

De la *New Public Management* a la *Post New Public Management*, evolución de las reformas en la gestión de las administraciones públicas españolas

GEMMA PÉREZ
DAVID ORTIZ
JOSÉ LUIS ZAFRA
LAURA ALCAIDE
Universidad de Granada

Fecha recepción: 2/05/2011
Fecha aceptación: 22/09/2011

RESUMEN

En la década de los ochenta y noventa, frente a la rigidez administrativa de la gestión pública, se busca la mejora de dicha gestión y la equiparación del ciudadano al cliente. Sin embargo, desde mediados de los noventa se extiende la concepción de una excesiva mercantilización de las entidades públicas, propugnando la vuelta al concepto de lo público y la adopción de reformas que incidan en la transparencia y la responsabilidad ante los ciudadanos. La administración pública española, aunque con cierto retraso, se ha abierto a la introducción de nuevos modelos de gestión, encontrándose ahora ante la disyuntiva de terminar las reformas iniciadas en la línea de la Nueva Gestión Pública y aquellas otras que, basadas en planteamientos neweberianos, proponen la recentralización o la cooperación entre entidades con el fin de aumentar la confianza de los ciudadanos con

mayor transparencia. En el presente trabajo planteamos una reflexión sobre este proceso, incidiendo en las medidas de gestión que han sido adoptadas.

PALABRAS CLAVE

Modelos de gestión pública, Nueva Gestión Pública, Buen Gobierno, *Post-New Public Management*.

ABSTRACT

In the eighties and nineties, besides the administrative stiffness of the public management, there is a look for improvement while it is considered that citizens should be treated as customers. However, in the middle of the nineties, there is a return towards the public and a claim for changes that improve transparency and responsibility. The Spanish public sector, although a little late, tries to be opened to the introduction of new management models. However, now it must choose between introducing changes in line with the New Public management or else, following those theories based on neoweberian basis that propose central public management models that will bring more transparency. This work analyses this process with special focus on the new management tools that have been incorporated to the public management.

KEYWORDS

Public management models, New Public Management, Governance, *Post New Public management*.

1. Introducción

En las últimas décadas del siglo xx, surgió un nuevo modelo de gestión en el sector público ante las críticas que se alzaron frente a la Gestión Pública Tradicional (GPT) —fundamentada en la teoría weberiana—. Este nuevo modelo fue conocido como la Nueva Gestión Pública o *New Public Management* (NPM) y encontró una rápida expansión internacional.

La GPT se caracterizaba por la aplicación del principio de legalidad y el establecimiento de una administración burocrática encaminada a la con-

secución de la eficiencia y la racionalidad en la resolución de procedimientos, de manera que cuanto mayor fuera el tamaño de la organización, mayores economías de escala obtendría, por lo que prestaría de forma más eficiente y coordinada sus servicios.

La excesiva centralización que este modelo implicaba, propició el surgimiento de nuevas teorías defensoras del modelo de mercado. Así, la NPM se centra en la introducción de las técnicas y procedimientos de gestión del sector privado en la administración pública, importando la orientación al *output* (resultado) y al ciudadano como cliente (Hood, 1991, 1995; Pollitt, 1995, 2009). Asimismo, en contraposición a la estructura burocrática del modelo tradicional, que consideraba que en las grandes organizaciones las economías de escala favorecían la eficiencia y coordinación de las entidades y de la provisión de servicios públicos, la NPM propone la desagregación de las entidades públicas en unidades más pequeñas o la externalización de servicios (*outsourcing*).

No obstante, ha encontrado determinadas críticas en su aplicación y que ponen de manifiesto la excesiva fragmentación de las administraciones y la ausencia de cooperación y coordinación entre entidades.

Ante este nuevo panorama, han surgido nuevas teorías y modelos de gestión pública que tratan de salvar estas limitaciones, y cuyo eje central es la re-centralización de la administración pública, ya que se cuestiona la mejora que los procesos de descentralización y desagregación que la NPM plantea, son las denominadas *Post-New Public Management* o *Neo-weberian Administration*. Con ellas se pretende lograr una mejor coordinