	<b>27:</b> Índice general de los servicios al contribuyente, que consiste en 22 mediciones; encuesta sobre las actitudes de los contribuyentes ante el servicio tributario	<b>22:</b> Calidad de la provisión de información; precisión y cumplimiento de los plazos previstos para el procesado	<b>5:</b> Calidad general del servicio; lo competente que sea el personal	<b>8:</b> Opinión de los contribuyentes sobre la agencia; cualidad general de la agencia	<b>5:</b> Calidad de las mejoras en el servicio por grupo de contribuyentes; cumplimentación online	<b>12:</b> Exactitud del procesado; satisfacción de los empleados; accesibilidad para los contribuyentes
Coste del servicio	<b>4:</b> Eficacia de la administración tributaria y eficiencia fiscal	<b>1:</b> Presupuesto general	<b>1:</b> Productividad de la Administración	<b>4:</b> Coste por tipo de declaración fiscal; coste por contribuyente	<b>1:</b> Reducción de personal y ahorro general	<b>5:</b> Presupuesto general; coste según el porcentaje de recaudación

Lo que esta visión de conjunto sugiere es que el desarrollo de los indicadores del desempeño de las funciones públicas en los países seleccionados se caracteriza por un grado sustancial de similitudes, si lo miramos desde el punto de vista del enfoque que se dé a los ejercicios de valoración del desempeño de las funciones públicas, a lo largo de las cuatro dimensiones. Se pueden detectar similitudes que tienen que ver con las dos primeras categorías tanto en función del número de IDs, como del diseño de estos. Al mismo tiempo, la variación es mucho mayor en la categoría —la calidad del servicio— en la que la actividad, desde el punto de vista de la valoración del desempeño de las funciones públicas, es más intensiva; al menos, cuantitativamente (casi la totalidad de los IDs —setenta y nueve de 161— se dirigen a la calidad del servicio). En otras palabras, se pueden encontrar similitudes en áreas estándar del desempeño de las funciones administrativas, pero cada vez se encuentran más variaciones entre países en las áreas vinculadas con las dimensiones más prominentes, desde el punto de vista político, en el desempeño de las funciones de la Administración Tributaria, y más ligadas también a las recientes actuaciones de reforma. El resto de esta sección discutirá este hallazgo general frente a las cuatro agrupaciones de las fuerzas motoras identificadas más arriba.

El grado sustancial de similitud entre países sugiere que la elección y el diseño de los IDs está fuertemente influenciado por el entorno en el que se realicen las tareas: una fuerza motora esencial cuando se considera el sector administrativo. Entre países, los indicadores del desempeño de las funciones administrativas reflejan elementos básicos de las tareas propias de la Administración Tributaria. Por ejemplo, el supervisar el total de los impuestos recaudados (ingresos) se incluye entre los indicadores del desempeño de las funciones de todos los países de la muestra, excluyendo los Países Bajos<sup>6</sup>. El grado de cumplimiento del código tributario se mide en todos los países; y, mientras que el número de IDs que se aplican a supervisar dicho cumplimiento varía (entre dos y once), se asemeja bastante el modo en que se define dicho cumplimiento. Por ejemplo, los Estados Unidos, el Reino Unido, y Suecia emplean el mismo indicador de cumplimiento, la llamada brecha tributaria. La variación, en cuanto al cumplimiento, está relacionada con los indicadores que estudian la perspectiva de los contribuyentes. La Oficina Tributaria Australiana (OTA) y la *Belastingdienst*, en Holanda, supervisan la percepción que tienen los contribuyentes del cumplimiento de sus deberes tributarios, para informar del éxito de las estrategias de cumplimiento. Hay ejemplos de países que van, cada vez más, en la dirección de promover el cumplimiento voluntario, lo que se refleja en los indicadores del desempeño de las funciones.

Pero estos ejemplos también se pueden interpretar como parte de un desarrollo más amplio hacia la gestión (o la valoración) de la relación con el contribuyente: una evolución que se refleja de manera especialmente obvia en la creciente importancia y diferenciación de los IDs que se centran en la calidad del servicio. Mientras que tan solo los Países Bajos y Australia incluyen la percepción de los contribuyentes en los IDs relativos al grado de cumplimiento, la calidad del servicio y la satisfacción del cliente ha revelado ser el área de la valoración del desempeño de las fun-

---

<sup>6</sup> Los Países Bajos informan de las tasas de recaudación; pero estas no se etiquetan como indicadores del desempeño de las funciones administrativas.

ciones que está más desarrollada cuando se consideran los IDs. Este nuevo énfasis ha surgido en el contexto de que la calidad del servicio se haya convertido en objetivo oficial de las Administraciones Tributarias, dentro de la mayoría de los países incluidos en este artículo. La mayor excepción es Suecia, donde se supervisa la satisfacción del cliente, pero donde no está presente el objetivo oficial de lograrla.

En los Estados Unidos, el primer objetivo de la estrategia para los años 2005-2009 por parte de el Servicio Interno de Recaudación (SIR) es la mejora del servicio a los contribuyentes (Defensor Nacional del Contribuyente, 2005). Mejorar la calidad del servicio a los contribuyentes también aparece entre los objetivos de Aranceles y Recaudación de Su Majestad (ARSM) en el Reino Unido (objetivo número dos de la estrategia); (ARSM, 2006); el *Belastingdienst* en los Países Bajos (objetivo operacional número uno para el plan de negocios de 2007-2011) (*Belastingdienst*, 2007); y, en Australia, la Oficina Tributaria Australiana (OTA) ha introducido un amplio conjunto de indicadores (veintidós en total) para supervisar la calidad del servicio que facilita. Además, Australia ha introducido una carta de «derechos y obligaciones» entre la Administración Tributaria y los contribuyentes, delineando el servicio que provee la Administración Tributaria, y lo que espera, a cambio, de sus clientes. Este enfoque también se ha utilizado en Países Bajos y Canadá. La ARSM en Reino Unido ha introducido una «declaración acerca de la misión a realizar» específica, que trata de lo que sus clientes pueden esperar en cuanto a la provisión del servicio. En Canadá, la calidad del servicio es el primer objetivo del mandato dado por el Parlamento a la Agencia Canadiense de Recaudación (ACR), desde su creación en 1997. Además de los indicadores del desempeño de las funciones públicas listados en la tabla 4, la ACR misma ha fijado cuarenta y seis pautas de servicio interno para supervisar las mejoras en la calidad del servicio que presta.

Este giro hacia la calidad del servicio, considerándola una dimensión del desempeño de las funciones, ha emergido en el contexto de las reformas institucionales y la reprogramación de objetivos inspirado en ideas similares orientadas al consumidor, y en la idea de «cumplimiento voluntario de los deberes» como medio para armonizar la necesidad de usar los recursos administrativos eficientemente, y aplicar los reglamentos «en favor del consumidor». En Canadá, la ACR se creó tan solo en 1997, en el contexto de las ideas del gobierno entendido en sentido amplio en cuanto a la provisión del servicio y la reforma del sector público: el llamado plan para la «Provisión de un Servicio Alternativo (PSA)». Este programa dio las ideas que motivaron el establecimiento de una agencia tributaria semiautónoma<sup>7</sup> y pusieron énfasis la promoción del «cumplimiento voluntario de las obligaciones» como objetivo primordial, ante la escasez de recursos y la necesidad constatada de

---

<sup>7</sup> La semiautonomía se refiere sobre todo a la autoridad y el control sobre:

- la organización interna de la Administración Tributaria (incluyendo la asignación presupuestaria);
- el nombramiento de los gestores;
- la tecnología de la información y de los recursos humanos;
- el establecimiento de normas y procedimientos administrativos (incluyendo las penalizaciones administrativas y las normativas tributarias); y
- la determinación de los objetivos y las pautas del desempeño de las funciones públicas.

orientación por parte de los clientes. De modo similar, en los Estados Unidos, la introducción de un enfoque centrado en el contribuyente supuso apartarse del punto de vista sobre los IDs que, a finales de la década de 1990, se centró principalmente en las tasas de recaudación para medir el desempeño total de las funciones. La justificación general de este cambio era que un mejor entendimiento con el contribuyente conducía a tasas de cumplimiento voluntario más altas.

El renovado interés por las relaciones con el cliente también ha tenido impacto en la organización interna de las Agencias Tributarias, que están, cada vez más, organizadas sobre la base de las actividades propias de una Administración Tributaria, en lugar de sobre la base de los impuestos que administran. A principio de la década de 1990, los Países Bajos adoptaron un sistema por el cual las actividades de control de datos y las centradas en el riesgo se estructuraban alrededor de los grupos de contribuyentes (CIAT, 2003). ARSM, de modo similar a los Países Bajos, adoptó una organización funcional en 2004, basada tanto en los grupos funcionales de clientes, como en los servicios centrales. La organización de la Administración Tributaria en los Estados Unidos se basa en el tipo de contribuyentes; mientras que la organización en Canadá se basa en los servicios centrales. Estos ejemplos muestran, a grandes rasgos, qué ideas generales están inspirando las reformas institucionales que motivaron la definición de los IDs en áreas tales como la calidad del servicio. Entre las ideas compartidas se encuentran: el extender la autonomía a las administraciones tributarias; una organización interna más funcional, basada en servicios centrales o en grupos de contribuyentes (una mezcla de organización basada en procesos y en clientes); y, aún más relevante para los indicadores del desempeño de las funciones públicas, un creciente interés por las relaciones con el contribuyente. El interés en mejorar la relación con el cliente se ve en los indicadores de elección del desempeño de las funciones públicas. La tabla 4 muestra claramente el peso de los indicadores del desempeño de las funciones públicas en el área de la calidad del servicio relativa a otras áreas, en especial en los casos de Australia, Canadá y los Estados Unidos.

Dar cuenta del cambio de tendencia hacia los IDs que tienen que ver con la calidad del servicio en lo relativo en los debates de reforma basados en un sector de la Administración deja algunas incógnitas. En concreto, el relativamente tardío avance que supone el que la calidad del servicio sea una de las ideas que impulse las reformas, en comparación con lo que ha ocurrido en otros sectores concretos, sugiere que este sector ha sido bastante reacio a la adopción de estas ideas en el pasado. La Administración Tributaria es, tradicionalmente, un sector con una «mentalidad de cumplir» jerarquizada, preocupado por mantener la imagen (errónea) de que las leyes se hacen cumplir de manera uniforme. En los casos en los que «la calidad del servicio» se considera esencial, parte de una estrategia más amplia, encaminada a incrementar el «cumplimiento voluntario» (y de ese modo usar de modo eficiente los recursos escasos), los debates basados en un sector de la Administración han sido desde luego una fuerza motora substancial en el desarrollo de los indicadores del desempeño de las funciones públicas que tienen que ver con dicho sector (es el caso de los Países Bajos). Por lo demás, este cambio de tendencia está más estrechamente ligado a los desarrollos entre administraciones (ver más abajo).

Para llegar a la conclusión de que el cambio de tendencia sea una reacción a los mecanismos isomórficos en aumento (tomando como base el intercambio transnacional dentro del sector de la Administración), nos faltan pruebas de que las redes internacionales ejerzan presiones que promuevan la emulación y la difusión de políticas públicas asociadas al isomorfismo. Bien podemos decir que el «Centro para la Administración y las Políticas Tributarias» de la OCDE ha contribuido a un intercambio más frecuente entre los funcionarios de más alto nivel en la Administración Tributaria; y que el «Foro sobre la Administración Tributaria» se ocupa de asuntos relativos a los IDs de las Administraciones Tributarias. Y el «Diálogo Tributario Internacional (DTI)» es una iniciativa de colaboración del Banco Internacional para el Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OCDE, las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial para facilitar el intercambio global entre altos cargos de las Administraciones Tributarias de cada país. Sin embargo, hay escasas pruebas de que estas actividades hayan contribuido al surgimiento de una comunidad profesional internacional de funcionarios de la Administración Tributaria, que sea capaz de establecer un plan de reforma en cada país, ni de hacer presión para que se emulen algunas ideas de reforma relacionadas con el diseño de los indicadores del desempeño de las funciones públicas. El intercambio internacional acerca de los indicadores de desempeño de las funciones públicas, entre, por ejemplo, grupos de trabajo de cuerpos de la Administración Tributaria regional, está aún en pañales<sup>8</sup>. Aunque existen algunos intentos de sentar patrones entre naciones en cuanto a los indicadores del desempeño de las funciones públicas en la Administración Tributaria, son limitados en cuanto a su alcance y efectos. La mayoría de los encuentros internacionales han terminado volviendo a poner de manifiesto las diferencias entre las Administraciones Tributarias, más que dando recomendaciones acerca de desarrollos conjuntos de los indicadores de desempeño de las funciones públicas. Una reciente investigación llevada a cabo por una comisión delegada de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAI) descubrió que los indicadores en las Administraciones Tributarias eran sólo en parte comparables unos con otros —allí donde la comparación era posible—, y lo eran en razón de las similitudes entre corrientes fiscales (por ejemplo, el impuesto sobre el valor añadido) y actividades esenciales, más que prueba de que hubiera intercambio o formación de carácter internacional entre grupos en las distintas Administraciones Tributarias<sup>9</sup>.

Aunque los debates sobre reformas que se centran en un sector de la Administración, junto con el intercambio internacional, podrían haber provocado el que cada vez se pusiera más énfasis en los indicadores del desempeño de las funciones públicas, en especial en el área de la calidad del servicio, ahora se está trasladando la atención a las variaciones en el modo en que los IDs se eligen y definen. Por ejemplo, la OCDE (2004a: 25) descubrió que no hay una definición «universalmente» aceptada de la medida del coste administrativo, cuando se trata de medir

---

<sup>8</sup> Basado en la discusión con funcionarios de la Administración Tributaria y de la División de Impuestos al Consumo de la OCDE.

<sup>9</sup> Los resultados del trabajo de EUROSAI se publicarán en <http://www.euroesai.org/eng/esgbcpfa.asp?menu=esgbcpfa> (habilitada en agosto de 2007)

la eficiencia y productividad de las Administraciones Tributarias. Del mismo modo, hay a menudo importantes diferencias en el modo en que los distintos países usan los indicadores del cumplimiento de las obligaciones. Por ejemplo, Canadá pone énfasis en que las declaraciones se cumplimenten en plazo; mientras que Australia hace mediciones generales de la calidad basadas en las tendencias. En cierta medida, estas diferencias tienen que ver con diferencias institucionales, según en qué términos se definan las tareas y el ámbito competencial<sup>10</sup>:

- en algunos países, la Administración Tributaria la gestionan cuerpos semiautónomos;
- algunos países tienen unificadas la Administración Tributaria y la de aduanas;
- en algunos países, las cotizaciones a la Seguridad Social las recaudan agencias independientes; y
- en algunos países, la Administración Tributaria desempeña funciones no tributarias.

Estas diferencias institucionales de cada país también existen en las Administraciones Tributarias que hemos estudiado. La tabla 5 destaca alguna de las principales diferencias institucionales entre las Administraciones Tributarias.

La diferencia entre los rasgos institucionales de las Administraciones Tributarias resulta en la diferente elección de indicadores del desempeño de las funciones públicas. Ejemplos de esto son ARSM y el *Belastingdienst* en los Países Bajos, que han integrado las funciones de aduanas y tributarias. En estas organizaciones, uno de cada tres objetivos tiene que ver con la función de aduanas, y cada uno lleva asociados cuatro indicadores del desempeño de las funciones. Además, las Administraciones Tributarias que desempeñan funciones no tributarias pueden contar con indicadores del desempeño de las funciones conectados con estas otras actividades. Destaca el caso de los estándares de servicio de la ACR. Por ejemplo, la ACR tiene siete estándares de servicio para su programa de subvenciones.

Sin embargo, las variaciones en la definición de los IDs va más allá de las diferencias en la estructura de las tareas que se llevan a cabo; tiene que ver con las disposiciones de gobernanza que subyacen y, en especial, con cómo los indicadores del desempeño de las funciones se integran en sistemas de responsabilidad pública y de control (vinculados a escenarios institucionales en los distintos sistemas político-administrativos). En sentido amplio, se podría distinguir entre países donde los indicadores del desempeño de las funciones están vinculados al establecimiento de objetivos centralizados, por un lado; y sistemas más descentralizados de uso de los IDs no vinculados al establecimiento de objetivos ni al establecimiento de patrones de actuación, sino que se usan principalmente con el propósito de recopilar «información», por el otro. En Australia y en el Reino Unido, los indicadores del desempeño de las funciones públicas están estrechamente vinculados a los objetivos del

---

<sup>10</sup> Esta lista procede de una presentación que dio Richard Highfield, Director de la Administración Tributaria y de la División de Impuestos al Consumo de la OCDE, ante la Comisión Delegada del EUROSAT, el 29/9/2006, en París.

**Tabla 5.** Principales rasgos administrativos de la administración tributaria<sup>1</sup>

	<i>Australia</i>	<i>Canadá</i>	<i>Países Bajos</i>	<i>Suecia</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Estados Unidos</i>
Tipo de agencia	Dirección semiautónoma	Semiautónoma	Dirección general semiautónoma	Semiautónoma	Semiautónoma	Semiautónoma
Tipo de acuerdo de gobernanza	Directamente responsable ante el Parlamento y el ministro; Agencia gestionada por comisionados	El ministro sigue siendo el responsable ante el Parlamento; Agencia gestionada por un director ejecutivo con junta supervisor; el Ministro conserva la responsabilidad de hacer cumplir la ley	Acuerdo de servicio con el ministro; directorio directamente responsable ante el ministro	Estructura colegiada; acuerdo mercantil con el ministro	Estructura colegiada; acuerdo comercial anual con Hacienda; y acuerdos de Servicio Público	La Junta opera de modo similar a una corporación responsable ante el Congreso y el Defensor Nacional del Contribuyente; el ministro conserva la responsabilidad de hacer cumplir la ley
Funciones tributarias y de aduanas integradas	No	No	Sí	No	Sí	No
Desempeña funciones no fiscales	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí

<sup>1</sup> Información derivada principalmente de los informes anuales. En la bibliografía se ofrece un listado completo.

Gobierno. En el Reino Unido, el Ministerio de Hacienda puede revisar anualmente los objetivos y las metas en el desempeño de las funciones de ARSM. Además, ARSM ha de contribuir a los objetivos de los Acuerdos sobre el Servicio Público establecidos en las revisiones del gasto que se hacen cada dos o tres años. Esencialmente, los indicadores del desempeño de las funciones públicas se hacen cargo de estos objetivos del Gobierno, que se supervisan y «miden». En Australia, la productividad de la OTA se incluye en la Cartera de Declaraciones Presupuestarias que se acuerda con el Ministerio de Hacienda; y se espera que la OTA, al ser parte del Ministerio de Hacienda, contribuya a los resultados generales del Ministerio (OTA, 2005). De modo parecido al Reino Unido, el desempeño de las funciones públicas se mide a la luz de objetivos fijos.

Por el contrario, los indicadores del desempeño de las funciones públicas en Canadá, Países Bajos y Suecia se centran sobre todo en establecer tendencias más que en cumplir objetivos. En Canadá, los indicadores del desempeño de las funciones públicas se investigan a la luz de los objetivos de los que se informa sobre la marcha siguiendo el plan de la ACR. Sin embargo, los establecen los gestores, y no parecen estar vinculados a las revisiones del gasto ni a otros objetivos del Gobierno. Los indicadores del desempeño de las funciones públicas se revisan con periodicidad anual, y se informa de ellos al Parlamento, según prescribe la *Ley de la Administración Financiera* (ACR, 2005), y a la Junta del Ministerio de Hacienda de Canadá, que es un comité de ministros del Gobierno y parlamentarios notables. En los Países Bajos, el *Belastingdienst* tiene autonomía para determinar sus indicadores del desempeño de las funciones públicas. De estos indicadores se da cuenta en el informe anual del Ministro de Finanzas holandés, pero no están ligados a otros objetivos del Gobierno. De este modo, el *Belastingdienst* puede cambiar el modo en que informa del desempeño de las funciones públicas y qué indicadores usa. La nueva estrategia del organismo para 2007-2011 busca crear uniformidad en el modo en que informa de los indicadores del desempeño de las funciones públicas.

Los Estados Unidos suponen un caso intermedio, donde el establecimiento de objetivos está menos centralizado, pero no es inexistente. El SIR tiene autonomía para decidir sus propios indicadores del desempeño de las funciones y hace el seguimiento de su propio desempeño de funciones a la luz de su plan de actuación para los cinco años siguientes. La función del Congreso es muy notable. Por ejemplo, el Congreso decide objetivos para el SIR, tales como un ochenta por ciento de declaraciones electrónicas para el 2009. El SIR también ha de entregar al Congreso un informe anual sobre los progresos en gobierno electrónico. Además, el Defensor Nacional del Contribuyente informa con periodicidad anual de los veinte problemas más importantes que afrontan los contribuyentes a la hora de tratar con el SIR. Se espera del SIR que conteste a lo que se expone en la lista.

En este sentido, las disposiciones de gobernanza restringen la libertad de las agencias de los gobiernos para establecer sus indicadores del desempeño de las funciones públicas. Los distintos niveles de vinculación de dichos indicadores con los objetivos de los gobiernos nos permiten pensar acerca de los diferentes enfoques que toman dichos gobiernos cuando se dedican a guiar las agencias semiautónomas. En Australia y el Reino Unido, los indicadores del desempeño de las funciones públicas están enfocados más claramente a cumplir y colaborar con los

objetivos gubernamentales; mientras que en Canadá, Países Bajos y los Estados Unidos, los indicadores del desempeño de las funciones públicas ponen de manifiesto que se sigue el plan de actividad de una agencia.

En suma, las similitudes en los indicadores del desempeño de las funciones públicas surgen de similitudes obvias en las actividades fundamentales de las Administraciones Tributarias, tales como la recaudación. Además, el que tengan principios similares acerca de las reformas de la Administración Tributaria ha significado que cada vez se preste más atención a los indicadores de la calidad del servicio; y estas similitudes se reflejan en una gama más amplia de indicadores, o de categorías de indicadores, que se ocupan de aspectos similares de las actividades de la Administración Tributaria. Sin embargo, en términos de indicadores específicos, hay pocos ejemplos de regímenes de indicadores del desempeño de las funciones públicas compartidos. Hay dos razones principales para esto: las diferencias institucionales específicas, lo que significa que las Administraciones Tributarias tienen diferentes mandatos y actividades; y, sobre todo, disposiciones de gobernanza que afectan directamente a cómo se eligen los indicadores del desempeño de las funciones públicas, y la relativamente escasa significación del intercambio internacional y el establecimiento de patrones de actuación en este sector.

## Los indicadores del desempeño de las funciones públicas en la Seguridad Social

En cuanto a la Seguridad Social y los factores que mueven la elección de los indicadores del desempeño de las funciones públicas en este sector, descansamos en categorías parecidas a las expuestas en la sección que trata de la Administración Tributaria para clasificar los indicadores del desempeño de las funciones públicas que se encontraron en las seis administraciones de la Seguridad Social. Generalmente, nos centramos en los indicadores, esenciales a la organización, de la efectividad (solidez del sistema y calidad del servicio) y de la eficiencia. Las categorías de los indicadores se dan en la tabla 6.

**Tabla 6.** Principales categorías de indicadores en las administraciones de la Seguridad Social

<i>Categoría</i>	<i>Ejemplos de indicadores del desempeño de las funciones públicas</i>
Actividades organizativas esenciales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datos del pago (número total de pagos de pensiones y pensionistas; número total de altas; naturaleza y escala de los pagos); número de actividades desempeñadas</li> <li>• Información administrativa (número de empleados; número de departamentos)</li> </ul>
Integridad del sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de actividades de control (prevención, detección y disuasión) para evitar pagos a los que no cumplan los requisitos</li> </ul>
Calidad del servicio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfacción del cliente</li> <li>• Exactitud y plazos previstos para los pagos</li> </ul>
Coste del servicio (eficiencia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costes a lo largo del tiempo y costes proporcionales</li> <li>• Productividad (v.gr. el número de empleados por contribuyente; número de empleados por declaración)</li> </ul>

**Tabla 7.** Principales indicadores del desempeño de las funciones públicas usados por categoría en cada país

<i>Número de indicadores en negrita: seguidos por aquello en lo que se centra la medición</i>	<i>Australia</i>	<i>Canadá<sup>a</sup></i>	<i>Países Bajos</i>	<i>Suecia<sup>b</sup></i>	<i>Reino Unido<sup>c</sup></i>	<i>Estados Unidos</i>
Actividades organizativas esenciales	<b>2:</b> Medida agregada del progreso general en la gama de indicadores del desempeño de las funciones en los acuerdos con los departamentos para prestación del servicio, en dos áreas estratégicas	<b>7:</b> Número total de altas y solicitudes; número de empleados; número total de recursos y resoluciones sobre pensiones		<b>10:</b> Gestión por casos; coordinación con otros cuerpos	<b>6:</b> Número total de altas y pagos	<b>9:</b> Número de altas; actividades procesadas
Integridad del sistema	<b>3:</b> Logro de la corrección en los pagos frente a los objetivos; lleva a cabo encuestas de satisfacción aleatorias para supervisar el porcentaje de la deuda pendiente que los clientes deben al Centriink	<b>3:</b> Número de pagos de más, y número de págos de más recobrados	<b>6:</b> Conocimiento por parte de los clientes de las normas y reglamentos; encuesta de satisfacción aleatoria para medir el número de pensionistas que reciben pagos ilegales; la cantidad de fraude en las declaraciones	<b>1:</b> Evaluar la extensión y el coste del fraude	<b>1:</b> Reducir las deudas debidas al fraude y al error	<b>10:</b> Número de casos investigados; objetivos para mejorar las opiniones de los interventores sobre la integridad

**Tabla 7.** Principales indicadores del desempeño de las funciones públicas usados por categoría en cada país (cont.)

Número de indicadores en <b>negrita: seguidos por aquello en lo que se centra la medición</b>	Australia	Canadá <sup>a</sup>	Países Bajos	Suecia <sup>b</sup>	Reino Unido <sup>c</sup>	Estados Unidos
Calidad del servicio	13: Medir la satisfacción general del contribuyente con los servicios; asegurarse de que se cumplan los objetivos establecidos por los departamentos en acuerdos de provisión del servicio; mejorar la comunicación con el consumidor	11: Precisión y cumplimiento de los plazos el proceso	2: Precisión y cumplimiento de los plazos en los pagos; encuesta al consumidor para medir su satisfacción	7: Cumplimiento de los plazos en los pagos; igualdad de trato en los pagos de pensiones	12: Precisión y cumplimiento de los plazos previstos para los pagos; mejoras en la comunicación con los clientes	19: Precisión y cumplimiento de los plazos previstos para los pagos
Coste del servicio	2: Incluido en los objetivos del desempeño de las funciones públicas, de los acuerdos de prestación del servicio (no hay una medición interna real); los objetivos de recursos humanos de reducir el absentismo e incrementar la productividad del personal	1: Coste administrativo según el porcentaje de pensiones pagadas	1: Eficiencia medida, de acuerdo con los objetivos temporales, para aumentar las actividades para el mismo presupuesto	1: Coste de la provisión de información	4: Reducción de personal; costes generales presupuestarios y de personal; reducción de las ausencias por enfermedad	19: Costes administrativos de los pagos; valoración extensiva de los costes y viabilidad de las reservas fiduciarias para afrontar los compromisos a lo largo del tiempo; mide el nivel de formación del personal para mejorar la productividad

a Esta sección se centra exclusivamente en la administración del plan de Pensiones de Canadá.

b Suecia usa un marco para evaluar el desempeño de las funciones de la agencia de seguros Sociales. Este marco consiste en objetivos y subobjetivos de alto nivel. Sólo nos centramos aquí en los objetivos de los que han informado. Otros objetivos no tienen una dimensión que mida el desempeño de las funciones públicas.

c En el Reino Unido, nos fijamos específicamente en el Servicio de Pensiones.

Estas categorías nos permiten comparar los indicadores del desempeño de las funciones públicas de las diferentes administraciones de la Seguridad Social. La tabla 7 nos da una visión general de los indicadores para cada categoría. En dos de los países —Canadá y el Reino Unido— sólo estudiamos los indicadores del desempeño de las funciones públicas que se usaron en la gestión de las pensiones, en lugar de estudiar la gestión general de los programas sociales. En Canadá y el Reino Unido, la responsabilidad de los subsidios y de las pensiones se reparte entre cuerpos diferentes, y elegimos considerar inicialmente los cuerpos responsables de implantar las pensiones. Hay que tomar esto en cuenta cuando se comparan los datos de la tabla 7.

Nos encontramos con importantes similitudes al buscar, entre los países, patrones de uso de los indicadores del desempeño de las funciones públicas en la Seguridad Social. De modo parecido a las Administraciones Tributarias, las actividades básicas de la Seguridad Social se supervisan por medio de indicadores del desempeño de las funciones públicas, como los pagos hechos a los solicitantes de ayudas, y el número de dichos solicitantes registrados. De nuevo, las tareas propias de este sector de la Administración condiciona la elección de los indicadores del desempeño de las funciones públicas en la categoría de «actividades organizativas esenciales». Otra similitud es el énfasis en la «calidad del servicio»: sesenta y cuatro de cada 150 se centran en la calidad del servicio, y la mayoría de los países (excepto los Países Bajos y Suecia) dedican casi toda su atención, si tenemos en cuenta el número de IDs, a esta categoría de su actividad. Mientras que este resultado se podría haber producido, en cierta medida, a causa de prejuicios a la hora de asignar los IDs a las diferentes dimensiones, las pruebas que indican que en general se pone el énfasis en la dimensión de la calidad del servicio son sólidas. Dicho esto, el número de indicadores en una categoría también está relacionado con con la facilidad para medir dichos indicadores y con el número de procesos. En especial, el cumplimiento de los plazos estimados y el rigor en los pagos son relativamente fáciles de medir, y aquí encontramos IDs en cinco países. Por ejemplo, Canadá valora, para el pago de todo tipo de pensiones, si se pagan en un plazo determinado. Los Estados Unidos hacen un seguimiento de cuántos días le lleva a la Administración hacer el pago de ciertas pensiones según objetivos; y el reino Unido informa del número medio de solicitudes de Pensiones Crediticias que se pagan rigurosamente y el número de días que lleva procesar las reclamaciones de pensiones Estatales, a la vista de los objetivos fijados. En Suecia, la mayoría de los indicadores del desempeño de las funciones públicas que se especifican explícitamente en informes anuales —frente los indicadores del desempeño de las funciones públicas sobre los que la Agencia de Seguros Sociales tiene completa capacidad de decisión— son los relativos a los plazos previstos para el procesado. El procesado de los pagos es un proceso esencial específico para el que es relativamente fácil obtener información sobre el desempeño de las funciones públicas. Sin embargo, el escaso número de indicadores acerca de la calidad del servicio en los Países Bajos, sugiere que el alto número general de IDs no tiene que ver exclusivamente con la cuestión de lo fácil que sea medir las diferentes dimensiones. Los programas intergubernamentales de reforma son también una fuerza motora; y los países difieren en cuanto a en qué medida los objetivos amplios relativos a la mejora de la eficacia se transforman en

indicadores específicos del desempeño de las funciones públicas, que se usan de objetivos para implantar mejoras de la eficiencia. Estos planes nacionales son especialmente visibles en los Estados Unidos y en el Reino Unido (ver SSA, 2006; RU DWP, 2005).

También aparecen similitudes en los indicadores específicos. Por ejemplo, en el área de la honestidad en los pagos, las administraciones de la Seguridad Social comparten enfoques tales como el uso de encuestas de cumplimiento aleatorias, para entender las motivaciones de los beneficiarios de las prestaciones para defraudar al sistema de pensiones, lo que hace surgir indicadores similares para ver la trayectoria de la integridad del propio sistema. En términos de eficiencia, la Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos, y el Consejo de Recursos Humanos y Desarrollo Social comparan sus costes administrativos con las prestaciones abonadas, para hacer un seguimiento de la eficiencia. Los indicadores acerca del absentismo del personal muestran similitudes entre el Reino Unido y Australia. Respecto a la eficacia, mientras que las similitudes entre países concretos están guiadas principalmente por los planes de reforma nacionales que persiguen objetivos a grandes rasgos similares, el efecto del intercambio internacional puede seguirse fácilmente en el área de la honradez. Aquí, los Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá participan en congresos anuales sobre el fraude, donde se intercambia información acerca de la efectividad de la lucha contra el fraude y los errores de estrategia. Las agencias de prestaciones sociales están usando cada vez más una serie de actividades de control que consisten en actividades de prevención, detección y disuasión, que dan lugar a similitudes acerca de cómo se evalúa la efectividad de las actividades de control (ver NAO, 2006). Mientras que esta convergencia no se puede atribuir tan solo al intercambio internacional, ya que el fraude y el error se incluyen en los planes como resultado de las exigencias de la política nacional, es notable en este área la convergencia de los indicadores y la existencia de redes de intercambio internacional basadas en un sector. Las organizaciones internacionales, como la OCDE y la asociación Internacional de la Seguridad Social han definido, como sus áreas principales de actividad, la medición del desempeño de las funciones públicas y el problema el desempeño de las funciones públicas por parte de las agencias de gestión. Sin embargo, sigue siendo difícil vincular los indicadores a intercambios específicos dentro de la comunidad internacional de la Seguridad Social.

Más allá del desarrollo específico hacia la convergencia en el área de la honestidad, la calidad del servicio es, una vez más, el área donde existen similitudes más amplias en cuanto al número de indicadores del desempeño de las funciones públicas. De modo parecido a lo que ocurre en las administraciones fiscales, los indicadores de la calidad del servicio constituyen la mayoría relativa de los indicadores del desempeño de las funciones públicas en los países estudiados, con la excepción de los Países Bajos y Suecia, donde los indicadores se contextualizan más de modo agregado que en otros países. Dado que el desarrollo de las ideas en torno a las agencias ejecutivas sobre la base de contratos, y con despliegue de indicadores del desempeño de las funciones públicas relacionados con la calidad del servicio, apareció pronto en el campo de la seguridad social, bien podríamos decir que estas amplias similitudes están influenciadas por las ideas de reforma intergubernamen-

tales, que son parte de un paradigma internacional. A partir de ahí, las similitudes en los objetivos y misiones de las agencias vinieron a través de conceptos como la provisión centrada en el cliente, que tuvo gran influencia en cómo se usan y eligen los indicadores del desempeño de las funciones públicas.

Dos factores muy importantes tienen que ver en cómo difieren de un país a otro los indicadores del desempeño de las funciones públicas. Primero, el gasto y el tipo de prestaciones difieren de un país a otro. La tabla 8 resalta algunas de las principales diferencias en los enfoques. Como se ve en la tabla 8, la mayoría de los sistemas de la Seguridad Social tiene un sistema de tres niveles, que consisten en: seguro social (cotización); prestaciones suplementarias (aquellas en las que el beneficiario paga parte dependiendo de sus ingresos, no contributivas); y cobertura universal (situaciones específicas, v.gr. pagos por hijo). Sin embargo hay tres importantes áreas de variación, que tienen impacto en las actividades esenciales de las administraciones tributarias. Primero, en los Estados Unidos y Canadá, la administración de la red de prestaciones sociales está en parte transferida a los estados y las provincias, respectivamente. Esto significa que las actividades esenciales de la administración están compartidas o transferidas. Las agencias, por lo tanto, sólo administran tipos específicos de prestaciones, y evalúan el desempeño de las funciones públicas tan solo en estas actividades. Segundo, los tipos de prestaciones difieren entre agencias. Concretamente, Canadá, los Estados Unidos y el Reino Unido usan créditos fiscales, junto con tipos más tradicionales de prestaciones. Además, Australia tiene prestaciones más dirigidas a objetivos (en grupos diferenciados de solicitantes de ayudas), en vez de prestaciones determinadas por los ingresos. En cuanto a los créditos sobre las pensiones, el Reino Unido tiene dos formas de medir dichos créditos. Además, las responsabilidades de las agencias varían. En Canadá y el Reino Unido, las pensiones las administran agencias independientes. En los Países Bajos, Suecia y Australia, las agencias tienen responsabilidades en la administración de las pensiones. Esto significa que, para Canadá y el Reino Unido, se pueden analizar los indicadores del desempeño de las funciones públicas específicos de las pensiones, separadamente de otros pagos de la Seguridad Social; mientras que en otras administraciones, estos indicadores son parte de un marco de gestión del desempeño de las funciones públicas.

Segundo, las estructuras de gestión del desempeño de las funciones públicas varían de un país a otro. Estas estructuras trasladan los programas nacionales de reforma y la supervisión parlamentaria a las administraciones de la Seguridad Social, e influyen específicamente en cómo se eligen los indicadores del desempeño de las funciones públicas. En las administraciones de la Seguridad Social hay varios grados de separación entre la política y la implantación de medidas, dependiendo sobre todo del grado de influencia política que el Ejecutivo tenga sobre la agencia, a través de marcos de gestión y desempeño de las funciones públicas (ver Halligan, 2004). La tabla 9 resalta algunas de las principales diferencias en las estructuras de gestión del desempeño de las funciones públicas, que hay de un país a otro. Estas diferencias están relacionadas con el grado de autonomía de la agencia para establecer indicadores del desempeño de las funciones, y con el grado en que los indicadores del desempeño de las funciones tienen que ver con sistemas centralizados de fijación de objetivos (donde la segunda variante lleva a factores intergubernamentales que conducen a la elección del ID).

**Tabla 8.** Enfoques específicos usados por los países en el sistema de prestaciones sociales

	<i>Australia</i>	<i>Canadá</i>	<i>Países Bajos</i>	<i>Suecia</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Estados Unidos</i>
Gasto total en miles de millones de libras esterlinas en 2005	44,2	62,5	42	32	110,9	718
Enfoque específico en prestaciones	Prestaciones basadas en objetivos, más que en función de los ingresos; por lo demás, tres niveles	Tres niveles; parte se devuelve a las provincias; uso de créditos fiscales	Los tres niveles tradicionales	Los tres niveles tradicionales	Los tres niveles tradicionales, con créditos fiscales	Sistema tradicional de tres niveles que en parte se devuelve a los estados; uso de créditos fiscales

En Australia y los Estados Unidos, las agencias tienen autonomía para establecer objetivos internos para desempeño de las funciones públicas, y les hacen un seguimiento en función de un «plan de negocio» general. Sin embargo, hay diferencias en cómo se llega a estos objetivos. En los Estados Unidos, el Congreso ostenta la supervisión directa del plan estratégico, que ha de aprobar el Congreso. En Australia, aunque se llega a los objetivos del desempeño de manera interna, en una agencia en gran medida autónoma, estos objetivos reflejan sobre todo los marcos de asociación mercantil» con los departamentos que son sus clientes. Por ejemplo, todos los indicadores estratégicos del Centrelink se refieren directamente a los contratos entre beneficiario y proveedor. Los respectivos ministerios son responsables ante el Parlamento. En resumen, en los Estados Unidos, la supervisión política por parte del Congreso tiene impacto en el establecimiento de los indicadores del desempeño de las funciones públicas; mientras que en Australia, las relaciones de gestión entre los ministerios y el Centrelink influyen, sobre todo, en la elección de los objetivos y, desde luego, de los indicadores.

En Canadá, los Países Bajos y el Reino Unido, existe una ligazón más directa entre los indicadores del desempeño de las funciones públicas, y los objetivos del Gobierno. En Canadá, esto parece lógico, ya que la administración de la red de prestaciones sociales sigue siendo responsabilidad de un departamento ministerial. En los Países Bajos y en el Reino Unido, la elección de los indicadores del desempeño de las funciones públicas se basa en acuerdos de servicio, negociados entre las agencias y el ministerio. Estos acuerdos establecen los objetivos de desempeño de las funciones públicas para el año siguiente, y están ligados a objetivos del Gobierno más amplios, tales como los Acuerdos de Servicio Público en el Reino Unido.

## **Discusión y conclusión**

La amplia comparación de la elección de IDs en dos sectores y seis países revela algunas diferencias y similitudes intersectoriales y entre países, en cuanto a la relevancia de las fuerzas motoras que enfatizamos en este análisis. Lleno primero a la dimensión intersectorial, algunos de los factores puestos de manifiesto por nuestra perspectiva analítica de cuatro dimensiones configuran la elección de los IDs de modo similar en ambos sectores. En particular, el ambiente en que se desarrollan las actividades en ambos sectores administrativos queda reflejado en la definición de los IDs que tienen que ver con las actividades organizativas esenciales, donde encontramos un nivel parecido de actividad y de IDs desarrollados para supervisar las actividades administrativas básicas (recaudación, pago de prestaciones). Se ha confirmado ampliamente nuestra suposición inicial de que las variaciones probablemente serían escasas, teniendo en cuenta que hemos elegido dos agencias de tipo productivo. Las diferencias en el diseño de los IDs, en el área de la actividad organizativa esencial, están relacionadas sobre todo con la diferente estructuración de las tareas o con las disposiciones organizativas. Sin embargo, el que estas similitudes se encuentren sobre todo en las variables de lo que las agencias reciben (actividades organizativas esenciales), sugiere que no es tanto la mensurabilidad de la productividad y los resultados lo que aquí lleva a la convergencia. Es más plausible sugerir que una mezcla de motivos (relacionados con lo que las agencias reciben), junto con presiones por lo general crecientes en pos de la responsabilidad pública en cuanto al desempeño de las funciones públicas, son las fuerzas motoras que se hallan tras estas tendencias.

**Tabla 9.** La gestión del desempeño de las funciones públicas en la Seguridad Social<sup>1</sup>

	<i>Australia</i>	<i>Canadá</i>	<i>Países Bajos</i>	<i>Suecia</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Estados Unidos</i>
Tipo de agencia	Agencia autónoma	Departamento ministerial	Dirección semiautónoma del ministerio	Agencia central semiautónoma	Agencia semiautónoma en el Departamento de Trabajo y Pensiones (DWP)	Agencia semiautónoma
Tipo de acuerdo de gobernanza	Gestionado mediante marcos de asociación mercantil con los departamentos	Ministro sigue siendo responsable ante el Parlamento	Marco legal en el que el desempeño de las funciones públicas se establece anualmente (SUWI)	El director de la agencia y la junta de supervisión son responsables ante el Gobierno en su totalidad	Gobernada por el Convenio del Servicio Público (CSP), el Convenio de Estándares y Servicio Público (CESP); los Estándares de la Carta de derechos del Consumidor; el CSP y el CESP se acuerdan entre el Gobierno central y los departamentos	La junta opera de modo similar al consejo de administración de una empresa
Establecimiento de los objetivos de desempeño de las funciones públicas	Internamente, en respuesta al marco de asociación mercantil; el marco contiene objetivos específicos de prestación	De acuerdo con los objetivos del Gobierno federal	Los indicadores del desempeño de las funciones públicas se acuerdan anualmente con el ministro y están ligados a los principales objetivos ministeriales	Los indicadores del desempeño se acuerdan anualmente con el Gobierno y están ligados a los principales objetivos ministeriales	Los indicadores del desempeño de las funciones públicas se incluyen en los CSP y CESP de los departamentos; la junta discute los objetivos, pero la última palabra la tiene Hacienda	Internamente, a través del plan estratégico que aprueba el Congreso
Supervisión	CEO, apoyado por comités estratégicos gestionados por el ejecutivo; el ministerio es responsable ante el Parlamento	Parlamento	Junta de Supervisión; el Ministerio de responsable ante el Parlamento	El director de la agencia y la junta supervisora son responsables ante el Gobierno y el presupuesto lo aprueba el Parlamento.	El ministro es responsable ante el Parlamento	Junta Supervisora y Congreso

<sup>1</sup> Información derivada principalmente de los informes anuales. En la bibliografía se ofrece un listado completo.

En cuanto a los debates y programas de reforma basados en un sector y los intergubernamentales, estas dos dimensiones no son fáciles de separar cuando se analizan los sectores administrativos concretos. Sin embargo que esté tan extendido poner similar énfasis en «la calidad del servicio» en ambos sectores, sugiere que los «paradigmas» intergubernamentales son los que rigen en este asunto. Al mismo tiempo, en ambos sectores el diseño de algunos IDs importantes está relacionado con preocupaciones más específicas de cada sector; destacadamente, el problema del cumplimiento y el enfoque al respecto del «cumplimiento voluntario» en el campo fiscal, y la cuestión de la honestidad en el campo de las prestaciones sociales. Ambos problemas conectan los aspectos específicos del ambiente en que se desarrolla su actividad con la preocupación general por la eficiencia y la eficacia del gasto.

Ambos dominios se ven sólo limitadamente expuestos a los mecanismos isomórficos y a la difusión de patrones específicos de diseño de IDs. Mientras existan redes y organizaciones internacionales que busquen facilitar el intercambio y el aprendizaje internacionales, no sólo relacionados con las políticas públicas, sino relacionados con la medición del desempeño de las funciones públicas en particular, los efectos en la elección de IDs serán limitados. Se podría argumentar que las corrientes de opinión y las redes internacionales tienen que ver con que se sigan incluyendo en los programas políticos los valores relativos a la calidad del servicio, pero las pruebas que apoyan esta aseveración son escasas. En este sentido, lo que se está midiendo no está relacionado con aquello para lo que se han sentado «patrones de actuación» (*benchmarking*) internacional: porque la elaboración internacional de patrones de actuación está todavía en pañales. En su lugar, las pruebas sugieren una tendencia hacia la convergencia (parcial) en los valores administrativos (calidad del servicio), que se da sin difusión directa facilitada por el intercambio internacional. Con la excepción de, por ejemplo, la cuestión del fraude y el error en el campo de las prestaciones sociales, al que se prestó considerable atención en los programas de los que abogan por un modelo internacional, como la OCDE, y constituyó parte del intercambio entre las administraciones de la Seguridad Social de seis países. Es también el único ejemplo de proceso de intercambio internacional y de «establecimiento de patrones de actuación» que se puede decir que ha facilitado la elección de IDs en cada país. Lo que esto sugiere no es tanto que debamos ligar ese desarrollo en particular a las características de cada sector, como que, en realidad, dicho desarrollo está ligado a las relaciones entre esos burócratas de alto nivel, que han explorado plataformas de intercambio internacional para el desarrollo coordinado de indicadores del desempeño de las funciones. Este «canal de difusión» lo forman colegas profesionales que se centran en la dimensión, específica pero cada vez más importante desde el punto de vista político, del desempeño de las funciones profesionales. Pudiera ser que la medición del desempeño sea un campo relativamente poco atractivo para el intercambio de alto nivel con el potencial de ejercer presiones sustanciales hacia el isomorfismo. Al mismo tiempo, la necesidad de cooperación regulatoria internacional sigue siendo relativamente escasa, en los sectores administrativos que hemos elegido.

En cuanto a las diferencias entre países, encontramos una gama de diferencias que reflejan diferencias institucionales y organizativas bastante obvias, tales como

las diferentes responsabilidades de cada agencia. Es notable la gran similitud entre países en cuanto a los IDs relativos a la calidad del servicio. Mientras que, en cierta medida, este hallazgo se podría conformar mediante la categorización y clasificación de cada ID, el resto de diferencias entre países, en cuanto a cómo se diseñan los IDs específicos, sugieren que el sesgo a la hora de codificar no es la única explicación. Lo que eso sugiere es que hemos incluido en nuestro artículo un conjunto muy similar de países que se parecen en un mayor impulso en la elección de IDs (sobre todo, controlando agencias ejecutivas semiautónomas), y en que cada vez insistan más en la calidad del servicio, para que se puedan pedir responsabilidades públicas a las organizaciones que dan el servicio.

Sin embargo, la perspectiva comparada entre países también ha revelado algunas diferencias substanciales, en especial en la cuestión de cómo se usan los IDs, y cómo están incardinados en las relaciones internacionales de gobernanza. Estas variaciones están generalmente en consonancia con las investigaciones existentes sobre los distintos enfoques nacionales de la gestión del desempeño de las funciones públicas, que sugieren que los países con programas intergubernamentales fuertes asociados con la Nueva Gestión Pública utilizan los indicadores del desempeño de las funciones públicas para supervisar, controlar e incentivar a las agencias (Pollitt, 2006). Las diferencias claves, que se revelan en el contexto de las administraciones fiscales y de la Seguridad Social tienen que ver con el grado de autonomía que tienen las agencias para establecer los IDs, y en qué medida los ejercicios de medición del desempeño de las funciones públicas están integrados en sistemas de fijación de objetivos y supervisión, basados en el sector o centralizados. En ese sentido, nuestro artículo apoya los argumentos que sostienen que el Reino Unido es la excepción entre los regímenes centralizados de fijación de objetivos y medición del consecuente desempeño de las funciones públicas (Hood, 2006). Sin embargo, la fijación de objetivos es también parte de los regímenes de gestión del desempeño de las funciones públicas en escenarios de gobiernos menos centralizados; y una cuestión posible para futuras investigaciones sería explorar en más detalle el efecto de los diferentes escenarios gubernamentales respecto al modo en que los objetivos se definen y se hacen cumplir. Otro desarrollo potencial es centrarse más directamente en la dimensión del intercambio internacional, para explorar las condiciones y limitaciones al aprendizaje internacional y al «establecimiento de patrones de actuación». Finalmente, podría ser una cuestión relacionada con nuestro artículo, de la que se podría hacer un seguimiento, cómo las ambiciones de indagar en los IDs para la fijación de objetivos configuran las condiciones internacionales para el intercambio y el aprendizaje. Mientras que la perspectiva analítica cuádruple y la comparación amplia de la elección de IDs nos permiten discutir la relativa significación de los mecanismos sociales más importantes en la elección de los IDs, este enfoque necesita complementarse con un análisis más de detalle de los procesos nacionales de elección, y de los patrones transnacionales de interacción y de redes sociales. Para semejante análisis, la amplitud del marco temporal del análisis es una consideración metodológica importante; esto es, comparando las distintas «fotos fijas» de los patrones de elección de los IDs, en diferentes momentos, a lo largo de un período de dos décadas. Tal análisis, más exhaustivamente empírico, nos permitiría discutir conexiones entre los mecanismos de elección y la

operación y la efectividad de los indicadores del desempeño de las funciones públicas, dentro de sistemas que hacen una gestión más amplia del desempeño de las funciones públicas.

## Bibliografía

- ATO (Australian Taxation Office) (2005). «The Commissioner of Taxation Annual Report 2004-05». ATO: Canberra.
- Belastingdienst (2007). «Beheersverslag Belastingdienst 2006», Ministry of Finance: The Hague.
- Black, J. (2005). «Tomorrow's Worlds: Frameworks for Understanding Regulatory Innovation» in J. Black, M. Lodge. and M. Thatcher (eds.) *Regulatory Innovation. A Comparative Analysis*, Cheltenham: Edward Elger, 16-44.
- Braithwaite, J. and Drahos, P. (2000). *Global Business Regulation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- CCRA (Canada Customs and Revenue Agency) (2005). «CCRA Annual Report to Parliament 2004-05», CCRA: Ottawa, ONT.
- CIAT (2003). «Structure and Functions of the Tax Administration of The Netherlands», Inter-American Centre for Tax Administrations: Panama City.
- DiMaggio, P. and Powell, W. (1983). «The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», *American Sociological Review* 48, 147-60.
- Gill, J.B.S (2000). *A Diagnostic Framework for Revenue Administration*, World Bank Technical Paper No. 472 The World Bank: Washington DC.
- Halligan J. (2004). «The Quasi-Autonomous Agency in an Ambiguous Environment: the Centrelink Case», *Public Administration and Development*, 24, pp 147-156.
- HMRC (2006). «Annual Report 2005/2006».
- Hood, C. (2006). «Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services», *Public Administration Review* 66(4) 515-521.
- Hood, C. (2007). «Public Service Management by Numbers: Why Does it Vary? Where Has it Come From? What Are the Gaps and the Puzzles? *Public Money and Management* 27(2), 95-102.
- Hood, C. y Lodge, M. (2006). «The Politics of Public Service Bargains», Oxford: Oxford University Press.
- James, O. y Lodge, M. (2003). «The Limitations of «Policy Transfer» and «Lesson Drawing» for Contemporary Public Policy Research», *Political Studies Review* (2) 179-193.
- Lodge, M (2002). «On different Tracks. Designing Railway Regulation in Britain and Germany», Westport, CT: Praeger.
- Lodge, M. y Wegrich, K. (2005). «Control over Government: Institutional Isomorphism and Governance Dynamics in German Public Administration», *Policy Studies Journal* 33(2) 213-233.
- Mahoney, J. y Rueschemeyer, D. (2003). «Comparative Historical Analysis», in J. Mahoney and D. Rueschemeyer (eds.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-38.
- NAO (2006). «International Benchmark of Fraud and Error in Social Security Administrations», (HC 1387, Session 2005-2006).
- National Taxpayer Advocate (2005). «2005 Annual Report to Congress», IRS Publication 2104, Catalog Number 23655L.
- OECD (2004a). «Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series», OECD: Paris.
- OECD (2004b). *OECD Comparative Information Series on Tax Administrations*, <http://www.oecd.org/dataoecd/28/2/33866659.pdf> (accessed August 2006).
- Peters, B.G (2005). «Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism», 2nd edition Continuum International Publishing Group.
- Peters, B.G. (1997). «The Diffusion of Administrative Reform», *West European Politics* 20(4), 71-88.

- Pierson, P (2004). «Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis», Princeton: Princeton University Press.
- Pollitt, C. (2002). «Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform», *Public Management Review* 4(1) 471-492.
- Pollitt, C. (2006). «Performance Management in Practice: a Comparative Study of Executive Agencies», *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(1): 25-44.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004). «Public Management Reform. A Comparative Analysis», 2<sup>nd</sup> Edition, Oxford: Oxford University Press.
- SSA (Social Security Administration) (2006). «The 2006 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds».
- Thelen, K. (2003). «Insights from Comparative Historical Analysis», in: J. Mahoney and D. Rueschemeyer (eds.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 208-240.
- UK DWP (Department for Work and Pensions) (2005). «Public Service Agreement 2005-2008, Technical note».
- Wilson, JQ (1989). «Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It» New York: Basic Books.



## La intrincada implantación de los sistemas de valoración del desempeño de las funciones públicas; exploración de la evolución de las organizaciones con personal profesional en el sector sin ánimo de lucro en Holanda<sup>1</sup>

*Christine Teelken*<sup>2</sup>

### Resumen

La teoría institucional y organizativa da pie al argumento de que las características actuales de los sistemas de valoración del desempeño de las funciones en los organismos públicos son generalmente inadecuados para la verdadera naturaleza de estas organizaciones. Los estudios profesionales e interseccionales de la atención sanitaria y la educación superior en los Países Bajos han mostrado que, a pesar de las presiones externas, la implantación de dichos sistemas es más lenta de lo que se pretendía y parece tener lugar fuera del proceso primario de la organización. Dos rondas de entrevistas con coordinadores de calidad en 2003 y 2006 mostraron que la brecha entre los sistemas de valoración del desempeño de las funciones públicas y el proceso operativo continuaba existiendo, aunque la naturaleza de dicha distancia hubiese cambiado. En general, los coordinadores de calidad respondieron pragmáticamente a los cambios que se les impusieron, merced a que los mecanismos de aprobación paritaria y la confianza colegiada tuvieron un papel esencial. Los hallazgos empíricos ilustran que las teorías institucionales y profesionales se complementan mutuamente de manera fructífera.

### Notas para los profesionales

En el Sector Público, los políticos comprometidos con la calidad y la confianza deberían ser conscientes de que un sistema de valoración del desempeño de las funciones públicas (SVD) bien estructurado no es garantía para que la implantación de las políticas se haga sin problemas. Por el contrario, la implantación en sí merece atención por sí misma. Cuanto más sofisticado y exigente sea el diseño de un SVD, más probable será que los empleados encuentren modos de pasar por alto dicho sistema, y lo usen sólo de manera superficial y por cumplir. Si la implementación misma no se toma en consideración seriamente, esto llevará tan solo a una distancia mayor entre la retórica y la realidad.

---

<sup>1</sup> Christine Teelken trabaja como profesora asociada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Libre de Amsterdam.

<sup>2</sup> Traducción del artículo publicado en inglés con el título «The intricate implementation of performance measurement systems: exploring developments in professional-service organizations in the Dutch non-profit sector».

### Palabras clave

Responsabilidad pública, atención sanitaria, educación superior, teoría de las instituciones, valoración del desempeño de las funciones públicas.

## Introducción

En general, los gobiernos centrales en los países de Europa continental del este y en los países de lengua inglesa fomentan el que las organizaciones del Sector Público respondan ante los cuerpos que las financian y los que reciben o adquieren sus servicios. Sin embargo, a pesar de muchos programas de políticas públicas que han pretendido lograr esto, y de la gran cantidad de tiempo y recursos dedicados a este asunto, hay poca evidencia empírica que muestre que la valoración del desempeño de las funciones públicas conduzca de verdad a una mejor provisión del servicio, o a que los clientes estén más satisfechos. Por el contrario, los pocos estudios disponibles dan una imagen decepcionante (Townley, 2003).

El objetivo de este artículo es ofrecer una explicación, basada en la evidencia empírica, de la lenta implantación y los efectos desalentadores de la valoración del desempeño de las funciones públicas en los sectores de la atención sanitaria y la educación superior, en Holanda. Se tuvieron diecisiete entrevistas con personal de apoyo en los sectores de la sanidad y la educación superior, en 2003 y 2006, complementadas con el análisis de documentos, para explorar las dificultades de la implantación de la valoración del desempeño de las funciones públicas y las consecuencias para las organizaciones. Fue especialmente fascinante cómo la implantación de la valoración del desempeño de las funciones públicas tuvo lugar dentro de los sistemas que se ocupaban de la calidad, y cómo estos sistemas se han adaptado, siguiendo presiones internas y externas. Mientras que el objeto explícito del estudio es la gestión del desempeño de las funciones públicas, los aspectos de la preocupación por la calidad tuvieron un papel importante y manifiesto.

Llevar a cabo esta investigación en los Países Bajos es importante por dos razones. Primero, pertenecen al grupo de países que va justo detrás del grupo pionero de los reformadores del servicio, que incluye a Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido. Este grupo continuador de la reforma de los servicios públicos se encuentra principalmente en Europa continental, y persigue activamente políticas públicas que valoren, de diferentes formas, modos y configuraciones, el desempeño de las funciones en el Sector Público. Como este grupo muestra una actitud optimista y un enfoque constructivo ante la reforma de los servicios públicos, constituye un modelo interesante (Politt y Bouckaert, 2004). Dentro de este grupo de países, los Países Bajos son de los primeros que adoptaron el principio del cuasimercado (Dent, 2003).

Una segunda razón, más específica, para que los Países Bajos sean un caso interesante viene del análisis histórico de Walter Kickert (2003). Sugirió que las tradiciones de gobernanza en los Países Bajos muestran una «continuidad admirable» (p.119) y se remontan a tradiciones subyacentes desde hace mucho tiempo, como la tolerancia, el pragmatismo y el consenso. Estos valores, profundamente intrínsecos, puede que sean más difíciles de negar, o de discutir o evaluar críticamente, que

otras costumbres menos permanentes, como por ejemplo el neoliberalismo o la creencia en el modelo de mercado. Cuanto más profundamente intrínsecos sean los valores, con más probabilidad se podrán ocultar en el comportamiento mimético aparente (Kickert, 2003). Esto hace posible que la gente sólo reacciones o se adapte a los cambios en el entorno *en lo superficial*. Pollitt (2005), por ejemplo, cree que esta es la principal razón de la lenta implantación de los indicadores del desempeño de las funciones públicas en la sanidad holandesa. En estas circunstancias, los sistemas de gestión del desempeño de las funciones públicas pueden considerarse «nuevas técnicas de legitimación» (Rose, 2000: 1405), o incluso «rituales de verificación» (Czarniawska y Genell, 2002).

Como la investigación previa (Kirkpatrick y Ackroyd; Ackroyd, 2007, et al.) se ha centrado en el frente de los profesionales, se sabe poco en realidad acerca del papel de los gestores o los coordinadores de calidad (empleados). Dada la importancia del papel de estos en la implantación de los sistemas de valoración del desempeño de las funciones públicas (SVD) y con el propósito de investigar esto dos sectores, se ha elegido, bastante deliberadamente, una perspectiva alternativa a v.gr. Townley (2003). Mientras que Townley investigó a los jefes de departamento y de proyecto en el Gobierno provincial de Alberta, Canadá, para saber qué opinaban y cómo interpretaban la implantación de procedimientos de valoración del desempeño de las funciones públicas, este artículo se centra en los coordinadores de calidad y consejeros externos que tienen un papel más ajeno al propio servicio. No están directamente involucrados en el proceso primario, pero tienen un papel en el proceso y ocupan un puesto híbrido entre la gestión (junta directiva, junta de universidad o de facultad) y los profesionales en primera línea (doctores, catedráticos), y pueden resultar un vínculo esencial para el resto de organizaciones. Los resultados de este estudio se basan en sus opiniones, con especial atención a su puesto híbrido. Además, se llevaron a cabo análisis documentales que incluían informes de acreditación, planes de políticas públicas, actas de reuniones de estrategia y políticas públicas).

Este artículo está dispuesto de la siguiente manera: dentro de la situación de Holanda, se pondrá énfasis en los sectores de la educación superior y la atención sanitaria. Una comparación entre ambos sectores resulta intrigante a causa de las similitudes: las universidades y los hospitales son ambas organizaciones burocráticas profesionales que emplean a profesionales altamente cualificados y han experimentado presiones directas e indirectas para introducir los SVD. En la educación superior, el esquema de acreditación se puede considerar una presión coercitiva externa; mientras que el sector de la atención sanitaria, las presiones han sido más sutiles, pero no obstante, han tenido gran impacto. Después de la presentación de los resultados en una comparación longitudinal e interseccional, el artículo culmina con una breve discusión y conclusión.

## **Valoración del desempeño de las funciones públicas**

La valoración del desempeño de las funciones públicas se ve aquí como un sistema de aviso, diagnóstico y control, que se usa para hacer un seguimiento de la econo-

mía (echando la vista atrás), la eficiencia (el proceso organizativo actual), la efectividad (productividad a largo plazo; como, por ejemplo, el número de licenciados), y la eficacia (productividad a largo plazo, tales como una población formada y saludable; también llamada «resultados») (Teelken y Smeenk, 2003). Pollitt y Bouckaert (2004:92) consideraron «difícil y controvertido» el cambio de los sistemas de valoración, que fueron más allá de la productividad y del proceso, para llegar al área, más sensible política y metodológicamente, que evalúa la efectividad. La provisión de información por parte de los organismos públicos permite a los pacientes, estudiantes, clientes y ciudadanos hacer elecciones conscientes. A Boyne (2002: 97) le parece que esta tendencia de que los organismos públicos copien las técnicas del sector privado es «uno de los rasgos originarios de la Nueva Gestión Pública, y sigue siendo uno de los más permanentes». Puede que incluso se remonte más allá del término «Nueva Gestión Pública» (NGP) o «gestionismo» (Hood, 1991, 1995; Pollitt, 1993). A pesar del creciente interés por la valoración del desempeño de las funciones públicas en las organizaciones con y sin ánimo de lucro, sólo se han llevado a cabo unos pocos estudios empíricos que evalúen los SVD. Falta a menudo el «análisis comparativo entre los diferentes campos de la Administración» (Ferlie *et al.*, 2003, S-). Los estudios con lo que contamos presentan una imagen contradictoria. Los resultados de algunos investigadores indican que las organizaciones que hacen más uso de criterios de evaluación financieros y no financieros, y que vinculan el criterio estratégico al criterio operativo, consiguen mayores beneficios (Neely *et al.*, 2004; Epstein *et al.*, 2004). Se sabe poco acerca de las consecuencias reales de los SVD, y de si el aumento de la valoración del desempeño de las funciones públicas de verdad mejora la rentabilidad de los servicios (Van Esch, 2005). La implantación de la valoración del desempeño de las funciones públicas y sus efectos en las organizaciones merecen, por lo tanto, adicionales investigaciones empíricas.

### *Valoración del desempeño de las funciones públicas en los Países Bajos*

La estructura estatal de Holanda es unitaria y ligeramente fragmentada, con un Gobierno central de consenso y una cultura administrativa que solía ser muy legalista, pero que ha cambiado, para hacerse más plural y de consenso (Pollitt y Bouckaert, 2004). La situación específica en la educación superior y la atención sanitaria se desarrolla más ampliamente en las secciones siguientes.

### **Educación Superior**

Debido a las influencias de la NGP y del gestionismo, las universidades cada vez se hacen más responsables de la calidad del desempeño de sus funciones (Deem, 1998, Roberts, 2001), y consecuentemente han de controlar y mejorar la calidad de su producción (Deem, 1998, 2001; Halsey, 1995; Pollitt y Bouckaert, 2000). Varios autores (Hood, 1995; Parker y Jary, 1995; Sizer y Cannon, 1999; Maassen, 2000; Barry y Clarke, 2001) están de acuerdo que hay una mayor necesidad de valorar el

desempeño de las funciones públicas en los organismos que imparten educación superior. Desde la firma de la declaración de Bolonia, en 1999, por parte de 29 países, las universidades europeas se han comprometido a lograr la compatibilidad en los sistemas de busca de la calidad, lo que debería resultar en un sistema europeo de acreditación. La evolución actual en la educación superior holandesa se puede caracterizar por un mayor énfasis en la busca de la calidad, una estructura financiera más orientada hacia la producción, y la implantación de un nuevo sistema de acreditación.

La Ley para la Modernización de la estructura de la Gobernanza de la Universidad (MGU), de 1997, estimuló la formalización de condiciones crecientes para la organización de la gestión, con una jerarquía y un liderazgo institucional más fuertes, que ostenta en particular el decano. Un estudio llevado a cabo por Agencia de los Países Bajos para el Análisis de la Política Económica (CPB, 2004) mostró que los incentivos para el desempeño de las funciones pueden dar un gran empuje a la mejora de la calidad educativa, coincidiendo con un mayor liderazgo (Van den Bosch y Teelken, 2000). Las universidades están obligadas a producir informes anuales más detallados, incluyendo sus objetivos y misión, expectativas para el futuro, resultados educativos y de investigación, gestión de recursos humanos, situación financiera, incluyendo porcentajes, características de los resultados (por ejemplo, por ejemplo, porcentajes de licenciados), que pretenden ayudar al lector a juzgar la calidad real de la universidad (Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia, 2003).

Un paso importante es que las antiguas «inspecciones» (evaluaciones de carácter más consultivo) se han reemplazado con un sistema más rígido de acreditación. La acreditación de los cursos (Licenciaturas y Maestrías) será condición para obtener financiación, el derecho a otorgar los títulos de las Licenciaturas y Maestrías, y acceder a la ayuda financiera para los estudiantes matriculados desde 2008 en adelante. Los cursos han de producir una autoevaluación de la satisfacción, y debería visitarlos un comité de inspección si quieren obtener la acreditación. Una diferencia importante es que las antiguas inspecciones conllevaban consejos y sugerencias para la mejora, mientras que la acreditación implica un juicio simple y directo, un aprobado o un suspenso, para asegurar un cierto nivel mínimo de calidad. Una evaluación inicial muestra que el nuevo sistema de acreditación cuesta entre el 275% al 750% más que el antiguo sistema (VSNU, Asociación de las Universidades de los Países Bajos, 2004).

## Asistencia Sanitaria

El de la asistencia sanitaria en Holanda es un gran sector, con un presupuesto anual de aproximadamente cincuenta mil millones de euros, y que emplea a alrededor de un millón de personas. Se tenía, cada vez más, la idea de que el sector sanitario haría buen uso de los recursos (Boland y Fowler, 2000; Robinson, 2003), al tiempo que respondía de la calidad de sus servicios. Las compañías de seguros y los pacientes exigían atención sanitaria asequible y de buena calidad. La organizaciones sanitarias debían concentrarse en los resultados, en términos de eficiencia, efectividad

y calidad de la atención sanitaria, al tiempo que implantaban la descentralización de las responsabilidades (Mathiasen, 1999).

En 1996, el Gobierno holandés implantó la Ley de Calidad de las Instituciones Sanitarias [Kwaliteitswet Zorginstellingen ] que obligaba a los hospitales a desarrollar sistemas de busca de la calidad y responsabilidad ante la organización. El modo en que las instituciones sanitarias han conformado su busca de la calidad y la valoración del desempeño de sus funciones, ha resulta poco claro e invisible hasta ahora, de acuerdo con varios estudios sectoriales (Nivel, 2003; Sluijs et al., 2002; Sluijs y Wagner, 2002) y con una evaluación parlamentaria de la Ley (Cámara Baja de Holanda, 2005). Se organizaron varios congresos nacionales para animar a la toma de conciencia, las construcción y la implantación de la busca de la calidad.

El sitio en la red del Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales y Deporte ofrece información amplia, actualizada y objetiva sobre los diferentes campos de políticas públicas para 2000-2004, ([www.brancherapporten.minvws.nl](http://www.brancherapporten.minvws.nl)). A pesar del alcance amplio y diverso de las estadísticas presentadas, es difícil (si no imposible) establecer un vínculo directo con la calidad real de los servicios prestados, y las experiencias de clientes y pacientes. La inspección de la atención sanitaria persigue desarrollar un conjunto completo de indicadores del desempeño de las funciones públicas en 2006, pero esto es, quizá, demasiado ambicioso ([www.igz.nl](http://www.igz.nl)). Una evaluación de los actuales indicadores del desempeño de las funciones muestra que aún está lejos conseguir un sistema transparente de información para los pacientes. La satisfacción de los pacientes, por ejemplo, es un criterio dudoso por el que evaluar los hospitales, al estar influenciada por la disonancia cognitiva, experiencias previas, expectativas y la coyuntura. Las anteriores directrices descansan en el coste-beneficio, el compromiso de los médicos y de las enfermeras, y la involucración de las organizaciones de pacientes. Esta evolución en Holanda está en consonancia con el progreso internacional en la supervisión de la salud y la atención sanitaria, donde la OMS, la UE y la OCDE facilitan las comparaciones internacionales.

## **Teoría de la implantación de los SVD**

Para conceptualizar los efectos de la implantación de los SVD en el Sector Público se va a usar una combinación de dos teorías para predecir y explicar nuestros resultados. La primera es la nueva teoría institucional (DiMaggio y Powell, 1983; Meyer y Rowan, 1979), ya que da por hecho que las organizaciones no existen en el vacío, sino que interactúan con su entorno para lograr sus objetivos. Las elecciones organizativas y las acciones están limitadas por una gama de requisitos internos y externos (Oliver, 1991). La segunda teoría es la teoría profesional, que facilita una explicación de las diferencias entre profesionales y gestores (Mintzberg, 1983).

El nuevo institucionalismo se puede considerar un nuevo tipo de teoría de sistemas, una teoría integradora de las diferentes ciencias sociales (Dent, 2003). El institucionalismo es un tema reseñable, ya que parece más probable que sustente la inercia que el cambio (v.gr. Greenwood y Hinings, 1996), como «el neoinstitucionalismo enfatiza la homogeneidad de las organizaciones, también tiende a subrayar

la estabilidad de los componentes institucionalizados» (Powell y Dimaggio, 1991: 14). Estamos especialmente interesados en sus fuerzas estabilizadoras, a pesar de reconocer que la nueva teoría institucional tiene mucho potencial para entender el cambio (radical) (Dacin *et al.*, 2002). A pesar de las críticas al nuevo institucionalismo y de sus debilidades, presenta una estructura útil para explicar la falta de cambio en las organizaciones del Sector Público.

Primero, sobre la base del institucionalismo, se puede argumentar que las estructuras organizativas están determinadas por el entorno institucional más amplio, y no sólo por las actividades cotidianas de sus estructuras (Dimaggio y Powell, 1991). En consecuencia, «las organizaciones tienden a volverse isomórficas... para asegurarse los recursos y la legitimidad (Scott y Meyer, 1983:16), lo que puede que conduzca a la incorporación de elementos externamente legitimados, el empleo de criterios de evaluación ceremoniales («los mitos son aquí una fuente alternativa de estructuras formales», Meyer y Rowan, 1983: 22), y un mecanismo de protección frente a las turbulencias del entorno (Emery y Trist, 1965). Cuando es difícil establecer las condiciones para el éxito organizativo, en otras palabras: cuando la producción es difícil de evaluar, las organizaciones tienden a depender de la estabilidad y del isomorfismo con las leyes institucionales. Sin embargo, el isomorfismo tiene los siguientes efectos: *las subunidades estructurales se desvinculan unas de otras, y de las actividades cotidianas, los rituales y las confianza y la buena fe y el evitar la inspección y la evaluación efectiva* (Meyer y Rowan, 1983:43).

Segundo, el institucionalismo se centra en la presencia de una estructura tanto formal (oficinas con sanción oficial y modos de llevar los negocios) como informal (patrones reales de comportamiento, rutinas de trabajo, actividades cotidianas reales), existiendo una tensión incómoda entre estas estructuras. Esta desvinculación, o vinculación difusa (Weick, 1976) ayuda a explicar la complejidad y la diversidad de las organizaciones y da cuenta del peligro de representarse las organizaciones en términos inapropiados que sugieren un exceso de unidad, integración, coordinación y consenso. Esto contradice las primeras explicaciones de la NGP. De modo que, mientras las políticas gubernamentales pretenden examinar más de cerca el desempeño de las funciones en las organizaciones públicas, las consecuencias son las opuestas: las organizaciones desvinculadas son más difíciles de evaluar.

Mientras que la teoría institucional facilita el marco más amplio, es dentro de las organizaciones donde la teoría profesional ofrece apoyo adicional para explicar la resistencia al cambio. Brignall y Modell (2000) exploraron las implicaciones de la teoría institucional para la implantación con éxito de la gestión y la valoración multidimensional del desempeño de las funciones en el Sector Público. Descubrieron que un entendimiento más cerrado del desempeño de las funciones públicas se podía ver como una lucha de poder entre la elite gestora emergente (queriendo redefinir las prioridades organizativas) y la vieja elite profesional. La teoría institucional debería no sólo verse a la luz de la adaptación pasiva, sino que las organizaciones podían también influir activamente en sus relaciones con los diferentes circunscripciones.

Aquí usamos la teoría profesional para explicar las tensiones entre los profesionales y los administradores. Las organizaciones profesionales confían en las

capacidades y conocimientos de sus profesionales operativos para funcionar (Mintzberg, 1983). Los profesionales de cara al público trabajan más de cerca con sus clientes (pacientes, estudiantes) que con sus colegas, y a menudo se sienten más vinculados a sus asociaciones profesionales, que establecen sus estándares. De acuerdo con Clarke y Newman (1997), desde mitad de la década de mil novecientos noventa en adelante, los profesionales del Sector Público se consideraron «ineficientes e inefectivos» y se minaba su autonomía y la confianza pública en ellos (Ackroyd, Kirkpatrick y Walker, 2007). Como consecuencia, los enfoques más tradicionales a la organización del Sector Público estaban siendo atacados y reemplazados por un sistema más de gestión. Los profesionales se han visto preteridos por nuevos cuadros de gestores, y los servicios públicos han ido hacia sistemas de gestión (Shattock, 1999; Dent, 2003; Ackroyd *et al.*, 2007). Esto ha ocurrido, por ejemplo, en los hospitales, donde la previa estructura de control dual (una administrativa, una profesional) se ha desechado en los últimos años, en los que las prioridades de gestión han empezado a ejercer un control más directo (Scott *et al.*, 2000; Scott, 2001). De Boer, Enders y Leisyte (2000) dejaron claro que el profesionalismo puede considerarse una barrera frente al cambio porque, tradicionalmente, los académicos estaban acostumbrados a gobernarse a sí mismos y a funcionar en comunidades que se conducían a sí mismas. Tanto Chandler *et al.* (2002) como Kirkpatrick y Ackroyd (2003) reconocieron la potencial resistencia al cambio que los «profesionales» ponían de manifiesto a modo de tema recurrente. Ackroyd *et al.* (2007: 22) concluyen que, en la sanidad, los valores profesionales han permanecido sorprendentemente firmes, y los «modos profesionales de trabajar permanecieron atrincherados, a pesar de años de reformas». La comparación con el sector inmobiliario muestra que la «disposición de las profesiones» tenía un papel crucial a la hora de desacelerar o incentivar las reformas. El estudio extensivo y cuantitativo de Jules y Holzer (2001) demostró que el uso real de las valoraciones del desempeño de las funciones públicas en los organismos públicos norteamericanos sigue siendo limitado. Muchos estados y gobiernos locales no han desarrollado sistemas de valoración e, incluso, pocos usan de verdad estos sistemas para mejorar la toma de decisiones. Jules y Holzer distinguen dos fases en el proceso de implantación de los SVD: la política de adopción y la verdadera implantación. Su estudio demostró que los factores técnico-rationales tienen su función en la fase de adopción, mientras que la verdadera implementación se ve más directamente afectada por preocupaciones políticas y culturales.

Este artículo se centra específicamente en las dificultades en la implementación de este nuevo tipo de gestión. El impacto de la conducción y valoración del desempeño de las funciones públicas se ve contestado porque los elementos del sector privado de los SVD no encajan con la naturaleza de las organizaciones de servicio profesionales. Dichas organizaciones evolucionan lentamente, ya que presentan una distancia escasamente trabada entre sus estructuras formal e informal, ocasionada por las influencias institucionales tales como el isomorfismo. Esto puede resultar en una implementación ceremonial y superficial de los SVD (Westphal, Gulati y Shortell, 1997) en los sectores estudiados. Ambas teorías, institucional y profesional, dan explicaciones sobre las fuerzas estabilizadoras y las fuerzas resis-

tentes en la organización, pero de modo diferente, ya que la teoría institucional se ocupa de un enfoque de «sistemas», mientras que la teoría profesional se ocupa de los profesionales concretos y de los gestores-administradores dentro de una organización.

Hemos combinado, por lo tanto, ambas teorías en tres dimensiones, correspondiendo a los niveles individual, de grupo y organizativo. Las tres dimensiones se refieren al modo en que los encuestados veían la implantación de los SVD, tanto si esto ocurría de modo simbólico, instrumental o superficial, como si los cambios en la gestión estaban internalizados de manera pragmática, colegial o práctica.

A nivel individual, distinguimos el *Cumplimiento simbólico frente al Pragmatismo profesional*. El *cumplimiento simbólico* implica la pretensión de entusiasmo, al tiempo que queda borroso en una organización «vagamente vinculada», dejando margen para la autonomía o que cada uno haga las cosas a su manera. Esto conlleva que sea factible que la gente sólo reaccione o se adapte a los cambios de modo superficial o cosmético, especialmente cuando los valores tradicionales están especialmente encastrados. Parece que, de forma predominante, los profesionales continúan estando vagamente vinculados a sus organizaciones, mientras que otros empleados aprenden a hacerse cargo de nuevos desarrollos. Por lo visto, los profesionales tienden a resistirse y retrasan los cambios de gestión, al menos en parte (Ackroyd et al., 2007; Blomgren, 2007), mientras que todavía persiste su autonomía. El *cumplimiento simbólico* parecía un concepto provechoso para explicar el impacto trivial que tenían ciertas medidas de gestión (Schouteten, Teelken y Smeenk, 2007). El que estén vagamente vinculadas es especialmente probable en el caso de las medidas que quedan (más o menos) fuera del proceso primario de las actividades académicas, v.gr. relativas a la busca de la calidad, tales como el esquema de acreditación. El *pragmatismo profesional* se refiere al sentido común y a lo que es evidente, donde los profesionales de cara al público consideran al coordinador de la calidad un profesional reconocido, provisto del conocimiento y la experiencia, pero sin demasiada imparcialidad respecto al proceso primario.

En cuanto al grupo, se usa la *Instrumentalidad formal frente a la Cofianza colegiada*: esta dimensión conlleva la confianza en acuerdos e instrumentos formales (como el esquema de acreditación o los instrumentos de busca de la calidad) sin una perspectiva crítica, frente a confiar en acuerdos informales con los colegas, v. gr. la consulta colegiada, el ajuste mutuo mediante mecanismos informales de aprobación paritaria.

La *Implantación superficial frente al Centralismo práctico* se refiere, cuando consideramos la organización, a la implantación superficial de buenas soluciones locales contra la transferencia pragmática de la toma de decisiones al nivel central, para algunos pasos cruciales en el proceso de busca de la calidad. El concepto de implantación superficial se basa en investigaciones de Westphal, Gulati y Shortell (1997), quienes mostraron que los hospitales que adoptaban las prácticas de Gestión Total de Calidad (en inglés, TQM) al principio era más probable que adaptaran el sistema TQM a su situación específica; los que lo adoptaban más tarde presentaban un patrón más de ritual, usando los modelos TQM estándar, o simple-

mente imitando las prácticas de otros hospitales. Sólo los que las adoptaban tempranamente mejoraron realmente su productividad y eficiencia. Esto sugiere que la lenta implantación de semejantes herramientas, imitando a otros, se puede entender como una actividad de gestión ceremonial.

*El Centralismo práctico* se refiere a la idea de que, dado en impacto de un enfoque más de gestión, es razonable y aceptable que ciertas actividades (v.gr. el establecimiento de trayectorias de busca de la calidad o mantener contactos externos) debiera organizarse de manera jerarquizada.

## Metodología

La investigación empírica se llevó a cabo para investigar el impacto de los SVD y sus consecuencias potenciales para la organización de la atención sanitaria y la educación superior en los Países Bajos. Se hicieron las entrevistas en dos fases: otoño del 2003 y primavera-verano de 2006 (ver tabla 1 para una visión de conjunto). Se entrevistó a los coordinadores de calidad y los consejeros externos en los hospitales (docentes, periféricos) y universidades, con la ayuda de un cuestionario semiestructurado. En 2003, las entrevistas tenían carácter abierto; mientras que, en 2006, a los entrevistados se les pedía que reflexionaran sobre los resultados previos. A pesar del relativamente corto intervalo entre ambas rondas de entrevistas, no fue posible entrevistar a las mismas personas, ya que la mayoría había cambiado de trabajo. Todas las entrevistas se grabaron, se transcribieron completas y se les dio un código. A cada entrevistado se le dio un código (mostrado tras ciertos resultados en las secciones siguientes). El relativamente pequeño número de entrevistas no permite la generalización estadística para una población más amplia, pero eso no es lo que se pretende. Este estudio se dirige al análisis o la generalización teórica (Hutjes y Van Buuren, 1992), investigando si las predicciones teóricas se pueden confirmar.

**Tabla 1.** Entrevistas hechas en 2003 y 2006

	2003	2006	<i>Análisis de documentos</i>
Sanidad	Cuatro entrevistas con coordinadores de calidad, en cuatro hospitales distintos; dos académicos (H03m, H03e); dos periféricos (H03x, H03y)	Cuatro entrevistas con dos coordinadores de calidad (H06a, b), y dos consejeros (H06c, d)	Generales: Documentos de políticas públicas; sitios en la red Específicos: Informes sobre la busca de la calidad de ciertos hospitales
Educación Superior	Cinco entrevistas con cinco coordinadores de calidad en cinco universidades diferentes (U03v, w, x, y, z)	Cuatro entrevistas con coordinadores de calidad en cuatro universidades diferentes (U06v, w, x, y)	Generales: Documentos de políticas públicas; sitios en la red Específicos: Informes de inspección de universidades seleccionadas

Los análisis documentales se llevaron a cabo en dos fases: primero, un análisis de los documentos generales, seguido de una investigación de las organizaciones específicas en las que los encuestados estaban empleados. Se consultaron los informes de inspección sobre una serie de temas (ciencias de gestión, derecho, estudios médicos, ciencias políticas y económicas). Se analizaron los casos y los sectores según un diseño de investigación cualitativa (Miles y Huberman, 1994), permitiendo el estudio incremental de los desarrollos actuales, hechos en el contexto local y cotidiano (Yin, 1989). Las tres dimensiones, que evolucionaron a partir de las teorías institucionales y profesionales, y que se podrían aplicar a los datos empíricos, se usaron en consecuencia para permitir las primeras comparaciones longitudinales y, por lo tanto, interseccionales.

## **Comparación longitudinal e interseccional**

Los desarrollos en ambos sectores se comparan y presentan sobre la base de las tres dimensiones, basadas en las investigaciones a base de entrevistas y el análisis de documentos.

### *Cumplimiento simbólico frente a Pragmatismo profesional*

Proveniente de dos fuentes distintas, se pudo encontrar, en el sector de la educación superior, la prueba de una aplicación superficial (mimética) del sistema de busca de la calidad. Primero, era llamativo cómo los encuestados (U03v, y, z) ignoraban las actividades llevadas a cabo en la facultad. «*No sabemos qué instrumentos de busca de la calidad se están usando en las facultades*» (U03z). Esta falta de conocimiento es sorprendente, considerando el fuerte impacto de las inminentes acreditaciones y el efecto que puede tener el no ser capaz de lograr dicha acreditación. Una de las principales razones para esta falta de conocimiento era el puesto en la organización de los que tenían responsabilidades en la busca de la calidad: un puesto de nivel administrativo central con pocos vínculos directos con las facultades. En los estudios médicos, en particular, los miembros del personal parecían, en ocasiones, no darse ninguna cuenta de las inspecciones próximas o en marcha.

Segundo, los encuestados estuvieron de acuerdo con la importancia de un sistema de busca de la calidad, pero no fueron capaces de criticar la acumulación de problemas en el sistema, tales como la cantidad de trabajo o los costes administrativos. También eran incapaces de priorizar las características esenciales de dicho sistema; incapaces que constituye una prueba de lo distanciados que están del proceso primario de organización. Tanto este aislamiento, como la incapacidad para adoptar un punto de vista crítico, pueden ser indicios de un cumplimiento simbólico.

Sin embargo, aunque parte del cumplimiento simbólico seguía presente, la imagen que aparecía en 2006 era, por lo general, diferente. Las reacciones de los coordinadores de calidad (U06v, w, z) ante las inminentes acreditaciones eran dua-

les. Por un lado, disfrutaban la experiencia positiva de que se les tomase más en serio en la organización, a la hora de dar apoyo y hacer comentarios críticos.

*«Hasta hace unos cinco años, se ha impartido buena parte de la enseñanza a ciegas, con la idea de que un profesional es también automáticamente «bueno». Este ir a ciegas está desapareciendo. La enseñanza está organizada actualmente de un modo mucho más responsable; v.gr. podemos seleccionar a los estudiantes cuando entran en la universidad, lo que previamente era imposible.» (U06y).*

Como las acreditaciones se consideraban ya tan importantes, se habían diagnosticado las áreas que estaban descuidadas en cuanto la busca de la calidad, y se habían desarrollado nuevas iniciativas, como las comparaciones con otras asignaturas similares que se enseñaban en otras universidades, o la busca de la calidad en los exámenes. La Universidad Z se sintió obligada a reexaminar el sistema de busca de la calidad que tenía en ese momento, *«ya que el marco que facilita la NVAO incluye una serie de asuntos importantes para la busca interna de la calidad»* (tales como la revisión continua de las preguntas de los exámenes, y modelos para graduar estos exámenes). Esta universidad había elegido un enfoque bastante pragmático, ya que el «modelo de busca de la calidad completa» se cumplía sin demasiada resistencia (U03z).

Por otra parte, a la vista de la importancia de la acreditación, la presión llevó a que la desconfianza y la sospecha se volvieran costumbre. La elaboración de los informes de acreditación se había convertido en un ritual burocrático, en el que cada vez había más actores involucrados. *«El antiguo sistema de inspección funcionaba bien, pero éste está yendo demasiado lejos»*. El proceso de acreditación suponía mucho tiempo, esfuerzo y dinero (U06v, w, x, y), lo que daba como resultado una actitud ambivalente por parte del personal de la facultad. No es que hubiera que disimular las buenas prácticas, pero teniendo en cuenta las posibles consecuencias de no obtener la acreditación, no se recomendaba demasiada sinceridad. Los encuestados reconocieron que los informes de acreditación presentaban, cada vez más, *«historias ideales»*, y no había lugar para sugerencias sobre futuras mejoras, y esto podía considerarse una debilidad. Así que, mientras que el pragmatismo profesional se incrementaba en algunas áreas, seguía habiendo pruebas de un cumplimiento más simbólico, especialmente en cuanto a los informes de acreditación, pero de forma más calculada que en 2003.

Las herramientas usadas en el sector sanitario eran sorprendentemente uniformes, lo que no se adecuaba necesariamente con las necesidades de cada hospital o división; demostrando, en consecuencia, una aplicación bastante acrítica. Por ejemplo, todos los hospitales estaban luchando por conseguir la «NIAZ-PACE», una acreditación en el ámbito de toda la organización, respaldada por el Instituto Holandés de Acreditaciones Hospitalarias, que conlleva requisitos mínimos para ciertos modelos basados en la autoevaluación. Tres de cada cuatro hospitales usaban el modelo de excelencia EFQM (de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad). Esto implica un cumplimiento simbólico con las intenciones formales propuestas por la gestión.

Desde 2003, la inspección sanitaria ha venido exigiendo a todos los hospitales holandeses que publiquen, por razones de transparencia, ciertos indicadores del desempeño de las funciones públicas en sus sitios en la red. Esto fue revolucionario y provocó mucha discusión (H06b). El personal primario apreció mucho el empeño de lograr la transparencia (H06b), incluso mientras los hospitales seguían en mitad del proceso de elegir los indicadores adecuados (H0&a, b). A pesar de cumplir en cierta medida las condiciones mencionadas más arriba, había también desventajas en el uso de indicadores del desempeño de las funciones públicas. Los indicadores del desempeño de las funciones publicados se generalizaban a veces con demasiada facilidad, y se interpretaban simplistamente en los medios de comunicación de masas (H06c). *«Hemos tenido publicaciones en la red basadas en opiniones de cinco encuestados, completamente inválidas y no fiables. En dichos casos, es muy comprensible la actitud reacia por parte de los profesionales médicos; pero, con todo, deberíamos seguir buscando la transparencia.»* (H06b). Los encuestados se dieron cuenta de que, a pesar de la creciente disponibilidad de los indicadores del desempeño de las funciones, a menudo no se corregían considerando el conjunto diverso de los pacientes; y si se corregían, normalmente no se comprobaba cómo se habían recopilado los datos. Deberían ser parte de un marco más amplio objeto de examen (H06a).

Los encuestados parecían más realistas que en 2003 en sus opiniones sobre la busca de la calidad; el modo en que se guiaban estaba más encaminado a aprender que a controlar. Ya no se veían a sí mismos en una unidad de gestión aislada: *«Reconozco la posición aislada de mi empleo anterior, pero no estoy de acuerdo con ella. Creo que depende de las elecciones que hagas acerca de tu propia posición en la organización. Si eliges sabiamente, puedes tener mucha influencia»* (H06b).

La imagen trazada por estas dimensiones es contradictoria: mientras que continúa el cumplimiento simbólico en ambos sectores, también hay pruebas de un mejor enfoque pragmático.

### ***Instrumentalidad formal frente a Confianza colegiada***

La primera ronda de entrevistas entre los coordinadores de calidad en la educación superior mostró que los encuestados esperaban que el sistema de acreditación en ciernes tendría gran impacto en el sistema de busca de la calidad. Es de destacar, sin embargo, que los encuestados mencionen sus expectativas concretas, formalizadas o instrumentales: *«la revisión del sistema interno de busca de la calidad, el manual de busca de la calidad, basado en el marco que facilita la NVAO es esencial para obtener la acreditación»*. Algunos encuestados reconocieron el peligro de crear un sistema de papel simplemente implantando un único modelo vertical (U03v). Las universidades V y WW estaban en proceso de formular las condiciones válidas para todas las universidades (U03v) en cuanto a la busca de la calidad en los diferentes niveles de la organización, o a través de los pactos entre gestores para llevar a cabo la auditoría de la facultad (U03w).

La segunda ronda de entrevistas mostró que los coordinadores para la busca de la calidad se sentían más apreciados por los profesionales, debido a que la impor-

tancia de la acreditación se había vuelto una cuestión mucho más apremiante. Se habían desarrollado nuevas iniciativas respecto a la calidad de la educación, tales como las comparaciones con cursos similares impartidos en otras universidades, o la busca de la calidad en el área de los exámenes. Algunos encuestados sentían que esa cooperación cercana con los profesionales de cara al público, junto con la toma de conciencia por parte de las diferentes disciplinas, debería aumentar las propabilidades de éxito (U06w).

Las unidades de busca de la calidad, creaban buena voluntad al enfocar los problemas colectivos desde el nivel central (de la universidad) (U06b).

En cuanto al sector sanitario, se pueden encontrar indicadores de instrumentalidad en el gran número de herramientas que se usan en los hospitales, y en el modo en que esas herramientas se desarrollan.

Los hospitales usan una amplia gama de herramientas (sistemas de busca de la calidad) para configurar, sostener y mejorar la calidad de la atención sanitaria que prestan. Éstas incluyen instrumentos de busca de la calidad total para su aplicación en toda la organización, tales como la acreditación NIAZ-PACE, con el respaldo del Instituto Holandés para la Acreditación Sanitaria, que conlleva mínimos requisitos para ciertos modelos, basados en la autoevaluación. Difícilmente sorprende que hubiera cierta confusión sobre el uso y el propósito de estos indicadores. Ningún modelo único representa completamente el conjunto de la realidad compleja. Las entrevistas indican que los coordinadores de calidad son responsables de la integración de todas estas herramientas en un programa de busca de la calidad para toda la organización, que sea una tarea compleja. Todos los hospitales usaban algún tipo de ciclo de intervención, principalmente el Círculo de Deming (PDCA: *Plan, Do, Check, Act*; Planear, Hacer, Comprobar, Actuar), y tres de cada cuatro usaban el modelo EFQM.

Una segunda característica se puede derivar del modo instrumental en que los hospitales están desarrollando sus propios sistemas de busca de la calidad. Tres de cada cuatro hospitales (H03e, x, y) estaban aún en proceso de desarrollar sus propios indicadores de calidad; el cuarto (H03m), que se debería considerar un precursor, ya había desarrollado un sistema de valoración del desempeño de las funciones públicas, y distinguido entre indicadores de sostenimiento, de supervisión y del desempeño de las funciones públicas. Muchas herramientas contenían jerga propia de la busca de la calidad, que parecía no significar gran cosa para los profesionales médicos. Generalmente, los encuestados trataron la valoración del desempeño de las funciones como si fuera el último paso en sus políticas de busca de la calidad. Usaban metáforas como «un piloto en la cabina de vuelo», o «termómetro», para describir el uso que hacían de la valoración del desempeño de las funciones públicas. Sin embargo, el diseño y las características reales de la valoración del desempeño de dichas funciones eran todavía desconocidos en los cuatro hospitales.

De la ronda de entrevistas de 2006, parecía deducirse que los encuestados se desvinculaban de los instrumentos de calidad. Consideraban que la posibilidad de medir la busca de la calidad estaba sujeta a condiciones, y desarrollaron una actitud más crítica: 1) Debería haber un vínculo explícito con el proceso primario; la elección de indicadores del desempeño de las funciones públicas prácticos y concretos

es esencial (H06b, c); 2) es esencial contar con un elemento de enseñanza paritaria, ya que hace que los especialistas acepten las intervenciones de sus compañeros mucho más fácilmente (H06c); 3) la presión y los incentivos para la prestación de las funciones públicas debería formalizarse en la legislación y en las políticas que se apliquen (H06c). La naturaleza del trabajo llevado a cabo por los coordinadores de calidad cambió a lo largo del tiempo: allí donde los empleados de la calidad estaban previamente dedicados a procedimientos estandarizados y manuales de desarrollo, para 2006 se ponía más énfasis en la conducción del proceso y en una actitud más dinámica (H06b).

Ambos sectores demostraron una perspectiva más crítica y confiaron más en la confianza colegiada, aunque en diferente medida y de modo distinto. Continuaremos con la comparación interseccional en la sección siguiente.

### *Implantación superficial frente a Centralismo sensato*

Quedó claro con las entrevistas en la educación superior, llevadas a cabo en 2003, que la responsabilidad primaria en la busca de la calidad residía en las facultades. Dos encuestados respondieron que no eran realmente conscientes de las actividades al respecto que se llevaban a cabo en la facultad, aunque estuvieron de acuerdo con que un sistema integral de busca de la calidad para la universidad era muy deseable (U03y, z). Hasta donde se sabía, a nivel central las facultades todas usaban su propio sistema de busca de la calidad, que se aplicaban a menudo «*de modo ad-hoc e improvisado*» (U03z). Claramente, se ponía el énfasis en el lado instrumental de la busca de la calidad, que se consideraba un punto de partida de la valoración del desempeño de las funciones públicas. Todavía quedan por resolver muchos puntos oscuros sobre el enfoque de la busca de la calidad, tales como si sería más deseable un enfoque centralizado (dar un marco general a las universidades, U03v, w, x), o descentralizado (en cada facultad). Otro problema sin determinar era en qué medida se daba la uniformidad entre facultades (U03y), y si esto se debería estimular, o no.

En 2003 aparecía una imagen diferente: los encuestados estaban de acuerdo en que había un énfasis creciente en un enfoque *centralizado*, provocado por la inminente acreditación. La busca de la calidad ya no era primariamente responsabilidad de la facultad, pero se tomaba más en serio y se llevaba a cabo más sistemáticamente (U06v, w, y). En la Universidad W se había formado un comité con representantes delegados de todas las facultades. Se apreciaba, e incluso se incentivaba la diversidad entre facultades (U06w, x). Esto se diferenciaba bastante de la anterior improvisación y falta de conciencia. Además, el profesorado era cada vez más pragmático y estaba más deseoso de adoptar instrumentos de calidad que hubieran tenido éxito, tales como una lista de criterios de busca de la calidad para las Tesis de Maestría. Algunas mejoras se adoptaron tan solo superficialmente (U06x); otras, se implantaron más exhaustivamente (U06y).

El estado de los sistemas de busca de la calidad en el sector de la atención sanitaria, en 2003, mostraba varias características que demostraban una implantación superficial.

Primero estaba que los encuestados reconocían que los cambios exigidos para construir un sistema bien resuelto de valoración del desempeño de las funciones públicas y de busca de la calidad deberían ser mucho más extensivos que los cambios que se pretendían en ese momento. Esto requiere un cambio, desde la actual «espíritu de hacer y hablar», hacia un espíritu de responsabilidad e información; y las posiciones de poder actuales tendrían que ser derribadas. Incentivar y respaldar estos sistemas en una gran organización no es tarea fácil.

La segunda característica es el modo en que los encuestados formulan sus críticas de las herramientas para la busca de la calidad. Sus críticas ponen de manifiesto una visión limitada acerca de la busca de la calidad y de la gestión del desempeño de las funciones públicas, porque se ponía el énfasis en los indicadores y en los procedimientos burocráticos en torno a los mismos, mientras que se prestaba escasa atención a las razones tras los indicadores y su valor real para los pacientes. V.gr. dos encuestados (H03e, x) consideraban el modelo EFQM «*interesante y adecuado*», a causa de la libertad de elección que ofrecía y su interés por la excelencia; los otros dos (H03m, y) lo encontraron demasiado abstracto, no acorde con NIAZ-PACE, e inadecuado para las unidades hospitalarias. Los encuestados reconocieron que los hospitales (tomados como organización) estaban bastante contentos de implantar superficialmente las diferentes herramientas de busca de la calidad para obtener la acreditación sin demasiados problemas. El gran número de herramientas y modelos, que son a menudo muy abstractos e inadecuados para las unidades, no facilita la tarea. Sigue siendo dudoso si el impacto de algunas herramientas fue más allá del coordinador de la calidad («*trabajo en una unidad de personal; este puesto implica que mantengo unas relaciones bastante distantes con los profesionales.*» H03a)

Una tercera característica que demuestra la implementación superficial procede de la opinión de los coordinadores de calidad. Cumplían una función administrativa y de apoyo (aunque todos habían estado relacionados con la medicina en su vida profesional anterior) y admitían que su influencia en lo esencial de la operativa profesional es limitada. «*Poco podemos hacer para influir directamente el núcleo de la operativa, somos una unidad de personal*». Reconocían que sus experiencias en la busca de la calidad no encajaban con la del profesional sanitario medio. La cooperación entre las unidades de busca de la calidad y las profesiones médicas parecía ser difícil, debido a la diferenciación organizativa y al gran número de especialidades.

En 2006, los encuestados funcionaban directamente a las órdenes de la junta de gestión y estaban activamente involucrados en los procesos primarios del hospital. Reconocían que los cambios en los hospitales son, en general, difíciles y tienen lugar lentamente (H06a, c, d); por ejemplo, algunos especialistas todavía encontraban difícil demostrar la calidad de su trabajo y tenían una pérdida de autonomía (H06a). Las organizaciones sanitarias ni promovían ni recompensaban el cambio. Por el contrario, con los presupuestos cerrados, las iniciativas estaban, de hecho, penalizadas, ya que sólo podía financiarse un número limitado de tratamientos (H06a). Mientras que los especialistas eran buenos profesionales, era difícil para ellos ver más allá de su propio campo (H06c).

Mientras que previamente la busca de la calidad se organizaba de manera más centralizada, los hospitales elegían ahora explícitamente un planteamiento descen-

tralizado. Sin embargo, los encuestados reconocían que ciertas trayectorias de políticas públicas se podrían desarrollar con mucho más éxito y efectividad de forma centralizada. «*Cuando comparaba mi trabajo para un determinado departamento con un colega, resultaba sorprendentemente uniforme, lo que demuestra que el desarrollo de las políticas centralizadas puede ser muy beneficioso*» (H06b). En especial, el contacto con los cuerpos nacionales y el compartir los conocimientos debería quedar centralizado, al igual que fijar una red informática para registrar las complicaciones, aunque su implantación real debiera dirigirse de forma descentralizada, al ser trabajo de especialistas, con grandes diferencias entre los distintos departamentos. «*Ciertas cosas deberían organizarse centralizadamente: los programas informáticos para que se registren las complicaciones; aunque la implantación real se debería conducir de forma descentralizada.*» H06b.

Mientras que ambos sectores despliegan un centralismo más pragmático, esto no reemplaza necesariamente la presencia de una implantación superficial.

### Comparación de los dos sectores

Estas tres dimensiones y sus resultados se resumen en la siguiente tabla.

**Tabla 2.** Una visión general de la evolución en los dos sectores

<i>Cambio de 2003 a 2006</i>	<i>Sector de la educación superior</i>	<i>Sector sanitario</i>
<i>Cumplimiento simbólico frente a Pragmatismo convencional</i>	Persistencia del cumplimiento simbólico (a través de la elaboración de historias ideales), coincidiendo con una evaluación crítica del sistema de busca de la calidad	Opiniones más realistas sobre la busca de la calidad, más aprendizaje que control, menos dependencia de instrumentos formales, a pesar de que aún se mantenga la uniformidad
<i>Instrumentalidad formal frente a Confianza colegiada</i>	Algún viraje hacia más confianza colegiada, aprecio de la busca de la calidad por parte de los profesionales, externamente legitimado por el proceso de acreditación	Menos dependencia de y menos identificación con los instrumentos de busca de la calidad; más dependencia de la confianza colegiada
<i>Implantación superficial frente a Centralismo pragmático</i>	De una busca de la calidad ad-hoc, a un planteamiento de busca de la calidad más formalizado y centralizado	Los coordinadores de calidad lograron una posición más central

Se ha encontrado una serie de destacables similitudes entre los sectores de la educación superior y de la atención sanitaria, relativas a la implantación de los SVD.

La primera dimensión, «Cumplimiento simbólico frente a Pragmatismo profesional» implica la pretensión de entusiasmo; mientras que, al quedar imprecisa, deja margen para la autonomía o para hacer las cosas al modo de cada uno, frente a una situación en la que el coordinador de calidad se considera un profesional

reconocido equipado con los conocimientos, la experiencia, y que no está desvinculado en exceso. La imagen que da esta dimensión es contradictoria: hay algunas pruebas de que sigue habiendo cumplimiento simbólico en ambos sectores: en la educación superior, a través de la creación de «historias ideales» en los informes de acreditación, sin dejar lugar para posteriores mejoras; y en el sector sanitario, a través de la uniformidad superficial de los instrumentos de la busca de la calidad. Sin embargo, hay también indicaciones de un planteamiento más pragmático; por ejemplo, las universidades se sintieron obligadas a evaluar críticamente sus sistemas de busca de la calidad, y los coordinadores de calidad en los hospitales eligen un estilo más de aprendizaje a la hora de dar directrices, y estaban menos aislados del proceso primario.

La segunda dimensión «Instrumentalidad formal frente a Confianza colegiada» conlleva la confianza en las disposiciones y los instrumentos formales sin una perspectiva crítica, frente a confiar en los mecanismos de aprobación paritaria en forma de confianza colegiada, usando una perspectiva crítica y pragmática, o bien una de las dos. Esta dimensión evolucionó bastante claramente en el caso del sector sanitario, ya que en 2006 los encuestados se sintieron disociados del instrumento de busca de la calidad, en lugar de identificarse con él, como hicieron en 2003. Esta mudanza no es tan clara ni está tan exenta de ambigüedad en el sector de la educación superior, a pesar del gran impacto del sistema de acreditación. La primera ronda de entrevistas en la educación superior ya mostraba una actitud de desapego ante los instrumentos de busca de la calidad; mientras que en 2006, los encuestados se sintieron más apreciados y recompensados en su cooperación con los profesionales.

Cuando, en el sector de la educación superior, la instrumentalidad se está viendo reemplazada por el aprecio por las actividades que buscan la calidad, este cambio se impone a través del proceso de acreditación, y por lo tanto se legitima externamente. En la sanidad, el gran número de herramientas de busca de la calidad enfatiza la naturaleza instrumental, mientras que los aparentes cambios están menos claros. La necesidad de buscar la calidad en el sector sanitario se basa mucho más en la legitimación interna, ya que el proceso primario de este sector es mucho más precario que en las universidades, porque puede influir directamente cuando se está entre la vida y la muerte.

*Implementación superficial frente a Centralismo práctico*, la tercera dimensión, se refiere a la interpretación superficial de soluciones buenas en lo local, frente a la transferencia pragmática de la toma de decisiones al nivel central, para algunos pasos cruciales en el proceso de busca de la calidad. Donde el sector de la educación superior en 2003 presenta unas «bases improvisadas y *ad-hoc*» de los sistemas de busca de la calidad, esto parece reemplazarse por un planteamiento más pragmático y centralizado en 2006; aunque persiste el problema de un ciclo incompleto de intervención. Se puede ver una transición similar en el sector sanitario; en la primera ronda de entrevistas, los encuestados reconocieron lo aislado de su posición y su falta de influencia, que se ve sustituida por un escenario más activo y centralizado, a pesar de seguirse reconociendo que el cambio en una gran organización médica es todavía difícil y se da lentamente.

Tanto los organismos de la sanidad, como los de la educación superior, dependían de la estabilidad que les daban los valores profesionales y las presiones institu-

cionales, y continuaban confiando en las actividades ceremoniales. Además, había una sorprendente falta de coordinación. Un resultado digno de atención de esta comparación sectorial es que, en 2003, la organización de busca de la calidad (y, por tanto, la valoración del desempeño de las funciones públicas) se llevaba generalmente a cabo fuera del proceso primario tanto de las universidades, como de los hospitales. Los coordinadores de calidad generalmente no estaban al tanto de las actividades llevadas a cabo en la facultad ni de las actividades operativas, y reconocían que eran incapaces de influir en el núcleo de la operativa. Mientras que el no ser capaces de obtener la acreditación podía tener muy serias consecuencias en el sector de la educación superior, parecía que los coordinadores de calidad en 2003 apenas eran conscientes de las actividades llevadas a cabo para buscar la calidad, ni de la valoración del desempeño de las funciones públicas, en los departamentos y en la facultad. Esto significaba una legitimación externa más fuerte, en consonancia con menos actividades.

Para 2006, esta imagen cambia drásticamente. En la educación superior, las inminentes acreditaciones tuvieron fuerte impacto. El anterior aislamiento de los coordinadores de calidad, se ha visto reemplazado por una posición más central en la organización. La valoración del desempeño de las funciones públicas seguía siendo responsabilidad de la facultad, pero la junta de la universidad y la unidad de gestión central para la busca de la calidad estaban mucho más directamente involucrados. Aunque los coordinadores de calidad se sentían más apreciados, también les preocupaban la creciente desconfianza y los celos entre facultades y asignaturas, mientras que el proceso de acreditación tendía a llevar a la costosa presentación de historias ideales, con una imitación rápida y fácil de buenas soluciones.

En contraste con el sector de la educación superior, la implantación de la busca de la calidad en el sector sanitario no se ha forzado tan firmemente. El no poder obtener la acreditación no tiene un efecto tan perjudicial en la sanidad. Aunque muchos hospitales holandeses estaban deseosos de obtener la acreditación NIAZ-PACE, no hay obligación legal de obtenerla, ni hay efectos directos en términos de pérdida de financiación, estatus, ni certificación. A la luz de esta crucial diferencia entre los dos sectores, sorprende bastante el estado actual de la cuestión. Parece que los hospitales, a pesar del menor impacto de la presión externa, llevaron a cabo más actividades a nivel central, en relación con la valoración del desempeño de las funciones públicas. La imagen anterior de la busca de la calidad, donde la diversidad de los modelos de busca de la calidad parecía prevalecer, se ha visto reemplazada por una actitud más crítica y realista. Estas nuevas concepciones de la valoración del desempeño de las funciones conllevan una vinculación directa con el proceso primario, una cierta cantidad de enseñanza paritaria, y que se apliquen la legislación y las políticas públicas.

## **Conclusión y discusión**

El objetivo de este artículo es dar una explicación de las dificultades que se experimentan al implantar la valoración del desempeño de las funciones públicas.

Es interesante ver cómo la situación en ambos sectores ha cambiado en relativamente poco tiempo. Desde que se implantó la acreditación, las presiones institucionales han sido mayores en la educación superior que en la sanidad. Mientras que la implantación de los SVD tuvo lugar más lentamente en la educación superior que en la sanidad, para 2006 esto resultaba ser, en buena medida, al contrario. Varios efectos, como los rituales burocráticos, que intentaban presentar una situación ideal, incrementaron los costes administrativos; y el isomorfismo, entre las facultades y los hospitales, seguía existiendo en 2006.

La distancia entre los coordinadores de calidad y el proceso operativo sigue presente, aunque su naturaleza haya cambiado. En la sanidad, la formalización y la confianza en gran número de modelos se han visto reemplazadas por actitudes más pragmáticas, más orientadas al servicio, con más énfasis en la enseñanza paritaria, y el lado humano de la valoración del desempeño de las funciones públicas. En la educación superior, se ha optado por un planteamiento más centralizado, junto con un interés más serio por la busca de la calidad, en contraste con la actitud previa de *laissez-faire*. Sin embargo, la presión que conlleva la acreditación, también ha resultado en desconfianza y falta de honradez. Los problemas previos se podían explicar mediante la teoría institucional, tanto en la sanidad, como en la educación superior, ya que ha aparecido una gran brecha entre la situación formal y la real. Incluso en 2006 se encontraron indicios de cumplimiento simbólico en el despliegue de «historias ideales», y en las similitudes superficiales entre los sistemas de busca de la calidad.

En la situación actual, la teoría profesional puede suministrar un valor explicativo adicional. En ambos sectores, los profesionales son claramente más dependientes de su personal de gestión de lo que lo eran antes, y por lo tanto están más dispuestos a confiar en ellos, y a delegar responsabilidades. Los avances recientes en la implantación de los SVD muestran que, en línea con las sugerencias hechas por Farrell y Morris (2003), los coordinadores de calidad se deberían considerar profesionales (que no trabajan en primera línea), y el núcleo operativo debería tomárselos más en serio. Sin embargo, la transferencia está, en cierta medida, condicionada, ya que la han provocado presiones externas, tales como la acreditación y los indicadores del desempeño de las funciones públicas.

Este artículo pretende dar una explicación de la lenta implantación de los SVD en los sectores de la educación superior y la sanidad. Las medidas de gestión han tenido menos impacto del previsto, debido a la resistencia a cambiar, vía el «cumplimiento simbólico», o el «corporativismo consensual» (Kickert, 2003). Esta situación ha evolucionado hasta el tipo de gobernanza de hoy día en los organismos de educación superior y atención sanitaria en Holanda: una combinación híbrida y compleja de múltiples dimensiones de gobernanza. Parece que los profesionales continúan estando poco firmemente vinculados a sus organizaciones, pero con un *statu quo* diferente. Deberíamos tener presente que la reforma del Sector Público en un nivel más amplio, en sí misma provoca una cierta resistencia. Mientras que el planteamiento más de gestión del Sector Público se implantó con un cierto grado de coerción, se hicieron pocas tentativas para evaluar si dichas medidas de gestión realmente funcionaron, y se hizo poco esfuerzo para beneficiarse de las experiencias previas de los profesionales. Los resultados externos y los resultados claros (v.

gr. obtener la acreditación) parecen ser más importantes que un patrón para el cambio exhaustivo y cuidadoso. Por lo tanto, difícilmente sorprende que «la distancia entre la retórica y la realidad de la nueva gestión pública» (Ackroyd, 2007:23) siga siendo significativa.

Las publicaciones recientes han prestado más atención al lado «humano» de los sistemas de valoración del desempeño de las funciones públicas, con resultados promisorios. Kleingeld *et al.* (2004) abogaron por más participación en el diseño de los sistemas de valoración del desempeño de las funciones públicas, ya que esto tiende a mejorar el nivel del desempeño de dichas funciones en mucho mayor medida que las condiciones lanzadas como mensajes publicitarios. Latham *et al.* (2005) estaban a favor de un sistema de evaluación continua del desempeño de las funciones públicas, con el uso de información recíproca constructiva (de 360°), o consejos tutoriales de fuera de la jerarquía vertical. Moynihan (2005) pone énfasis en la importancia de la perspectiva del aprendizaje en las reformas orientadas al desempeño de las funciones públicas. En lugar de tener el objetivo de una estrecha mejora del proceso (aprendizaje en un solo bucle), debería haber lugar para un entendimiento más amplio de la efectividad y la elección de políticas públicas. La cultura organizativa tiene un papel importante a la hora de permitir o limitar el aprendizaje. Este lado «humano», debería poder reconocer y superar la distancia entre el proceso primario y la organización de la valoración del desempeño de las funciones públicas, que está obviamente presente en las organismos públicos profesionales.

Como se explicó anteriormente, los SVD se pueden considerar una herramienta para la legitimación ritual externa (Rose, 200; Czarniawaka y Genell, 2002). Las teorías institucionales, así como las profesionales, se complementan unas a otras de forma fructífera para explicar las dificultades de la implantación de los SVD. Mientras que la teoría institucional enfatiza la resistencia inicial al cambio, la teoría profesional ayuda a comprender la adopción pragmática, por parte de los coordinadores individuales de calidad.

## Bibliografía

- Ackroyd, S. I. Kirkpatrick y R. Walker (2007) «*Public Management Reform and its Consequences for Professional Organisation: A Comparative Analysis*», *Public Administration* 85(1): 9-26
- Aucoin, P. (1990) «*Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums*». *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 2: 115—37;
- Barry, J.J. y H. Clark (2001) «*Between the Ivory Tower and the Academic Assembly Line*», *Journal of Management Studies* 38 (1): 87-101;
- Blomgren, M. (2007) «*The drive for transparency: organizational field transformations in Swedish healthcare*». *Public Administration* 85 (1): 67-82;
- Boland, T. y A. Fowler (2000) «*A systems perspective of performance management in public sector organisations*», *The International Journal of Public Sector Management*, 13 (5): 417-46;
- Bouckaert, G. y B.G. Peters (2002) «*Performance Measurement and Management. The Achilles' Heel in Administrative Modernization*», *Public Performance and Management Review* 25 (4): 359-62;
- Boyne, G.A. (2002) «*Public and Private Management: What's the difference?*» *Journal of Management Studies* 39(1): 97-122;
- Braam, G.J.M. y E.J. Nijssen (2004) «*Performance effects of using the Balanced Scorecard: A note on the Dutch experience*», *Long Range Planning* 37 (4): 335-49;

- Brignall, S. y Modell, S. (2000) «*An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'*», *Management Accounting Research* 11: 281-306
- Bryson, C. (2004) «*What about the workers? The expansion of higher education and the transformation of academic work*», *Industrial Relations Journal* 35: 38-57;
- Chance, P.L. y E. Chance (2002) «*Introduction to Educational Leadership and Organisational Behaviour*». Eye On Education, Inc.
- Chandler, J, J.J. Barry y H. Clark (2002) «*Stressing Academe: The wear and tear of the New Public Management*», *Human Relations* 55 (9): 1051-69;
- Chan, K. (2001) «*The difficulties and dilemma of constructing a model for teacher evaluation in higher education*» *Higher Education Management* 13 (1): 93-111;
- CPB. 2004. *Performance incentives in Dutch education, what can we learn from foreign experiences?* Centraal Planbureau, The Hague, 151, www.cpb.nl;
- Czarniawska, B. y Genell, K. (2002) «*Gone shopping? Universities on their way to the market*» *Scandinavian Journal of Management* 18 (4) 455-74;
- Dacin, T. M., J. Goodstein y W.R. Scott (2002) «*Institutional Theory and Institutional Change: Introduction to the Special Research Forum*», *Academy of Management Journal* 45 (1): 45-57;
- Davies, A. y Thomas, R. (2002) «*Managerialism and accountability in higher education: The gendered nature of restructuring and the costs to academic services*», *Critical Perspectives on Accounting* 13, 179-93;
- De Bruijn, H. (2001) «*Prestatiemeting in de publieke sector: Tussen professie en verantwoording*» Utrecht: Lemma;
- Deem, R. 1998. «*'New Managerialism' and Higher Education: the management of performances and cultures in universities in the United Kingdom*», *International Studies in Sociology of Education* 8 (1): 47-70;
- Deem, R. 2001. «*Globalisation, new managerialism, academic capitalism and entrepreneurialism in universities: is the local dimension still important?*» *Comparative Education* 37 (1) 7-20;
- Dent, M. (2005) «*Post-New Public Management in Public Sector Hospitals: The UK, Germany and Italy*», *Policy and Politics*, 33 (4) 623-36;
- Dent, M. (2003) «*Remodelling Hospitals and Health Professions in Europe. Medicine, Nursing and the State*», Basingstoke: Palgrave, Macmillan;
- Dent, M. Van Gestel, N and C. Teelke. (2007) «*Changing Modes Of Governance In Public Sector Organizations: Action And Rhetoric*», *Public Administration* 85 (1): 1-8;
- De Waal, A.A. y L.A.F.M. Kerklaan (2003) «*Prestatiemanagement in de overheid: een overzicht.*» Paper seminar New Public Management 2003, Vrije Universiteit Amsterdam;
- Dutch Lower House [Tweede Kamer der Staten-Generaal] (2005) «*Jaarverslag en slotwet ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2004*». 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers;
- Epstein, M.J. A. Rejc y S. Slapnicar (2004) «*Performance Measurement and Corporate Financial Performance*», Paper EGOS Ljubljana 2004;
- Farrell, C y J. Morris (2003) «*The 'Neo-Bureaucratic' State: Professionals, Managers and Professional Managers in Schools, General Practices and Social Work*», *Organization* 10 (1): 129-156;
- Ferlie, E, J. Hartley y S. Martin (2003) «*Changing Public Service Organizations: Current perspectives and Future Prospects*», *British Journal of Management* 14, s1-s14;
- Greenwood, R. y C.R. Hinings (1996) «*Understanding Radical Organizational Change: Bringing together the Old and the New Institutionalism*» *The Academy of Management Review* 21 (4): 1022-54;
- Halsey, A.H. (1995) «*The Decline of Donnish Dominion*», Oxford: Clarendon Press;
- Hood, C. (1991) «*A public management for all seasons?*» *Public Administration* 69: 3-19;
- Hood, C. (1995) «*The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme*», *Accounting, Organizations and Society* 20 (2/3): 93-109;
- Hood, C. (2000) «*Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains*» *International Public Management Journal* 3: 1-22;
- Hood, C, C. Scott, O. James, G. Jones y T. Travers (1999) «*Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality-Police and Sleaze-Busters*». Oxford: Oxford University Press;
- Hutjes, J.M. y Van Buuren, J.A. (1992) «*De gevalsstudie. Strategie van Kwalitatief Onderzoek*», Meppel: Boom;

- Jules, Patricia de Lancer y Marc Holzer (2001) «*Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation*» *Public Administration Review* 61 (6): 693-708;
- Kickert, W.J.M. 2003. 'Beneath Consensual Corporatism: traditions of governance in the Netherlands', *Public Administration*, 81 (1): 119-40;
- Kirkpatrick, I. y S. Ackroyd (2003) «*Archetype theory and the changing professional organization: a critique and alternative*», *Organization* 10 (4): 739-58;
- Kjaer, A. M. (2005) «*Governance*», Cambridge: Polity Press;
- Kleingeld, A., H. van Tuijl y J.A. Algera (2004) «*Participation in the design of performance management systems: a quasi-experimental field study*», *Journal of Organizational Behavior* 25: 831-51;
- Latham, G., J. Almost, S. Mann y C. Moore (2005) «*New Developments in Performance Management*», *Organizational Dynamics* 34 (1) 77-87;
- Maassen, A.M. (2000) «*The changing role of stakeholders in Dutch University Governance*», *European Journal of Education* 35 (4): 449-64;
- Mathiasen, D.G. (1999) «*The New Public Management and Its Critics*». *International Public Management Journal* 2 (1): 90-111;
- Miles, M.B. y A.M. Huberman (1994) «*Qualitative Data Analysis*», 2<sup>nd</sup> Ed. Sage Publications: Thousand Oaks, California;
- Ministry of Finance (2000) «*Handleiding Government Governance. Een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid*'». Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministry of Education, Culture and Science (2003) «*Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004 (HOOP)*». Zoetermeer: Ministerie van OCenW;
- Moynihan, D. (2005) «*Goal-based learning and the future of Performance Management*», *Public Administration Review*, 65 (2) 203-16;
- Neely, A. M. Kennerley y A. Walters (2004) «*Performance Measurement and Management. Public and Private*», Paper from the Fourth International Conference on Performance Measurement and Management — PMA 2004. Cranfield School of Management;
- Nivel (2003) «*De overheid als wetgever op het gebied van kwaliteit van zorg*», Utrecht, Nederlands Instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg, 2003;
- OECD (1995) «*Governance in transition: Public Management Reforms in OECD Countries*». Paris: PUMA/OECD;
- Parker, M. y Jary, D. (1995) «*The McUniversity: Organization, Man-agement and Academic Subjectivity*», *Organization* 2 (2) 319-38;
- Pierre, J. y Peters, G. (2000) «*Governance, Politics and the State*». New York: St. Martins Press;
- Pollitt, C. (1993) «*Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?*» Oxford: Blackwell;
- Pollitt, C. (2005) «*Hospital performance indicators: How and why neighbours facing similar problems go different ways*», EGPA, Bern, Switzerland;
- Pollitt, C. y G. Bouckaert (2000) «*Public Management Reform. A Comparative Analysis*». Oxford: Oxford University Press;
- Pollitt, C. y G. Bouckaert (2004) «*Public Management Reform. A Comparative Analysis, 2<sup>nd</sup> ed.*» Oxford: Oxford University Press;
- Research Assessment Exercise (2001) «*The outcome*». Retrieved May 2006 from <http://www.hero.ac.uk>;
- Rhodes, R.A.W. (1997) «*Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*». Buckingham: Open University Press;
- Rhodes, R.A.W. (2000) «*Governance and Public Administration*», in J. Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, pp. 54-90. Oxford: Oxford University Press;
- Roberts, V. (2001) «*Global Trends in Tertiary Education Quality Assurance. Implications for the Anglophone Caribbean*», *Educational Management and Administration* 29 (2): 425-40;
- Robinson, P. (2003) «*Government accountability and performance measurement*», *Critical perspective on Accounting* 14: 171-86;
- Rose, N. (2000) «*Community citizenship, and the third way*». *The American Behavioural Scientist*, 43 (9): 1395-1411;

- Schouteten, R. C. Teelken and S. Smeenk (2007) «Universities in transformation: how to cope the academic work load». Paper: HRM-networkconference;
- Scott, W.R. (2001) «Institutions and Organizations». Sage, Thousand Oaks;
- Sizer, J. y Cannon, S. 1999. «Autonomy, governance and accountability», in J. Brennan, J. Fedrowitz, M. Huber y T. Shah (eds) «What kind of university? International Perspectives on Knowledge, Participation and Governance», pp.37-51. Heerlen: The Society for Research into Higher Education and Open University Press.
- Sluijs, E.M. y C. Wagner (2002) «Ziekenhuizen: kwaliteit en doelmatigheid », Utrecht: Nederlands Instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg.
- Sluijs, E.M., Wagner, C. van Beek, S. Mouthaan, I. y M. de Neef. (2002) «Verdiepingsstudie transparantie kwaliteit van zorg », Utrecht: Nederlands Instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg.
- Teelken, Christine y Sanne Smeenk (2003) «Toward a single quality assessment system in higher education? Composing an outline for international comparative quality assessments», European Conference on Educational Research, University of Hamburg, 17-20 September 2003, Education online: <http://www.leeds.ac.uk/educol/documents/00003538.htm>
- Thornhill, A., P. Lewis y M.N.K. Saunders (1996) «The role of employee communication in achieving commitment and quality in higher education» Quality Assurance in Education 4, 12-20.
- Townley, B (1997) «The institutional logic of performance appraisal», Organization Studies,18 (2) 261-85.
- Townley, B., D.J. Cooper y L. Oakes. (2003) «Performance Measures and the Rationalization of Organizations», Organization Studies 24 (7) 1045-72.
- Trow, M. (1994) «Managerialism and the academic profession: The case of England», Higher Education Policy 7 (2): 11—18.
- Tumuola, T.S. (2005) «The interplay of different levers of control: A case study of introducing a new performance measurement system», Management Accounting Research 16, 293-320.
- Van den Bosch, H y C.Teelken (2000) «Organisation and leadership in higher education, learning from experiences in the Netherlands», Higher Education Policy 13 (4): 379-98.
- Van Esch, W. (2005) «Prestatiesturing onderwijsinstellingen bve», in J. Biessen, Fr. Ebbens, W. van Esch, R. Kleuskens y T. Thielen (2004)(eds), *Naar een flexibel organisatieregime in ROC's. Deel 2: Praktijkverkenningen*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- VSNU. Retrieved May 2007 from <http://www.vsnu.nl/web/show/id=69737/langid=43/>
- Westphal, James D., R. Gulatie y S.M. Shortell (1997) «Customization or Conformity? An Institutional and Network Perspective on the Content and Consequences of TQM Adoption», Administrative Science Quarterly, 42, 367-94.
- Yin, R.K. (1989) «Case study research: design and methods». London: Sage.

## Apunte biográfico

La Dra. Christine Teelken es Profesora Asociada en la Facultad de Ciencias de la Free University, en Amsterdam, desde 2008. Previamente fue profesora ayudante en la Escuela de Gestión Nijmegen, en la Universidad Radboud, en Nijmegen. Sus intereses investigadores tienen que ver con las «instituciones de enseñanza superior», especialmente desde una perspectiva internacional. Ha supervisado Tesis Doctorales y de Maestría sobre una amplia variedad de materias. Sus publicaciones han aparecido, por ejemplo, en Public Administration, International Journal for HRM, Comparative Education, International Management, y Higher Education Policy. Es miembro del EGOS-Standing Working Group: 'Organizar el Sector Público: la Reforma de la Gobernanza y de la Gestión Pública» (2008-2011). Ha llevado a cabo varios proyectos externos de investigación; v.gr. para el Consejo Educativo de Holanda, y para McKinsey & Co. Imparte cursos sobre Cambio y desarrollo organizativo, Aprendizaje organizativo, y muchos otros asuntos.

# Revista Internacional de Ciencias Administrativas



## ¿Cómo atraer y retener a los mejores en la Administración?<sup>1</sup>

*Pan Suk Kim<sup>2</sup>*

### Resumen

El propósito de este artículo es discutir los retos y estrategias para atraer y retener a los mejores en la Administración, especialmente desde la perspectiva de la Administración en los países en desarrollo o en las economías de transición. Este artículo, primero, tratará brevemente los problemas técnicos y prácticos de cómo atraer y retener a los mejores, seguido de una elaboración de las tendencias actuales en la gestión de recursos humanos (GRH). También examinará el caso práctico de la experiencia de Corea en la GRH, seguido de una discusión de las repercusiones teóricas y para las políticas públicas de la GRH. Varios tipos de prácticas óptimas e ideas nuevas están disponibles a través de diversos canales alrededor del mundo, pero es difícil determinar qué funciona de verdad, y para quién y cómo funciona. No es factible aplicar la misma estrategia de reforma a todos los países. El reto está, por lo tanto, en descubrir lo que es aplicable a cada país en concreto, y cómo se pueden aplicar las medidas, al tiempo que se minimizan las consecuencias negativas.

### Notas para los profesionales

Bajo circunstancias rápidamente cambiantes por todo el mundo, con una presión creciente sobre el desempeño de las funciones públicas y la innovación en la Administración, la gestión de personal anticuada ha de transformarse de modo significativo, con el fin de atraer y retener a los mejores en la Administración, y también para ganar la pugna por el talento. Así, los gerentes de RH deberían iniciar el tan necesario cambio de largo alcance en la gestión del talento, en el sentido de cómo se provee, atrae, selecciona, forma, desarrolla, retiene, promociona, y traslada a los empleados en la organización. Con el fin de hacer de la Administración el empleador modelo y el más solicitado, los gerentes de RH necesitan dar un giro copernicano a la hora de encontrar nuevos modos de gestión de los recursos humanos.

### Palabras clave

Atraer, retener, talento, reforma del funcionariado, gestión del talento, GRH.

---

<sup>1</sup> Traducción del artículo publicado en inglés con el título «How to attract and retain the best in government?». Esta es la versión corregida del discurso de apertura que el autor dio en el el congreso de IASIA, en Varsovia, Polonia.

<sup>2</sup> Pan Suk Kim es Director del Instituto de Estudios y Desarrollo Regional, y catedrático de Administración Pública en la Facultad de Empresa y Administración de la Universidad Yonsei, en Corea.

## I. Introducción

En la pugna por el talento, es un asunto muy complicado pero muy apremiante para la Administración y las empresas cómo atraer y retener al mejor candidato para el puesto (Hacker, 2001; Michaels et al., 2001; Tulgan, 2002; Berger y Berger, 2003; Losey et al., 2005; Cheese et al., 2007; Boudreau y Ramstad, 2007; Cappelli, 2008; Lawler, 2008). La busca del talento en el mercado laboral se ha vuelto más competitiva que nunca, hasta el punto de que no es fácil atraer a la persona adecuada para el puesto adecuado, en el momento adecuado. Es importante ganar y mantener una ventaja competitiva, encontrando, contratando, y reteniendo el talento adecuado, con las estructuras, redes, procesos, y prácticas más adecuadas en el lugar de trabajo.

Al examinar cómo atraer y retener a los mejores, antes que nada es necesario pensar acerca de: «¿Por qué las Administraciones, generalmente, se enfrentan a serios retos a la hora de contratar?» Por lo general, los sistemas de contratación de las Administraciones son, en cierto modo, pasivos y pierden mucho tiempo con muchos trámites innecesarios (Nelson, 2004). Hay que eliminar los trámites innecesarios y el exceso de burocracia. También hay, por lo general, falta de atractivo para la generación más joven. Por lo tanto, a los funcionarios públicos y posibles candidatos se les deben hacer ofertas más atractivas, ofrecer mejores compensaciones, más prestaciones sociales, y mejores programas de desarrollo profesional (Ban y Riccucci, 2002; Kim, 2003; Klingner y Nalbandian, 2003; Berman et al., 2006). Las personas con talento y ambiciosas sólo se quedarán con sus actuales empleadores si se les ofrece una progresión positiva, motivación y cuidado (Davis et al., 2007). Sin estas cosas, habrá pérdida de prestigio, que hará difícil atraer a la los jóvenes y a los profesionales competentes.

La Administración a menudo corre el riesgo de la fuga de talentos, especialmente en las economías de transición y en desarrollo. Los recortes de personal en la Administración que estén mal planificados, el envejecimiento de las plantillas y la competencia del sector privado contribuyen a la fuga de talentos de la Administración. Con frecuencia se puede ver en los periódicos que se pierden trabajadores públicos que se van a la empresa privada, donde se ofrecen este tipo de compensaciones. Es más, cuando los trabajadores públicos se ven atacados de forma crítica por los medios de comunicación, por diversas razones, los potenciales candidatos al sector público dan la espalda al sector público, en favor del privado. Otras razones son la falta de incentivos financieros, junto con la percepción de escasa moralidad, y falta de fiabilidad y confianza en el sistema. Hay que afrontar estos problemas; en caso contrario, será difícil atraer y retener a los mejores (Riches, 2006). En todas partes, los ejecutivos reconocen que encontrar, retener, y cultivar el talento se encuentra entre sus más duros retos profesionales (Cappelli, 2008). El actual ambiente de trabajo se caracteriza por el cambio constante y la mejora continua, acerca de cómo mejorar la competitividad global y el desempeño de las funciones de la Administración. ¿Cómo se puede mejorar la competitividad y la productividad de la Administración? Muchas cuestiones relacionadas con ésta continúan dando como resultado el éxito en la innovación en la Administración. En consecuencia, la innovación en la Administración, o la reforma del Sector Público

han sido un problema interno de primer orden en el pasado, pero ahora la innovación se ha convertido en un problema clave global, en el mundo entero (Kettl, 2000; Nolan, 2001; Light, 2006).

En lo que se refiere a la globalización y la internacionalización, las Administraciones compiten unas con otras para contar con mejores innovaciones y una mejor reforma de la gobernanza; de modo que son constantes los cambios y las reformas. Hay también una presión creciente, junto con recortes de gastos y agobios financieros. Luego, hay todo tipo de *reingenierías* por todo el mundo, además de duras medidas para el desempeño de las funciones públicas en un mundo guiado por objetivos (Hood, 2006). Aunque hay variaciones de un país a otro, la Administración generalmente no tiene otra elección que reformarse para conseguir ulteriores desarrollos (Kickert, 1997; Lane, 1997; Light, 1997; Kettl, 2000; Nolan, 2001; Light, 2006; Cheung, 2006). Bajo semejante circunstancia, bajo la creciente presión de la innovación y el desarrollo de la capacidad, hay que reemplazar al personal administrativo anticuado, para atraer y retener a los mejores en la Administración.

Este artículo primero tratará brevemente los problemas prácticos y técnicos sobre cómo atraer y retener a los mejores. Esto seguirá de una elaboración de las tendencias actuales en la gestión pública y en la gestión de recursos humanos (GRH). También examinará la experiencia coreana con la GRH, que ha pasado por muchos cambios en los últimos tiempos. Finalmente, discutirá las repercusiones teóricas y políticas.

## II. Atraer y retener a los mejores en la Administración

Para atraer y retener a los mejores, la Administración debería esforzarse para convertirse en el empleador modelo y el más solicitado. Si la Administración se queda muy retrasada respecto al mercado, no será capaz de resultar atractiva. Convertirse en el empleador modelo y el más solicitado no consiste tan solo en sólidas prácticas de contratación; aunque está claro que estos asuntos son vitales. Para ser el modelo y el más solicitado ha de haber un enfoque holístico o un planteamiento sistemático, no tan solo concentrarse en los aspectos técnicos. La Administración y las agencias han de tener una visión general, en vez de quedarse en factores técnicos. ¿Cómo pueden entonces contratar al candidato adecuado? La Administración en general, o los directores de RH en particular, deberían pensar en la cuestión de cómo se los nombra oficialmente; cómo se los dirige; y cómo se los motiva. Si una agencia quiere de verdad usar a su gente para ganar en competitividad, entonces hay que informar a los mandos superiores acerca de las cuestiones de gestión del talento dentro de la organización. No sólo eso, sino que, al menos algunos de los mandos superiores o altos ejecutivos, deberían tener algunos conocimientos técnicos sobre RH; algo que a menudo es algo que rara vez se da (Lawler, 2008).

De un modo u otro, la Administración compete con las empresas al contratar y retener los mejores recursos humanos; y la competencia por el talento es dura. Hay muchos factores importantes que tienen un papel en la decisión de entrar en la Administración: mayor movilidad, mayor atractivo de las grandes empresas,

mayor tentación por parte de las alternativas de la pequeña y mediana empresa en el mercado, la elección de un estilo de vida, la decisión de los cónyuges, la caída de la confianza pública en la administración, las limitadas oportunidades de desarrollo profesional en la Administración, y el impacto del estrés (Riches, 2006). Todos estos son tan solo algunos de los factores que tienen un papel en la búsqueda de trabajo, que hacen que los departamentos de RH de la administración deban preparar nuevas estrategias para dar cabida a este tipo de factores que suponen un reto.

Desde el punto de vista técnico y práctico, la mayoría de los pasos en el proceso de contratación son relativamente recurrentes en todo el mundo: planificación y aprobación de la plantilla; anuncio del puesto; selección de las estrategias de contratación y examen; selección y entrevista; comprobaciones (referencias y otras); negociación y contratación; y consideraciones tras la selección (Berman et al., 2006: 64). Sin embargo, en el proceso de contratación, una de las cuestiones clave es: «¿Qué tipo de personas andamos de verdad buscando?» ¿Busca la Administración alguien con CCH (Conocimientos, Capacidades y Habilidades) generales? ¿Cuáles creen que son sus puntos fuertes y sus debilidades? ¿Son personas técnicamente competentes la únicas que se necesitan? Debería haber algo más. Además de contratar personas competentes con CCH, estas personas deberían tener también respeto por los asuntos públicos, y estar empapadas del espíritu de la Administración Pública. Deberían tener tales valores públicos; en caso contrario, el solo hecho de tener CCH no garantiza el éxito en la función pública. Más allá de los CCH, se deben tener en cuenta los patrones de comportamiento de estos candidatos. Hay que tener en cuenta todos estos elementos en el proceso de búsqueda y selección.

Entre los expertos y participantes en varios congresos internacionales (esto es, IIAS, IASIA, EGPA, y muchos otros), se llamó la atención sobre el hecho de que varios gobiernos, especialmente en países en desarrollo y economías de transición, están preparando una nueva elite para liderar sus países. Esta es una excelente estrategia común; necesitamos a la elite. Sin embargo, necesitamos algo más que un grupo de elite. Necesitamos una elite con un comportamiento ético y corazones que no sean de piedra, que respeten los valores públicos y estén imbuidos del espíritu de la administración pública y estabilidad emocional. En caso contrario, sería en cierto modo problemático tener una elite nacional autoritaria o dogmática, en la recién emergente era de la gobernanza en todo el mundo.

También ha de haber un equilibrio entre las necesidades organizativas y las cualificaciones individuales en el proceso de búsqueda y selección: la preparación adecuada para el puesto. En otras palabras, la idea de asegurar que el candidato y el puesto encajen bien es un elemento clave en todo el proceso de contratación. En consonancia con esto, lo primero que debe preguntarse es exactamente que está buscando cada organismo; cuáles son los requisitos para el puesto. A continuación, hay que buscar la cualificación para el puesto en concreto (Davis et al., 2007). Así mismo, ha de haber un equilibrio entre el sistema de remuneración de un puesto y la motivación individual. Así que es necesario encajar a la persona adecuada con el puesto adecuado, en el momento adecuado; la llamada política de las 3A. Es más, en el proceso de hacer compatibles las dimensiones individual y organizativa, es deseable el encaje cultural, más allá de la competencia técnica.

¿Cómo buscar a los mejores? El método tradicional se parecía a usar redes de pesca; tenemos una cierta estructura que implica el tipo de cualificación que se necesita, y la echamos, como si fuera una red de pescar, a ver qué cogemos. Sin embargo, las redes de pesca no suelen coger peces grandes; conseguimos lo que se espera: quizá peces pequeños y medianos. Si se buscan peces grandes, entonces se necesitan los aparejos de pesca adecuados, y tenemos que salir navegando al océano profundo y perseguirlos. Ni siquiera esto, por sí solo, es suficiente. Hay que extender la búsqueda, usando todos los métodos estratégicos disponibles; usar un buscador profesional o contratar empresas de selección de personal; los llamados *headhunters*. Buquen al mejor; pero no sólo en la región o el país, sino por todo el mundo. Encuentren a la persona más idónea para el puesto, independientemente de su origen o sus antecedentes. Un buen líder contrata a un candidato mejor que él mismo; mientras que un mal líder prefiere a alguien que no sea tan bueno como él.

Para atraer a los mejores, se necesitan las mejores estrategias activas de búsqueda. La pasividad no conseguirá los resultados que se requieren. Hay una serie de estrategias de reclutamiento que son populares: anuncios en tablones, en periódicos. ¿Son efectivas? Lo eran en el pasado, pero ya no. Hoy en día se necesita buscar en la red, en el mismo centro de trabajo, programas activos de remisión o estancias, becarios, o agencias de empleo. Los «*headhunters*» son una opción seria si la Administración quiere coger un pez grande. De acuerdo con la Asociación de Empleadores Directos (2006: 7), que hicieron una encuesta de tendencias de los empleadores de las empresas líderes, en febrero de 2006, se reveló que la red de los empleadores (21%) era simplemente la mejor fuente de nuevos contratos en USA; seguida de cerca por la remisión de empleados (19%). En las cifras detalladas se incluían todos: las redes empresariales (21%), remisión de empleados (19%), tablones de anuncios generales (15%), empresas de búsqueda de personal (10%), búsqueda en la universidad (8%), tablones de nichos de mercado (6%), periódicos (5%), tecnología de redes sociales (5%), bases de datos comerciales de cv (4%), ferias de empleo (3%), y otros. Muestra que más del 50% de todas las nuevas contrataciones se tuvieron su fuente en internet. Ese es el patrón de comportamiento de la generación más joven. Las nuevas tecnologías y el nuevo modo de actuar en la red, como los sitios de redes sociales, están empezando a tener impacto en los esfuerzos de los empleadores para encontrar nuevas fuentes (Asociación de Empleadores Directos, 2006). Un sistema de contratación basado en la red cambia, de un sistema basado en el papel, a otro, virtual y sin papel (Schweyer, 2004). Este es el tipo de tendencia que afrontamos. Si pasamos por alto las tendencias y las preferencias de esta generación, será difícil atraer a nuevos demandantes de empleo jóvenes y dinámicos.

Además, cada país debería tener en cuenta la innovación en los métodos de selección para hacer frente a los nuevos retos en la pugna por el talento (Hacker, 2001; Michaels et al., 2001; Tulgan, 2002; Larkan, 2006). Por ejemplo, el Gobierno coreano ahora depende menos de los tests tradicionales con lápiz y papel, al tiempo que da más peso a los tests de aptitud, entrevistas, y centros de asesoramiento. Se usan comúnmente varios métodos de selección, para evaluar las cualificaciones del solicitante: revisión de los datos biográficos, referencias, tests de aptitud, test

de personalidad, tests de habilidad, exámenes del desempeño de funciones, entrevistas, centros de asesoramiento, y nombramientos a prueba (Klingner y Nalbandian, 2003; Ryan y Tippins, 2004). Cada uno de estos métodos difiere en valor orientativo, validez, fiabilidad y coste, de modo que una agencia de la Administración debería compararlos antes de adoptar o de cambiar dichos métodos.

Para atraer a los mejores, el hacer la marca de la organización (esto es, el modo de determinar el nombre de una agencia, la reputación y la imagen como organización de prestigio) puede ser una estrategia útil a usar en la Administración. En el sector privado, por ejemplo, la marca corporativa es uno de los activos estratégicos más importantes en la cartera de la empresa, y las empresas que gestionan sus marcas corporativas con eficiencia toman ventaja en el muy competitivo mercado mundial (Hatch y Schultz, 2008). La imagen de la Administración en las economías de transición, por ejemplo no es aún brillante; de modo que estos países necesitan mejorar su identidad de marca. En consecuencia, las agencias gubernamentales tienen que mejorar su potencia de marca tomando la iniciativa de marca, y tienen que utilizar el poder de la marca, igual que hacen las marcas comerciales más importantes. En otras palabras, nuestras Administraciones han de tener alto poder de marca; todas las agencias deberían tener una buena imagen de marca. Sin el prestigio de una buena imagen de marca, será difícil atraer a las personas adecuadas. Quizá nuevas medidas, con una nueva marca, serían necesarias para la promoción del nuevo estilo.

El poder de marca de la Administración se puede mejorar de una serie de formas. Hay una serie de herramientas y modelos analíticos para mejorar la efectividad de cualquier esfuerzo que haga una organización por su marca: (1) evaluar las brechas entre la visión, el modo de entender y la imagen; (2) construir la identidad de la organización en torno a la marca; y (3) llevar a la agencia a través de varios ciclos de elaboración de la marca (Hatch y Schultz, 2008). Si tomamos ejemplos más prácticos, un camino posible sería mejorar el sueldo y las prestaciones. Por supuesto que nos gusta mejorar el sueldo, pero lo que se pague depende de una serie de factores financieros como la capacidad financiera de la empresa para pagar, etc; es difícil para algunos países incrementar la compensación de los empleados públicos de modo substancial, a corto plazo<sup>3</sup>. Sin embargo, la Administración podría encontrar un modo de mejorar el conjunto de prestaciones de los empleados públicos. En una nueva sociedad emergente que envejece, la Administración tiene que considerar los planes de jubilación de modo diferente a como o hizo en el pasado. Con la gente viviendo más tiempo, necesitan que los empleados preparen diferentes conjuntos de medidas para la jubilación que, a última hora, hagan más atractiva a la agencia pública. Mejorando el proceso de búsqueda de personal de la agencia, y la organización misma, la Administración puede mejorar su imagen de marca. Hay muchos modos de mejorar la imagen de marca de una agencia. Las

---

<sup>3</sup> La Encuesta de 2007-2008 sobre Satisfacción y Permanencia en el Puesto de Trabajo, ilustra algunas tendencias interesantes al hilo del sexo: las mujeres dan más importancia a los horarios de trabajo adecuados, y a las relaciones con los gerentes y compañeros de trabajo; mientras que los hombres ponen en primer lugar lo atractivo de la compensación económica, considerándolo el factor más importante en la satisfacción laboral. ([http://www.salary.com/docs/resources/JobSatSurvey\\_08.pdf](http://www.salary.com/docs/resources/JobSatSurvey_08.pdf)).

agencias gubernamentales, en especial en las economías en transición y en los países en desarrollo, deberían comprometerse seriamente con una nueva búsqueda de marca de la organización.

También es necesario mejorar las estrategias para retener el mejor talento. Leigh Branham (2005) sostiene que las siete razones ocultas por las que un empleado se va son: (1) el puesto o el centro de trabajo no fueron como esperaba; (2) la falta de consonancia entre el puesto y la persona; (3) demasiado poco tutelaje e información recíproca destinada a mejorar; (4) demasiadas pocas oportunidades para el crecimiento y la progresión; (5) sentirse devaluado y falto de reconocimiento; (6) estrés por exceso de trabajo y la falta de conciliación laboral; y (7) dejar de fiarse o pérdida de confianza de los altos cargos. De modo que estos problemas deberían minimizarse para retener a los buenos empleados. Cuanto más alto se sube, más oportunidades se deberían promover para el desarrollo de los recursos humanos. Se deberían proveer incentivos, monetarios o no, para los que más rinden (Kim, 2003; Berger y Berger, 2008). La gente debería tener trabajos estimulantes, responsabilidad, y al mismo tiempo deberían contar con un sistema de reconocimiento y recompensa, así como oportunidades para el desarrollo del liderazgo.

La mano de obra se vuelve diversa y mayor, en una sociedad que envejece. Las exigencias de la gente y sus preferencias cambian, de modo que la Administración debe preparar nuevos medios para retener el talento que resulte esencial. Muchos ejecutivos ahora piden valoraciones periódicas del desempeño de las funciones por parte de los empleados. Sin embargo, antes de que se pueda valorar el desempeño de las funciones, hay que seleccionar a los mejores, y hay que darles la oportunidad de mejorar; y se deberían facilitar mejores ambientes de trabajo, para lograr un alto rendimiento continuado.

Sin embargo, la gente de RH no puede resolverlo todo. Los RH son sólo un elemento de la organización administrativa y se ven afectados por fuerzas políticas, culturales y económicas. Es más, la GRH está interrelacionada con la misión y la estructura organizativa de cada agencia, por la posición estratégica de ésta en la conexión entre la política y la administración. Hay que enfatizar que los políticos y los altos ejecutivos deberían comprender esta clase de problemas acerca de este tipo de nexos de dimensiones múltiples. Deben darse cuenta de lo importante que es la GRH para mejorar la competitividad de un país. Deben apoyar estas ideas porque los RH se ven afectados por muchas fuerzas políticas y socioeconómicas. Los políticos y los altos ejecutivos deben desechar una percepción errónea, que es el mito de que la GRH es una función sencilla que cualquiera puede desempeñar. Edward Lawler (2008) enfatiza la importancia del modelo de negocio centrado en el capital humano (esto es, centrada en el CH. Según Lawler, una organización centrada en los RH, es la que pone en línea sus características (sistemas de jerarquía, compensación, división y estructura del departamento, sistemas de información, y demás) hacia la creación de relaciones de trabajo, que atraigan a personas con talento, y que les posibiliten trabajar juntos de manera efectiva.

Además, la GRH no puede trabajar aislada. Debe trabajar también junto con la función de gestión organizativa. Los RH por sí solos no pueden marcar tanto la diferencia. Atraer y retener a los mejores es, sobre todo, una cuestión de personal; pero estas cuestiones de personal son tan solo uno de los muchos y diversos ele-

mentos de una gran rueda. En teoría, los elementos esenciales (los recursos humanos, la planificación, el diseño del puesto, la búsqueda y selección, formación, valoración del desempeño de las funciones, compensación, y estructura organizativa) deberían innovarse juntos. En caso contrario, es extremadamente difícil conseguir el máximo efecto en la reforma de la GRH. Los principales elementos de la GRH están todos alineados e interconectados los unos con los otros; así que debemos tener una visión más amplia. Por lo tanto, es importante tener una visión holística para mejorar la GRH porque la función de atraer y retener a los mejores es sólo parte de la gestión pública general y el marco de la GRH.

En conjunto, puede que haya varios modos de atraer y conservar a los mejores y a los más brillantes en la Administración, pero a continuación se reúnen algunas de esas soluciones para atraer y retener a la gente con talento en el servicio público: (1) reconocer o recompensar la creatividad y el desempeño de las funciones de los empleados y equipos en la Administración; (2) facilitarle a la gente que entre y salga de la Administración; (3) desarrollar mejores gerentes; (4) mantener una mano de obra de mucha calidad, afrontando el problema de los empleados con un deficiente desempeño de las funciones públicas; (5) facilitar un ambiente de trabajo que use tecnología de la información y de comunicaciones que esté a la última; (6) ofrecer un programa de condonación de créditos (o de reembolso de los créditos de estudios) para los recién licenciados que cojan puestos en la Administración; (7) ofrecer salarios que sean más competitivos frente a los que paga el sector privado; (8) hacer el proceso de contratación más rápido y simple, y hacer mayor uso de la de los incentivos para la búsqueda, retención y reasignación del personal; (9) modificar las estrategias para atraer a nuevos talentos, incluyendo los niveles medios y altos; (10) tener más oportunidades de formación y para el desarrollo profesional; (11) dar prioridad a la retención, incluyendo el dar pasos para mejorar la satisfacción de los empleados, y usar estratégicamente la flexibilidad de la mano de obra para ayudar a retener a los que tienen talento y experiencia; (12) mejorar y clarificar el proceso político de nombramientos; y (13) desarrollar e implantar planes de mano de obra que identifiquen y afronten las futuras necesidades de personas con talento (la Asociación para la Función Pública, 2007, 2008; el Consejo para la Excelencia en la Administración, 2008)<sup>4</sup>.

### **III. Tendencias globales en la gestión de recursos humanos**

Hoy en día, el término «personal» está desapareciendo tanto en el sector privado como en el público, por todo el mundo. «Personal» evoca un departamento preocupado por problemas operativos estrechamente definidos por la contratación, despido y pago. En lugar de esto, ahora usamos el término Gestión de Recursos

---

<sup>4</sup> Para información más detallada, visitar el sitio en la red del Consejo para la Excelencia en la Administración, en <http://www.excelgov.org/index.php?keyword=a432949724f861>, y el sitio en la red de la asociación para el Servicio Público <http://www.ourpublicservice.org/OPS/publications/searchresults.php>.

Humanos (GRH), o Gestión de Capital Humano (GCH), porque la gestión de la mano de obra, o la gestión de personas requiere más que el llevar el historial del personal, y el procesar la operativa, si queremos maximizar nuestra inversión en personas. En el pasado, no se utilizaba completamente la función del desarrollo de los recursos humanos (DRH). Del mismo modo, la función de la GRH no estaba completamente alineada con la estrategia de desarrollo de la agencia y la visión a largo plazo para ulteriores desarrollos. En ese sentido, el departamento de RH también necesita de reorganización y de un nuevo impulso. Se debería reestructurar la agencia central para los recursos humanos de la Administración en sentido amplio, así como poner un departamento de RH en cada agencia, para afrontar los nuevos retos en RH. Así, los organismos públicos necesitan transformar su función de recursos humanos (RH) en un recurso estratégico, y competir por el talento usando los RH como una ciencia decisoria; y los líderes, dentro y fuera de los RH, deben ser conscientes de los ejes centrales de su talento competitivo (Boudreau y Ramstad, 2007).

Los países en desarrollo o las economías de transición harían bien en, primero, montar un funcionariado que sea efectivo, antes de embarcarse en reformas más avanzadas. Hay posibilidades de revitalizar la GRH promoviendo de modo selectivo los rasgos que promuevan las buenas prácticas por todo el mundo. A medida que la innovación se convierte en una estrategia central para promover la competitividad global, la reforma de la función pública está ahora claramente identificada como una de las trayectorias comunes de la reforma del Sector público por todo el mundo. Bajo las presiones de la modernización, está claro que la Administración necesita una meritocracia en la que se elija y salgan adelante a los que tienen talento, sobre las bases de sus probados logros y talento. En consecuencia, incluso los países socialistas, que han puesto el énfasis decididamente en los principios de la ideología socialista, están hoy en día introduciendo el sistema de funcionariado basado en el mérito. Por ejemplo, la República Popular de China promulgó la ley de los funcionarios públicos en el 2005<sup>5</sup> y la República Socialista de Vietnam está actualmente en proceso de hacer el borrador de la ley del funcionariado, contando con la ayuda técnica internacional<sup>6</sup>. Este tipo de nuevos desarrollos podría, en el futuro, afectar substancialmente a los otros países socialistas que quedan. Por eso, es justo decir que anteriormente la función pública tenía un sistema cerrado, que ahora se está transformando en un sistema más abierto, en muchos países en desarrollo y en economías de transición (Losey et al., 2005).

Las nuevas tendencias en la GRH se están extendiendo ampliamente por el mundo (Losey et al., 2005; Hamel y Breen, 2007). La tradicional administración de personal era rígida y ahora se está haciendo más flexible. Las nuevas disposiciones institucionales muestran la conversión gradual desde una GRH centralizada, a un espíritu descentralizado con una GRH estratégica. La progresión profesional basada en la antigüedad está cambiando para poner más énfasis en el desempeño de las

---

<sup>5</sup> Para más detalles, por favor, visitar el siguiente sitio en la red en <http://www.china.org.cn/english/government/207298.htm>.

<sup>6</sup> Varios socios internacionales para el desarrollo, como es UNDP (Vietnam), y el Banco para el Desarrollo en Asia (ADB) suministran alguna ayuda técnica a las autoridades vietnamitas.

funciones públicas y en la competencia. La política salarial también está cambiando, de estar basada en la cualificación, a basarse en criterios fundados en el puesto, con un claro elemento con base en el desempeño de las funciones públicas. Había una menor función de desarrollo en la gestión tradicional del personal público; la GRH ahora respeta mucho la función de desarrollo del personal, de modo que es preferencial. El tradicional sistema de empleo se basa, en teoría, en un único sistema; basado simplemente en la capacidad técnica o tecnológica, pero eso no es suficiente. Los nuevos sistemas de GRH necesitan contratar, cuidar, y promocionar a la gente de talento a los puestos adecuados. Formar a los recursos humanos debería considerarse un activo, una inversión, no un gasto. Ha cambiado dónde se ponía el énfasis, desde el proceso y las reglas, a concentrarse más en el desempeño de las funciones y los resultados. La protección justificaba que uno conservase el puesto en el pasado, pero ahora el desempeño de las funciones es lo que justifica que el puesto se conserve. Han quedado atrás los viejos tiempos basados en el puesto de trabajo de por vida.

El *Informe Mundial sobre el Sector Público*, 2005, de las Naciones Unidas (2005: 70) suministra rasgos útiles de la GRH en los países en desarrollo o en las economías de transición (Kim y Hong, 2006). Para que se mantenga el alto rendimiento en el desempeño de las funciones en la Administración, primero es necesario que la Administración tenga un marco efectivo de GRH. Una buena infraestructura (estructura organizativa, recursos, marco legal, y capacidad organizativa) es esencial para el desarrollo del sistema y el cambio de costumbres. A partir de esto, se pueden reforzar varias funciones de gestión: gestión adquisitiva que incluya el nombramiento basado en el mérito; gestión del desarrollo que promueva el DRH basado en la competencia y la gestión de la diversidad; gestión de la evaluación compuesta de la valoración basada en la competencia y en la gestión del desempeño de las funciones públicas; gestión de la retención, practicando una estrategia de redimensionar, y la efectiva gestión laboral; y, después, gestión de la remuneración, dando equidad y motivación. Todas estas estrategias deben alinearse unas con otras. Es más, la administración debería promover los valores de neutralidad, imparcialidad, profesionalismo, e interés. Para hacer que esto ocurra, se necesita un liderazgo democrático (Fulmer y Bleak, 2007). El Ejecutivo ha de promover estas ideas; el llamado «líder para la transformación». Para que una organización crezca y se desarrolle, las personas en esa organización también deben aprender y desarrollarse. No es algo aislado, sino en continuo; que dura toda una vida. Del mismo modo que se busca el alto rendimiento en el desempeño de las funciones públicas, pero no como un hecho aislado. El resultado del aprendizaje continuo supone la cada vez mayor oportunidad de un alto rendimiento sostenible en el desempeño de las funciones públicas.

En general, el Sector Público es diferente del privado y del sin ánimo de lucro, aunque tales límites se van haciendo más difusos. El Sector Público se basa primariamente en la ley y la política, y se preocupa más del incentivo político y de la equidad social. Históricamente, los valores clave, como la selección según el mérito, la selección mediante competencia neutral, y la consideración complementaria por medio de la representación, se han enfatizado en muchos países. Sin embargo, preocupaciones recientes están haciendo que se traslade el interés

hacia valores de gestión, como la eficiencia y el coste-efectividad de los sistemas de GRH; la GRH estratégica, en apoyo de la misión de la organización; y la competencia y la competitividad global de los recursos humanos en la Administración (Ban y Riccucci, 2002; Losey et al., 2005; Hamel y Breen, 2007). Las diferencias entre las capacidades clave en RH, en la GRH tradicional y estratégica, son también dignas de resaltarse.

La GRH está cambiando, de centrarse en la operativa, a un estilo más estratégico (Dosey et al., 2005; Boxall et al., 2008). Algunos departamentos de RH están transformando sus papeles en cuanto a los RH, de estar basados en las normas, a un enfoque más consultivo. En el pasado era corriente formar personal generalista en muchos países asiáticos, porque un empleado trabajaba en un departamento durante un par de años, y después rotaba a otro departamento u otra parte de la organización. Así, en el este de Asia, como Corea o Japón, se formaban generalistas. Los países occidentales, generalmente formaban especialistas. Era lo uno, o lo otro. Ahora hay una tendencia hacia el «generalista especializado» en el este de Asia. Un generalista especializado es una persona con la pericia profesional basada en CCH sobre el terreno, pero que también tiene una perspectiva amplia de la organización. Es más, hay una creciente demanda en Asia de cambio, desde un sistema basado en la carrera profesional, a otro basado en el puesto, aunque no sería factible ver una transformación tan dramática en Asia en el futuro próximo.

Según cambia el paradigma en la Administración, los elementos principales de la GRH cambian a lo largo de los años. Por ejemplo, la importancia de las capacidades comunicativas no puede pasarse por alto. No es suficiente para un empleado de la Administración ser sólo bueno redactando políticas públicas y procedimientos, o ser buen comunicador de hechos. Tomemos el ejemplo de Seúl. Seúl tiene una población de unos diez millones. El Gobierno de la ciudad de Seúl tiene alrededor de 50.000 empleados públicos. Cuando el autor preguntó qué tipo de Director General le gustaría tener al entonces alcalde de Seúl, contestó, después de deliberar un tiempo: «Me gustaría tener un Director General que tenga fuertes dotes persuasivas de comunicación, porque con aproximadamente diez millones de personas viviendo en una gran ciudad como Seúl, todos los días hay conflictos críticos, accidentes graves, ocurren todo tipo de problemas»<sup>7</sup>. Para promover el cambio, los gestores públicos deberían ser capaces de persuadir a las autoridades, a sus homólogos, a los afectados, a los ciudadanos, e incluso a los disidentes. También es importante la internacionalización en la aldea global; interesarse por los asuntos del mundo; cómo afectan al país; y qué se puede aprender de la experiencia de otros.

#### **IV. El caso de la experiencia coreana sobre la GRH**

Al discutir la experiencia coreana no se pretende decir que Corea lo esté haciendo excepcionalmente bien. Es simplemente el caso con el que está más familiarizado el

---

<sup>7</sup> El autor tuvo una entrevista con el entonces alcalde del Gobierno Metropolitano de Seúl, Goh Kun, en 2001.

autor. La función pública en Corea tenía muchos problemas en el pasado. Había falta de pericia, falta de responsabilidad pública, y en el pasado el sistema era muy rígido. Estos días hay una firme decisión de reconstruir una función pública más competente, con más pericia, entusiasmo, más abierta, justa, autónoma y responsable. Estos son una decisión y un compromiso serios; no tan solo hablar por hablar. Este es un gran cambio en el sistema del funcionariado de Corea; una toma de conciencia de la necesidad de hacerse cargo de estos valores. Las medidas de reforma del funcionariado requieren pasar, de un sistema de gestión centralizado, a otro más descentralizado, con más autonomía y capacidad de elección (Kim, 2000, 2001). Debería haber más métodos abiertos de búsqueda, y mano de obra muy cualificada. Debería haber una gestión del desempeño de las funciones públicas basada en un criterio de desempeño de las funciones realista, no sólo en la antigüedad. La Administración también tendrá que cambiar sus modos por otros, propios de una organización más democrática. Se necesita pericia técnica, pero al mismo tiempo un cambio hacia la movilización de un Gobierno verdaderamente democrático. La gobernanza democrática es imperativa para promover la democracia liberal, el desarrollo sostenible y la paz dentro del país.

En cuanto a la búsqueda de personal, Corea ha tenido durante mucho tiempo un sistema de exámenes de ingreso escritos para entrar en la función pública; enraizado en las viejas dinastías. En los últimos años, esto ha cambiado substancialmente; se ha reducido el número de las asignaturas en los exámenes, especialmente en las etapas iniciales. En lugar de estos exámenes se adoptó un nuevo estilo de EAFP (Exámenes de Aptitud para la Función Pública). En la segunda etapa de los exámenes, los exámenes en los que hay que escribir un ensayo también se han mejorado de modo más analítico. Finalmente, la entrevista, que tenía poca importancia en el pasado, se ha convertido en una parte significativa del proceso de contratación. Ahora, las entrevistas son un procedimiento intensivo, incluyendo entrevistas «a ciegas» para eliminar prejuicios potenciales. Los entrevistadores no conocen los orígenes sociales (incluyendo el nivel educativo, origen regional, etc) del candidato al puesto, así que no pueden verse influidos por el título de una universidad de nivel alto, medio o bajo. Ahora, en Corea, se utilizan varios tipos de métodos nuevos de búsqueda de personal (Kim, 2000, 2001).

En cuanto a promocionar en la función pública coreana, se han cambiado los criterios clave: de los años de servicio, al desempeño de las funciones públicas. en el pasado, la antigüedad importaba. Es común en las sociedades del este de Asia, especialmente en las sociedades confucianas. Sin embargo, este tipo de tradición está en sustancial declive. La juventud no es una barrera para la promoción. La promoción se basa, cada vez más, en la valoración del desempeño de las funciones públicas, en vez de en la antigüedad. También ha habido una revitalización de la formación. Como se mencionó anteriormente, aparte de seleccionar a los mejores, también deberían estar bien formados y evaluados de manera justa. Para que sea así, la Administración coreana cambió sus currículos de formación y metodologías de enseñanza. En los últimos años se ha utilizado un sistema de cheques, junto con la apertura a los mercados proveedores de formación, junto con un sistema de externalización de la formación. Se introdujeron nuevos métodos de formación, incluyendo el aprender de la propia experiencia (*action learning*), y mecanismos participativos y experimentales.

Hay un desarrollo adicional en los recursos humanos, al inyectarles nuevos conceptos, procedentes de las teorías de gestión; así como promoviendo la gestión del cambio y el liderazgo ético y de colaboración. Éstas no han sido partes de los programas de formación que hayan gustado mucho anteriormente. Hubo que inventar nuevos programas de liderazgo, y programas de gestión del cambio. La formación y el desarrollo se convirtieron en dos de las herramientas para promover el Programa Presidencial; que es promover la reforma del Sector Público. El Presidente se tomó especial interés en los programas de formación y desarrollo, visitando varias veces las instituciones oficiales de formación. Esto no es frecuente entre Presidentes y Primeros Ministros. Este tipo de apoyo político es muy importante; facilita los cambios necesarios en los programas de formación y desarrollo. La formación no debe darse porque sí; debería suministrar a los empleados conocimientos significativos y las nuevas ideas de reforma que necesitan. La formación y el desarrollo se convirtieron en una herramienta de primer orden para la innovación de la Administración en Corea.

El puesto de Director General se abrió tanto a los empleados de la Administración, como a candidatos de fuera. En el pasado, una vez que un empleado estaba en la función pública, tenía casi asegurada la continuidad, y el ascenso sin competencia importante de gente de fuera o expertos externos. Esto ya no es así en Corea. Para el puesto de Director General, o niveles más altos, el veinte por ciento de estos puestos se designa en concurso público (Kim, 2000). Esto significa que los candidatos a Director General y puestos similares, deben desarrollar sus conocimientos y capacidades, o en caso contrario no hay garantía de que tengan éxito. Cuando había una vacante en los niveles inferiores de una agencia, competían por ella los que estaban dentro de la misma agencia. Hoy en día, en Corea, cualquier vacante esta abierta a todos los departamentos de la Administración; no sólo de dentro de esa agencia. Esto permite a todos los empleados de la Administración competir por estos puestos de menor nivel; a través del sistema de oferta del puesto. Esto lo hace un sistema abierto y muy competitivo.

La introducción de una Función Pública Senior (FPS) es otro desarrollo interesante (Kim, 2007). Estuvo implantado plenamente el 1 de julio de 2006. No fue un desarrollo rápido, ya que la idea original se presentó a finales de la década de 1990. En ese momento, este problema no estaba en la lista del entonces Comité de Reforma Administrativa, durante la Administración de Kim Daejung (1998-2003). Este asunto se discutió mucho entonces, y hubo mucha resistencia, así que no se pudo implantar. Sin embargo, el grano de mostaza plantado en este campo creció con los años, y finalmente se revisó la Ley de la Función Pública, en diciembre de 2005. Este no es, desde luego, un camino ensayado antes; de modo que conlleva un grado de ansiedad e incertidumbre para muchos empleados públicos en el momento presente. No obstante, afectará en gran medida a la función pública coreana, dentro de un tiempo.

En total, hay más de 1.500 puestos del nivel de Director General, o superior, por los que hay que competir. Para el FPS se ha abolido el sistema de grados; así que con el nuevo sistema, no hay grados; todo el mundo tiene un estatus similar, pero responsabilidades diferentes. Además, se introdujo un sistema mejor de gestión del desempeño de las funciones públicas, junto con una dura evaluación de la aptitud, a través de los centros de evaluación, la formación y el desarrollo, mejor compensación, junto

con la introducción de un sistema de remuneración conforme al desempeño de las funciones públicas (FPS), y muchas otras iniciativas (Kim, 2003). Los puestos superiores, como Director General, desde luego afrontan ahora en Corea nuevos desafíos.

Otra innovación en el sistema coreano, es la introducción de acuerdos de desempeño de las funciones públicas. Se probaron los tipos tradicionales de evaluación del desempeño de las funciones públicas. También se probaron, para Director General y niveles superiores, los esquemas de GPO (Gestión por Objetivos). Al igual que el Presupuesto de Base Cero (PBC), la GPO suena idealista, pero requería mucho papeleo en la práctica. El resultado de estos experimentos fue la decisión de usar el acuerdo de desempeño de las funciones públicas a modo de nuevo método alternativo, para evaluar a los funcionarios públicos de alto nivel en 2004. Se redacta un contrato, entre el candidato y su superior, declarando las expectativas, punto de vista, y parámetros del puesto que considera la organización.

Se debe gestionar de forma efectiva la meritocracia, a todos los niveles de la Administración; pero la mayoría de los países tiene un cierto número de designados políticamente en la Administración, dependiendo del sistema político de cada país. En consonancia con esto, la importancia del proceso de asignación política es otra faceta del atraer y retener a los mejores en los puestos ejecutivos superiores, y es una faceta independiente de los procedimientos regulares de provisión de personal. El sistema de designación política en la Administración está infradesarrollado en muchos países, mientras que los designados tienen mucho poder. Con el poder, debería venir un alto grado de responsabilidad; deberían desempeñar bien sus funciones. En el 2003, por primera vez en la historia de Corea, se estableció la Oficina del Ayudante del Presidente para Asuntos de Personal (Kim, 2004). En el pasado, ese tipo de función se dejaba a un pequeño grupo de gente de dentro del Gobierno y amigos íntimos del Presidente. Ahora hay unos veinte empleados que preparan los planes de sucesión, buscan a los mejores candidatos a ser designados por el Presidente. Los candidatos al nombramiento político se pueden identificar y supervisar de modo más efectivo. No hace falta decir que esto no significa un sistema infalible, pero reduce el riesgo, los prejuicios, y establece las directrices del proceso de nombramiento.

Es más, debería haber también un marco razonable de desarrollo del liderazgo para estos cargos de designación política. Si los ejecutivos recién nombrados no tienen experiencia administrativa en sus carreras profesionales, al menos se les debería proveer de algunas directrices, manuales de referencia, u orientación básica. La Oficina del Ayudante del Presidente para Asuntos de Personal publicó una serie de materiales de referencia, en 2004, a través de la cooperación con la Comisión de la Función Pública. Hay tan solo unos pocos ejemplos de la experiencia coreana, y no hay un único modo óptimo de adecuarse a cada situación. Cada país puede que tenga diferentes experiencias a la hora de afrontar sus propias características y ambientes socio-políticos.

## **V. Repercusiones en las políticas públicas y conclusiones**

Los congresos, talleres y seminarios, por todo el mundo, sobre esta materia son lugares adecuados para intercambiar todo tipo de nuevas ideas, prácticas óptimas,

y establecer patrones para nuevas ideas. Es posible averiguar qué funciona para cada uno, y por qué. Incluso están a menudo disponibles varios conjuntos de medidas procedentes de distintas organizaciones internacionales líderes, como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la OCDE, y las asociaciones profesionales (esto es, IIAS, IASIA, EGPA, ASPA, IRSPM, CAPAM, EROPA, NISPAcee, etc) y de publicaciones. Sin embargo, debería hacerse notar que un planteamiento «homogeneo para todos» no suele funcionar en muchos casos. Cuestiones como la reforma de la Administración pueden a veces depender del camino recorrido (David, 2000). Tenemos que pensar sobre la cuestión de si los países en desarrollo deberían adoptar las llamadas «prácticas óptimas» de los países desarrollados. Sentar patrones sobre las práctica óptimas es desde luego útil e informativo para la mayoría de los países; pero Danni Rodrik (2008) sostiene que las «prácticas óptimas» no son realmente útiles para considerar la reforma institucional en las economías en desarrollo. El Gobierno puede aprender mucho observando lo que funciona y lo que no en otros escenarios. Rodrik (2008) afirma que los reformadores del mundo real operan en un ambiente propio de «lo segundo mejor». Merilee Grindle (2004, 2007) desarrolló la idea de «una gobernanza suficientemente buena», para incentivar la toma en consideración de los planes fundamentales de reforma de la gobernanza; con la esperanza de crear objetivos más fiables o factibles. Según ella, «una gobernanza suficientemente buena» hace referencia a las condiciones mínimas de la gobernanza, y recomienda establecer «prioridades o secuencias» basadas en una evaluación de qué acciones de gobernanza producen mayores beneficios e impacto, qué es políticamente factible, y qué es más (o menos) urgente. En los países en desarrollo y economías de transición, no es suficiente tener buenas ideas; y el generar voluntad política de implantar las reformas con una visión clara, a menudo, se convierte en algo esencial para el éxito.

El reto es, por lo tanto, qué es aplicable o factible para cada país, cada agencia, cada Gobierno, y cada situación; y cómo se pueden aplicar las medidas al tiempo que se minimizan las consecuencias negativas todo lo posible. Descubrir qué es relevante para nuestra sociedad en este momento y en el futuro. Un ejemplo lo dio Allen Schick (1998). Advirtió de que los países en desarrollo no deberían seguir el modelo neozelandés. A lo largo de la pasada década, Nueva Zelanda ha introducido reformas de largo alcance en la estructura y operativa de los departamentos administrativos. Por ejemplo, Nueva Zelanda abolió el tradicional marco de remuneración y adoptó un plan de remuneración en la Administración de estilo empresarial flexible. Sin embargo, los países en desarrollo tienen una cultura y una situación diferentes, de modo que no pueden seguir dichas prácticas de la noche a la mañana. En otras palabras, los países en desarrollo son candidatos poco seguros para aplicar el modelo neozelandés. Según Shick (1998), deberían acometerse primero las reformas básica para reforzar el Estado de derecho y preparar el camino para mercados robustos.

Hay varios planteamientos y diferentes etapas en la reforma de la GRH. No es factible aplicar la misma estrategia a todos los países. Las estrategias eficientes en los países desarrollados pueden no ser siempre la mejor opción para los países en desarrollo o las economías de transición. Los países en desarrollo o las economías de transición, por ejemplo, lo primero que deben hacer es establecer un sistema de

función pública sólido (preferiblemente no corrupto). Después, gradualmente, pueden adoptar un sistema más flexible por etapas. Los planteamientos de reforma de la provisión de personal en la Administración variarán de un país a otro. En la gestión de la carrera profesional, antes que nada, son esenciales la estabilidad laboral y la protección ante interferencias políticas. En la segunda etapa, un sistema abierto de provisión de empleo, en términos y condiciones normales, y quizá también, o en su lugar, un sistema de algún modo flexible se puede aplicar gradualmente. Al hacerlo, quizá pueda producirse descentralización. Mientras que es perfecto tener algún tipo de sistema centralizado al principio, en algún momento, se suele optar por cierta descentralización o algún sistema de transferencias.

En el proceso de reforma de la GRH, así como en el cambio de paradigma en la gestión pública general, es esencial el papel del director de RH para ulteriores desarrollos de una función pública. Los directores de RH deberían ser actores múltiples (Academia Nacional de Administración Pública, 1996: 9). En este caso, los actores múltiples son, en primer lugar, expertos en RH; deberían tener pericia técnica. En segundo lugar, han de ser defensores, han de abogar por los valores públicos, la publicidad, y el espíritu de la Administración Pública. Tienen que resolver conflictos y comunicar bien. Tienen que respetar los valores públicos básicos: la justicia, la diversidad, la representación. En tercer lugar, tienen que ser agentes del cambio. En el mundo de la globalización y la información, todo el mundo compite, de un modo u otro. Las nuevas ideas surgen espontáneamente. Así que es necesario ser agentes del cambio, flexibles y entusiastas ante las nuevas situaciones. En cuarto lugar, necesitan ser líderes. Las definiciones de líder difieren, y la literatura sobre liderazgo es abundante. Sin embargo en este caso, cabe considerar al líder un proveedor decisivo de ética, creatividad; proveedor de espíritu público y confianza, proveedor de motivación y dirección. Si falla en dar estas cosas, ¿cómo podrá un líder ganarse el respeto de sus empleados o subordinados? Finalmente, deberían ser socios en sentido empresarial. Deberían involucrarse en el plan estratégico de RH, en el diseño de la organización y el cambio estratégico, como parte del equipo de gestión. Si una agencia de la Administración se convierte en una organización líder en el mundo, entonces hay otros aspectos a tener en cuenta, tales como el papel del que diseña el plan estratégico, y el innovador del sistema. Tomados en conjunto, los actores múltiples deben pensar acerca del mejor modo de desarrollar estrategias de GRH, para hacer más competitivas las organizaciones de la Administración; necesitan las capacidades de un experto para ser agentes del cambio, líderes, y socios empresariales. Todos estos son papeles importantes de los directores de RH.

En suma, la pugna por el talento nos fuerza a responder seriamente (Hacker, 2001; Michaels et al., 2001; Tulgan, 2002; Berger y Berger, 2003; Losey et al., 2005; Cheese et al., 2007; Boudreau y Ramstad, 2007; Cappelli, 2008; Lawler, 2008). El talento es esencial para la competitividad en la nueva economía, de modo que es necesario promover una organización alimentada por el talento. El ciclo de fabricar frente a comprar depende de los ciclos mayores de productos, economía, y mano de obra disponible. Usando la innovación y la ejecución, la gestión del talento debería ser fuente de ventaja competitiva. En ese sentido, Peter Cappelli (2008) recalca los cuatro principios para asegurarse de que cada organización ten-

ga el talento que necesita: (1) equilibrar el desarrollo del talento dentro de la propia organización, con la compra del mismo en el mercado abierto; (2) mejorar la precisión de nuestras previsiones de la necesidad que tendremos de talento; (3) maximizar los rendimientos de nuestras inversiones en talento; y (4) imitar las dinámicas del mercado laboral externo, creando un mercado dentro de nuestra organización, que vincule el talento disponible con los puestos de trabajo.

Así, los gestores de RH deberían: tener el objetivo de encajar el talento con las tareas; buscar mayor movilidad lateral para los empleados, tanto dentro de la Administración, como entre la Administración y el sector privado; y recompensar a los que muestren mejor desempeño de las funciones, y exigir que cambien los peores (Bruehl y Gardner, 2004: 9). Para competir con éxito en la pugna por el talento, necesitamos un nuevo giro copernicano para el desarrollo sostenible en la Administración. Nicolás Copérnico (1473-1543) fue un verdadero hombre del Renacimiento. Podría, razonablemente, decirse de él que era un actor múltiple de su tiempo. Al principio del siglo XVI, formuló la hipótesis de que el sol, y no la tierra, era el centro del universo. Esto, desde luego, tenía el potencial de provocar el asombro. Incentivó a los científicos y eruditos a cuestionarse el mundo como creían que lo conocían, e activó el cambio, mas allá de la revelación de los planetas orbitando alrededor del sol. El talento es esencial para la competitividad en la nueva economía; así, los gestores de recursos humanos necesitan activar el tan necesario cambio de largo alcance en el mundo de la Administración, para encontrar mejores modos de gestionar el talento, para convertir a la Administración en el empleador modelo más solicitado.

## Bibliografía

- Ban, Carolyn y Norma Ricucci. (eds.). 2002. *Public Personnel Management*, 3<sup>rd</sup> ed. New York: Longman.
- Berger, Lance A. y Dorothy R. Berger. 2003. *The Talent Management Handbook: Creating Organizational Excellence by Identifying, Developing, and Promoting Your Best People*. Columbus, OH: McGraw-Hill.
- Berger, Lance A. y Dorothy R. Berger. 2008. *The Compensation Handbook* (5<sup>th</sup> ed.). Columbus, OH: McGraw-Hill.
- Berman, Evan, James Bowman, Jonathan West, y Montgomery Van Wart. 2006. *Human Resource Management in Public Service*, 2<sup>nd</sup> ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Boudreau, John W. y Peter M. Ramstad. 2007. *Beyond HR: The New Science of Human Capital*. Boston: Harvard Business School Press.
- Boxall, Peter, John Purcell, y Patrick Wright. (eds.). 2008. *The Oxford Handbook of Human Resource Management*. New York: Oxford University Press.
- Branham, Leigh. 2005. *The 7 Hidden Reasons Employees Leave: How to Recognize the Subtle Signs and Act Before It's Too Late*. New York: AMACOM
- Bruehl, Jonathan y Nicole Gardner. 2004. *Human Capital 2004*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers.
- Cappelli, Peter. 2008. *Talent on Demand: Managing Talent in an Age of Uncertainty*. Boston: Harvard Business School Press.
- Cheese, Peter, Robert J. Thomas, y Elizabeth Craig. 2007. *The Talent Powered Organization: Strategies for Globalization, Talent Management and High Performance*. Philadelphia, PA: Kogan Page.
- Cheung, Anthony B. L. (ed.). 2006. *Public Service Reform in East Asia: Reform Issues and Challenges in Japan, Korea, Singapore and Hong Kong*. Hong Kong: Chinese University Press.

- [US] Council for Excellence in Government. Attracting and Keeping the Best and the Brightest. Available on the website (<http://www.excelgov.org>). Washington, DC: Council for Excellence in Government.
- Direct Employees Association. 2006. *Recruiting Trends Survey*. Washington, DC: Direct Employees Association. Available at <http://jobcentral.com/DESurvey.pdf>.
- David, P. A. 2000. «Path Dependence, Its Critics and the Quest for Historical Economics.» *Working Paper*, All Souls College, Oxford University. <http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp00011.html>.
- Davis, Tony, Maggie Cutt, Neil Flynn, Peter Mowl, y Simon Orme. 2007. *Talent Assessment*. Burlington, VT: Ashgate Publishing.
- Fulmer, Robert M. y Jared L. Bleak. 2007. *The Leadership Advantage: How the Best Companies Are Developing Their Talent to Pave the Way for Future Success*. New York: AMACOM.
- Grindle, Merilee S. 2004. «Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries,» *Governance* 17 (4): 525-548
- Grindle, Merilee S. 2007. «Good Enough Governance Revisited.» *Development Policy Review*, 25 (5): 533-574.
- Hacker, Carol. 2001. *How to Compete in the War for Talent: A Guide to Hiring the Best*. Washington, DC: DC Press.
- Hamel, Gary y Bill Breen. 2007. *The Future of Management*. Boston: Harvard Business School Press.
- Hatch, Mary Jo y Majken Schultz. 2008. *Taking Brand Initiative: How Companies Can Align Strategy, Culture, and Identity Through Corporate Branding*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hood, Christopher. 2006. Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services. *Public Administration Review* 66 (4): 515-521.
- Kellough, J. Edward y Lloyd G. Nigro. (eds.). 2006. *Civil Service Reform in the States: Personnel Policies And Politics at the Subnational Level*. New York: State University of New York Press.
- Kettl, Donald. 2000. *The Global Public Management Revolution*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Kickert, W. (ed.). 1997. *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Kim, Pan Suk. 2000. «Human Resource Management Reform in the Korean Civil Service.» *Administrative Theory and Praxis* 22(2): 326-344.
- Kim, Pan Suk. 2003. «Strengthening the Pay-Performance Link in government: A Case Study of Korea,» *Public Personnel Management* 31 (4): 447-463.
- Kim, Pan Suk. 2004. Presidential Personnel Innovation for Presidential Appointees in Korea: Toward an Institutional Presidency,» *Public Administration and Development* 24 (3): 235-246.
- Kim, Pan Suk. 2007. «Transforming Higher-Level Civil Service in a New Age: A Case Study of a New Senior Civil Service in Korea,» *Public Personnel Management* 36(2): 127-142.
- Kim, Pan Suk y Kil Pyo Hong. 2006. «Searching for Effective HRM Reform Strategy in the Public Sector: Critical Review of WPSR 2005 and Suggestions,» *Public Personnel Management*, in press.
- Klingner, Donald y John Nalbandian. 2003. *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*, 5<sup>th</sup> ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Lane, Jan-Erik. (ed.). 1997. *Public Sector Reform*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Larkan, Kerry. 2006. *The Talent War: How to Find and Retain the Best People for Your Company*. Singapore: Marshall Cavendish Business
- Lawler, Edward E. 2008. *Talent: Making People Your Competitive Advantage*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Light, Paul. 1997. *The Tides of Reform: Making Government Work, 1945-1995*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Light, Paul. 2006. «The Tides of Reform Visited: Patterns in Making Government Work, 1945-2002.» *Public Administration Review*, 66(1): 6-19.
- Losey, Mike, Dave Ulrich, y Sue Meisinger. (eds.). 2005. *The Future of Human Resource Management: 64 Thought Leaders Explore the Critical HR Issues of Today and Tomorrow*. San Francisco: Wiley.

- Michaels, Ed, Helen Handfield-Jones y Beth Axelrod. 2001. *The War for Talent*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- National Academy of Public Administration (NAPA). 1996. *A Competency Model for Human Resources Professionals*. Washington, DC: National Academy of Public Administration.
- Nelson, S. 2004. «The State of the Federal Civil Service Today.» *Review of Public Personnel Administration*, 24(3): 202-215.
- Nolan, Brendan. (ed.). 2001. *Public Sector Reform: An International Perspective*. London: Palgrave.
- [US] Partnership for Public Service. 2007. *Making the Difference: A Blueprint for Matching University Students with Federal Opportunities*. Washington, DC: Partnership for Public Service.
- [US] Partnership for Public Service. 2008. «Brain Drain 2008,» *Issue Brief on May 6*. Washington, DC: Partnership for Public Service.
- Riches, Anne. 2006. «How Do You Attract and Retain the Best People?» *The CEO Refresher*. Available at <http://www.refresh.com/!attractandretain.html>.
- Rodrik, Danni. 2008. Second-Best Institutions,» *NBER Working Papers* No. 14050 (June). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Ryan, A.M., y N.T. Tippins. 2004. «Attracting and Selecting: What Psychological Research Tells Us,» *Human Resource Management* 43 (4): 305—318.
- Schick, Allen. 1998. «Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms.» *World Bank Research Observer* 13(1):123-131.
- Schweyer, Allan. 2004. *Talent Management Systems: Best Practices in Technology Solutions for Recruitment, Retention and Workforce Planning*. San Francisco: Wiley.
- Tulgan, Bruce. 2002. *Winning the Talent Wars: How to Build a Lean, Flexible, High-Performance Workplace*. New York: W. W. Norton & Company.
- United Nations (UN). 2005. *World Public Sector Report 2005: Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*. New York: UN/DESA.



## Formación de los funcionarios públicos en la Administración estatal eslovena: problemas a la hora de introducir la evaluación de la formación<sup>1</sup>

*Goran Vukovic<sup>2</sup>, Bruno Završnik<sup>3</sup>, Blaz Rodic<sup>4</sup> y Gozdana Miglic<sup>5</sup>*

### Resumen

La Administración estatal en Eslovenia está sometida a la mayor reforma desde la secesión del país de Yugoslavia, en 1991. Los funcionarios necesitan adaptarse a un gran número de cambios en muy poco tiempo. Afrontan un marco regulador en continuo cambio, que necesitan implantar y hacer cumplir, así como nuevas exigencias del creciente sector privado, y de los ciudadanos en general. Estos cambios sólo pueden afrontarse con éxito a través de funcionarios altamente cualificados, que estén constantemente poniendo al día su cualificación. Por lo tanto, la formación en destino y sistemática es crucial para que los funcionarios sigan siendo competentes en un medio que cambia rápidamente.

Este artículo examina las prácticas para evaluar la formación en una de las ramas de la administración eslovena. El artículo compara las actitudes de los empleados públicos frente a la evaluación, asumiendo que puede que existan diferencias significativas en las actitudes de empleados de diferentes características demográficas.

Después de identificar un marco conceptual que examine la noción de la evaluación de la formación entre los funcionarios, se exploraron los problemas de la investigación relacionados con los condicionantes y consecuencias de la evaluación. Se llevó a cabo entre la población de funcionarios una investigación, valorando la influencia de las características demográficas de los encuestados; reuniéndose 414 respuestas. Los resultados obtenidos indican la prevalencia de la posición jerárquica, aunque los gestores (funcionarios con puestos de responsabilidad) están menos involucrados en la evaluación de lo que cabía esperar. Los datos empíricos también demuestran que la mayoría de los empleados están deseando participar en un proceso de la evaluación de la formación que sea constante y transparente.

<sup>1</sup> Traducción del artículo publicado en inglés con el título «Training of civil servants in the Slovene state administration: issues in introducing training evaluation».

<sup>2</sup> Doctor, Profesor asociado. Facultad de Ciencias de la Organización, Universidad de Maribor.

<sup>3</sup> Doctor. Catedrático (Autor corresponsal). Facultad de Económicas y Empresariales. Universidad de Maribor, Eslovenia.

<sup>4</sup> Doctor. Universidad y Centro de Investigación Novo mesto, Eslovenia.

<sup>5</sup> Doctor, Profesor asociado. Ministerio de Administración Pública de la República de Eslovenia.

### Notas para los profesionales

Este artículo puede ser de interés para investigadores y gestores involucrados en la planificación y evaluación de la formación de los funcionarios. La evaluación de los resultados de la formación ofrece una fuente de información recíproca a los que gestionan la formación, y es un componente clave en el enfoque sistemático de la formación. El artículo arroja luz sobre la relación entre las características demográficas de los participantes en la formación y sus actitudes frente a la evaluación de dicha formación; y puede ayudar a los gestores a desarrollar un modelo sistemático de formación, que esté diseñado más a la medida de las características demográficas del grupo al que se dirijan.

### Palabras clave

Funcionarios, evaluación, Administración del Estado, formación, eficacia de la formación.

## Introducción

Hasta su secesión de la antigua Yugoslavia en 1991, la Administración del Estado de la República de Eslovenia se conformó de acuerdo con las necesidades del régimen socialista; de modo que, tras la democratización y occidentalización del país, dicha Administración demandó una gran reforma. El Gobierno ha hecho grandes esfuerzos para transformar la economía de planificación central en una economía de mercado. Este proceso se vio significativamente influido por el rápido y dinámico desarrollo de un sistema social moderno que, simultáneamente, demandó un apropiado ajuste y desarrollo de la Administración. Asimismo, la modernización de la Administración del Estado era un requisito previo para acceder a la Unión Europea (EU).

La Administración estatal eslovena hubo de adaptarse a un enorme número de cambios en muy poco tiempo. El proceso de cambio se centró en ajustar y modernizar las leyes y reglamentos, en la introducción de nuevos conceptos y políticas, y en poner en marcha nuevos conocimientos y técnicas de organización y gestión dentro de las instituciones estatales.

Contruir un sistema administrativo moderno y avanzado, y establecer una función pública profesional requiere la formación continua de los funcionarios para desarrollar la capacidad adecuada, una nueva cultura administrativa, y una renovada ética profesional. Por lo tanto, desarrollar e implantar un sistema adecuado de formación se ha convertido en una de las prioridades de la Administración del Estado. La Administración del Estado eslovena —en concreto, bajo el Gobierno de 2004— parece muy dispuesta a subirse al tren de la Nueva Gestión Pública, en contraste con países más grandes de la Europa continental, tal y como se describe en Politt et al. (2007:20). Este artículo, y la investigación que hay detrás, constituyen una respuesta a la Ley del Funcionariado Esloveno, que es una de las partes más importantes de la nueva legislación que reforma la Administración del Estado. La ley estipula que la calidad y la efectividad de la formación de los funcionarios del período previo debería evaluarse, y los resultados se deberían comunicar al Gobierno, al cabo de tres meses de adoptar el programa de formación para el año siguiente.

## **Evaluación de la formación: marco teórico**

La gestión de recursos humanos (GRH) es un enfoque estratégico y coherente de la gestión de uno de los activos mejor valorados de la organización: las personas que trabajan allí y que, individual y colectivamente, contribuyen al logro de los objetivos de la organización (Armstrong, 1999). El objetivo de la GRH es ayudar a que una organización alcance sus objetivos estratégicos, atraer y conservar a los buenos empleados, y gestionarlos de forma efectiva (Brij, 2007). La GRH incluye varios procesos, v.gr. planificación de la mano de obra, contratación, inducción y orientación, compensación en incentivos o en sueldo, reconocimiento del desempeño de las funciones, administración del personal, formación, y desarrollo.

La formación es un concepto básico de la GRH. Una de las definiciones que se usan ampliamente en los estudios de formación la introdujo Nadler (1984). Describió la formación como el aprendizaje que se facilita para mejorar el desempeño de las funciones del propio puesto de trabajo. Armstrong (1999:507) es más específico, y dice que la formación «es la modificación sistemática del comportamiento a través del aprendizaje, que se da como resultado de la educación, instrucción, desarrollo, y experiencia planificada». La formación siempre ha sido importante. En los últimos años, sin embargo, el proceso de formación se ha vuelto más importante que nunca para las organizaciones que intentan hacer frente a cambios cada vez más rápidos. Estos cambios afectan a las necesidades de formación existentes (v.gr. debido al desempeño ineficiente del puesto de trabajo), y a las necesidades futuras de formación (v.gr. responder al progreso tecnológico continuo, o a las exigencias de los clientes).

Armstrong (1999:508) señala que la formación efectiva puede: minimizar los costes del aprendizaje; mejorar la actuación individual, de equipo y corporativa, en términos de resultados, calidad, velocidad y productividad general; y mejorar la flexibilidad operativa, utilizando múltiples conocimientos y capacidades. La formación también atrae a empleados altamente cualificados, al ofrecerles oportunidades de aprendizaje y desarrollo, haciéndolos más competentes y con nuevos conocimientos; resultando en mayor satisfacción en el puesto de trabajo, y en que se vean mejor recompensados y progresen más dentro de la organización, y en el incremento del compromiso de los empleados, al animarles a que se identifiquen con la misión y objetivos de la organización. La formación ayuda a las organizaciones a gestionar los cambios, al mejorar la comprensión de las razones de dichos cambios, proveyendo a la gente de los necesarios conocimientos y capacidades; asimismo, ayuda a desarrollar un espíritu positivo en la organización (v.gr. el estar orientados hacia la mejora en el desempeño del puesto), y provee a los clientes de servicios de más nivel.

Peterson y Hicks (1996) sostienen que la formación es un proceso continuo, y que los conocimientos de la gente necesitan actualizarse continuamente para evitar quedarse obsoletos, al igual que las tecnologías se vuelven obsoletas si el desarrollo no es continuo.

Go et al. (1996 en Cassidy, 2001) subrayan que la práctica de la formación en las organizaciones debería estar basada en algunos conceptos básicos. La formación es parte esencial de todas las áreas operativas dentro de un negocio, antes que

una función aparte. Debería ser sistemática y coherente. Si no es así, la formación se devalúa y deja de usarse, especialmente si los estándares que se exigen no se cumplen en las actividades cotidianas. La planificación de la formación es vital, y requiere atención al detalle y una cuidadosa organización.

Uno de los conceptos clave en la literatura de la formación es la importancia clave de tener un programa de formación completo, que comience con una valoración de las necesidades, seguido de un programa de desarrollo, que luego se ponga en marcha, y que acabe con una evaluación. La mayoría de los esquemas y procesos de la formación se basan en el modelo de formación sistemática, que provee de buena base para la planificación de los programas de formación. Se basa en un modelo simple de cuatro pasos:

- Definir las necesidades de formación, y establecer las prioridades y objetivos de la misma.
- Decidir qué tipo de formación se requiere para satisfacer estas necesidades.
- Usar formadores experimentados y, a su vez, formados en planificar e implantar la formación.
- Seguimiento y evaluación de la formación para asegurarse de que es efectiva.

La formación debe tener un propósito, y ese propósito solo puede estar definido si las necesidades de formación de la organización, los grupos y los individuos dentro de ella se han analizado y identificado de forma sistemática. (Kempton, 1995). Una vez que las necesidades de formación se han identificado, el paso siguiente es fijar las prioridades y objetivos. Los objetivos de la formación han de ser específicos; porque si no lo son, resultará difícil evaluar si la formación ha tenido éxito. Los enfoques más comunes de la evaluación de la formación tienen sus raíces en enfoques sistemáticos del diseño de la formación. Están tipificados en la metodologías de desarrollo de sistemas de instrucción (DSI) (Goldstein, 1993). La evaluación se considera tradicionalmente el paso final en un enfoque sistemático, con el propósito de mejorar las intervenciones (evaluación formativa), o bien hacer un juicio sobre si merecen la pena y su efectividad (evaluación acumulativa) (Burnham, 1995:5; Stake, 1991, citado por Guskey, 1998).

Hamblin (1974, citado por Armstrong, 1999:531) define la evaluación de la formación: «Cualquier intento de obtener información recíproca acerca de los efectos de un programa de formación, y de calcular el valor de la formación, a la luz de aquella información». Así, la evaluación de la formación se considera un proceso analítico que conlleva recopilar y reunir datos subjetivos y objetivos en todas las fases (o en fases seleccionadas) del proceso de formación, procedentes de varias fuentes, y obtenidos mediante diversas técnicas. La evaluación resulta en una síntesis de datos que incluye el resumen de resultados y recomendaciones, que se refieren al programa que está siendo evaluado (Stanley, 1987).

Los objetivos de la evaluación conllevan múltiples propósitos, a niveles diferentes. Estos propósitos incluyen la evaluación de lo que aprenden los participantes, evaluar el material de instrucción, la transferencia de información, los réditos de la inversión, y demás. Lograr este propósito múltiple requiere la colaboración de personas diferentes, en diferentes estratos de una organización (Goldstein, 1993)

Bramley (1996) identificó seis enfoques diferentes acerca de la evaluación del aprendizaje; a saber: evaluación basada en objetivos, evaluación libre de objetivos, evaluación de la respuesta obtenida, evaluación del sistema, revisión profesional, y la cuasilegal. Los enfoques basados en objetivos y en el sistema son los que se usan, predominantemente, en la evaluación de la formación (Phillips, 1991). Bajo la influencia de estos dos enfoques se han propuesto varios marcos para la evaluación de los programas de formación. Uno de los modelos para la evaluación más completos y de referencia masiva es el elaborado por Donald Kirkpatrick (1959). Su obra generó gran cantidad de investigación al hilo de lo que ésta decía (Bramley, 1996; Hamblin, 1974; Warr y otros, 1978). El modelo de Kirkpatrick sigue el enfoque de evaluación basado en objetivos, y se basa en cuatro niveles de evaluación. Estos cuatro niveles son ampliamente conocidos con los nombres de *reacción* (la efectividad según la percibe el que recibe la formación), *aprendizaje* (la evaluación por la que se mide la cantidad de aprendizaje), *comportamiento* (la observación del desempeño de las funciones), y *resultados* (el impacto empresarial, v.gr. mediaciones de los efectos de los cambios en el comportamiento en el puesto de trabajo, en los objetivos corporativos, y en la actuación) (Kirkpatrick, 1998). En 1991, Phillips escribió que la evaluación debía ir más allá del nivel cuatro, y centrarse en la medición real de los réditos de la inversión (RDI) en formación.

Los modelos basados en objetivos se usan ampliamente, a causa de su simplicidad. Ayudan a los profesionales a pensar acerca de los propósitos de la evaluación; yendo desde los propósitos puramente técnicos, a los encubiertamente políticos. Sin embargo, estos modelos no definen los pasos necesarios para lograr los objetivos, y no se ocupan de los modos en que se utilizan los resultados para mejorar la formación. La dificultad para los profesionales que hacen el seguimiento de tales modelos está en seleccionar e implantar métodos adecuados de evaluación (cuantitativo, cualitativo). Naturalmente, muchas organizaciones no usan el modelo completo, y la formación acaba devaluándose, hasta quedarse solamente con la reacción obtenida; o, en el mejor de los casos, valorando sólo el aprendizaje. A medida que sube el nivel de evaluación, la complejidad que conlleva se incrementa. Esto puede que explique por qué solo se usan los niveles 1 y 2 (Carnevale y Schulz, 1990; Brown, 2001; Foxon, 1989). Por el contrario, siguiendo el enfoque basado en el sistema, el modelo más influyente es el modelo de Contexto, Aportación, Proceso, y Producto (CAPP), introducido en 1996 y más tarde corregido en 1977 (Stufflebeam, 2002). El CAPP es un enfoque de la evaluación centrado en la decisión, y pone el énfasis en la provisión sistemática de información para la gestión y operación del programa. En este enfoque, cuando más se valora la información es cuando ayuda a los gestores del programa a mejorar sus decisiones, de modo que la evaluación de las actividades se debería planear para coordinarlas con la decisión que se tome acerca de las necesidades de personal para el programa. Los modelos basados en el sistema son útiles, en el sentido de que permiten pensar acerca del contexto y la situación generales, pero puede que no den idea de las interacciones dinámicas entre el diseño y la evaluación de la formación. Las razones para incorporar la evaluación al programa general obedecen a una amplia gama de propósitos. Ya que el propósito básico de la evaluación es influir en las decisiones sobre posibles ajustes y mejoras,

la evaluación debería perseguir, al menos, seis objetivos. Como señala Brinkerhoff (1988:67), la evaluación debería determinar:

- que cada problema que se identifica representa una necesidad de formación, y determinar cuáles son los objetivos reales,
- la estrategia de formación más apropiada,
- si la estrategia elegida se implanta con éxito,
- si el aprendizaje ha tenido lugar, y en qué medida,
- el resultado del uso de las nuevas medidas (entre los individuos), y
- impacto y valor (en la organización).

A pesar de la importancia de la evaluación hay pruebas de que las evaluaciones de los programas de formación son a menudo incoherentes, o faltan (Alliger y Janek, 1989, citado en Goldstein, 1993:167; Bramley, 1996:90; Carnavale y Schulz, 1990; Marsden, 1991). Ciertamente, la evaluación de la formación se considera la parte más difícil de este asunto (Foxon, 1989). Esto no sorprende si tenemos en cuenta que la evaluación está pobremente definida, al tener diferentes significados, para personas diferentes, en muchos contextos distintos. Parte de la explicación puede que esté en que la tarea evaluadora es compleja en sí misma. Evaluar la formación con respecto al aprendizaje, la transferencia y el impacto organizativo conlleva una serie de factores de complejidad. Estos factores de complejidad van asociados a la dinámica y las interacciones continuas, en las varias dimensiones y atributos de los objetivos organizativos y de formación, de los que reciben la formación, de las situaciones de formación, y de las tecnologías para la instrucción (Eseryel, 2002). Otras posibles reacciones a una evaluación inadecuada también conllevan: insuficiente asignación presupuestaria, insuficiente asignación de tiempo, falta de destreza, confianza ciega en las soluciones de formación, o falta de métodos y herramientas (Eseryel, 2002).

### **Información sobre los antecedentes del sistema de recursos humanos en la Administración del Estado eslovena**

Desarrollar una sociedad democrática y una economía de mercado, e integrarse en la Unión Europea (EU) fueron las tres razones principales del Gobierno esloveno para iniciar la reforma del sistema de la Administración Pública, a principios de la década de 1990. El proceso de reforma empezó de forma efectiva en 1997, cuando los incentivos que venían de las organizaciones internacionales crearon las condiciones para implantar un plan estratégico para el desarrollo de proyectos de reforma de la Administración Pública en Eslovenia.

Inicialmente, la reforma de la Administración Pública se centró sobre todo en la estructura legislativa e institucional, pero sentó las bases de una Administración pública moderna y efectiva. La legislación que se adoptó definió el alcance y los principios de los funcionarios, y el estatus, los derechos y las obligaciones de los funcionarios, así como la estructura de la Administración Pública, las responsabili-

dades y funciones de ésta. En 2002, se aprobaron importantes cuerpos legislativos —incluyendo la Ley de la Función Pública (LFP)—, que más tarde se enmendaron (Boletín del Estado de la República de Eslovenia, n° 56/02).

De hecho, la construcción de un sistema administrativo moderno y avanzado y el establecimiento de una función pública profesional empezaron con la implantación de la LFP. Esta ley describe las partes principales del sistema de recursos humanos: la selección de personal, la asignación de puestos, los derechos y deberes de los funcionarios, el desarrollo de la carrera profesional, y la valoración de sus actividades profesionales. Un elemento clave en la Administración para la aplicación de una política eficiente en la GRH, y para el desarrollo de dicha gestión, parece ser el establecimiento de un sistema para el desarrollo continuado de las capacidades y conocimientos profesionales de los funcionarios.

El vínculo crucial entre el desarrollo de una función pública moderna y la profesionalización de los recursos humanos está en la formación. Se considera que la formación garantiza el desarrollo profesional necesario de la administración, y garantiza la competencia profesional, independencia y neutralidad política de los funcionarios. En este sentido, la formación cumple la función de un subsistema de apoyo y conservación, como ya han señalado Ovsenik y Ovsenik (1999:809). De acuerdo con dicho modo de entender las cosas, la ley describe la gestión y la financiación del proceso de formación y desarrollo de cualificaciones de los funcionarios. La ley dispone varios tipos de formación: formación introductoria, desarrollo continuo de la cualificación, y formación de los funcionarios con puestos de responsabilidad.

La formación de los profesionales y la que busca el desarrollo de la propia carrera profesional están llamadas a ser dos de las principales tendencias en cuanto a la formación para el desarrollo de los funcionarios en la Administración Pública. Estas tendencias dan el perfil del modelo esloveno de formación para la función pública. El desarrollo profesional de los funcionarios consiste en mejorar sus conocimientos y cualificación a la hora de desempeñar sus deberes oficiales, y se manifiesta en la promoción de grado<sup>6</sup>.

La formación para el desarrollo de la propia carrera profesional garantiza el desempeño sostenido y continuado de la función pública, mediante la preparación de sus empleados para otras actividades relacionadas. Es característico del modelo de función pública esloveno el que los empleados recién nombrados entren en la Administración sin ninguna formación específica, a priori, acerca de las funciones y actividades que van a desempeñar, y el subsiguiente traslado a puestos de gestión o que requieran mayor capacidad. Un elemento del desarrollo de la carrera profesional es también la movilidad entre puestos al mismo nivel jerárquico en una estructura administrativa diferente: movilidad horizontal.

La función principal de la formación para el desarrollo profesional es adaptar los conocimientos y cualificación de todos los empleados recién nombrados a los prin-

---

<sup>6</sup> En Eslovenia los funcionarios se dividen en cinco categorías profesionales, clasificadas en 16 grados. La promoción de un grado a otro es progresiva, y está ligada al reconocimiento del desempeño del puesto, que llega como pronto tres años después del nombramiento para el destino anterior. También se ofrece la posibilidad de una promoción más temprana.

cipios y usos del trabajo administrativo: formación introductoria y trabajo en prácticas del recién nombrado. La formación introductoria y el trabajo en prácticas proveen de la preparación inicial, general y especial, para las estructuras o puestos administrativos, cuando así se exige para los empleados recién nombrados. Está determinado en la LFP que este enfoque debería verse acompañado por el desarrollo de un tutor del trabajo en prácticas: cada empleado recién nombrado debería estar vinculado a un funcionario senior, un «tutor» que ayude a la adaptación al entorno administrativo. La LFP estipula que todos los funcionarios públicos tienen el derecho y la obligación de recibir formación adicional ya en el puesto. La ley formula la política general para construir e implantar el sistema de desarrollo de los conocimientos y cualificaciones profesionales en la Administración, introduciendo normas y responsabilidades claras en este proceso. El Gobierno desempeña la gestión general de la Administración Pública y define la política para su desarrollo. El Ministerio de Administración Pública organiza el desarrollo y la coordinación de la implantación de esta ley. El Organismo para la Gestión y el Personal dentro del Ministerio de Administración Pública es la unidad de coordinación central, responsable de coordinar el sistema horizontal de GRH y el desarrollo de la Administración. La LFP también regula la obligación de los cuerpos estatales de facilitar las condiciones necesarias para el desarrollo profesional (cualificación y puesta al día de la cualificación). Al mismo tiempo, los cuerpos estatales preservan su autonomía operativa en materia de desarrollo de recursos humanos que tengan que ver con asuntos que les sean específicos.

### *Principales características del sistema de formación en la Administración del Estado eslovena*

Uno de los hallazgos del estudio completo llevado a cabo por Saner, Strehl y Yiu (1997), que compara la formación en destino en las Administraciones Públicas de varios países europeos, fue que la formación en destino de los funcionarios en Eslovenia estaba bien organizada, y que los conceptos sobre formación basados en las necesidades cumplen una función esencial en el desarrollo de una Administración eficiente y efectiva. A pesar de la alabanza, las capacidades y conocimientos de los funcionarios no estaban al nivel necesario para llevar a cabo las reformas administrativas mencionadas más arriba, ni para cumplir las obligaciones que conlleva ser miembro de la UE; así que el Gobierno reconció la necesidad urgente de un enfoque sistemático en cuanto a la formación de la Administración del Estado al completo.

En 1997 se fundó la Institución Nacional Central para la formación de los funcionarios: la Academia de Administración (AA). La AA es una unidad organizativa dentro del Ministerio de Administración Pública; actúa siendo parte del sistema de Administración del Estado y opera según el modelo de una organización sin ánimo de lucro. Su esfera de competencia incluye la formación —en destino, avanzada, inicial, y unificada— de los funcionarios. Eso incluye la planificación, desarrollo, diseño, implantación, y evaluación de la calidad de los programas de formación para los diferentes grupos de funcionarios para los que están diseñados, v.gr.: funcionarios, directores, funcionarios veteranos, en prácticas, becarios, y otros funcionarios.

**Identificación de las necesidades de formación.** La valoración de las necesidades de formación (VNF) es responsabilidad de la AA, por ser la institución central de información. Cuando nos referimos a la tarea horizontal desempeñada por los cuerpos administrativos de funcionarios, queremos decir todas aquellas tareas administrativas que, de un modo u otro, aparecen en todos o en la mayoría de los cuerpos estatales. O, si nos centramos en el funcionario individual, queremos decir las tareas típicas que han de desempeñar la mayoría de los funcionarios al mismo nivel jerárquico y que tienen la misma profesión, independientemente del cuerpo estatal en concreto. La valoración de las necesidades verticales (específicas) es responsabilidad de cada uno de los cuerpos estatales<sup>7</sup>. En general, las necesidades de formación derivan de los requisitos del centro de trabajo, que dependen del entorno tanto interno como externo<sup>8</sup>.

Las técnicas de la VNF se aplican de distinta forma según el contenido formativo y el grupo al que se dirijan. La fuente que prevalece a la hora de identificar las necesidades de formación es la gestión en los diferentes niveles jerárquicos y en las unidades de GRH. Por ejemplo, cuando se evalúa la labor prestada, se deberían identificar las necesidades de formación recopiladas por las unidades de GRH y comunicadas a las instituciones centrales de formación. Los receptores de formación no se incluyen siempre en el procedimiento para la valoración de las necesidades.

---

<sup>7</sup> En la Administración del Estado eslovena se usa el llamado sistema combinado para financiar la formación. En este sistema, los cuerpos administrativos manejan independientemente una parte de los fondos (especialmente para necesidades de formación específica individuales), mientras que el resto de los fondos asignados se manejan centralizadamente y se usan como instrumentos del Gobierno para eliminar ciertas inadecuaciones en el sistema administrativo, que no se pueden superar mediante la formación adicional. La ventaja de este sistema combinado es que los cuerpos administrativos pueden usar parte de los fondos para formar a sus empleados de acuerdo con su propia valoración y requisitos específicos; mientras que la mayoría de los fondos están centralizados, dando al Gobierno un instrumento adecuado para formar a los funcionarios y mejorar sus capacidades de acuerdo con lo planeado.

<sup>8</sup> Algunas otras necesidades operativas de formación son: adaptación de las capacidades y la cualificación a los cambios tecnológicos y de otro tipo en la Administración de Estado para mejorar la actuación de los funcionarios. Los funcionarios han de adaptarse a cambios en su rutina de trabajo debidos a las nuevas tecnologías (v.gr. las tecnologías de la información); nueva legislación; reforma de la cultura administrativa (v.gr. comportamiento organizativo, incluyendo atender a las necesidades de los administrados, v.gr. desarrollo de la administración electrónica, ética, comunicaciones, cooperación); nuevos métodos y técnicas de gestión (principios de la Nueva Gestión Pública, trabajo en equipo y en proyecto, capacidades negociadoras, capacidades de comunicación, capacidades para tomar decisiones, eficacia personal, etc.); formación técnica (v.gr. alfabetización informática, idiomas extranjeros, técnicas para la elaboración de borradores legislativos); mejora de la eficiencia en el campo de las finanzas públicas (v.gr. reglamentos presupuestarios, gestión financiera y presupuestaria, suministros públicos, fondos estructurales); mejora de la gestión de los recursos humanos (v.gr. reglamentación del sistema funcionario, política de personal, sistema de reconocimiento a la labor prestada, etc.); apoyo para el desarrollo de personal (v.gr. desarrollos profesionales alternativos y vínculos profesionales para la actuación y la formación); desarrollo de la cooperación internacional y de la intergración europea (la estructura y poderes de la Unión Europea, relaciones entre ellos, procedimientos para la toma de decisiones, el sistema legal de la Unión Europea y las relaciones de éste con los sistemas legales de los estados miembros, etc.).

**Programas de formación.** El programa general de formación lo determina el Gobierno y se hace su borrador sobre la base del análisis de expertos. Los contenidos del programa de formación derivan de las necesidades de formación que se hayan identificado. Están agrupadas en dos categorías. El primer grupo lo constituye la formación obligatoria para el personal recién nombrado y los puestos de mayor responsabilidad, para que adquieran los conocimientos y las capacidades básicas para una mejor actuación administrativa, y lograr unas capacidades de gestión modernas. El segundo grupo se centra en la formación especializada; conlleva diversos programas desarrollados en campos diferentes, como los Reglamentos Legales, la Organización y Cultura Administrativas, las Capacidades Gestoras, el Desarrollo de los Recursos Humanos, el Desarrollo Regional, las Cuestiones Administrativas y Financieras, la Integración Europea, la Administración Electrónica, y los Programas de Cursos de Lenguas Extranjeras.

**Evaluación de la formación.** La formación como instrumento para el cambio y la mejora a menudo no da los resultados que se esperaban (Saner, Strehl y Yiu, 1997). Muchas veces, las inversiones en formación no tienen éxito y los objetivos que se pretendían no se cumplen, llevando a la decepción y a una atribución de culpas que no resulta de ayuda.

La formación es cara; por lo tanto, es esencial para los gestores públicos asegurarse de que la efectividad de la formación se valora cuidadosamente. Esta era de restricciones fiscales exige que a todas las actividades organizativas, incluyendo la formación, deba dárseles continuidad o no, sobre la base de su efectividad relativa junto con otros programas (Randma, 2002:198).

La evaluación de la formación ayuda a las administraciones a vincular la formación a los objetivos logrados. Este enfoque provee a la Administración de información constante acerca de sus inversiones en potencial humano. De forma similar, a un nivel agregado más alto, la evaluación de la información ofrece a la Administración la posibilidad de examinar sus modelos de formación, y validar sus enfoques y sus premisas informativas al respecto, mediante el uso de datos completos.

Para asegurarse el éxito de la formación y lograr la máxima eficiencia en el proceso formativo, se introdujo en la práctica formativa de la Administración Pública eslovena la exigencia de la evaluación de la eficiencia y la calidad de la formación. La LFP especifica que la implantación del programa de formación debe vigilarse, al tiempo que deben facilitarse informes sobre el programa resultante, y hacerse test ocasionales sobre los conocimientos teóricos y prácticos de los funcionarios. Como consecuencia de esto, la evaluación de la efectividad de la formación se está convirtiendo en parte obligatoria de la formación de los funcionarios.

Mientras que podría resultar relativamente fácil que los gestores públicos estuvieran de acuerdo en la necesidad de formación, no es tan fácil saber cómo valorar la formación que se facilita. Se han planteado muchas dudas, v.gr.: cómo pueden saber los gestores si los recursos que se gastan en formación producirán réditos, en forma de una actuación más efectiva y eficiente por parte de los funcionarios; cómo se pueden medir los beneficios de la pretendida formación; quién se beneficia más de la evaluación de la formación.

Los dilemas arriba mencionados han sido para nosotros el incentivo para llevar a cabo una investigación completa sobre las prácticas de formación organizativas ya existentes, dentro de la Administración del Estado eslovena.

Este artículo da cuenta de la investigación llevada a cabo acerca de la percepción que de la evaluación de la formación tenían los funcionarios. El artículo se centra en las siguientes cuestiones de investigación:

1. ¿En qué medida los diferentes grupos de funcionarios difieren en su actitud frente a la importancia de evaluar el aprendizaje?
2. ¿Hay una conexión entre la evaluación de la formación y otros componentes clave del ciclo de formación sistemático, v.gr. las VNF?
3. ¿Qué relevancia tiene la evaluación de la formación en la efectividad del proceso formativo?
4. ¿Cuál es la correlación entre el progreso en la formación y los resultados de esta?

La investigación fue la primera de este tipo en la Administración gubernamental eslovena. Uno de sus objetivos era identificar y clarificar las diferencias a la hora de entender la evaluación de la formación, entre los funcionarios con y sin cargo de responsabilidad. Creemos que un entendimiento más claro de las diferencias entre los grupos de funcionarios tendrá una implicación importante en la práctica de la evaluación de la formación dentro de la Administración estatal eslovena, especialmente para diseño de un modelo de evaluación efectivo y fiable, hecho a la medida de esta Administración del Estado.

## **Cuestiones y puntos de partida de la investigación**

Esta sección presenta los antecedentes de las cuatro cuestiones de investigación listadas en la sección previa y los puntos de partida en los que se basa la presente investigación.

La Ley de la Función Pública estipula que el programa de formación y las necesidades de cualificación adicional se determinarán por las personas al frente de los cuerpos administrativos; lo que significa que la mayoría de las decisiones que conciernen a la formación y el desarrollo del personal en la Administración estatal eslovena se basan en los puntos de vista acerca de las prioridades de formación que tienen los funcionarios con puestos de responsabilidad.

Es más, la ley específica que los superiores deben supervisar el trabajo y las carreras profesionales de los funcionarios y, al menos una vez al año, tener una entrevista con cada uno de ellos. Una parte de dicha entrevista debería tratar acerca de las cuestiones formativas, v.gr. los logros en formación previos de cada persona, futuras necesidades formativas, etc. Tal enfoque podría llevar a una diversificación de las expectativas de formación.

La palabra *evaluación* también puede provocar una serie de reacciones emocionales a la defensiva. Auluck (2006) se percató de que uno de los obstáculos para el desarrollo de los recursos humanos en la administración pública es la presentación y representación de la función de desarrollo de los recursos humanos. A menudo, parece que muchos problemas están asociados a los malentendidos acerca de la

función de la evaluación, y a la falta de consciencia de que la formación del proceso organizativo es dinámico y necesita supervisarse, corregirse y mejorarse hasta que los resultados esperados se logren (Goldstein, 1993). Es por eso por lo que creemos que merece examinarse la influencia de varios factores en la actitud de los funcionarios frente a la evaluación de la formación. Por lo tanto, hemos formulado nuestra primera cuestión del modo siguiente:

*Primera cuestión: ¿Cuál es la correlación entre las características demográficas de los evaluados y su actitud hacia la evaluación de la formación?*

El sistema de formación es susceptible de considerarse un sistema en constante evolución, con varios estadios: la VNF, identificación de los objetivos de la formación, planificación, implantación y evaluación de la formación. La división en fases o estadios es simbólica; y aunque las fases se pueden contemplar separadamente, cada una de ellas incluye elementos de las otras para asegurar su plena integración (Stanley, 1987:14-15).

Para crear un sistema efectivo de formación es importante investigar cuál de sus componentes (v.gr. la VNF, los objetivos de la formación, la planificación y la evaluación) tiene impacto en la efectividad de la formación, en qué medida, y qué relación hay entre ellos.

La primera cuestión a investigar tiene que ver con la correlación entre la VNF y la evaluación. En teoría, la evaluación está fuertemente conectada con la VNF. Desde la perspectiva de la teoría de sistemas, valorar las necesidades de formación está relacionado con la evaluación de la misma a través de un bucle de información recíproco (Skraba y otros, 2003:259). Bramley (1996) y Easterby-Smith (1995) sostienen que el propósito de la evaluación es valorar el flujo constante de información recurrente, que constituye un punto de partida para valorar y evaluar las necesidades de formación una vez más. Esto significa diseñar nuevas aportaciones para el siguiente nivel en el desarrollo profesional de cada individuo. La manera en que las necesidades formación se identifican es un factor importante en el diseño de la evaluación; esto es, la identificación de las necesidades de formación ha de incluir criterios con los que contrastar los cambios en el desempeño del puesto de trabajo y la efectividad (Bramley, 1996:52). Esto nos conduce a formular la segunda cuestión de la investigación del modo siguiente:

*Cuestión segunda: ¿Cuál es la correlación entre la evaluación de la formación y el VNF?*

La siguiente cuestión se ocupa de las correlaciones entre la evaluación y la efectividad de la formación. Para el propósito de este estudio, se ha usado la definición que dio Bramley de la efectividad de la formación. Bramley (1996: XVI) sugiere que la efectividad de la formación debería «implicar no solo averiguar si la formación estaba bien hecha, sino también preguntarse lo que consiguió y si mereció la pena el que la organización la financiara».

Torrington y Hall (1998) creen que la efectividad de la formación es uno de los aspectos más pobremente implantados de la formación, habiendo muchas orga-

nizaciones que creen que la formación acaba una vez que se completa el programa de formación. Este modo de pensar tiene dos consecuencias: echa por tierra la idea de la formación tomada como un proceso continuo que dura de principio a fin de la carrera profesional de un empleado y, lo que es más importante, resultará en la incapacidad para medir si la formación ha cumplido los objetivos establecidos de antemano y si ha desarrollado o provocado cambios positivos de comportamiento.

Torrington y Hall (1998) también creen que la evaluación es esencial en determinar el éxito que haya tenido el programa de formación y que es vital, para una organización, ser capaz de demostrar que sabe lo que vale el dinero.

Armstrong (1999) afirma que al incrementar un proceso de evaluación la organización tendrá cierto grado de control, y que es por lo tanto útil que el programa de formación completo se evalúe, porque es importante valorar si el programa de formación ha cumplido los objetivos establecidos en la fase de planeamiento, e indicar dónde se requieren mejoras o cambios, para asegurarse de que la formación sea más efectiva. Intentamos capturar la esencia de estos asuntos en la tercera cuestión a investigar:

*Cuestión tercera: ¿Cuál es la correlación entre la evaluación de la formación y la efectividad de la misma?*

El asunto final que nos interesaba era la correlación entre la evaluación de la formación y los resultados de la misma. Kirkpatrick (1998:23) da una definición amplia de este término y afirma que «los resultados se pueden definir como los resultados finales que tienen lugar porque los participantes asistieron al programa». A los efectos de la investigación, definimos los resultados de la evaluación como los nuevos conocimientos que un participante muestra después de la formación. Estos resultados constituyen la base para valorar la efectividad de la formación. Se obtiene midiendo el conocimiento, capacidades y perspectivas que el empleado adquiere a lo largo de la formación (Mozina et al., 1998:500). Easterby-Smith (1995:18) afirma que la evaluación contribuye al proceso de aprendizaje y, en consecuencia, a los resultados de la formación. De acuerdo con esto, hemos formulado la cuarta cuestión del modo siguiente.

*Cuestión cuarta: ¿Cuál es la correlación entre el progreso en la formación y los resultados de la misma?*

## **Metodología de estudio**

### *Población objeto de estudio y muestra*

La población del estudio se identificó a priori, antes de comenzar, de modo que las preguntas se pudieran formular de acuerdo con la población. Pusimos mucha atención en definir el sujeto de la investigación porque el asunto que habíamos elegido era bastante extenso. Redujimos el objeto de estudio al

elegir investigar solamente la práctica actual de evaluar la formación y las actitudes de los funcionarios hacia la evaluación, de entre tan solo los empleados de las Unidades Administrativas (UAs), y en ningún otro cuerpo estatal, v.gr. los ministerios, los cuerpos dentro de los ministerios, o las oficinas gubernamentales.

Las UAs constituyen una especie de organización territorial de la Administración del Estado, que se puso en marcha en 1995 (Ley de la Administración, Boletín Oficial de la República de Eslovenia n° 67/1994). La principal responsabilidad de las UAs es llevar a cabo todas las tareas administrativas y apoyar las competencias de la Administración del Estado que necesitan organizarse y desempeñarse territorialmente. Las UAs toman decisiones en el primer nivel de los problemas administrativos y desempeñan otras tareas de competencia estatal.

Hemos centrado nuestra investigación en las UAs porque su red cubre el país entero; y porque la estructura organizativa, el rango de responsabilidades, los procedimientos de trabajo y la gestión de las UAs varía muy poco de una UA a otra, haciéndolas equiparables.

En el momento de la investigación había cincuenta y ocho UAs en Eslovenia. Nueve de ellas (el 15,5%) se identificaron y seleccionaron para participar en el estudio, y se hicieron esfuerzos para incluir UAs representativas, teniendo en cuenta las variaciones que había en tamaño y estructura organizativa. Las UAs elegidas eran representativas de las cincuenta y ocho en conjunto —en tamaño, número de empleados, y distribución geográfica—. La investigación comprendía a 502 empleados (15,8% de los empleados de todas las UAs).

La muestra de la investigación se dividió en dos grupos. El primer grupo consistía en los funcionarios con puestos de responsabilidad en las UAs (jefes de las unidades de organización interna); mientras que el otro grupo consistía en funcionarios sin cargos de responsabilidad (administrativos). La muestra de los funcionarios con cargos de responsabilidad incluía a cuarenta y nueve encuestados (17,6% de todos los funcionarios con cargos de responsabilidad en todas las UAs), y la muestra de funcionarios sin cargos de la responsabilidad incluía 453 encuestados (15,6% de todos los empleados sin cargo de responsabilidad en todas las UAs); las muestras eran lo suficientemente significativas como para representar adecuadamente a ambos grupos de empleados en las UAs.

### *Desarrollo de las fuentes de datos e instrumentos*

Inicialmente, se llevaron a cabo nueve entrevistas con los jefes de las UAs para presentarles el propósito de la investigación, lograr el consentimiento para que participasen, y verificar la información acerca del número de empleados en ese momento en las UAs.

A continuación, se seleccionó un cuestionario, a modo de herramienta, para reunir las respuestas a las preguntas de la investigación. Esta herramienta se basó en los principales parámetros del Modelo de Desarrollo del Sistema de Instrucción (DSI), y se desarrolló siguiendo una revisión hecha por la literatura especializada (Cascio, 1998; Goldstein, 1993), así como las provisiones de la Ley

de la Función Pública. El cuestionario contenía veintinueve puntos. Se incluyeron entre cinco y ocho puntos en cada una de las cuatro categorías, con afirmaciones acerca de la práctica de la formación en las UAs. Las respuestas a los cuestionarios fueron anónimas. A los encuestados se les pidió que valoraran la práctica en ese momento y la situación deseada o ideal en su sistema de formación para veinticuatro puntos al respecto, usando la escala de cinco puntos de Likert [(1) Muy en desacuerdo (2) En desacuerdo (3) No sabe no contesta (4) De acuerdo (5) Muy de acuerdo]. Para completar la recopilación de datos, se usó también una pregunta abierta. También se incluyeron datos demográficos (puesto, sexo, edad, nivel educativo, y años de experiencia en la Administración del Estado), con el fin de ayudar en posibles comparaciones y análisis estadísticos de los grupos. La herramienta fue validada por un panel de cuatro jefes de UAs y comprobadas en la práctica con quince funcionarios empleados en las UAs.

### *Procedimientos de recolección de datos*

Las herramientas del estudio se entregaron personalmente a cada jefe de UA o a la persona designada por estos jefes en cada una de las UAs, a finales de enero de 2006. Para mitad de febrero de 2006, 414 de las 502 encuestas se recibieron con un índice de respuesta del 82,6% (el índice de respuesta de los funcionarios con cargos de responsabilidad fue del 83,7% y el de aquellos sin cargos de responsabilidad fue del 82,4%).

### *Análisis estadístico de los datos*

Se eliminaron dos encuestas del estudio porque no estaban completas. Por lo tanto, se usaron para el análisis de datos 412 encuestas, representativas de nueve UAs. Se usó la aplicación de software del Paquete Estadístico para las Ciencias Sociales (PECS) junto con otros métodos estadísticos para analizar los datos obtenidos. Se hicieron los cálculos de estadística descriptiva sobre las variables demográficas. Las diferencias entre los grupos demográficos se determinaron usando ANOVA y el test-T. Se calcularon los coeficientes de Spearman para comprobar las relaciones entre las respuestas a cada punto.

## **Resultados y hallazgos**

### *Perfil de encuestado*

El fin primordial de esta sección es describir a aquellos participantes en este estudio que completaron el cuestionario, siguiendo las siguientes variables demográficas: puesto, sexo, edad, nivel educativo y años de experiencia en la administración.

**Puesto.** De los 412 encuestados que contestaron a las preguntas, cuarenta y nueve de ellos (el 11,9%) ocupaban puestos de responsabilidad (jefes de departamento o de otras unidades de organización interna), y 363 de los funcionarios no ocupaban puestos de responsabilidad (el 88,1%).

**Sexo.** Los encuestados varones sumaron noventa y tres (el 22,6%); mientras que las mujeres hacían un total de 319 (el 77,4%).

**Edad.** La edad de los encuestados se dividía en cinco categorías: (1) Menores de treinta; (2) Entre treinta y treinta y nueve; (3) Entre cuarenta y cuarenta y nueve (4) Entre cincuenta y sesenta (5) Mayores de sesenta. El grupo mayor era la categoría de entre treinta y treinta y nueve años (el 34,5%). El segundo grupo más numeroso era el de entre cuarenta y cuarenta y nueve años (el 30,39%). El tercer grupo era el de menos de treinta (18,8%). A continuación estaba la categoría de entre cincuenta y sesenta años (16,1%). El grupo más pequeño era el de la categoría de más de sesenta años, con solo una persona (0,3%).

**Nivel educativo.** El nivel educativo de los encuestados se clasificó en seis categorías: (1) Doctores (2) Máster (3) Licenciados (4) Diplomados (5) Bachillerato (6) Educación Primaria. El grupo mayor (167 personas) lo constituían los que tenían título de Bachillerato (40,5%). Los que tenían una diplomatura era el segundo grupo en número, con 143 personas (el 34,8%). El tercer grupo lo constituían los que tenían una Licenciatura (21,6%). El cuarto grupo, con diez encuestados, no tenían el título de Bachillerato (2,4%). Tres encuestados (0,7%) dijeron tener un máster, y ninguno de ellos tenía el grado de doctor.

**Años de experiencia en la Administración del Estado.** Los años de experiencia de los encuestados se dividieron en cinco categorías: (1) menos de cinco años (2) entre cinco y nueve años (3) de diez a catorce años (4) entre quince y veinte años, y (5) más de veinte años. Se encontró que 115 (el 27,9%) de los participantes tenían más de veinte años de experiencia, 108 (26,3%) tenían entre cinco y nueve años de experiencia, sesenta y ocho de ellos (16,5%) tenían menos de cinco años de experiencia, sesenta y cinco (15,8%) tenían se quince a veinte años de experiencia, y cincuenta y seis (13,5%) tenían de diez a catorce años de experiencia.

Tomando en consideración la estructura de los participantes en la investigación y los datos sobre los empleados en todas las UAs (obtenidos del Directorio de Gestión y Personal, del Ministerio de Administración Pública de la República de Eslovenia), valoramos que la representación de la muestra de la investigación realizada era estadísticamente satisfactoria y adecuada para análisis posteriores.

### **Análisis de los puestos de los encuestados**

Con el propósito de conseguir una mejor comprensión de los encuestados para la investigación y ver sus distintas características, se llevó a cabo un análisis posterior

de la categoría profesional, generando tabulaciones cruzadas con las otras variables demográficas: sexo, edad, educación, y experiencia laboral.

***El puesto, con el sexo.*** Había veintiocho mujeres y veintiún varones en el grupo de los funcionarios con puestos de responsabilidad, y casi cuatro veces más mujeres que hombres (290 frente a setenta y tres) en el grupo de funcionarios sin cargos de responsabilidad.

***El puesto, con la edad.*** La mayoría de los funcionarios con cargos de responsabilidad (veintidós) estaban en el grupo de entre cuarenta y cuarenta y nueve años; con quince en la categoría de cincuenta a sesenta años; diez en la división de entre treinta y treinta y nueve; una persona de menos de treinta, y una persona mayor de sesenta. El grupo mayor de funcionarios sin cargo de responsabilidad (136) tenía entre treinta y treinta y nueve años; 100 estaban en el grupo de entre cuarenta y cuarenta y nueve; setenta y ocho tenían menos de treinta; y cuarenta y nueve dijeron tener entre cincuenta y sesenta años; ninguno dijo ser mayor de sesenta años.

***El puesto, con la educación.*** La mayoría de los funcionarios con cargo de responsabilidad (treinta y tres) dijo tener una Licenciatura; treinta y uno informaron de que tenían una Diplomatura; y tres tenían un Máster. La mayoría de los funcionarios sin cargos de responsabilidad (171) tenían el título de Bachillerato, con 130 que tenían una diplomatura, cincuenta y dos licenciados, y diez que dijeron no tener el título de Bachillerato; ninguno dijo tener un Máster o un Doctorado.

***El puesto, con la experiencia.*** La mayoría de los funcionarios con puestos de responsabilidad (diecisiete) estaban en el grupo con entre diez y catorce años de experiencia laboral en la Administración del Estado; trece personas estaban en la categoría de más de veinte años de experiencia; nueve, en la categoría de cinco a nueve años; otros nueve tenían de cinco a diez años de experiencia en la Administración del Estado; y uno dijo tener menos de cinco años de experiencia en la Administración del Estado. La mayoría del personal sin cargo de responsabilidad (102) informaron llevar más de veinte años en la Administración del Estado; 101 de ellos estaban en la categoría de entre cinco y nueve años; sesenta y tres tenían menos de cinco años de experiencia; cincuenta y ocho estaban en la categoría de entre quince y veinte; y treinta y nueve marcaron la casilla de entre diez y catorce años de experiencia.

### ***Análisis de cómo se percibió la evaluación de la formación***

Ocho de los puntos del cuestionario tenían que ver con la percepción que de la evaluación de la formación tenían los participantes. Dichos puntos se desarrollaron en base a investigaciones previas ya publicadas. Se usó la prueba de Kruskal-Wallis (el análisis diferencial unidireccional) junto con el test-T para determinar las diferencias en las opiniones acerca de la evaluación de la formación, entre los diferentes grupos demográficos (tabla 1).

**Tabla 1.** Correlación entre las variables demográficas y las opiniones acerca de la evaluación de la formación

<i>Variables</i>	<i>Puesto</i>	<i>Sexo</i>	<i>Edad</i>	<i>Educación</i>	<i>Experiencia</i>
La evaluación aumenta la efectividad de la formación	-0,181*	-0,039	0,135*	-0,096	0,083
La evaluación debería basarse en los objetivos de la formación	0,132*	-0,168*	0,081	-0,218*	0,051
La evaluación detecta nuevas necesidades formativas	-0,057	-0,092	-0,041	-0,029	-0,087
La evaluación incentiva a los que la reciben para que mejoren sus resultados formativos	-0,024	-0,039	-0,077	-0,107	-0,092
Hay un criterio de evaluación	-0,136*	0,007	-0,136*	0,000	-0,045
Tras la formación, hay información recíproca destinada a mejorar el proceso	-0,179*	-0,042	-0,019	-0,091	-0,020
Debería ser posible examinar los conocimientos después de la formación	0,110*	0,142*	-0,159*	0,133*	-0,138*
Se lleva a cabo una evaluación coherente	-0,163*	-0,104	0,001	-0,093	-0,095

\*  $p < 0,05$ .

La opinión de los funcionarios con y sin cargos de responsabilidad difieren en el 62,5% de los casos. La posición de los participantes era inversamente proporcional (en pequeña proporción aunque estadísticamente significativa) al grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones: «La evaluación incrementa la efectividad de la formación», «Existe un criterio de evaluación», «Después de la formación hay información recíproca destinada a mejorar el proceso», y «Se realiza una evaluación coherente». Esto lleva a la conclusión de que es más probable que los funcionarios con puestos de responsabilidad, antes que los que no ostentan dichos puestos, crean: que la evaluación mejora la efectividad de la formación, que ya existe una evaluación coherente y continua, y que el criterio de la misma está definido y es conocido por todos los empleados.

El puesto de los participantes es directamente proporcional (en pequeña proporción aunque estadísticamente significativa) a las afirmaciones: «La evaluación debería basarse en los objetivos de la formación», y «Debería ser posible comprobar los conocimientos después de la formación». Es más probable que los funcionarios sin cargos de responsabilidad crean, antes que los funcionarios con puestos de responsabilidad, que los objetivos de la formación deberían servir de base para la evaluación del progreso de la formación. También es más probable que los primeros estén a favor de la evaluación de conocimientos, una vez que se haya completado la formación.

El cargo que ostenten los participantes no tiene relación con las afirmaciones: «La evaluación detecta nuevas posibilidades de formación», y «La evaluación anima a los que la reciben a mejorar sus resultados en dicha formación».

La variable «Debería ser posible examinar los conocimientos después de la formación» mostraba la correlación más significativa desde el punto de vista estadístico respecto de las características demográficas de los participantes. Examinar los conocimientos es uno de los métodos de medir la efectividad de la formación, que sobre todo está en concordancia con la teoría que está implantando otros niveles de evaluación de la efectividad (v.gr. el Modelo de Evaluación de Kirkpatrick, 1998). De acuerdo con los datos recopilados, los grupos que están más a favor de la evaluación son los funcionarios con puestos de responsabilidad, las mujeres, los funcionarios más jóvenes y con menos experiencia, y los funcionarios con altos niveles educativos. No es sorprendente.

En la Administración estatal eslovena, examinar los conocimientos es, en algunos casos, obligatorio, y está definido en la legislación; v.gr. el programa de formación obligatoria especial para los nuevos empleados en la Administración Pública acaba con un examen obligatorio. Para ciertos títulos y puestos de trabajo oficiales y ciertas tareas públicas también se prescribe un examen profesional sobre procedimiento administrativo; o ya sea la ley, los reglamentos ejecutivos o las disposiciones generales del cuerpo estatal en cuestión pueden prescribir un examen profesional para la ejecución de deberes y autorizaciones especiales. Los funcionarios no pueden desempeñar tareas públicas para las que se requiera un examen profesional a no ser que aprueben el examen obligatorio. Los funcionarios con cargos de responsabilidad consideran el aprobar un examen sobre los conocimientos que ha de tener un funcionario una demostración objetiva de conocimientos y de la capacidad probada para el trabajo en un puesto en concreto. Los funcionarios más jóvenes y menos experimentados probablemente consideren un examen profesional una oportunidad para demostrar que cumplen las condiciones para un ascenso.

Como se encontraron significativas diferencias ( $p < 0,05$ ) entre los encuestados con y sin cargos de responsabilidad, examinamos las opiniones de unos y otros acerca de la evaluación, de forma más detallada. Para comparar sus opiniones con más efectividad, las puntuaciones medias de ambos grupos se sometieron a análisis. La tabla 2 muestra ocho preguntas de la encuesta, junto con la media de cada pregunta, la desviación estándar, y el número de encuestados según el cargo que ostentan.

**Tabla 2.** Opiniones sobre la evaluación de los funcionarios con y sin cargos de responsabilidad: resultados de los test-T de las medias de los grupos

<i>Variables</i>	<i>Grupo</i>	<i>N</i>	<i>Media<sup>a</sup></i>	<i>DS<sup>b</sup></i>	<i>t</i>	<i>Sig. (2-extremos)</i>
La evaluación aumenta la efectividad de la formación	C <sup>c</sup>	48	3,95	0,74	2,752	0,008
	SC <sup>d</sup>	356	3,58	1,04		
La evaluación debería basarse en los objetivos de la formación	C	48	4,00	0,40	1,296	0,199
	S	354	3,90	0,65		
La evaluación detecta nuevas necesidades formativas	C	48	3,39	0,63	-0,910	0,128
	S	245	3,62	0,74		
La evaluación incentiva a los empleados para que mejoren sus resultados formativos	C	48	3,41	0,63	4,072	0,178
	S	345	3,51	0,74		
Hay un criterio de evaluación	C	48	3,51	1,05	-1,541	0,003
	S	353	2,80	1,29		
Tras la formación, hay información recíproca destinada a mejorar el proceso	C	45	2,55	0,15	3,280	0,002
	S	359	1,92	0,98		
Debería ser posible examinar los conocimientos después de la formación	C	48	3,70	0,82	7,111	0,000
	S	362	3,41	0,89		
Se lleva a cabo una evaluación coherente	C	48	2,32	0,43	1,162	0,006
	S	359	1,67	0,40		

<sup>a</sup> Media - 1 – Muy en desacuerdo, 5 – Muy de acuerdo.

<sup>b</sup> DS – Desviación estándar.

<sup>c</sup> C – Con cargos de responsabilidad.

<sup>d</sup> S – Sin cargos de responsabilidad.

p < 0,05

El examen de las medias obtenidas para las variables que tienen que ver con las cuestiones evaluadas indica que los funcionarios eslovenos tienen una actitud positiva hacia el valor de la evaluación de la formación; aunque las opiniones de ambos grupos difieren moderadamente. La media de cada punto o cuestión (M) variaba desde el 1,67 (para los que no tienen cargos de responsabilidad: «Se lleva a cabo una evaluación coherente»), hasta 4,00 (aquellos con cargo de responsabilidad: «La evaluación debería basarse en los objetivos de la formación»). La desviación estándar para las preguntas iba desde un 0,15 (aquellos con cargos de responsabilidad: «Tras la formación, hay información recíproca destinada a mejorar el proceso») hasta el 1,29% (sin cargos de responsabilidad: «Hay un criterio de evaluación»).

A los efectos de este estudio, el grado de acuerdo que indica cada nivel de respuesta se calificó de bajo si era menor del 2,25; moderado si estaba entre 2,25 y 3,75; y alto si es más del 3,75. Se encontró escaso grado de acuerdo entre los encuestados sin cargo de responsabilidad en dos cuestiones: «Tras la formación hay información recíproca destinada a mejorar el proceso», y «Se realiza una evaluación coherente». Aquellos sin cargos de responsabilidad estaban decididamente

de acuerdo en que la evaluación debería basarse en los objetivos de la formación ( $M=3,90$ ); y, en cinco casos, aquellos sin cargos de responsabilidad mostraron estar moderadamente de acuerdo con las afirmaciones que se hacían: «La evaluación aumenta la efectividad de la formación», «La evaluación detecta nuevas necesidades de formación», «La evaluación anima a los que la reciben a mejorar sus resultados de formación», «Existe un criterio de evaluación», «Debería ser posible examinar los conocimientos después de la formación». Aquellos con cargos de responsabilidad estaban decididamente de acuerdo en dos aspectos: «La evaluación aumenta la efectividad de la formación», y «La evaluación debería basarse en los objetivos de la formación»; mientras que en seis casos estaban moderadamente de acuerdo: «La evaluación detecta nuevas necesidades de formación», «La evaluación anima a los que la reciben a mejorar los resultados de su formación», «Hay un criterio de evaluación», «Tras la formación, hay información destinada a mejorar el proceso», «Debería ser posible examinar los conocimientos después de la formación» y «Se realiza una evaluación coherente».

Se usaron test-T para determinar si había diferencias significativas entre los dos grupos. Se encontraron diferencias significativas ( $p<0,05$ ) entre los que tenían cargos de responsabilidad y los que no, en cinco ocasiones. Los primeros estuvieron más de acuerdo ( $M=3,95$ ) que los segundos ( $M=3,58$ ) en que «La evaluación aumenta la efectividad de la formación» ( $p=0,008$ ). Los que tenían cargos de responsabilidad valoraron el punto «Tras la formación, hay información recíproca destinada a mejorar el proceso» significativamente en mayor grado ( $M=2,55$ ) que los encuestados sin cargos de responsabilidad ( $M=1,92$ ), quienes más a menudo tendían a estar en desacuerdo con las afirmaciones ( $p=0,002$ ). Para el punto «Hay un criterio de evaluación» la valoración media por parte de los que tenían cargos de responsabilidad ( $M=3,51$ ;  $p=0,003$ ) era significativamente mucho mayor que la de los que no los tenían ( $M=2,80$ ). Del mismo modo para el punto «Se realiza una evaluación coherente» la valoración media por parte de los que tienen cargo de responsabilidad ( $M=2,32$ ;  $p=0,006$ ) era mayor que la de los que no los tenían ( $M=1,67$ ). Los responsables también valoraron la afirmación «Debería ser posible examinar los conocimientos después de la formación» significativamente más alto ( $M=3,70$ ;  $p=0,000$ ) que los que no los tienen ( $M=3,41$ ).

Los funcionarios encuestados sin cargo de responsabilidad dieron una valoración mayor ( $M=3,51$ ) a la afirmación «La evaluación anima a los que reciben la formación a mejorar los resultados de la misma» de lo que lo hicieron aquellos con cargos de responsabilidad ( $M=3,41$ ). De modo similar, para el punto «La evaluación detecta nuevas necesidades de formación» la valoración media por parte de los que no tienen cargo de responsabilidad ( $M=3,62$ ) fue más alta que la de los que sí los tienen ( $M=3,39$ ).

Para el punto «La evaluación debería basarse en los objetivos de la formación» las medias de los grupos según el nivel eran similares ( $M=4,00$  para aquellos con cargo;  $M=3,90$  para los que no los tienen).

### *Correlación entre las dimensiones de la formación*

También se construyó una matriz de correlación para mostrar las interrelaciones entre cinco dimensiones: la efectividad de la formación, las VNF, la planificación,

evaluación, y los resultados de la formación. Calculamos la correlación del coeficiente de Pearson para las variables (tabla 3).

**Tabla 3.** Matriz de correlación para las cinco dimensiones de la formación

<i>Variables</i>	1	2	3	4	5
1 VNF	1,00				
2 Planificación	0,71**	1,00			
3 Evaluación	0,47**	0,47**	1,00		
4 Resultados	0,15*	0,09	0,47**	1,00	
5 Efectividad de la formación	0,43**	0,65**	0,53**	0,38**	1,00

\* $p < 0,05$ . \*\*  $p < 0,01$ .

La matriz de relaciones muestra que una de las correlaciones estaba en la categoría de poca o nula correlación (coeficiente de correlación entre 0,000 y 0,30); cinco de las correlaciones estaban en la categoría positiva baja (coeficientes de correlación entre 0,30 y 0,50); dos de las correlaciones estaban en correlación moderada (coeficientes de correlación entre 0,50 y 0,70); y una correlación estaba en la categoría positiva alta (coeficiente de correlación mayor de 0,70). Los valores de los factores de correlación se clasificaron de acuerdo con Hinkle, Wiersma, y Jurs (1988, citados por Poston, 1997).

Se hallaron varias interrelaciones entre las dimensiones del ciclo de formación sistemático (que eran significativas en el nivel de 0,05). La correlación entre las VNF y la evaluación se confirmó ( $r=0,47$ ). Una relación significativamente positiva se encontró también entre la evaluación y la planificación de la formación ( $r=0,47$ ). También se calculó una alta correlación entre la planificación y las VNF ( $r=0,71$ ). Además se halló una correlación de 0,43 entre las VNF y la efectividad de la correlación, y una correlación de 0,65 entre el planeamiento y la efectividad de la formación.

Estos resultados están en consonancia con la teoría que se encuentra en la literatura especializada. Destacadamente, Scriven (1991) señala que un programa de evaluación de la formación completo debería contener tres componentes esenciales: evaluación previa a la formación, evaluación durante la formación, y evaluación tras la formación haciendo balance. La evaluación previa valora de forma comprensiva las necesidades individuales y organizativas a lo largo de la planificación del proceso. A lo largo de esta fase, los objetivos previstos se clasifican, y se ponen en marcha estrategias para llevar a cabo la formación. La evaluación durante la formación se debería llevar a cabo a lo largo del programa de formación; ésta da respuesta e información, y determina las modificaciones y ajustes que se pueden hacer para mejorar el proceso de formación. La fase de evaluación final con la que se concluye es una evaluación que hace balance, lo que permite a los que reciben la formación y a sus superiores juzgar el valor general de la experiencia que han tenido.

Se halló una correlación de 0,53 entre la evaluación y la efectividad de la formación. Se encontró una relación significativamente positiva entre la evaluación y los resultados de la formación ( $r=0,47$ ), y entre la efectividad de la formación y los re-

sultados de la misma ( $r=0,38$ ). Este hecho se puede considerar un ejemplo del conocido efecto Hawthorne: la observación mejora el volumen de trabajo y aprendizaje. Puede que la gente mejore su actuación o su comportamiento, simplemente, gracias a toda la atención que reciben (Bee y Bee, 1995:83). Por otra parte, el obtener información recíproca destinada a mejorar el proceso es uno de los objetivos primordiales de la evaluación.

Sobre la base de la correlación, ya demostrada, entre la evaluación y la efectividad de la formación, hemos determinado que los funcionarios tienen generalmente una actitud positiva hacia la evaluación de la formación.

Como se afirmó antes, también se incluyó en el cuestionario una pregunta abierta. Se extrajeron comentarios de las encuestas completadas y se transcribieron para su codificación y análisis. Se formularon cuatro grupos de comentarios: comentarios generales sobre la práctica actual de la evaluación; involucración; obtención de datos a partir de la encuesta; e informe de los resultados de la evaluación.

Mientras que tanto los que tenían cargos de responsabilidad como los que no hicieron comentarios similares acerca de muchos asuntos, también surgieron varias diferencias del análisis, especialmente las conectadas con la práctica actual.

Estos son algunos ejemplos de comentarios típicos por parte de los funcionarios acerca de la evaluación de la formación:

- «una formación efectiva debería cumplir los objetivos organizativos e individuales»,
- «el criterio para medir los progresos de la formación están definidos y se comunican a los empleados»,
- «la efectividad de la formación se evalúa siempre»,
- «la evaluación es una herramienta de gestión»,
- «se usan diferentes métodos de evaluación: cuestionarios, test, la observación, el informe por escrito del empleado después de la formación»,
- «la evaluación de la efectividad de la formación es útil pero lleva mucho tiempo»,
- «la metodología de la evaluación no es fácil de implantar»,
- «no sé si se debería llevar a cabo la evaluación de la formación».

Los ejemplos de comentarios típicos sobre la evaluación de la formación hechos por los funcionarios sin cargos de responsabilidad incluían los siguientes:

- «la formación no está siempre en consonancia con las exigencias del trabajo»,
- «no hay en absoluto ninguna práctica de la evaluación de la formación»,
- «la evaluación estimula el aprendizaje»,
- «los empleados deberían recibir información y beneficios acerca de su actuación, cambie esta o no (después de un cierto período de formación)»,
- «el único enfoque sobre la evaluación es medir la reacción de los participantes después de la formación»,
- «la efectividad de la formación se supervisa de cuando en cuando, y no está regulada de manera sistemática»,
- «la evaluación de la formación se deja a la iniciativa del superior inmediato»,

- «no hay criterio objetivo alguno para medir el progreso en la formación que se base en estándares definidos, y los que sí existen no están armonizados entre los empleados»,
- «los empleados no se involucran en las VNF, la planificación de la formación, ni en la evaluación de la formación; no son conscientes de los objetivos de la formación, y por lo tanto, no están lo bastante motivados para el aprendizaje».

El último comentario es muy significativo para la efectividad de la formación. De acuerdo con la teoría que se describe en Mumford (1995), conocer los objetivos y los fines y estar de acuerdo con ellos es un factor muy importante para el aprendizaje, ya que la mayoría de los adultos que aprenden están motivados por el logro de esos objetivos. Cada individuo debería aceptar los objetivos de aprendizaje que se dan, y debería estar de acuerdo con ellos; y al mismo tiempo debería recibir información acerca del éxito a la hora de lograrlos, lo que de nuevo saca a primer plano la evaluación de la formación. El comentario sobre recibir, tras la formación, información recíproca destinada a mejorar el proceso también es significativo. Bramley (1996:4) afirma que dicha información recíproca destinada a mejorar el proceso, dada a los participantes a lo largo de la formación es parte esencial del proceso de aprendizaje, por lo tanto no se puede omitir.

Ambos grupos hicieron comentarios para indicar que quiénes sean los evaluadores potenciales que se involucren en el proceso de evaluación de la formación depende de las expectativas individuales y de los objetivos de la evaluación. Los funcionarios con cargo de responsabilidad mencionaron específicamente la involucración de los superiores inmediatos, y también de los formadores. Los que no tenían cargo de responsabilidad hicieron comentarios acerca de la involucración de los siguientes miembros de la organización: los superiores inmediatos, los formadores, compañeros de trabajo, los administrados, y la autoevaluación.

Ambos grupos sugirieron varias formas de recopilación de datos relacionadas con el proceso de supervisión de la actuación anual de cada empleado. Varios encuestados comentaron que los datos que se reciben deberían obtenerse tanto de los formadores como de los participantes en la formación, en la forma de datos de seguimiento y actuación; v.gr. un mes después de la finalización del programa.

Los comentarios acerca de la información sobre la evaluación de la formación incluían sugerencias diciendo que se debería informar de los resultados a los que reciben dicha formación, a sus superiores inmediatos, a la unidad de personal, y a los formadores. Los informes deberían ser la base para tomar futuras decisiones acerca de la planificación de la formación para el período siguiente.

## **Conclusiones y recomendaciones**

La investigación, llevada a cabo en 2006, se diseñó para valorar las percepciones acerca de los problemas de la evaluación de la formación, por parte de los funcionarios de las UAs con y sin cargos de responsabilidad. La muestra consistía en nueve UAs seleccionadas, invitadas y deseosas de participar en el estudio. Se distri-

buyeron 502 cuestionarios, y se recibieron 414 rellenos; por lo tanto, la tasa de participación fue del 82,6%. La fiabilidad y la validez de las herramientas utilizadas estuvo dentro de los límites tolerables.

Las características demográficas de los participantes se describieron según el puesto, sexo, edad, nivel de educación y años de experiencia en la Administración del Estado. Los funcionarios con puestos de responsabilidad comprendían el 11,9% de los que contestaron los cuestionarios; y los funcionarios sin cargo de responsabilidad comprendían el 88,1% de la muestra.

Basándonos en los resultados y hallazgos del análisis de datos podemos concluir que:

- Los resultados de la investigación han confirmado que la actitud de los funcionarios frente a la formación depende de sus características demográficas. Según se predijo, se comprobaron diferencias significativas, especialmente entre los encuestados con y sin cargos de responsabilidad.
- En general, ambos grupos de encuestados estuvieron de acuerdo en que la evaluación influye positivamente en la efectividad de la formación.
- Los funcionarios no se oponen a la evaluación de la efectividad de la formación. Tras analizar la influencia de la evaluación en la calidad de los resultados de la formación, especialmente desde el punto de vista de los funcionarios sin cargos de responsabilidad, había una correlación moderada; en base a la cual concluimos que los funcionarios entienden los resultados de la evaluación de la formación como un estímulo para seguirse formando posteriormente.
- Aquéllos con cargos de responsabilidad consideran la evaluación una herramienta de gestión para garantizar que la formación se organice de forma eficiente en lo que respecta al uso de los recursos (financieros, de tiempo, y energía); y eficiente también para cerrar la brecha en el desempeño de las funciones públicas.
- Además, los encuestados eran de la opinión de que las VNF, la planificación de la formación, y la evaluación de su efectividad tenía un impacto sustancial en la efectividad de la formación. Con respecto al nivel de factores de correlación, se halló en las UAs una significativa relación positiva entre las VNF, la planificación y la efectividad al evaluar la formación; aunque la correlación entre la efectividad de la formación y la evaluación no resultó tan significativa como habíamos anticipado. Es probable que podamos atribuir esto a la ausencia de una evaluación coherente y sistemática en la práctica actual.
- Identificar con precisión las necesidades de formación, planificarla, y evaluar la efectividad de la misma anima al logro de mejores resultados formativos.
- Conocer los propósitos de la formación y sus objetivos de antemano es necesario para el éxito de la formación, y resulta ser la base para medir el progreso de la misma. Los progresos incentivan el aprendizaje y el trabajo. Un sistema de información valorativa sobre los progresos de cada individuo en la formación tiene influencia positiva en la efectividad de dicha formación. Los exámenes y los test de conocimiento son el método más favorable

para determinar el progreso de la formación. La encuesta también vinculó los resultados de la formación con la efectividad de la misma.

- Como las cuatro preguntas de nuestra investigación recibieron respuestas positivas, pensamos que hay pruebas suficientes para hacer una valoración final, diciendo que la evaluación es un factor que influye de manera significativa en la efectividad de la formación de los funcionarios. Independientemente de las actitudes positivas ante la formación, la investigación también sacó a la luz una casi absoluta ausencia de evaluación de la eficacia de la formación en la práctica actual de las UAs. La eficacia de la formación se supervisa sólo de cuando en cuando. Dicha supervisión no está organizada sistemáticamente, sino que se deja a la propia iniciativa de cada uno de los jefes de las unidades internas. La conexión más débil para la evaluación se percibió que estaba en la información recíproca destinada a mejorar el proceso tras la formación, y en si existe un criterio de formación. La evaluación de la formación está condicionada por la subjetividad. Las herramientas para medirla objetivamente todavía no se han implantado en la evaluación de la efectividad de la formación en las UAs, haciendo imposible que se use mejor la tecnología; v. gr. los programas de asistencia informática a la evaluación. Según dejaron claro Jereb, Rajkobic (2005:202) los objetivos y mediciones estandarizadas de la evaluación de la efectividad de la evaluación son necesarios para implantar con éxito la evaluación de la formación apoyada en la informática. Sin embargo, somos conscientes del hecho de que la calidad y la eficacia del trabajo administrativo y, en consecuencia, la efectividad de la formación son muy difíciles de definir. Esta podría ser la razón por la que generalmente sólo se toma en consideración el tiempo que se dedica a la formación cuando se mide la efectividad de la misma para cada individuo.
- Podemos decir con confianza que la mayor dificultad para introducir la evaluación sistemática de la formación en la Administración del Estado son la inadecuada cualificación y la falta de experiencia de los responsables de la formación y el desarrollo.

### *Recomendaciones*

Aunque la investigación demostró que no faltan una actitud positiva frente a la formación, ni conciencia de la necesidad de evaluarla; y, por lo tanto, la actitud de los funcionarios no es un obstáculo para aplicar con éxito los principios de la formación sistemática en la organización del Estado, incluyendo la evaluación sistemática; muchas áreas y aspectos aún requieren mayor dedicación.

Recomendamos que se lleven a cabo más investigaciones cuantitativas y cualitativas para completar el presente estudio. Los investigadores deberían incluir no sólo las UAs sino también otros cuerpos estatales; v.gr. los ministerios, los cuerpos dentro de los ministerios, las oficinas gubernamentales.

Sobre la base de la investigación, sería sensato tomar en consideración el diseño e implantación de un modelo de evaluación que conectara los objetivos, planes, acciones, y resultados de la formación, incluyendo la medición transpa-

rente y estandarizada de la efectividad del desempeño de las funciones públicas y la formación. La evaluación debería tener dos dimensiones. La primera se refiere a los miembros de la organización encargados de hacer la evaluación. Aparte de los funcionarios, que están directamente involucrados en el proceso de formación, la evaluación debería incluir también a sus superiores, sus unidades organizativas, la unidad de personal, los que proveen la formación, y al mismo tiempo también los usuarios de la Administración Pública. Otra dimensión se refiere a la medición de la formación; e incluye la percepción de su cualidad, adecuación, e influencia como medio para lograr cambios positivos en el desempeño de sus funciones públicas por parte de los empleados públicos; y, por último pero no menos importante, para rentabilizar la inversión financiera. Ambas dimensiones juntas dan la información necesaria para un progreso continuo tanto de los individuos como de la organización. Por lo tanto el concepto de evaluación incluiría tres fases: análisis de las necesidades de formación y planificación de dicha formación en forma de evaluación preprogramada; evaluación, durante la formación, dirigida a la supervisión directa del proceso de formación; y, por último, una evaluación que haga balance, centrada en las consecuencias y resultados de la formación.

## Bibliografía

- Armstrong, M. (1999) *A Handbook of Human Resource Management Practice*, 7th edn., London: Kogan Page.
- Armstrong, M. (2001) *A Handbook of Management Techniques*, 3rd ed. London: Kogan Page.
- Auluck R.K. (2006) 'The Human Resource Development function: the ambiguity of its status within the UK public service', *International Review of Administrative Sciences* 72(1): 27-41.
- Bee, F., y Bee, R. (1995) *Training Needs Analysis and Evaluation*. Exeter: Institute of Personnel and Development.
- Bramley, P. (1996) *Evaluating Training Effectiveness*, 2nd ed. London: McGraw-Hill.
- Brinkerhoff, R. O. (1988) 'An integrated evaluation model for HRD', *Training and Development Journal* 42(2): 66-68.
- Brown, S. M. (2001) *Changing times and changing methods of evaluating training*. Retrieved 7 October 2001, de [http://www.ktic.com/TOPIC/14\\_BROWN.HTM](http://www.ktic.com/TOPIC/14_BROWN.HTM)
- Burnham, B. R. (1995) *Evaluating Human Resources, Programs, and Organizations*. Malabar: Kreiger Publishing Company.
- Carnevale, A. P., y Schulz, E. R. (1990) 'Return on investment: Accounting for training', *Training and Development Journal* 44(7): 1-32.
- Cascio, W. F. (1998) *Managing Human Resources: Productivity, Quality of Work Life, Profits*, 5th edn. New York: McGraw-Hill.
- Cassidy, T. (2001) *Education and Training in the Hospitality Industry. Outlining the Importance of Hospitality Management Training*, Retrieved 25 March 2008, de <http://www.cookeryonline.com/Thesis/Training/litreview.html>
- Easterby-Smith, M. (1995) *Evaluating Management Development, Training and Education*, 2nd edn. Aldershot: Gower.
- Eseryel, D. (2002) 'Approaches to Evaluation of Training: Theory and Practice', *Educational Technology and Society* 5(2). Retrieved 25 March 2008, de [http://www.ifets.info/journals/5\\_2/eseryel.html](http://www.ifets.info/journals/5_2/eseryel.html)
- Foxon, M. (1989) 'Evaluation of training and development programs: A review of the literature', *Australian Journal of Educational Technology* 5(2): 89-104. Retrieved 25 March 2008, de <http://www.ascilite.org.au/ajet/ajet5/foxon.html>

- Guskey, T. R. (1998) 'The age of our accountability', *Journal of Staff Development* 19(4): 36-44. Retrieved 27 March 2008, de <http://www.nsd.org/library/publications/jsd/guskey194.cfm>
- Goldstein, I. L. (1993) *Training in Organizations: Needs assessment, development and evaluation*, 3rd edn., Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Co.
- Jereb, E., Rajkovic, U., y Rajkovic, V. (2005) 'A hierarchical multi-attribute system approach to personnel selection', *International journal of selection and assessment* 13(3): 198-205.
- Kempton, J. (1995) *Human Resource Management and Development*. London: Macmillan.
- Kirkpatrick, D. L. (1998) *Evaluating Training Programs*, 2nd edn. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Marsden, J. (1991) 'Evaluation: Towards a definition and statement of purpose', *Australian Journal of Educational Technology* 7(1): 31-38. Retrieved 27 March 2008, de <http://www.ascilite.org.au/ajet/ajet7/marsden.html>
- Mozina, S., Florjancic, J., Svetlik, I., Jamsek, F., Lipicnik, B., Vodovnik, Z., Svetic, A., Stanojevic, M., y Merkač Skok, M. (1998) *Management kadrovskih virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Mumford, A. (1995) *Effective Learning*. London: Institute of Personnel and Development.
- Nadler, L. (1984) *The Handbook of Human Resource Development (Glossary)*. New York: John Wiley & Sons.
- Ovsenik, J., y Ovsenik, M. (1999) 'Problemi sodobne organizacije skozi dve interpretaciji', In Vukovic, G. (Ed.) *Evropska skupnost in management. 18. posvetovanje organizatorjev dela, Portoroz, 31. marec, 1.-2. april 1999*, pp. 805-815. Kranj: Moderna Organizacija.
- Peterson, D. B., y Hicks, M. D. (1996) *Leader as Coach: Strategies for coaching and developing others*. Minneapolis: Personnel Decisions International.
- Phillips, J. J. (1991) *Handbook of training evaluation and measurement methods*, 2nd edn., Houston: Gulf.
- Pollitt, C. (2007) 'Convergence or Divergence: What has been happening in Europe?' In Pollitt, C., Van Thiel, S. and Homburg (Eds.) *New Public Management In Europe: Adaptation And Alternatives*, pp. 10-25, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Poston, W. K. Jr. (1997) 'Comprehensive Study of Factors Impacting Perceived Quality in School Organizations', *Educational Policy Analysis Archives* 5(19). Retrieved 9 June 2007, de <http://olam.de.asu.edu/epaa/v5n19.html>
- Randma, T. (2002) 'Public Personnel Management', In: Wright, G., and Nemeč, J. (Eds.) *Public Management in the Central and Eastern European Transitions: Concept and Cases*. pp. 198-199, Bratislava: NISPAcee.
- Saner, R., Strehl, F., y Yiu, L. (1997) *In-Service Training as an Instrument for Organizational Change in Public Administration*. Brussels: IIAS/IASIA.
- Scriven, M. (1991) *Evaluation thesaurus*, 4th edn., Newbury Park: Sage.
- Skraba, A., Kljajic, M., y Leskovar, R. (2003) 'Group exploration of system dynamics models —is there a place for a feedback loop in the decision process?' *System dynamics review* 19(3): 243-263.
- Stanley, L. A. (1987) *Guide to Evaluation of Training*. Ljubljana: International Centre for Public Enterprises in Developing Countries.
- Stufflebeam, D. (2002) *CIPP Evaluation Model Checklist. A tool for applying the Fifth Instalment of the CIPP Model to assess long-term enterprises*. The Evaluation Center at Western Michigan University's website. Retrieved 25 March 2008, de <http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/cippchecklist.htm>
- Brij (2007) *Technology Dictionary*, Retrieved 25 March 2008, de [http://www.brij.net/technology\\_dictionary.html](http://www.brij.net/technology_dictionary.html)
- Torrington, D., y Hall, L. (1998) *Human Resource Management*. Harlow: Prentice Hall.
- Warr, P., Bird, M., and Rackcam, N. (1978) *Evaluation of management training*. London: Gower.



## El maremoto empantana la gobernanza en Sri Lanka<sup>1</sup>

*Ramanie Samaratunge, Ken Coghil<sup>2</sup> y H.M.A. Herath<sup>3</sup>*

### Resumen

En este estudio práctico se investigan las características de la gobernanza durante la provisión de la ayuda de emergencia inmediatamente después del maremoto de 2004, el restablecimiento de las instalaciones y servicios básicos, y la reconstrucción a más largo plazo de las infraestructuras dañadas o destruidas, en el distrito de Galle, en Sri Lanka.

Los datos derivados de las entrevistas revelaron que la ausencia de colaboración entre los actores clave, en los distritos y en el Gobierno central, debilitaron significativamente los intentos de recuperación. Concretamente, en los distritos, las interacciones entre los principales interesados carecieron de perspectiva y tuvieron lugar *ad hoc*. Sostenemos que, a pesar del creciente reconocimiento de las ventajas de la integración de las acciones de varios actores estatales y no estatales en dicha gobernanza, el gobierno parece ser reacio a abandonar el actual modo de gobernanza «de ordeno y mando». Como resultado, los costes de transacción de la gobernanza fueron excesivos, y los recursos asignados a la reconstrucción fueron bien malgastados, bien infrutilizados.

### Notas para los profesionales

Tras un gran desastre hay mucha buena voluntad, deseos de superar las anteriores divisiones e intereses partidistas. Sin embargo, esta actitud es frágil y se disipa con facilidad. Hay que preservarla e incentivarla deliberadamente. Los profesionales deberían aprovechar la oportunidad para construir relaciones de colaboración y reformar los procedimientos administrativos con el fin de facilitar la provisión de suministros y servicios, dando prioridad en función de las necesidades. Al aconsejar a los políticos con poder ejecutivo, se debe enfatizar la urgencia, así como el interés público en poner a colaborar todos los recursos humanos, financieros y físicos disponibles, a través de acuerdos de colaboración que involucren a todas las fuentes de dichos recursos, incluyendo los servicios públicos de cada nivel de la Administración y las organizaciones empresariales y no gubernamentales.

### Palabras clave

Colaboración, gobernanza, tsunami, maremoto, Sri Lanka.

<sup>1</sup> Traducción del artículo publicado en inglés con el título «Tsunami engulfs Sri Lankan governance».

<sup>2</sup> Departamento de Gestión. Facultad de económicas y empresariales. Monash University, Australia.

<sup>3</sup> Departamento de Administración Pública, Universidad de Sri Jayawardenapura, Sri Lanka.

## Introducción

La gobernanza es un componente esencial de la gestión de los desastres. Puede estudiarse desde diversas perspectivas, como han demostrado Allison y Zelikow en su muy influyente análisis sobre la conducta de los Gobiernos soviético y estadounidense en la crisis de los misiles cubanos (Allison y Zelikow, 1999). Este artículo expone un estudio sobre el papel de diferentes sectores y organizaciones en respuesta a un desastre natural a gran escala. Dado que abarca diferentes sectores y organizaciones, la buena gobernanza depende en buena medida de que haya vínculos efectivos entre ellos (Haque, 2004; Kernaghan, 2005; Krahnmann, 2003; Corkery, 1999). De aquí se sigue que la naturaleza de esos vínculos y la medida de su integración afecta a los resultados, tanto dentro de cada sector como, particularmente, en la sociedad en su conjunto. Como el generar y facilitar dichos vínculos ha generado mucha atención, se han vuelto significativas nuevas formas de estructuras organizativas en red, incentivando «relaciones sinérgicas, con actividades privadas y públicas que se refuerzan mutuamente de modo parcial» (Knill y Lehmkuhl, 2002:42). La existencia de niveles elevados de cooperación y colaboración entre diferentes actores no sólo reduciría los costes transaccionales de la gobernanza (para más detalles, véase Birner y Wittmer, 2006), sino que también garantizaría mejores resultados de la gobernanza (Kemp, 2006). Un reciente informe del Banco Mundial (2007) señala que crear un ambiente de gobernanza apropiado es una de las condiciones clave para reducir la pobreza en el sur de Asia. La gestión de los desastres no es una excepción.

La creciente atención hacia enfoques colaborativos, que subrayan la importancia de la gobernanza integrada, cuestiona la importancia del estilo de gobernanza de ordeno y mando en el presente contexto (Rizvi, 2008; Bourgon, 2007). Una buena gobernanza sugiere que todos los miembros de la sociedad deben sentir que se juegan algo en la gobernanza, y no deben sentirse excluidos del conjunto de la sociedad (Bloom, Steven y Weston, 2004; Vigoda, 2002). Este ha sido el enfoque primordial en la presente estrategia de reducción de la pobreza, defendida por las agencias de desarrollo internacional como el Banco Mundial (Banco Mundial, 2007). Bourgon (2007) señala la importancia de construir relaciones de colaboración con los ciudadanos y fomentar las responsabilidades compartidas con grupos de ciudadanos. Esto requiere que todos los grupos, y especialmente los más vulnerables, tengan la oportunidad de mantener o mejorar su bienestar, y disfrutar del sentimiento de inclusión social (Samaratunge, 2007); lo que supone que los procedimientos y las instituciones deben generar resultados que cubran las necesidades de la sociedad, a la vez que hacen el mejor uso posible de los recursos de los que disponen. La Red de Naciones Unidas para las Administraciones Públicas (UNPAN; United Nations Public Administration Network) (UNPAN, 2002) sugiere que son diversos los argumentos a favor de una gobernanza integrada, pero que las crecientes expectativas de calidad y respuesta a medida de los servicios, en particular de los servicios públicos, parecen haber generado una presión significativa a favor del cambio. Las instituciones públicas así como las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado deben rendir cuentas ante la opinión pública y ante los que se ven propiamente afectados por sus decisiones y acciones. El presente artículo

trata de contribuir a la investigación sobre el papel de la gobernanza integrada mediante el examen del proceso de ayuda, recuperación y reconstrucción posterior al maremoto de Sri Lanka, en diciembre de 2004.

Sri Lanka fue uno de los países más afectados cuando el maremoto sin precedentes del Océano Índico arrasó las áreas costeras, el 26 de diciembre de 2004. Esto generó respuestas en diversos escenarios que se corresponden con los descritos por Regnier, Neri, Scuteri y Miniati (2008), como por ejemplo «la ayuda de emergencia sin duda tiene un papel esencial durante las primeras semanas y meses posteriores a un desastre; puede incluir, en sentido amplio, la generación de un mínimo de seguridad, estabilidad y seguridad más allá de la dotación material de equipos y herramientas para la supervivencia; y el papel de las agencias humanitarias puede que finalice aquí, y sea substituido por la ayuda de reconstrucción y desarrollo, los servicios de apoyo y los diversos tipos de ayudas financieras internacionales e incentivos domésticos para permitir a la población afectada volver lo antes posible a sus actividades económicas y sociales anteriores» (Regnier et al., 2008:412). Esto es lo que llamamos Ayuda, Recuperación y Reconstrucción.

Cada etapa requirió la coordinación de los esfuerzos personales y de una amplia gama de organizaciones para la movilización, despliegue y gestión de los recursos humanos, físicos y financieros. La principal preocupación de todos los actores de la gobernanza fue la asistencia eficaz a las víctimas del maremoto para que pudieran hacer frente a sus devastadores efectos. Examinamos los rasgos distintivos de los actores y cómo y por qué interactuaron para proporcionar servicios a las víctimas. En particular, nos hemos centrado en la integración de las acciones de la gobernanza en una de las regiones del país más severamente afectadas, el Distrito Galle, en el Sur de Sri Lanka, incluyendo las organizaciones públicas, empresariales y de la sociedad civil. Nuestra atención se centra en la integración horizontal en el proceso de provisión de servicios en el nivel de distrito.

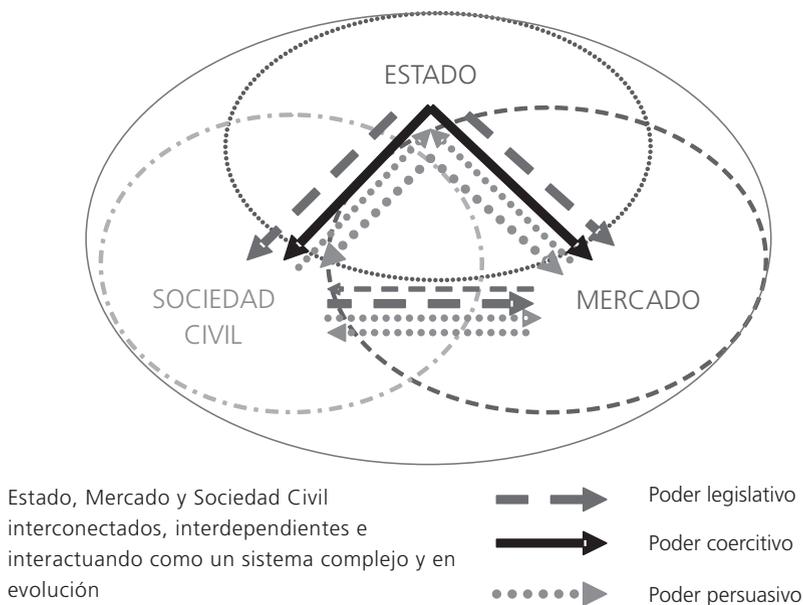
Empezamos haciendo un esbozo de la literatura que relaciona los diferentes sectores de la gobernanza y subraya la nueva apreciación de la gobernanza integrada y su impacto en los resultados de cualquier situación dada. Después, desarrollamos un marco conceptual que incluye los principales actores de la gobernanza e indica cómo interactúan unos con otros en diferentes circunstancias. Los argumentos clave se desarrollan a partir de entrevistas, llevadas a cabo en Sri Lanka durante el período de julio de 2005, a enero de 2006.

## **El modelo de gobernanza: enfoque integrado**

La gobernanza incluye los complejos mecanismos, procesos, relaciones e instituciones a través de las que los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos legalmente reconocidos, cumplen sus obligaciones y arbitran sus diferencias» (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 1997:2). Por lo tanto, aunque sea el que articule a los demás, el Estado no es el único actor que ejerce poder y autoridad en los diversos niveles de los sistemas sociopolíticos (Rizvi, 2008; Edwards, 2002). Se sostiene que «la gobernanza incluye el proceso de toma de decisiones que permite a varios segmentos de la sociedad exponer sus proble-

mas, ejecutando esas decisiones para el bien de la sociedad en su conjunto, los medios para la resolución de conflictos entre diferentes actores y la rendición de cuentas por las propias acciones ante diversos afectados (Comisión Económica y Social de Naciones Unidas para Asia y Pacífico, UNESCAP, 2006:4). Las saludables discusiones y debates entre los distintos grupos, que pretenden en último término llevar a la coordinación y colaboración entre ellos se han convertido en un fenómeno creciente en el siglo XXI (Rosenbaum, 2006).

La gobernanza integrada (Mattli, 1999; Coghill et al., 2005) incluye las relaciones formales e informales entre las agencias gubernamentales o entre los distintos niveles de gobierno y de los sectores público y no gubernamental (UNPAN 2002). Los sectores del Estado, del mercado y de la sociedad civil se cruzan, se solapan y se entremezclan; el poder relativo y la influencia de cada uno cambia dinámicamente (véase figura 1).



**Figura 1.** La Gobernanza Integrada: los tres sectores sociales interrelacionados.

La Gobernanza Integrada es, por tanto, un término más amplio que la Gobernanza Pública Integrada (Mattli, 1999; Goodsell, 2006; Kernaghan In Press). Ésta se centra en el Sector Público, tomándolo como un «todo administrativo», y no guarda un sitio específico para el sector privado en su Panteón. La Gobernanza Integrada se distingue por un planteamiento de un «todo social», en el cual cada sector social puede tener uno o más papeles en las decisiones y acciones que afectan a la gobernanza de la sociedad como se ha definido más arriba.

La Gobernanza Integrada opera tanto en la dimensión «vertical» como en la «horizontal», tal y como ilustra la figura 1. Así, por ejemplo, los actores de la Administración central puede que tengan relaciones tanto con los actores de la sociedad civil, local

e internacional, como con las organizaciones no gubernamentales (ONGs), y con el sector privado de los mercados doméstico y multinacional, además de sus relaciones con los niveles de gobierno subordinados, gobiernos extranjeros y cuerpos internacionales.

Para que la Gobernanza Integrada prospere se requiere necesariamente que haya canales de comunicación abiertos y un tratamiento igualitario a todas las personas afectadas. El énfasis se pone tanto en la consecución de un objetivo particular, como en su logro a través de los medios adecuados. Los resultados conseguidos deben poder compartirlos todas las personas afectadas, con independencia de su afiliación. Este modelo de colaboración es realista; su eficacia descansa fundamentalmente en la «intensiva participación y compromiso de diversos actores sociales y en su colaboración con las agencias de gobernanza y de Administración Pública» (Vigoda-Gadot, 2004:701). Los valores, normas y actitudes de la organización, se manifiestan colectivamente a través de la calidad de las relaciones interpersonales y el comportamiento individual. Esto puede resultar un factor esencial para las aspiraciones y los resultados.

Mejorar la gobernanza del Sector Público es un reto importante para los Estados en desarrollo. La gobernanza efectiva requiere el desarrollo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones apropiados a través de los que las partes afectadas puedan expresar sus intereses, defender sus derechos, hacer frente a sus obligaciones y reconciliar las diferencias (Podger, 2002). Los asuntos relativos a las políticas públicas complejas, propias del siglo XXI, necesitan incluso más interacción entre los funcionarios públicos en las organizaciones locales, nacionales e internacionales, los cargos electos en todos los niveles, y los ciudadanos «que reclaman más voz en las decisiones políticas que más les afectarán en el futuro» (Bourgon, 2007:15). Es más, los ciudadanos están más dispuestos a aceptar decisiones diferentes de las que preferirían, si han tenido la oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones (Arvai, 2003). Por lo tanto, se puede esperar una mayor armonía social donde todos los segmentos de la sociedad perciben que han tenido una participación genuina en la toma de sus decisiones (Frey y Stutzer, 2000).

De acuerdo con esto, el desarrollo de redes, junto con una negociación razonable y continua se han ido ganado preponderancia (Banco Mundial, 2003), en tanto que «las redes negociadoras han ido progresivamente haciéndose con las que eran las funciones de la Administración», que incluyen los actores estatales, empresariales y de las ONGs funciones gubernamentales» (Borzell y Risse, 2000: 26). Las «redes negociadoras» son conceptualmente similares a las complejas interrelaciones que se observan en los sistemas en compleja evolución (Mittleton-Kelly, 2003).

En el seno del modelo de Gobernanza Integrada, los actores estatales tienen funciones clave en la creación y conformación del ambiente que la haga posible. Mientras que en los estados desarrollados ese ambiente que la haga posible depende más del cumplimiento voluntario que de la dirección por parte del Sector Público; en los estados en desarrollo, la falta de toma de conciencia sobre la importancia de desarrollar interacciones positivas entre los diferentes niveles de gobierno ha socavado significativamente la eficacia de las funciones de gobierno (Werlin, 2003). Esto también contribuye a debilitar la interacción entre los actores clave. Es más, la

relativa importancia de los actores individuales varía significativamente entre los países en desarrollo. Por ejemplo, cuando el Sector Público tiene un papel dominante al controlar los sectores clave de la economía, como en Sri Lanka, durante la década de mil novecientos sesenta y setenta, el sector privado tiende a contraerse, y a menudo a la Sociedad Civil le cuesta hacerse oír, por la influencia dominante del Sector Público (Samaratunge, 2000). De ahí que construir y sostener un ambiente que haga posible la Gobernanza Integrada es una tarea que intimida a los gobiernos de muchos países.

El tamaño y poder relativos de cada sector puede variar a lo largo del tiempo y de unas actividades a otras, en respuesta a una amplia gama de factores. Dichos cambios tienen una influencia importante en las relaciones entre los actores clave y, de ahí, en la integración. Si el sector estatal se expande debido a una creciente intervención del Gobierno en las actividades económicas, puede que cambie la relación entre los otros dos sectores. Si se da menos importancia a una gobernanza basada en la legalidad, como ocurre en muchos estados en desarrollo, las interrelaciones serán frecuentemente débiles y menos efectivas. La naturaleza y los cambios de esas interrelaciones afectan al modo en que cada sector actúa y reacciona, incluyendo el modo en que lo hace con terceros actores. Las interrelaciones se pueden subdividir en interconexiones, interdependencia e interacciones (Coghill, 2003a).

La intensidad de los distintos factores contextuales conforma las relaciones. La figura 2 muestra que los factores contextuales, tanto nacionales como internacionales, tienen influencia en la naturaleza y resultados de las interacciones entre los diferentes actores en el proceso de gobernanza; y, por consiguiente, en el resultado neto de la gobernanza. El modelo presupone que las interacciones e interrelaciones entre estos actores se centran en el logro de tareas comunes y relevantes. Los factores contextuales, que incluyen diferentes atributos, capacidades y prioridades, y diversas interacciones e interrelaciones entre los diferentes actores, a menudo llevan a desacuerdos. El proceso de lograr consensos incluye debates y negociaciones en distintos ámbitos.

Sin embargo, hay rasgos adicionales de las interrelaciones que tienen profundos efectos en el modo en el que operan (para el caso de Canadá, véase Flumian, Coe y Kernaghan, 2008). La interconectividad se refiere a factores compartidos, uno de los cuales es la cultura, capaz tanto de unir como de ser la base para la división. Significativamente, «los pensamientos, tradiciones e ideas sociales heredados pueden haber influido en la formación de distintas modos de hacer en la administración; (y) diferentes culturas sociales, propias de varios sistemas administrativos, que producen, hasta cierto punto, procesos divergentes en cuanto al logro del desarrollo del sistema administrativo» (Yun, 2006:495-496).

La mayoría de los actores son interdependientes de uno o más de los demás actores. Por ejemplo, el Ejecutivo depende del Parlamento para la asignación de fondos. La interacción se refiere a los efectos de las acciones de un actor en las acciones de uno o más de los demás actores; las acciones de un actor que afectan a otro pueden hacer que el comportamiento del segundo cambie. Este cambio puede darse en el comportamiento interno del segundo actor o en el que presenta en relación al primer actor u otros actores (Coghill, 2003b). La ca-

pacidad de interconexión facilita las interacciones. Si los valores no se comparten, o las prácticas culturales son incoherentes entre sí, la interacción puede resultar complicada o casi imposible, o tendrá que ejecutarse por otros medios, como la violencia. El potencial de las interrelaciones para modificar el comportamiento de los actores es cualitativamente distinto de la sinergia que procede de la colaboración.

Donde los actores individuales tienen conciencia de sus compromisos y responsabilidades con las tareas que se les asignan, las relaciones efectivas mejoran significativamente. Las relaciones de confianza reducen los costes transaccionales, al facilitar tomas de decisiones en el momento adecuado, facilitando la efectiva implantación de cada tarea. Donde comparten los fines políticos en pos de los objetivos deseados, se dan coincidencias positivas de intereses entre los diferentes actores, incluyendo las instituciones internacionales. Cuando existe el Estado de Derecho, las relaciones sinérgicas se desarrollan a través de altos niveles de cooperación, colaboración y coordinación entre los actores.

«La *cooperación* se refiere a las relaciones informales que no conllevan compartir elementos tales como la determinación de objetivos, estructuras, planificación, riesgos o recompensas» (Kernaghan In Press). «La *coordinación* se refiere a compartir el *trabajo* en beneficio mutuo, con el fin de evitar la duplicidad, eliminar las brechas y reducir la fragmentación. La *colaboración* conlleva compartir el poder con los mismos objetivos. La coordinación y la colaboración están íntimamente relacionadas con el concepto de asociación. La coordinación, mediante *la partición del trabajo* se define a menudo como una asociación de colaboración o real» (Kernaghan, 2005:121). Las relaciones sinérgicas producen resultados mejorados, en los que el desempeño de las funciones públicas por parte del todo es mayor que el de la suma de las partes. Estas relaciones pueden provenir de y además, o en su lugar, llevar a valores compartidos (interconexiones) y a asociaciones efectivas entre los actores, y son deseables para el resultado final, ya que puede que lleven a una mejor gestión y, a última hora, a una provisión de servicios más eficaz para la sociedad. Alternativamente, los fines políticos dirigidos a llevar más allá los objetivos de cada uno de los actores, los conflictos de intereses negativos entre los actores, la ausencia de un Estado de Derecho y la limitada disponibilidad de los recursos, junto con políticas inaceptables, impuestas por presiones de origen internacional, pueden llevar a relaciones conflictuales. Estas relaciones, a su vez, llevan a valores individualistas y asociaciones ineficaces, lo que genera una gestión pobre y una provisión de servicios ineficaz. El modelo pone de manifiesto cómo los factores externos pueden influir en las relaciones entre los actores y, en último término, afectar al producto final. La tabla 1 compara las interrelaciones y las relaciones sinérgicas.

Este estudio investiga el efecto que tienen sobre los resultados la naturaleza de las relaciones entre los actores y la gestión de los factores contextuales. Es importante resaltar que «a pesar de que la relación entre el sector privado, la sociedad civil y la Administración claramente les refuerza, y es mutuamente para todas las partes, hay también algunas complejidades y ambigüedades; de hecho, incluso paradojas, en esas relaciones» (Rosenbaum, 2006:53). Rosenbaum va más allá cuando dice:

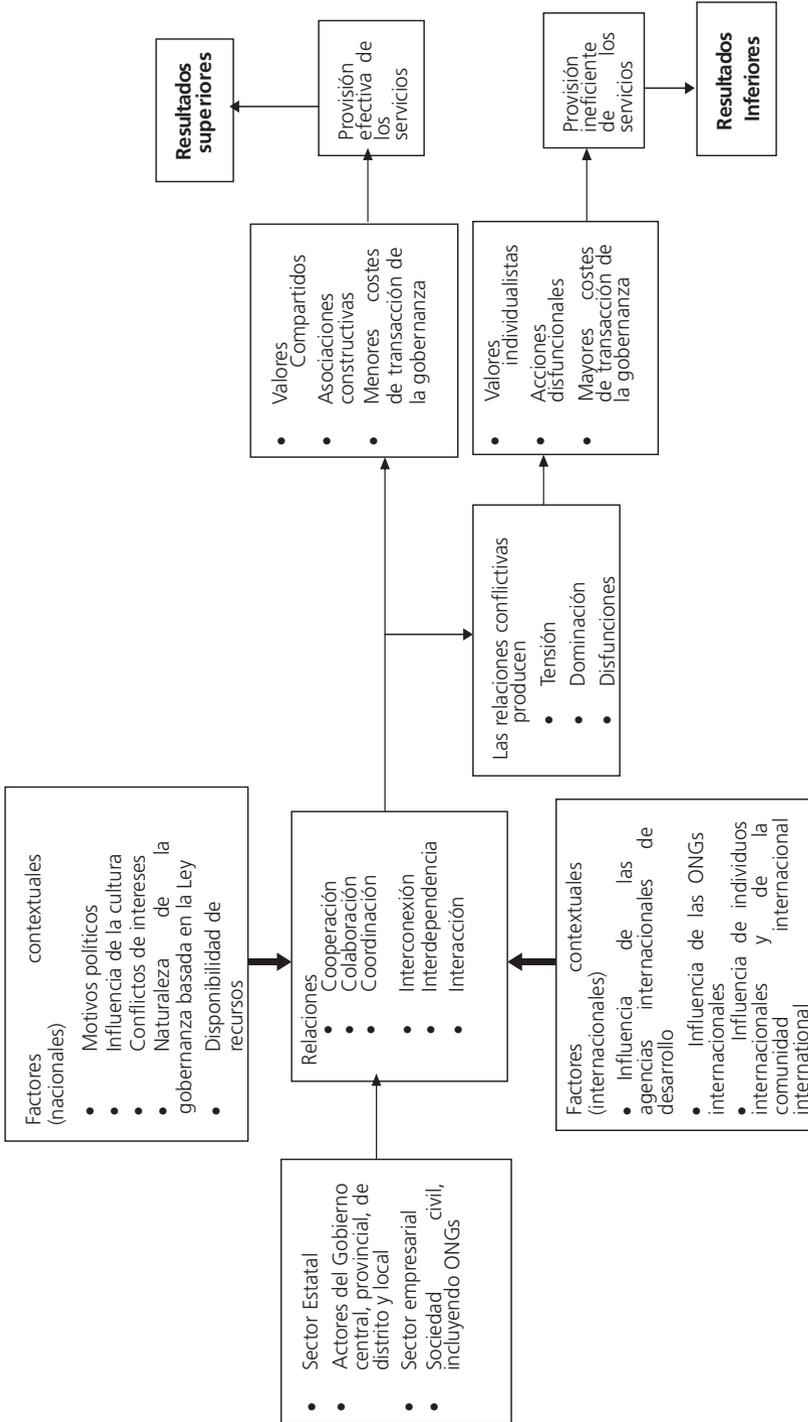


Figura 2. Modelo teórico de gobernanza integrada.

**Tabla 1.** Interrelaciones y relaciones sinérgicas comparadas

<i>Sinergia</i>	<i>Interrelaciones</i>		
	<i>Interconexión</i>	<i>Interdependencia</i>	<i>Interacción</i>
<b>Cooperación</b>	La cooperación es «la práctica de individuos o entidades sociales mayores que trabajan en común para alcanzar objetivos determinados de previo acuerdo mediante métodos posibles, en lugar de trabajar separada y competitivamente; y en la que el éxito de una depende y resulta contingente con respecto del éxito de la otra. Sin embargo, la cooperación puede ser coercitiva (por obligación) o voluntaria (escogida libremente) y, en consecuencia, los individuos o los grupos pueden cooperar incluso sin que haya un interés común en los objetivos. La interconexión se refiere a los casos de cooperación con valores y objetivos comunes».	Mientras que la cooperación tiene que ver con que los actores lleven a cabo acciones de naturaleza complementaria, la interdependencia supone la existencia de relaciones de poder entre ellos, y de ahí la posibilidad de negociación, o el ejercicio de la coerción.	Si la cooperación trata de las acciones de naturaleza complementaria entre los actores, la interacción se refiere a los efectos de las acciones de un actor sobre uno o más actores. Cuando no existe cooperación, estos efectos pueden generar tensión, dominación o disfunciones, lo que conlleva menores resultados.
<b>Colaboración</b>	La colaboración es un proceso estructurado y recurrente en el que dos o más personas trabajan juntas para lograr un objetivo común, que es creativo por naturaleza, compartiendo conocimientos, aprendiendo y construyendo consenso; mientras que la interconexión se refiere a valores, objetivos etc. compartidos que pueden facilitar o excluir relaciones conflictivas.	La colaboración hace referencia a la naturaleza de las acciones conjuntas que llevan a cabo actores participantes, mientras que la interdependencia se refiere a las relaciones de poder entre éstos, y de ahí la posibilidad de negociación, o el ejercicio de la coerción.	La colaboración hace referencia a la naturaleza de las acciones conjuntas que llevan a cabo actores participantes, mientras que la interacción se refiere a los efectos de las acciones de un actor sobre las acciones de otro u otros actores. Cuando no existe colaboración a estos efectos pueden generar tensión, dominación o disfunciones, lo que conlleva menores resultados.
<b>Coordinación</b>	La coordinación se refiere a la regulación, formal o informal, de las acciones de diversos actores participantes, en una sola operación integrada y armónica, mientras que la interconexión hace referencia a valores, objetivos etc. compartidos que pueden facilitar o inhibir la coordinación	La coordinación se refiere a la normativa formal o informal las acciones de diversos actores participantes, mientras que la interdependencia se refiere a las relaciones de poder entre ellos, y de ahí la posibilidad de negociación, o el ejercicio de la coerción.	La coordinación se refiere a la normativa formal o informal las acciones de diversos actores participantes, mientras que la interacción se refiere a los efectos de las acciones de un actor sobre las acciones de otro u otros actores. A su vez, esto puede afectar a la eficacia de la coordinación y, por tanto, a los resultados.

Fuente: Tomado de Wikipedia, 2007.

*... se ha desarrollado una importante rivalidad entre las instituciones administrativas locales emergentes y las organizaciones no gubernamentales ya asentadas, por los recursos de los donantes internacionales. En no pocos casos, esto ha provocado resentimiento por parte de los cargos gubernamentales que con frecuencia se ven a sí mismos poseedores de mayor conocimiento y más legítima autoridad que las ONGs a las que se ha comisionado para les provean de asistencia técnica que se ve mejorada por el aumento de las indemnizaciones disponibles para los que están en el sector público.*

*De modo creciente también han emergido algunas rivalidades muy importantes en el seno de las organizaciones del sector privado y las ONGs, y entre ambas, por los diversos contratos que ofertan la Administración y los donantes internacionales. (Rosenbaum, 2006:53).*

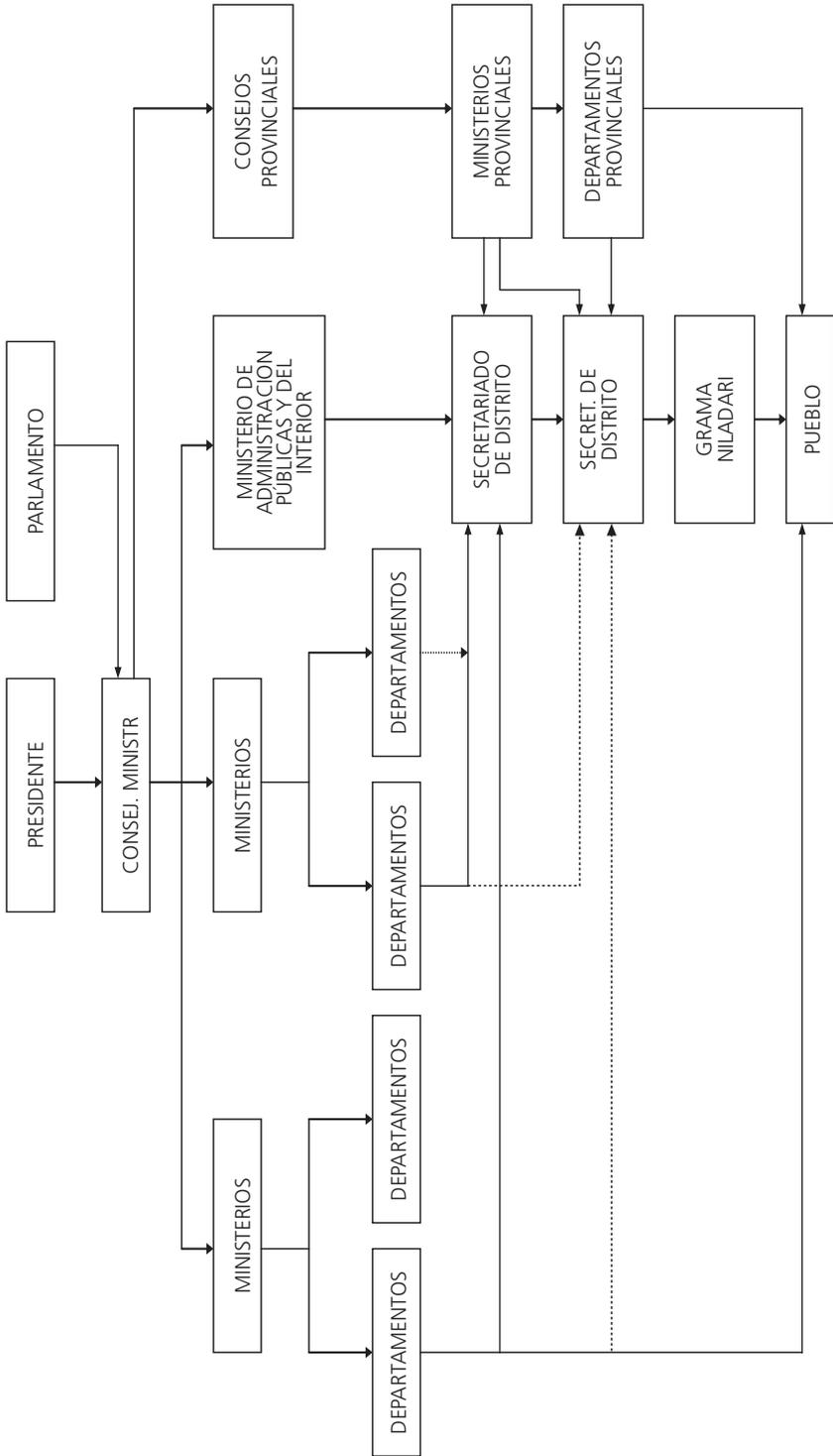
## **Este estudio: Sri Lanka**

La naturaleza cambiante del liderazgo político y las políticas pluralistas tienen un profundo impacto en el paisaje político de Sri Lanka. El sistema administrativo centralizado heredado ha sobrevivido sin que se lo haya puesto seriamente en cuestión desde la independencia, en 1948. El sistema administrativo tiene cinco niveles: nacional, provincial, distritos, secciones y pueblos (véase figura 3).

En cada nivel, el Gobierno central ha creado su propia estructura lineal. La Administración constituía el principal canal de provisión y dotación de bienes y servicios públicos. Los ministros controlaban cada ministerio estrechamente con una estructura jerárquica que incorporaba diferentes departamentos. Hay escaso interés por la integración horizontal del nivel subnacional.

El Secretariado de Distrito (SD) es el centro de coordinación en el nivel de distrito de los programas gubernamentales. El Comité de Coordinación de Distrito (CCD), presidido por el SD se concibió para desempeñar un papel importante en la ejecución del control de los programas gubernamentales. Los intentos por establecer comités de coordinación de distrito han tenido escaso éxito. Muchos funcionarios públicos están más preocupados por las funciones departamentales en su mismo nivel, y consideraban al CCD una amenaza para los poderes y responsabilidades propios (Wijeweera, 1988). Esta percepción socavó la función de liderazgo del SD.

Las crisis políticas han tenido influencia sobre el desarrollo político institucional. Se han producido dos revueltas juveniles, la primera en 1971 y la segunda en 1989, ambos dirigidos por el Janatha Vimukthi Peramuna (JVP), un movimiento político de base primordialmente rural. También hay una crisis étnica, que es también una guerra civil entre la mayoría cingalesa y la minoría tamil desde 1983.



**Figura 3.** Estructura de la organización administrativa en Sri Lanka.

Los Consejos Provinciales (CP) se instituyeron tras el Acuerdo Indo-Lanka de 1987 y fueron el primer intento de devolución de poder político a los niveles inferiores (Bandaranayake y Dassanayake, 1992). Se introdujeron entre protestas públicas masivas por su conexión con el conflicto entre el Gobierno y el grupo de la minoría tamil. Se suponía que los CP servirían para potenciar la ligazón entre la provincia y el centro, transformando las políticas gubernamentales centrales en programas provinciales, y tendiendo puentes para salvar la distancia entre ambos. Se concibieron para devolver autonomía y recursos financieros. Asimismo, la autoridad en gestión financiera y operativa de los gobiernos locales se transfirió a los CP (Slater, 1997). Sin embargo, los fondos se distribuyen sesgadamente a favor de las áreas urbanas, y la coordinación entre el Gobierno central y los CP es mínima.

El establecimiento de un sistema de Secretarías de Sección, en 1991, permitió unas relaciones del Gobierno con las comunidades locales más próximas, con limitaciones. Al no haber instituciones políticas o administrativas de naturaleza local eficaces, la voz de las comunidades locales permanecía, de hecho, silenciada.

El estilo del gobierno, de orden y mando, al ser el principal proveedor de bienes y servicios, socava de modo significativo la tan necesitada interacción entre el Gobierno, el mercado (por ejemplo, los negocios) y la sociedad civil. Ejerce severas presiones sobre la gobernanza. Se han expresado las muchas preocupaciones sobre la calidad de la gobernanza en Sri Lanka (Banco Asiático de Desarrollo, BAD, 2000 y 2004; Banco Mundial, 2000), incluyendo la eficacia de la provisión de servicios, la influencia política sobre el funcionariado, la corrupción, la falta de transparencia y la participación limitada de la sociedad civil (BAD, 2004 y 2007). El proceso democrático, incluyendo las elecciones, se suspendió, y la libertad de prensa se restringió en los años setenta, con acoso a los medios desde finales de la década de mil novecientos ochenta (Samaratunge et al., 2008a y 2008b; Hulme y Sandaratne, 1997).

El sistema administrativo ha incentivado una formulación centralista de las políticas públicas, y el control de la ejecución en el ámbito local. Se imponen políticas públicas de carácter genérico en todas las zonas del país, sin tener en cuenta la diversidad regional, sus condiciones o circunstancias (Samaratunge, 2000 y 2003; Kelegama, 2006). A pesar de los intentos por fortalecer el gobierno local, la interacción entre los distintos niveles de gobierno aún es débil.

La formulación central de políticas públicas y el control de la ejecución en el ámbito local ha propiciado un entorno en el que los políticos y los trabajadores públicos de ámbito nacional juegan un papel dominante en la sociedad, marginando a la sociedad civil en el proceso de desarrollo, y reduciendo la relación entre el Estado y la sociedad civil al clientelismo político.

El progresivo empobrecimiento de la calidad de la gobernanza, la creciente corrupción y la ausencia de participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo han llevado a lo largo de tres décadas a un severo deterioro de las condiciones socioeconómicas (Samaratunge, 2007).

## **La devastación del maremoto en Sri Lanka**

Cuando tuvo lugar el maremoto no había un sistema de alerta temprana (SAT) en la zona. El maremoto mató a más de 30.000 personas, y destruyó cerca de 100.000

hogares en la zona costera (Oloruntoba, 2005; BAD, 2005). Casi medio millón de personas tuvieron que desplazarse y afectó al menos a una décima parte de la población del país. Afectó seriamente a catorce de los veinticinco distritos administrativos. El Distrito de Galle fue el segundo más duramente afectado y las circunscripciones más gravemente afectadas fueron Hikkaduwa, Four Gravates, Habaraduwa, Ambalangoda, Balapitiya y Bentota.

Lo que ocurrió supuso un raro ejemplo de la solidaridad humana mundial, al ser «la respuesta que más rápida y generosamente logró fondos para un desastre en toda la Historia» con 13.500 millones de dólares estadounidenses provenientes de las agencias internacionales, y 5.500 millones de dólares estadounidenses de particulares, además de una cifra récord de donaciones privadas (Telford y Cosgrave, 2006:20).

La mayoría de las víctimas eran relativamente pobres. El maremoto «agravó las vulnerabilidades que ya había» (BAD, 2005:2). En particular, dañó muy gravemente la pesca, el turismo y las industrias de agricultura costera, dejando a las víctimas en la pobreza absoluta (Secretariado de Distrito de Galle, 2005).

Pasamos a examinar la hipótesis de que los resultados de la gobernanza se explican mejor si se toman en cuenta las interrelaciones entre los tres sectores (sector público, mercado y sociedad civil). Nuestro objetivo es desarrollar un mejor entendimiento de la gobernanza cuando se aplica a la ayuda, recuperación y reconstrucción posteriores a catástrofes, de forma que esto pueda ayudar a las agencias pertinentes y servir al público en general, en particular las comunidades afectadas, mediante respuestas mejoradas ante las catástrofes.

## Método de investigación

Se llevaron a cabo entrevistas en profundidad, en persona y usando cuestionarios abiertos, con los principales afectados e involucrados. Estas entrevistas permitieron interpretar los diversos, cuando no contradictorios, puntos de vista presentados, así como evaluar las interrelaciones.

Se entrevistó a cuatro grupos: los *altos funcionarios* del Gobierno Central y los Consejos Provinciales (CP) con responsabilidades significativas en la ejecución de políticas públicas que afecten a la ayuda, recuperación y reconstrucción; miembros representativos de la *sector empresarial*; miembros de la sociedad civil, desde templos budistas, iglesias y otras organizaciones de ámbito local; organizaciones no gubernamentales (ONGs) locales e internacionales; y víctimas del maremoto. Los entrevistados incluyeron catorce altos funcionarios con más de diez años de experiencia en altos puestos administrativos en diversos ministerios, algunos de Colombo; seis miembros de la comunidad empresarial en Galle; nueve miembros de ONGs internacionales y locales; cinco miembros de la comunidad local; y diez víctimas del maremoto del distrito de Galle.

Los datos extraídos de las entrevistas en persona permitieron establecer una relación de confianza y facilitar un entendimiento más profundo del que hubiera sido posible con encuestas a través de cuestionarios (Zikmund, 2003). Las entrevistas se desarrollaron tanto en el idioma nativo (cingalí) como en inglés, dependiendo de los casos, y duraron de treinta a noventa minutos.

Los debates informales con los altos funcionarios en el Ministerio de Finanzas y Planificación, el Ministerio de Servicios Sociales y Bienestar Social y el Ministerio de Defensa, Seguridad Pública y Justicia, incluyendo a personal militar, clarificaron las complejas relaciones entre los diferentes actores.

## Hacerse de nuevo con el país después del maremoto de 2004: la perspectiva de la gobernanza integrada

Se observaron tres estadios en la respuesta al maremoto de 2004 (Regnier et al., 2008). En la etapa de Ayuda en las postrimerías del desastre, las víctimas tenían necesidades tales como comida, agua potable, medicinas y refugios provisionales.

El período de Recuperación sobrepasó las necesidades inmediatas de supervivencia, para centrarse en retomar la vida normal, reubicando e intentando encontrar empleo a la población. La Reedificación (también conocida como «reconstrucción»), que aún continúa, conlleva la reconstrucción de las infraestructuras personal y social, física y económica. Durante cada etapa los diversos actores (tabla 3) prestaron una amplia gama de bienes y servicios (tabla 2) a las víctimas del maremoto.

**Tabla 2.** Ayuda. Recuperación y reconstrucción tras el maremoto de 2004

	<i>Ayuda</i>	<i>Recuperación</i>	<i>Reconstrucción</i>
Salvar vidas	✓		
Alimentación	✓		
Agua potable	✓		
Instalaciones médicas	✓		
Refugio	✓		
Reencuentro de personas desaparecidas	✓		
Ropa	✓		
Instalaciones de reubicación	✓	✓	
Carreteras e infraestructuras de transporte		✓	
Electricidad		✓	
Instalaciones educativas		✓	
Instalaciones sanitarias		✓	
Infraestructuras de Riego			
Infraestructuras agrícolas			
Servicios gubernamentales		✓	
Nuevas casas			✓
Edificios públicos			
Otros (por favor, especificar) – Medios de vida			✓

**Tabla 3.** Los distintos Actores involucrados en la Ayuda, Recuperación y Reconstrucción tras el Maremoto de 2004

	Gobierno y funcionarios gubernamentales a título individual	ONGs (nacionales)	ONGs (internacionales)	Organizaciones Internacionales de Desarrollo (OIDs)	Comunidad empresarial	Comunidades Locales	Entre particulares
<b>Ayuda</b>							
Salvar vidas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Alimentación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Agua potable	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Instalaciones médicas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Refugio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Reencuentro de personas desaparecidas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ropa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Recuperación</b>							
Instalaciones de reubicación		✓					
Carreteras e infraestructuras de transporte		✓	✓				
Electricidad		✓	✓				
Instalaciones educativas		✓	✓				
Instalaciones sanitarias		✓	✓				
Infraestructuras de Regadío		✓	✓				
Infraestructuras agrícolas		✓	✓				
Servicios gubernamentales: <i>subsídios</i>	✓						
<b>Reconstrucción</b>							
Nuevas casas	✓		✓				
Edificios públicos	✓		✓				
Otros (por favor, especificar): Medios de vida	✓		✓				

Nota: La sociedad civil aparece aquí subdividida tal y como se señala.

Inmediatamente después del desastre, distintos grupos e individuos de la comunidad actuaron al instante para ayudar a las víctimas. A pesar de lo encarnizado de la guerra civil en curso entre el LTTE (el grupo separatista tamil de Sri Lanka) y el Gobierno, la compasión y la ayuda de aquéllos que estaban más próximos al desastre permitieron cubrir las necesidades más básicas de la mayoría de las víctimas del maremoto sin discriminación alguna por razón de etnia, religión o clase social durante la fase de Ayuda. De hecho, las fuerzas militares trabajaron mano a mano con el LTTE para ayudar, realizando entierros, limpieza de carreteras, distribución de lotes de alimentos de primera necesidad y construcción de puentes colgantes en el norte y el este del país. No obstante, Sri Lanka no fue capaz de aprovechar esta ocasión absolutamente única y excepcional para generar confianza entre el Gobierno y el LTTE durante las etapas de Recuperación y Reconstrucción. Ambas partes comparten la responsabilidad.

Esto no debería empañar el hecho de que hubo una solidaridad humana a gran escala durante las primeras actividades de ayuda (Telford y Cosgrave, 2006 y 2007). El principal problema fue la falta de coordinación y colaboración entre los diferentes sectores. El proceso de toma de decisiones del país, centralizado e influido políticamente, socavó el desarrollo de relaciones sinérgicas entre las diferentes partes.

El marco teórico (figura 2) propone que el desarrollo de relaciones sinérgicas requiere un alto nivel de colaboración, cooperación y coordinación entre los diferentes actores, para lograr asociaciones constructivas y eficaces en la provisión de servicios. La naturaleza específica de estas relaciones es un elemento contingente en la amplia y variada gama de factores contextuales, domésticos e internacionales, que tienen influencia sobre el proceso en su conjunto. Cualquier cambio, positivo o negativo, en estos factores genera variaciones en las interrelaciones subyacentes. En este caso, el máximo nivel de cooperación y colaboración entre actores en la etapa inicial permitió gestionar la inabarcable tarea de prestar ayuda (tabla 3). Sin embargo, en las etapas posteriores este escenario cambió drásticamente.

Como muestra la tabla 4, aunque la colaboración, cooperación y coordinación entre los sectores fue elevada durante la etapa de Ayuda, lo que llevó a una situación de escaso conflicto, la calidad de las relaciones cayó a moderada, primero, y baja, después, durante las etapas de Recuperación y Reconstrucción, con mayores conflictos entre los sectores. Así, las relaciones sinérgicas entre los sectores, que empezaron destacablemente bien en las primeras fases de la respuesta, se deterioraron después. Esto puede explicarse por muchos factores externos (véase Tabla 3), y acontecimientos que tuvieron un impacto negativo en el proceso.

La mayoría de los burócratas entrevistados estuvieron de acuerdo en que, durante la etapa de Ayuda, el nivel de cooperación que recibieron desde los demás sectores fue muy alto. Se informó de cierta distribución de bienes inadecuados y alguna duplicación en el Distrito Galle, que fue inevitable dada la escala. Los entrevistados también alabaron el trabajo de los líderes religiosos, monjes de los templos, líderes de la comunidad, lugareños, el sector empresarial y las ONGs. Su pronta reacción aseguró que las personas afectadas recibieran los tan necesarios bienes esenciales, mientras la ayuda estaba bloqueada por barreras en las infraestructuras, especialmente en las rutas por carretera y ferrocarril, que se hallaban cortadas,

durante los días inmediatamente posteriores. Con la colaboración de los demás sectores, se prestaron servicios de provisión de ayuda, tales como preparación de refugios temporales para los supervivientes, entierros, reencuentro de personas desplazadas y distribución de lotes de comida, medicamentos y agua potable. Esta situación, que fue un ingrediente crucial para la armonía étnica en el país, no se sostuvo durante las etapas de Recuperación y Reconstrucción. Las posibles razones incluyeron conflictos entre los sectores por la coordinación, y dificultades de comunicación entre los diferentes sectores. Un alto funcionario explicó que su relación con las ONGs locales e internacionales devino disfuncional, con confusión y conflictos acerca de diversos asuntos. Telford y Cosgrave sugieren que muchos donantes internacionales no fueron capaces de prestar una adecuada atención a las circunstancias y capacidades locales (Telford y Cosgrave, 2006 y 2007).

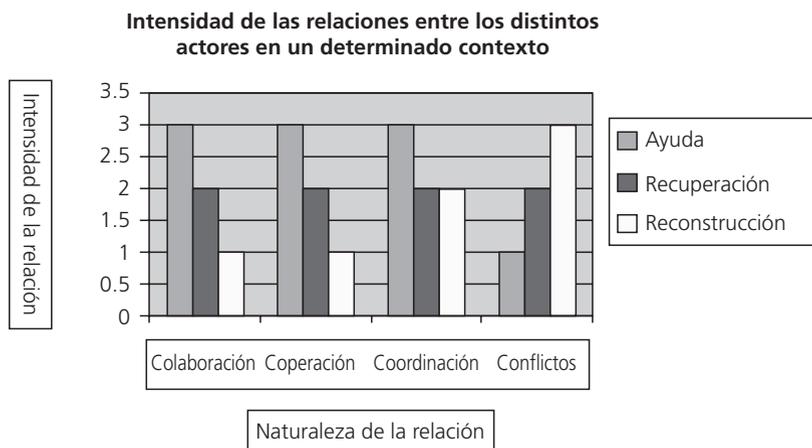
Los encuestados de otros sectores también estuvieron de acuerdo en que en la etapa inicial de prestar ayuda a las víctimas estuvo presente un alto nivel de cooperación entre los sectores. Como era de esperar, un alto nivel de cooperación llevó a la aparición de objetivos comunes entre los sectores, y a la provisión de ayuda sin intereses personales o políticos. Sin embargo, se dispó durante las etapas finales. Los entrevistados del sector empresarial y de la comunidad se quejaron de que las dificultades para trabajar con la maquinaria estatal causaron el siguiente problema: era lenta, sujeta a diversas leyes y reglamentos, y carecía de un liderazgo fuerte.

**Tabla 4.** Naturaleza de las relaciones entre los distintos actores en un determinado contexto

<i>Naturaleza de la relación</i>	<i>Ayuda</i>	<i>Recuperación</i>	<i>Reconstrucción</i>
Colaboración	Alta	Moderada	Baja
Cooperación	Alta	Moderada	Baja
Coordinación	Alta	Moderada	Moderada

La tensión, la dominación ejercida por el Gobierno central y las disfunciones crecieron a lo largo del tiempo. Algunas de las preguntas que se realizaron a los encuestados trataron sobre el número de acciones colaborativas, el nivel de interacción, la cantidad de encuentros que se mantuvieron, el nivel de comunicación (incluyendo tanto el formal como el informal) y el número de conflictos con otros actores a lo largo del período. Se solicitó a los encuestados que puntuaran las interacciones en una escala de Lickert (siendo, 1 = muy débil; 5 = muy fuerte). Las respuestas se agregaron en una única medida de «intensidad», que aparece en la figura 4. Muestra el declive en la intensidad de la colaboración, cooperación y coordinación, reflejado en los niveles de tensión, dominación y disfunción («conflictos»)

Las víctimas del maremoto confirmaron que sus relaciones fueron más constructivas en la etapa de Ayuda. Las relaciones sinérgicas generaron asociaciones positivas y objetivos comunes entre los actores, produciendo una gestión fiable de la Ayuda. La mayoría quedó satisfecha con el manejo por parte de todos los actores del estadio inicial de los estragos del desastre. Las razones apuntan a factores contextuales que condujeron a la generación y mantenimiento de las relaciones sinérgicas. Un examen de las dos últimas etapas indica que los cambios acaecidos generaron un cambio en las relaciones cambiaran, afectando por consiguiente a los resultados.



**Figura 4.** Intensidad de las relaciones entre los distintos actores en un determinado contexto.

El dominio del Gobierno Central sobre los CP hizo que éstos no se usaran eficazmente para las actividades relacionadas con el maremoto. Los encuestados se quejaron de que a pesar de que «las autoridades de los niveles de gobierno de distrito, de circunscripción y municipal cooperaron bien, ... conscientemente no hicieron caso de los Consejos Provinciales». En concreto, «el Ministerio de Educación Nacional, del Gobierno central, llevó a cabo la reconstrucción de escuelas», a pesar de que las escuelas de distrito tenían que haber sido reconstruidas bajo las competencias de los CP. Al CP del Sur (CPS), en el que se encuadra Galle, se lo excluyó de una participación activa en las actividades de Ayuda y Reconstrucción tras el maremoto. El Gobierno central puenteó la autoridad para la toma de decisiones y ejecutiva del CPS, usando a los distritos y circunscripciones, pertenecientes al Gobierno central. A esto le siguió una guerra de poder entre el CP y las líneas ministeriales del Gobierno central. Uno de los miembros del CPS entrevistados señaló:

*Su interacción (de los Consejos Provinciales) se limitó a retirar los cadáveres en la etapa de Ayuda. El papel de los CP fue prácticamente inexistente en las actividades posteriores de Recuperación y Reconstrucción*

También el disgusto y el miedo que causaba en el principal partido en el Gobierno central, el Partido de la Libertad de Sri Lanka (PLSL), la popularidad de su compañero de coalición, el Janatha Vimukthi Peramuna (JVP), llevó a la rivalidad más que a la cooperación, colaboración y coordinación en el seno del Gobierno. Al PLSL no le importó que miembros del Gobierno central del JVP dejaran encantada a la población local al coordinar y utilizar los recursos disponibles eficazmente para ayudar a las víctimas. El ministro de Pesca del Gobierno de central, un diputado del JVP, desempeñó un papel importante, dado que la mayoría de los medios de vida de la zona se basaban en la pesca. Mientras grandes cantidades de ayuda financiera de donantes internacionales para actividades de ayuda inmediata y reconstrucción llegaban masivamente al país, el PLSL impidió que el JVP siguiera manejando cualquier proyecto de envergadura. Muchos entrevistados consideraron que éste fue un motivo clave en el

establecimiento de la autoridad centralizadora del Gobierno central, la Fuerza de Trabajo para la Reconstrucción de la Nación (TAFREN, Task Force for Rebuilding the Nation). Esta autoridad nacional coordinadora la estableció el Presidente con el fin de controlar los fondos y la toma de decisiones acerca de la Ayuda, Recuperación y Reconstrucción, y para ejecutar con rapidez el esfuerzo de construcción nacional lanzando un programa completo de desarrollo e infraestructuras desde las perspectivas del corto, medio y largo plazo. La TAFREN preparó, en colaboración con el Secretariado Presidencial y el Departamento de Planificación Nacional del Ministerio de Finanzas y Planificación, un Plan de Acción para la Reconstrucción, sin ninguna consulta seria a las autoridades del ámbito de distrito. Esto generó una amarga frustración, no sólo en los administradores locales, sino también entre los políticos de ámbito local y de distrito. Faltó una apropiada comunicación entre la TAFREN y los niveles de distrito y divisional. La TAFREN no entendió las necesidades de la población local y cómo responder mejor a los problemas locales. Un cargo gubernamental del nivel de distrito expresó su frustración con este cuerpo como sigue:

*La TAFREN es el centro de la autoridad donde podemos encontrar más teóricos que prácticos. Están muy próximos al Presidente, pero a menudo son indiferentes a la comprensión de la diversidad de los problemas regionales. Parecían haber dado por sentado que la reconstrucción del maremoto tendría que coordinarla un mando central y, por lo tanto, no fueron capaces de entender los problemas que la población local afronta en el distrito. Dado que las organizaciones locales entienden mejor los problemas de las víctimas y la naturaleza de las disposiciones de Ayuda y Recuperación, se les debería haber dado más autoridad para ejecutar las actividades de Recuperación y Reconstrucción.*

Pero cuando pasaron a actividades de reconstrucción, una víctima del maremoto se quejó de que:

*la falta de liderazgo político en el distrito fue un problema crucial. Los Consejos Provinciales no se usaron de modo eficaz, a causa de los conflictos políticos entre estos y el Gobierno central. El partido político(...) en el poder intenta capitalizar sus intereses políticos individuales. Parece que los ministros del Gobierno central en el distrito tienen ciertos conflictos entre ellos.*

Incluso en los distritos, los departamentos funcionales permanecieron altamente centralizados. La coordinación entre las instituciones locales y los departamentos funcionales en los distritos fue mínima y aparecieron muchos conflictos entre políticos y burócratas. La administración del distrito parecía salvaguardar los intereses del Gobierno central reforzando su base de poder en el ámbito del distrito. Otros cuerpos centrales que participaban en la respuesta al desastre, como la Unidad de Reconstrucción de Viviendas afectadas por el Maremoto y la Autoridad de Desarrollo Urbano, también participaron en reforzar la base de poder del Gobierno central.

Otro de los participantes en el ámbito del distrito informó de que «las instrucciones gubernamentales se cambiaban constantemente sin aviso alguno, lo que acabó siendo un problema en un momento dado de la provisión de los servicios».

Por ejemplo, la zona de seguridad, de 300 metros, en la zona costera, que se introdujo como novedad, estuvo sujeta a numerosas modificaciones por los cambios en la política del Gobierno. No había una firme decisión sobre si se debía introducir una zona de seguridad de 100 o de 300 metros, ni sobre si deberían aplicarse diferentes límites de zona, en función de las condiciones locales. Estudios muy anteriores, realizados por instituciones del país y departamentos gubernamentales, como el de pesca o el de protección ambiental, han insistido en la importancia de una zona de seguridad y otras medidas, entre las que se incluye la preservación de la vegetación costera para reducir la erosión marina. A pesar de que el maremoto ha enfatizado la necesidad de una política de conservación costera coordinada, el Gobierno no ha podido ofrecer liderazgo político en esta cuestión.

Muchas ONGs nacionales e internacionales, como Seva Lanka, NU-Habitat, la Cruz Roja y World Vision, participaron en la provisión de artículos de ayuda a las víctimas, limpiando carreteras, distribuyendo generadores, así como reconstruyendo refugios permanentes para las personas sin hogar. Las víctimas señalaron que estaban bastante satisfechas con los servicios que esas ONGs proporcionaban, sin perjuicio de la dura evaluación de Telford y Cosgrave (Telford y Cosgrave, 2006). No obstante, algunos cargos gubernamentales encontraron dificultades de coordinación y seguimiento al trabajar con ellos. Se sostenía que «es necesario implantar medidas que generen confianza para que lleguemos a fiarnos de las motivaciones de las agencias internacionales de ayuda. El Gobierno de Sri Lanka pidió al Gobierno estadounidense que redujera el tamaño de su despliegue militar en apoyo de sus tareas de ayuda en su territorio» (Oloruntoba, 2005:511) de buena fe. Oloruntoba (2005:514) percibió con acierto los riesgos para las agencias de ayuda provenientes de la situación de seguridad en el país, con una insurgencia activa durante muchos años en el noreste del país: «puede que las partes en conflicto se aprovechen de la crisis del maremoto y de la presencia de extranjeros para lograr sus objetivos militares y políticos, y de ahí que sea imperativo para las agencias de ayuda que sean muy profesionales y se perciba que son justas e imparciales en la distribución de la ayuda, dado que las consideraciones políticas pueden ser un desafío para un esfuerzo internacional de ayuda y reconstrucción que sea efectivo». Su imparcialidad puede que también tenga impacto en la generación de confianza entre las agencias extranjeras de ayuda y la sociedad civil del país.

Muchas ONGs internacionales hicieron de puentes entre los donantes y las víctimas del maremoto y, en muchas ocasiones, excedieron su capacidad de absorción. Confirmando esta situación, el Informe sobre el Marco de Necesidades de la Coalición para la Evaluación el Maremoto TEC (2006:21-22) pone de relieve que «... el relativo exceso de financiación fue un desincentivo para evaluar, coordinar y aplicar los resultados de las escasas evaluaciones colectivas», de lo que se siguió una distribución de fondos y programas basados más en criterios políticos que en evaluación y necesidades. Por el contrario, fue complicado coordinar las pequeñas ONGs, debido a la falta de comprensión de los patrones criterios y códigos de conducta. Un alto cargo de la Admnsitración de distrito afirmó:

*Desde mi punto de vista, las grandes ONGs internacionales (World Vision, la Cruz Roja) trabajan bien, eficaz y cooperativamente en el ámbito del distrito. Sin*

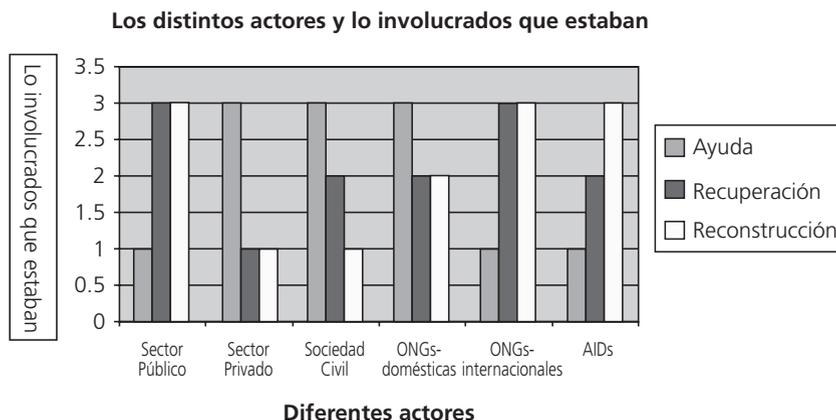
embargo, las ONGs locales y algunas pequeñas ONGs internacionales trabajan con una transparencia limitada. La principal razón podría ser el problema de las lenguas en las circunscripciones. Muchos Secretariados de Circunscripción no pueden invitar a ONGs internacionales a las circunscripciones por este problema, y son incapaces de desarrollar una relación próxima con ellas.

La competencia para usar el inglés, las capacidades comunicativas y de presentación y negociación están entre las capacidades más necesarias para los funcionarios del país (Bennington y Samaratunge, 2003). A pesar del hecho de que la mayoría de los funcionarios públicos adquieren estas habilidades en sus programas de formación, aún hay un déficit de estas capacidades en las circunscripciones, que limita su capacidad para desarrollar una relación fuerte con asociados extranjeros. Telford y Cosgrave apreciaron problemas comparables entre las agencias de ayuda (Telford and Cosgrave, 2006), sugiriendo que su dependencia común del inglés era una debilidad.

Se pidió a los entrevistados que valoraran los niveles de compromiso de los actores en términos de contribución financiera, proceso de toma de decisiones y número de actividades en una escala de Lickert (siendo, 1 = muy limitado; 5 = muy alto). Las respuestas se resumen en la tabla 5 y la figura 5.

**Tabla 5.** Los distintos actores y lo involucrados que estaban

Nombre del actor	Lo involucrados que estaban		
	Ayuda	Recuperación	Rebuilding
Gobierno	Poco	Mucho	Mucho
Sector empresarial	Mucho	Poco	Poco
Sociedad Civil	Mucho	Moderadamente	Poco
ONGs (locales)	Mucho	Moderadamente	Moderadamente
ONGs (internacionales)	Moderadamente	Mucho	Mucho
Agencias Internacionales de Desarrollo	Poco	Moderadamente	Mucho



**Figura 5.** Los distintos actores y lo involucrados que estaban.

Muchas pequeñas ONGs no trabajaron en colaboración con la burocracia gubernamental; por el contrario, crearon sus propias normas cuando se trataba de prestar servicios a las víctimas. Un ejemplo lo constituye una pequeña ONG que, tras adquirir un terreno, construyó casas de carácter permanente y las donó, de acuerdo con su propia lista de beneficiarios, generalmente determinados por contactos y relaciones sociales informales, y no de acuerdo con la lista de personas sin hogar identificadas por el Gobierno. La mayoría de las pequeñas ONGs que trabajan en la zona no aparecen en los registros oficiales. Por tanto, no resulta sorprendente que aparezcan problemas de coordinación. Aquellas ONGs que trabajaron a través de la burocracia estatal se quejaban constantemente de que los sistemas gubernamentales son demasiado lentos y están sujetos a demasiados trámites innecesarios. Sostenían que la reconstrucción de casas era un proceso lento por causa de diversos impedimentos, como la falta de certidumbre en relación a la «zona de seguridad», dificultades para mantener relaciones con las agencias gubernamentales por las frecuentes rotaciones de los nombramientos burocráticos, problemas para encontrar tierras, retrasos en la adquisición de las mismas (habitualmente tardaban setenta y dos semanas, incluso una vez que se habían encontrado), y dificultad para obtener del Gobierno la lista de beneficiarios. Las grandes ONGs con fondos extranjeros estaban deseosas de completar el proceso de reconstrucción rápidamente, ya que querían informar de sus progresos a sus donantes. Sin embargo, debido a los retrasos, muchas ONGs retiraron los fondos para vivienda.

Las contribuciones del sector empresarial llegaron a su punto máximo durante la fase de Ayuda, pero después se redujeron drásticamente. La comunidad empresarial distribuyó comida, medicamentos, ropas etc. entre las víctimas y facilitaron refugios temporales para los desplazados, incluso antes de que los servicios gubernamentales fueran capaces de llegar a la escena. Muchos hombres de negocios de la zona usaron medios informales para solicitar ayuda a sus conocidos en la capital, Colombo. Las relaciones informales con los burócratas del Gobierno fueron importantes en las etapas iniciales. Un hombre de negocios entrevistado señaló que «en un primer momento, la mayoría de las actividades se hicieron de modo informal. Incluso los cargos gubernamentales estaban en contacto a través de relaciones y contactos personales».

A medida que se avanzaba hacia las etapas posteriores, el grado en que la comunidad empresarial se involucraba se redujo fuertemente, posiblemente debido a la falta de habilidad del gobierno para ofrecer directrices y liderazgo apropiados a los demás sectores. La principal queja de la comunidad empresarial fue que la maquinaria del Gobierno era demasiado lenta y carecía de coordinación, lo que llevó a una provisión de servicios ineficaz en las etapas de Recuperación y Reconstrucción. La falta de un liderazgo fuerte en los distritos llevó a mucha confusión y conflictos. Los trabajadores públicos no prestaron atención con la debida seriedad a las perspectivas de la comunidad empresarial sobre la recuperación y reconstrucción, lo que conllevó que la comunidad se alejara de participar en las actividades de reconstrucción.

«La participación del Gobierno fue marginal. El liderazgo político en los distritos fue débil», dijo un hombre de negocios al pedírsele que evaluase el resultado en su

conjunto del proceso de Ayuda, Recuperación y Reconstrucción. Otro exclamó que «(aunque) la respuesta (al desastre) fue muy buena, el Gobierno no actuó con verdadera voluntad. Los líderes políticos en Galle no hicieron su trabajo». Prácticamente todo el mundo estuvo de acuerdo en que el proceso de Ayuda, Recuperación y Reconstrucción en sí mismo» fue «muy lento» y expresiones como «ineficaz», «falta de contactos y coordinación» y «el compromiso del gobierno fue mínimo» se usaron repetidamente para describir el proceso en su conjunto. La ruptura de las relaciones eficaces entre el Sector Público y el privado, debido a problemas en la burocracia estatal, puede que sea causa de que la comunidad empresarial jugase un papel reducido en las actividades de Recuperación y Reconstrucción.

En la mayoría de las áreas devastadas por el maremoto, la provisión de refugio provisional para las familias desplazadas fue, en el mejor de los casos, *ad hoc*, y a menudo se determinó de acuerdo con intereses políticos y personales. Era común que se solaparan los procesos de distribución. De acuerdo con un entrevistado, algunas víctimas recibieron hasta siete bicicletas y ocho máquinas de coser de diferentes donantes, mientras que otras víctimas se quedaron sin ninguna. En algunos supuestos, en los que dos o más familias habían estado compartiendo una casa al estilo de las familia en sentido amplio, cada familia por separado solicitó del Gobierno una casa para sí mismos cuando su casa original se vio dañada. Por lo tanto, el Gobierno acabó construyendo más casas de las que habían resultado dañadas. También surgieron dificultades para la obtención de información sobre las víctimas, ya que no se habían mantenido las bases de datos de los habitantes del área, como un cargo gubernamental señaló:

*En las áreas urbanas es común el movimiento de personas por diversas razones. Por lo tanto, es difícil mantener una base de datos sobre las familias sobre estas personas. Después, tras el maremoto, fue difícil recabar información sobre esa gente.*

Muchas víctimas se quejaron de que no recibieron ningún tipo de ayuda de ninguna de las partes, ya que no había justicia en la distribución de las donaciones. Los que estaban físicamente en condiciones, y podían expresar sus necesidades y persuadir a los donantes, recibieron más de su parte equitativa de ayuda, mientras que los que carecían de estas capacidades a menudo no recibieron nada. Algunas áreas que *no* habían sido dañadas también recibieron donativos gracias a la influencia de los políticos. Un parlamentario era remiso a reubicar a personas de entre sus electores en otras partes del país, por miedo a perder votos; mientras víctimas fantasmas engrosaban las listas de otro político. La intervención de las políticas partidistas distrajo el proceso de distribución de donaciones y otros servicios de apoyo, creando mayores inequidades.

Durante este período, empezaron a surgir una serie de graves quejas y crecieron las tensiones intra e intercomunitarias. Los participantes señalaron que el citado tratamiento injusto hizo que algunas víctimas frustradas fueran muy ofensivas e incluso violentas con los burócratas, y en algunos casos se tuvo que llamar a la policía. La mayoría de las víctimas presentaron una «mentalidad dependiente»

desde la etapa de Ayuda, a lo largo de las etapas de Reconstrucción. Sus actitudes en relación a la reconstrucción de sus vidas y sus pueblos habían sido bastante letárgicas y carentes de compromiso. Parecían disfrutar de sus estatus de «víctimas» ya que podían lograr un suministro continuo de donaciones. Esto resulta evidente en casos en los que algunas de las víctimas rechazaron asentarse en las casas construidas para ellos, ya que querían seguir percibiendo los subsidios, y otras no empezaron a trabajar con el dinero que se les dio para tal fin. Las propias víctimas no participaron en la reconstrucción de sus propias áreas, sino que esperaron a que otros lo hicieran por ellas. Fue difícil para las personas que participaron en la reconstrucción de estas áreas motivar a la gente para que volvieran a su vida normal.

El liderazgo político en los ámbitos central, provincial y de distrito se ha visto dañado por intentos cortos de miras de aprovecharse políticamente de los programas de reconstrucción, socavando los genuinos esfuerzos por ayudar a las víctimas. Diversos debates y decisiones en torno a las políticas en el ámbito central han pintado un cuadro atractivo, para convencer a las víctimas y a los Estados y organizaciones donantes de que se daría ayuda a las víctimas sin demora, pero la malversación de fondos, el favoritismo en la distribución de la ayuda y los largos retrasos en empezar la reconstrucción han sido problemas comunes que socavan grandemente el esfuerzo por intentar la recuperación tras el maremoto.

## **Conclusión**

Un análisis del ambiente posterior al maremoto en Sri Lanka mostró que más de dos años después del suceso, el trabajo de reconstrucción llevado a cabo ha sido muy lento a pesar de las grandes cantidades de ayuda prometidas y que efectivamente fluyen hacia el país.

El proceso de Ayuda, Recuperación y Reconstrucción mostró serios fallos de mercado más allá de la auto-organización localizada que tuvo lugar en los días justo después del desastre. La provisión de bienes y servicios necesarios para hacer frente a las necesidades sociales de las víctimas en las fases de Recuperación y Reconstrucción se volvió progresivamente menos adecuada. Los datos sugieren que fue producto de la calidad de la capacidad de interconexión, la interdependencia y la interactividad observada en las interrelaciones, que se desviaron del logro y mantenimiento de niveles satisfactorios de cooperación, colaboración y coordinación.

La mayor parte, si no la totalidad, de la lentitud puede explicarse por la mirada de factores que han entorpecido el fluido proceso de gobernanza que se necesitaba para hacer posible una provisión eficaz y eficiente de bienes y servicios a las víctimas. Las relaciones sinérgicas presentes durante la etapa de Ayuda, que ayudaron a socorrer inmediata a las víctimas, surgieron como resultado del desarrollo por los distintos sectores de un elevado nivel de cooperación, coordinación y colaboración de unos con otros. Las causas de esto es muy probable que se puedan explicar a la luz del despertar de la compasión de la gente ante el sufrimiento de las personas en su misma situación, y la consiguiente voluntad de echar una mano com-

prensiva, con el fin de aliviar la desgracia de aquellos. Además, la escala del desastre y la conmoción causada en muchas personas que nunca antes habían sido testigos de nada de estas proporciones tan en su propia casa, generó en ellos un fuerte impulso por ayudar a los otros. Por lo tanto, la solidaridad humana se pudo ver a su máximo nivel durante las etapas iniciales, lo que generó una congruencia en los objetivos entre los diferentes sectores. Los costes de transacción de la gobernanza fueron bajos en esta etapa.

Durante las etapas finales, dado que la novedad del desastre se iba disipando, la enorme tarea de coordinación de las actividades relacionadas con la respuesta a tal desastre empezó a irse a pique, y la mayoría de los sectores no fueron capaces de afrontar el desafío. Hubo un consenso generalizado sobre que la mayoría de las personas involucradas, especialmente los cargos oficiales, carecían de formación en la gestión de desastres y no pudieron responder eficazmente. En cierto modo en contra de lo que dicta la intuición, incluso el modo de gobernanza de ordeno y mando funcionó pobremente en estas circunstancias extremas. Estas dificultades se vieron exacerbadas, sin lugar a dudas, por la limitada disponibilidad de datos sobre las condiciones preexistentes, lo que se ha señalado como un rasgo común de los datos en los países en desarrollo (Regnier et al., 2008).

Con la llegada de la ayuda extranjera, también se entrometieron los motivos políticos. Los políticos intervinieron para asegurar el control sobre estos nuevos recursos, inhibiendo aún más las relaciones eficaces y poniendo en peligro los resultados de la gobernanza. Las políticas partidistas a costa de las necesidades de las víctimas y las trabas administrativas paralizaron el funcionamiento fluido del proceso de gobernanza, creando tensiones y relaciones disfuncionales entre los diferentes sectores que participaban en las tareas de reconstrucción posteriores al maremoto. Es más, se ha informado del «exceso de concentración de ayuda» (Regnier et al., 2008), lo que se añade a la carga administrativa en el ámbito local.

Las pruebas muestran que mucho más que el alcance de las sinergias fue lo que afectó a los resultados. En la fase de Ayuda, una preocupación humana por las víctimas, de carácter compartido, surgió como interconexión entre personas e instituciones alejadas, dejando sobre pasando otros intereses. Sin embargo, esa preocupación tuvo escasa penetración en el ámbito político, donde la competición por el apoyo electoral produjo un uso indecoroso del poder para intervenir por vías altamente contraproducentes. Más los idiomas inhibieron las interconexiones con algunas ONGs. La interconexión era claramente una contribución deseable a las relaciones sinérgicas; éstas se ven socavadas cuando la interconexión es débil o no existe.

La interdependencia fue extremadamente débil, hasta el punto de que la mayoría de su potencial para promover efectos sinérgicos se perdió. Tanto la comunidad empresarial como la sociedad civil se vieron obstruidas por el fracaso del Gobierno en la provisión de la recuperación y la ayuda. Si el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil hubieran disfrutado de relaciones más estrechas y cooperativas en las que cada parte hubiera podido confiar acerca de la eficacia del papel complementario de cada uno de los otros sectores, entonces parece claro que, especialmente el sector privado y la sociedad civil, no habrían dejado de hacer mayores contribuciones para atender a las víctimas.

De un modo parecido, la interacción se mostró débil. A pesar de que los actores de cada sector sí que negociaban unos con otros, había una inmensa insatisfacción por la capacidad del Gobierno para aprender de esos contactos y revisar los procesos en beneficio de las persistentes necesidades de las víctimas de acciones de recuperación, y especialmente de reconstrucción.

Una gobernanza eficazmente integrada requiere supervisión y un reforzamiento de los factores que llevan a las relaciones sinérgicas entre las diversas partes. Donde operan factores inapropiados, el proceso de gobernanza es más débil y menos eficiente. Por lo tanto, a las partes encargadas de proveer servicios humanitarios y de reconstrucción para las víctimas en áreas devastadas les merece la pena alimentar y reforzar la capacidad de interconexión, la interdependencia y la interacción entre ellos, y actuar con el fin de contrarrestar el impacto negativo de las motivaciones y conflictos individuales.

A pesar de que sólo el Gobierno central tiene la autoridad legítima para facilitar la coordinación general en Sri Lanka, es probable que los resultados sean superiores donde la coordinación facilite la gobernanza integrada y no esté minada, de hecho, por el enfoque de ordeno y mando. En el análisis final, podemos concluir que la naturaleza y extensión de la integración de las funciones y acciones de los actores en los sectores del Estado, la sociedad civil y el sector privado fueron factores clave que afectaron a los resultados de la ayuda, la recuperación y la reconstrucción, tras un desastre de gran magnitud. La incapacidad para lograr de una gobernanza integrada socavan el curso de la ayuda, recuperación y reconstrucción de apoyo a las víctimas.

## Bibliografía

- Allison, G. T. y Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis (2nd ed)*. Boston: Longman.
- Arvai, J. L. (2003). Using Risk Communication to Disclose the Outcome of a Participatory Decision-Making Process: Effects on the Perceived Acceptability of Risk-Policy Decisions. *Risk Analysis* 23 (2):281-289.
- Asian Development Bank (ADB) (2004). *Review of Governance and Public Management for Sri Lanka*, Manila: ADB.
- Asian Development Bank (ADB) (2005). *Sri Lanka: 2005 Post-Tsunami Recovery Program, Preliminary Damage and Needs Assessment*, Colombo: ADB.
- Asian Development Bank (ADB) (2007). *Inequality in Asia: Highlights*, Manila: ADB.
- Asian Development Bank (ADB). (2000). *Sri Lanka Development Forum, Statement by the Asian Development Bank*, Paris: ADB.
- Bandaranayake, S. A. y Dassanayake, S. (1992). *Devolution and Decentralisation in Provincial Administration: Some Aspects of Law and Legislation*, paper presented to PIM Conference on Management Studies, December, 15-18, Colombo, Sri Lanka.,
- Bennington, L. y Samarasinghe, R., (2003). 'Performance, skills and attributes needed for senior civil servants in Sri Lanka' *Sri Lankan Journal of Management*, 8, January-June, 83-10.
- Birner, R. y Wittmer, H. (2006). Better public sector governance through partnership with the private sector and civil society: the case of Guatemala's forest administration, *International Review of Administrative Sciences*, 72(4): 459-472.
- Bloom, D., Steven, D. and Weston, M. (2004). Governance matters: The role of governance in Asian economic development, *World Economics*, 5(4): 53-61.
- Borzel, T. A., y Risse, T. (2000). *Who is afraid of a European Federation? How to constitutionalise a multi-level Governance System*. NYU School of Law Jean Monnet Center [cited. Available from <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/symp.html>].

- Bourgon, J. (2007). Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory, *International Review of Administrative Sciences*, 73(1): 7-26.
- Coghill, K. (2003a). *Towards Governance for Uncertain Times: Joining Up Public, Business and Civil Society Sectors*. ESRC Centre for Business Research, University of Cambridge, September [cited 8 January 2005]. Available from [www.cbr.cam.ac.uk](http://www.cbr.cam.ac.uk).
- Coghill, K., Tam, O. K., Ariff, M. y Neesham, C. (2005). *Rating Integrated Governance: Conceptual Issues*. Paper read at Integrated Governance Conference, Prato, Italy.
- Coghill, Ken. (2003b). *Towards governance for uncertain times: how public, business*. Paper presented at IRSPM VII, 2-4 oct 2003, Hong Kong.
- Corkery, J. (Ed.) (1999). *Governance: Institutional concepts and mechanisms*, Brussels: IIASA/IIAS.
- District Secretariat Galle (2005). *Tsunami Devastation: District Experiences and the Challenges Ahead*, Galle: District Secretariat.
- Edwards, M. (2002). Public sector governance — future issues for Australia; *Australian Journal of Public Administration*, 61(2): 51-61.
- Flumian., M., Coe, A. y Kernaghan, K. (2008). Transforming Service to Canadians: The Service Canada Model, *International Review of Administrative Sciences*, 73(4): 557-568.
- Frey, B. S., y Stutzer. A. (2000). Happiness, Economy and Institutions. *The Economic Journal* 110 (October):918-938.
- Goodsell, C. T. (2006). A New Vision for Public Administration. *Public Administration Review* 66 (4):623-635.
- Gunaratne, R. (1990). *Sri Lanka: A Lost Revolution: The Inside Story of the JVP*, Kandy, Institute of Fundamental Studies.
- Haque, M. S. (2004). Governance and bureaucracy in Singapore: Contemporary reforms and implications, *International Political Science Review*, 25(2): 227-237.
- Hope, K.R. (2005). Toward Good Governance and Sustainable Development: The African Peer Review Mechanism, *Governance*, 18(2): 283-311.
- Hulme, D. y Sandaratne, N. (1997). The Toothless and the Muzzled: Public Accountability, Public Expenditure Management and Governance in Sri Lanka, *Public Policy and Management Working Paper Series No. 2*, Manchester: University of Manchester.
- Kelegama, S. (2006). *Development under Stress: Sri Lankan Economy in Transition*, New Delhi, Sage Publications.
- Kemp, W. T. (2006). «Of transactions and transaction costs: uncertainty, policy, and the process of law in the thought of Commons and Williamson.» *Journal of Economic Issues*, 45(14):45-58.
- Kernaghan, K. (2005). Moving towards the virtual state: integrating services and service channels for citizen-centred delivery, *International Review of Administrative Sciences*, 71(1):119—131.
- Kernaghan, K. (In Press). Putting Citizens First: Service Delivery and Integrated Public Governance. In *Canadian Public Administration in Transition*, edited by T. Mau and B. Sheldrick. Ottawa: University of Ottawa Press.
- Knill, C. y Lehmkuhl, D. (2002). «The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms.» *European Journal of Political Research*, 41(2): 255-280.
- Krahmann, E. (2003). National, Regional and Global Governance: One Phenomenon or Many? *Global Governance*, 9(3): 323-346.
- Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*: Cambridge University Press.
- Mitleton-Kelly, E. (2004). *Complex Systems and Evolutionary Perspectives of Organisations: The Application of Complexity Theory to Organisations. Ten Principles of Complexity & Enabling Infrastructures* 2003 [cited 24 August 2004]. Available from [http://www.psych.lse.ac.uk/complexity/PDFFiles/publication/Ch2\\_Mitleton\\_Kelly.pdf](http://www.psych.lse.ac.uk/complexity/PDFFiles/publication/Ch2_Mitleton_Kelly.pdf).
- Oloruntoba, R. (2005). «Humanitarian aid: an agile supply chain?» *Journal of Disaster Prevention and Management*, 14(4): 506-521.
- Podger, A. (2002). *Whole-of-government innovations and challenges*, Keynote address to 'Innovations and Impacts' Seminar, Institute of Public Administration Australia (IPAA) National Conference, Adelaide, 16 November.
- Regnier, P., Neri, B., Scuteri, S. and Miniati, S. (2008). From emergency relief to livelihood recovery Lessons learned from post-tsunami experiences in Indonesia and India. *Disaster Prevention and Management* 17 (3):410-429.

- Rizvi, G. (2008). Democracy and Development: Restoring Social justice at the core of good governance, *Island, Features section*, 31/07/08-02/08/08.
- Rosenbaum, A. (2006). Cooperative service delivery: the dynamics of public sector—private sector—civil society collaboration, *International Review of Administrative Sciences*, 72(1): 43-56.
- Samaratunge, R. (2000). *Decentralization and Development in Sri Lanka: A Consolidated Model of Public Management*, PhD Thesis, Melbourne: Monash University.
- Samaratunge, R. (2003). 'Decentralization Policies in Sri Lanka: Perceptions and Performance', *South Asian Journal of Management*, 10(2): 30-41.
- Samaratunge, R. (2007). 'National Development of Sri Lanka: An Update', presented at the conference on «South Asia Update: Poverty Dynamics & Interventions», 27-28 September, Canberra sponsored by AusAID and the Asia Pacific Futures Research Network (APFRN) (An Invited paper).
- Samaratunge, R. Quamrul, A. y Teicher, J. (2008), 'Public Sector Reforms and Accountability: The Case of South and Southeast Asia' *Public Management Review*.
- Samaratunge, R. Quamrul, A. y Teicher, J. (2008), 'Public Sector Reforms in South and Southeast Asia: A cross-country analysis' *International Review of Administrative Sciences*.
- Slater, R. (1997). Approaches to Strengthening Local Government: Lessons from Sri Lanka, *Public Administration and Development*, 17(2): 251-266.
- Telford, J. y Cosgrave, J. (2007). The international humanitarian system and the 2004 Indian Ocean earthquake and tsunamis. *Disasters* 31 (1):1-28.
- Telford, J., y Cosgrave, J. (2006). *Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report*. London: Tsunami Evaluation Coalition (TEC).
- Tsunami Evaluation Coalition (TEC) (2006). *The Role of Needs Assessment in the Tsunami Response*, London: TEC.
- UNDP (1997). *Reconceptualising Governance: Discussion Paper 2*, Management Development and Governance Division, NY: Bureau for Policy and Programme Support.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP; undated) quoted in The University of the South Pacific, Pacific Institute of Advanced Studies in Development and Governance (PIASDG) (2006) [Cited 24 January 2007] Available at [http://www.usp.ac.fj/index.php?id=piasdg\\_governance&0=](http://www.usp.ac.fj/index.php?id=piasdg_governance&0=)
- UNPAN, W. (2002). *Working Together: Integrated Governance*, IPAA, Sydney.
- Vigoda, E. (2002), «From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration», *Public Administration Review*, 62(5): 527-40.
- Vigoda-Gadot, E. (2004). Collaborative public administration: Some lessons from the Israeli experience, *Managerial Auditing Journal*, 19(6): 700-711.
- Werlin, H. H. (2003). Poor nations, Rich Nations: A Theory of Governance, *Public Administration Review*, 63(3): 329-342.
- Wijeweera, B. S. (1988). *A Colonial Administrative System in Transition: The Experience of Sri Lanka*, Colombo: Marga Publications.
- Wikipedia, the free encyclopaedia, (2007). <http://ig.wikipedia.org/wiki/Wikipedia>, accessed on 19<sup>th</sup> October, 2007.
- World Bank (2000). *World Development Report 2000/2001*, NY: Oxford University Press.
- World Bank (2003). *Reforming public institutions and strengthening governance: World Bank strategy implementation update*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2007). *Ending poverty in a Generation: Urgent need for institutional and structural reforms*, World Poverty Day, Washington DC: World Bank.
- Yun E. G. (2006). Administrative system and culture in East Asia, Europe and the USA: a transformation of the administrative system through the mutual mixture of cultures in Korea, *International Review of Administrative Sciences*, 72(4): 493-516.
- Zikmund, W.G. (2003). *Business Research Methods*, 5<sup>th</sup> ed, Fort Worth: The Dryden Press.

# Revista Internacional de Ciencias Administrativas



---

## Reseña crítica de libros

Christopher Pollitt, *Time, Policy, Management: Governing with the Past*, Oxford University Press, USA, 2008

Por Fabio Rugge<sup>1</sup>

Antes de comentar este libro, permítanme que ilustre brevemente su índice.

El capítulo 1 («El Final del Tiempo») es una argumentación contra el abandono de la dimensión temporal (en forma del pasado y también, o en su lugar, de la historia) en la mayoría de la literatura sobre gestión y políticas públicas. El capítulo siguiente, «Las naves del tiempo: Navegar por el pasado», «el más extenso del libro» se ocupa de los diferentes campos académicos y de los diferentes enfoques a los que, por contra, la estima del pasado les resulta esencial, o incluso constitutivo. Entre ellos, la historia (como disciplina), el «marco» del camino marcado (o histéresis)<sup>2</sup>, la teoría de los ciclos. Después se dedican dos capítulos a la «Historia de dos Hospitales» (uno en Brighton, RU; y el otro en Lovania, Bélgica), desde 1965 a 2005; primero, contada al estilo del historiador profesional («La Historia en Acción»); después, examinada a la luz de enfoques más formalizados («Más allá de la Historia»). Tratados de ese modo, los dos casos objeto de estudio se convierten en ejemplos de cómo un análisis longitudinal puede mejorar el entendimiento y la solución, en el sector público, de problemas de gestión, administrativos y de aplicación de políticas. El capítulo 5 tiene un propósito similar, pero con un enfoque más amplio, bastante más allá del caso de dos hospitales. De hecho, lleva a cabo una «Revisión y Reinterpretación» de cuatro trabajos de investigación (sólo algunos de ellos expresamente relacionados con la dimensión temporal), en los que el problema temporal adquiere formas diferentes: procesos duraderos, contextos de auge y declive, ciclos y alternancias, crisis que dan lugar a oportunidades tácticas. El «Juego de Herramientas para el Tiempo» que se nos da en el capítulo 6 resume los conceptos «y algunas prácticas» que se necesitan para lograr ese redescubrimiento de la dimensión temporal por el que se aboga en el libro. Se clarifican conceptos como «duración», «camino/trayectoria» (o la

---

<sup>1</sup> Fabio Rugge is Catedrático de Historia de la Administración Pública y de las Instituciones Políticas y Decano de la Facultad de Ciencias Políticas, Universidad de Pavía, Italia.

<sup>2</sup> N del T: *path dependence*, en inglés.

dirección del cambio), «solución de la continuidad» (o los momento de cambio), «ciclos/alternancias», «mecanismos causales», «tiempos múltiples» (o la coexistencia de diferentes tiempos percibidos por diferentes actores). El capítulo 7 («Implicaciones más amplias para los Gobiernos») contesta a dos preguntas esenciales: ¿Por qué deberían preocuparse por el pasado los políticos? Y: ¿Qué deberían saber sobre el tiempo? «Después de Todo» «un modismo que depende de una preposición temporal» es el título apropiado para el capítulo final.

Creo que el libro de Pollitt es importante por varias razones. En primer lugar, considera toda la amplitud y la profundidad de la Administración Pública y de la Gestión Pública como campos de estudio. Queda amplia y convincentemente demostrado en este estudio lo mucho que ambos campos necesitan estar abiertos a una consideración seria de la dimensión temporal. La fuerza y la elegancia de sus argumentos me recordó aquel estimulante ensayo que Dwight Waldo publicó hace cosa de medio siglo: un capítulo de su libro *Perspectivas sobre la Administración* (Waldo:1956) se titulaba «Perspectivas sobre la Historia».

Desafortunadamente, aquella reflexión, y otras similares, no han demostrado ser lo bastante fértiles. Aún hoy, la distancia entre la Administración Pública y la Historia—incluso la Historia de la Administración— resulta tan grande que resulta azorante. Hace unos años, el autor de esta reseña investigó acerca de la presencia de la dimensión temporal—más concretamente, «el pasado»— en los artículos publicados en una muestra de *Public Administration Journals* (Rugge, 1993). Jos Raadschelders llevó ese experimento más lejos (Raadschelders, 1998). En ambos casos, el balance era descorazonador. La obra de Pollitt rastrea algunos modos de superar las falacias analíticas, las lagunas teóricas, y las dificultades prácticas causadas por tal descuido del tiempo en la forma de pasado. Su sugerencias, que derivan tanto de la discusión teórica, como de los casos prácticos estudiados, prometen ser extremadamente útiles.

Un segundo motivo por el que merece la pena leer y ponderar este libro es la complejidad de su enfoque de la dimensión temporal. El tiempo es un concepto exigente a la hora de ocuparse de él (desde luego, no menos temible que su personificación griega, Cronos, que devoró a su descendencia). Básicamente, Pollitt afronta la dimensión temporal bajo tres formas, que se corresponden con tres perspectivas diferentes acerca del tiempo:

1. El tiempo como una variable operacional. Por ejemplo, el tiempo requerido para formar adecuadamente al personal, o reemplazar los aparatos electrónicos. Es un tiempo que se extiende delante del observador o el profesional y, razonando estrictamente, no se concibe ni como pasado, ni como historia. Es relevante para las políticas públicas y la gestión, principalmente, porque requiere que las acciones se emprendan «oportunamente» y que sigan una secuencia determinada.
2. El tiempo como fuente de constricciones y recursos. Este «tiempo» descansa sobre los hombros del observador y por lo tanto es definitivamente «pasado». El observador tiene ante sí una especie de «tiempo petrificado» que estructura el conjunto presente de opciones. Esto puede ocurrir tanto siendo el resultado de un único acontecimiento, como siendo el resultado de prác-

ticas muy duraderas. Para cualquier organización, (o político) el descuidar este pasado conlleva el riesgo de evaluar erróneamente las opciones viables y de pagar un precio, como el asociado a la frustrante actividad de «redescubrir la rueda».

3. El tiempo tal y como se forma en la historia propiamente dicha. En este sentido, el pasado es el objeto de elaboraciones y narraciones que producen los eruditos (o una comunidad organizada, o la opinión pública en su conjunto). Esta apreciación del tiempo es relevante, porque ayuda a que tengan sentido los cambios y las transformaciones que ocurrieron en el pasado. Por ejemplo, se les da la forma de alteraciones y ciclos, se marcan adecuadamente las soluciones de continuidad. Esto es lo que ha tenido ocupados a los historiadores, desde Heródoto a Vico. Mientras que el pasado —en la forma que se describe en 2— aparece como un legado inalterable, el pasado como historia es objeto de interpretaciones que pueden darnos predicciones, enseñanzas, inspiración, ánimos, justificación (pero aquí me estoy apartando de lo que dice estrictamente el autor).

Lo que hace valioso a este libro es, también, la riqueza de preceptos prácticos y de sugerencias que se le presentan al lector, junto con el equilibrado punto de vista del autor de lo que «gobernar con el pasado» puede significar en la práctica. Al destilar sus consejos tanto de la teoría como de la práctica, está evidentemente ansioso por reestablecer los derechos del «pasado» en un campo dominado por el presente y el futuro. Pero, reconocer la relevancia y el peso del pasado no lo lleva a ningún tipo de conservadurismo en la gestión. El cambio, la innovación, y la reforma son cruciales en la «filosofía» de Pollitt, así como un agudo sentimiento de lo que Maquiavelo denomina «la Fortuna».

Habría esperado que este libro le dedicara más atención al perfil legal del problema del tiempo. Si tomamos el tiempo en el segundo de los sentidos que se mencionan más arriba, por ejemplo, está claro cuánto de ese tiempo queda encerrado en el marco legal, externo e interno, de una determinada organización. Tomemos el caso de las constituciones. Tradicionalmente, han realizado la tarea de trazar el camino de las comunidades políticas; y lo han hecho, bien a través de la consolidación de prácticas tradicionales y duraderas, bien a través de la formulación de radiantes promesas que se le han impuesto al futuro. Lo que resulta verdad de comunidades políticas más grandes, también lo es de los gobiernos locales, las agencias del sector público, y los ministerios. Todos ellos han de acomodarse a los instrumentos legales que consolidan las prácticas, dictan los procedimientos, formulan objetivos. Y estos instrumentos legales son creación del tiempo; tienden a resistirse al tiempo, y sus exigencias de cambio; hace falta tiempo para alterarlos; pueden acelerar los procesos organizativos. Estamos (o deberíamos estar) «gobernando con el pasado», no menos de lo que estamos (o deberíamos estar) gobernando con la ley; porque la ley y el pasado mantienen una íntima e inextricable relación el uno con el otro.

Pero todo esto bien podría ser materia para otro libro. Con el reseñado aquí, Pollitt ha dado un estudio que aporta tanto un reto intelectual a los estudiosos, como inspiración a los profesionales.

## **Bibliografía**

- Raadschelders, Jos C. N. (1998) *Handbook of Administrative History*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 372 pp.
- Rugge, Fabio (1993) «Eine Wissenschaft ohne Vergangenheit- eine Geschichte ohne Zukunft? Eine Kleine Streifzug durch verwaltungswissenschaftliche Zeitschriften», in *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte* núm. 5 pp. 369-380.
- Waldo, Dwight (1956) *Perspectives on administration*. University, University of Alabama Press, 1956. 143 pp.

# Revista Internacional de Ciencias Administrativas



---

## Crónica del Instituto

*Rolet Loretan*<sup>1</sup>

¡Los tres congresos anuales del IIAS y de sus dos organismos —el IASIA y el EGPA— han quedado atrás! Esta coincidencia de acontecimientos de primer orden —todos los cuales tuvieron lugar en verano— sometieron a presión a nuestra Secretaría en Bruselas; pero sus esfuerzos no fueron en vano, ya que el resultado general fue bastante positivo.

El instituto tuvo su congreso anual en Ankara, del 23 al 27 de junio, con el tema «Ayuda Internacional y Administración Pública». En ausencia del Presidente, al que le impidieron asistir problemas con el transporte aéreo, la Señora Ministra Geraldine Fraser-Moleketti, Vicepresidenta del IIAS para África, tuvo el honor de presidir la Ceremonia de Apertura.

Aunque el número de participantes en Ankara fue relativamente modesto y, por lo tanto, en cierto modo decepcionante, hay que llamar la atención sobre la calidad de las ponencias y las discusiones. Como ya se había señalado en el número 3 de nuestra Crónica del pasado Septiembre, el nuevo formato diseñado se iba a poner a prueba en este Congreso. Sin embargo, la evaluación del Congreso de Ankara recalcó la necesidad de reexaminar el formato tradicional de los congresos del IIAS, pero de bajo una perspectiva diferente del que se concibió para Ankara.

El 22 de junio, el día antes de la Ceremonia de Apertura del Congreso, se mantuvieron reuniones estatutarias por parte del Comité Consultivo de Programas e investigación (PRAC), el Comité Financiero, el Comité Editorial, así como el Comité Ejecutivo. La reunión de este último, en ausencia del Presidente del IIAS, Franz Strehl, como se menciona más arriba, fue presidido por Albert Hofmeister, Presidente de la Delegación del Comité Ejecutivo. Alguno de los asuntos examinados se mencionaron anteriormente en la última Crónica, tales como el nuevo sitio en la red; la lista actualizada de los problemas críticos de gobernanza, según la propuso el PRAC; las finanzas; o, una vez más, el formato del congreso de Ankara. Debido a la falta de espacio, no es posible desarrollar aquí otros puntos importantes. Sin embargo, para resumir lo esencial, el Comité Ejecutivo también tomó nota de los objetivos del desempeño de las funciones fijados por la Junta General para

---

<sup>1</sup> Rolet Loretan es Director General del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

implantar la estrategia del Instituto. Estos objetivos hacen referencia a los puntos siguientes:

- reducción de los costes operativos en la sede de Bruselas;
- nuevos sitio en la red y portal de conocimientos;
- definición de los indicadores del desempeño de las funciones por objetivos;
- establecimiento de un sistema por el que se vaya informando de todos los proyectos;
- un nuevo concepto de congreso;
- mayor rapidez en las relaciones públicas y las actividades de marketing;
- preparación de un diseño de patrocinio;
- implantación del plan estratégico y financiero (medios para controlar la reforma);
- una revisión completa de los Estatutos.

Finalmente, con respecto al marketing, el Comité Ejecutivo aprobó formalmente la estructura del «Plan de Negocio», bases mínimas para desarrollar un plan de márketing dignos de tal nombre.

Fue en Kampala (Uganda), del 14 al 18 de julio, cuando tuvo lugar el Congreso Anual con el tema «Mejorar la Eficiencia, la Efectividad y la Equidad en la Provisión del Servicio Público: retos, oportunidades y buenas prácticas». Este congreso fue un gran éxito. Se dio una cálida bienvenida a todos los participantes por parte de los organizadores locales, cuyo trabajo, antes y durante el congreso, fue admirable. Más de 300 participantes, incluyendo una numerosa delegación africana, participaron, comprometidos y competentes, en las distintas mesas redondas, talleres y otras reuniones; todos los cuales tuvieron lugar en un ambiente a un tiempo serio y cordial.

El último congreso que tuvo lugar fue el del EGPA, organizado del 3 al 6 de septiembre en Róterdam (Países Bajos). Durante cuatro días, unos 420 participantes (!), divididos en doce grupos, discutieron —apasionadamente en ocasiones, siempre con cortesía— el tema de la «Innovación en el Sector Público». La perfecta organización que ofrecieron nuestros amigos holandeses, la sede más adecuada para este tipo de encuentros (la Universidad de Erasmo), junto con el entusiasmo de los participantes hizo de este evento un éxito total. ¡Muchos participantes acordaron sobre la marcha reunirse todos de nuevo el año que viene en Malta!

También ha de hacerse mención en esta Crónica a la participación del Director General en el LX Congreso del Instituto de Administración Pública de Canadá (IPAC), que tuvo lugar en la magnífica ciudad de Quebec, del 23 al 27 de agosto de 2008, con la asistencia de más de 500 participantes. El IPAC, muy activo a los 60, es también la Sección Nacional Canadiense del IIAS. Invitó al Director General del IIAS a tomar parte en el Congreso y en los talleres previos. También estaba invitado a dar una charla sobre el IIAS y su estrategia de reforma. Las reuniones con nuestros diferentes compañeros canadienses nos dieron la oportunidad de explorar futuros proyectos de cooperación y, especialmente, de estrechar los lazos entre el IIAS y su Sección Nacional Canadiense.

Con respecto al personal del Instituto, hemos de llamar la atención sobre el hecho de que Matthieu Fragnoud ya no sea el Secretario Ejecutivo del IIAS. Fue desde luego sobre la base de un acuerdo en común el que aceptáramos su decisión, para hacerle posible afrontar nuevos retos profesionales. Como escribimos en la Crónica, estamos a punto de designar a su sucesor. Se podrá descubrir su identidad pronto en el sitio en la red del Instituto ([www.iias-iisa.org](http://www.iias-iisa.org)). Con nuestro personal en mente, nos gustaría subrayar aquí las excelentes relaciones de nuestros colegas en la sede del IIAS, a medida que continúan llevando a cabo sus numerosas tareas. Estamos ahora preparando activamente dos eventos importantes; destacadamente: el «Primer Diálogo Euromediterráneo sobre Gestión Pública», con el que el EGPA está muy relacionado, y que tendrá lugar en Aix-en-Provence (Francia), el 10 y 11 de octubre de 2008; seguido de la «V Conferencia Europea sobre Calidad en el Servicio Público», que tendrá lugar en París, del 20 al 22 de octubre de 2008, en el que participaremos con un stand. ¡Ya estamos deseando encontrarnos allí con los fieles amigos del Instituto!

## El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

El IICA se dedica al estudio y práctica de la Administración Pública y de la gestión pública. Trabaja a nivel global y está financiado por Estados de todo el mundo; sin embargo, es independiente de cualquiera de ellos y, a través de sus vínculos con Naciones Unidas, persigue desarrollar una voz y una visión neutral, lo más objetiva posible y fundada en la exigencia de objetividad. Aunque ha existido desde hace más de setenta años (desde 1930), el interés del Instituto se basa en el presente y en el futuro. Cómo se gobierna y cómo puede hacerse mejor; cómo se aplica la legislación administrativa más correctamente; y cómo la gestión de los asuntos públicos se lleva a cabo y cómo debe hacerse mejor. Todo ello se refleja en sus actividades. La *responsabilidad* es un valor esencial para el Instituto. Aquellos que ejercen autoridad deben rendir cuentas de su ejercicio ante aquellos en nombre de los cuales la ejercen. La Administración Pública es la actividad clave que conecta a los detentadores del poder con los ciudadanos. Creemos que ha de ser eficaz, eficiente y económica en la ejecución de sus cometidos y derechos estatales. Apoyamos un *gobierno moderno* y una *correcta Administración Pública* y creemos que debe conseguirse teniendo en cuenta la *diversidad*; es decir, el *respeto* de las identidades. Consideramos firmemente que ello refleja el *equilibrio*.

## Miembros

El IICA cuenta entre sus miembros Estados o secciones nacionales de los siguientes países: Alemania, Arabia Saudí, Argelia, Austria, Bahrain, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Camerún, Canadá, China, Chipre, Corea, Croacia, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, España, Egipto, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Japón, Kuwait, Líbano, Libia, Luxemburgo, Malta, México, Omán, Pakistán, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía, San Marino, Senegal, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia, Túnez, Turquía, y Vaticano. Son miembros las siguientes Organizaciones Internacionales: la Organización para el Desarrollo Árabe, la Agencia Especial Europea, el Secretariado de la Commonwealth, el Banco Interamericano de Desarrollo.

### Comité Ejecutivo (julio 2007-julio 2010)

**Presidente:** Franz Strehl (Austria)

**Presidente saliente:** Jean-Marie Atangana Mebara (Camerún)

**Vicepresidentes:** Robert Andersen (Bélgica), Geraldine Fraser-Moleketi (Sudáfrica), Guangqin Dal (China), Wojciech Goralczyk (Polonia), Alejandro Carrillo Castro (México), Essam S. Al-Rubaian (Kuwait), Michael Keenan (Canadá), Werner Jann (Alemania).

**Presidente del Comité Financiero:** Christian Descheemaeker (Francia)

**Presidente del Comité de Asesoramiento Científico:** Akira Nakamura (Japón)

**Vice-Chair person of the Research Dolvisory Committee:** Saepo Tiihonen (Finlandia)

**Director de Publicaciones:** Gérard Timsit (Francia)

**Editor del IRAS:** Christopher Pollit (Reino Unido)

**Editor asociado de IRAS:** Pilar Arranz Notario (España), Pierre Sadran (Francia)

**Miembros:** Jean-Claude Bonichot (Francia), Giuseppe Cogliandro (Italia), Gavin R. Drewry (Reino Unido), Turgay Ergun (Turquía), Musaed Furayyan (Arabia Saudí), Albert Hofmeister (Suiza), Pan Suk Kim (Corea), Manfred Matzka (Austria), Shashi Kant Sharma (India), Michael Vrontakis (Grecia)

**Presidente de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración:** Allan Rosenbaum (Estados Unidos)

**Presidente del Grupo Europeo de Administración Pública:** Geert Bouckaert (Bélgica)

**Director General:** Rolet Loretan (Suiza)

**Tesorero:** Jozef Hendrix (Bélgica)

# Revista Internacional de Ciencias Administrativas

## **Simposio del sobre la valoración del desempeño de las funciones públicas**

*Directores invitados: Steven Van De Walle & Wouter Van Dooren*

La realidad es tan solo una ilusión, aunque pertinaz. Introducción al simposio sobre el desempeño de las funciones públicas

*Steven Van de Walle y Wouter Van Dooren*

Medición y supervisión de la productividad en la atención social: el problema de cómo se mide la calidad

*Juliette Malley y Ann Netten*

La percepción de eficacia y las actitudes de los ciudadanos ante la reforma del estado de bienestar

*Inés Calzada y Eloísa del Pino*

Percepción ciudadana de la regularidad del pavimento: pruebas obtenidas en Nueva York, con repercusiones en la valoración comparativa del desempeño de las funciones públicas

*Gregg G. Van Ryzin*

¿Convenciones sin difusión? Análisis comparativo de la elección de indicadores del desempeño de las funciones públicas en la Administración Tributaria y en la Seguridad Social

*Christian Von Stolk y Kai Wegrich*

\* \* \*

La intrincada implantación de los sistemas de valoración del desempeño de las funciones públicas; exploración de la evolución de las organizaciones con personal profesional en el sector sin ánimo de lucro en Holanda

*Christine Teelken*

¿Cómo atraer y retener a los mejores en la Administración?

*Pan Suk Kim*

Formación de los funcionarios públicos en la Administración estatal eslovena: problemas a la hora de introducir la evaluación de la formación

*Goran Vukovic, Bruno Završnik, Blaz Rodic y Gozdana Miglic*

El maremoto empantana la gobernanza en Sri Lanka

*Ramanie Samarantunge, Ken Coghill y H.M.A. Herath*

## **Reseña crítica de libros**

## **Crónica del Instituto: IIAS, sus secciones y miembros**

*Rolet Loretan*



9 770255 363007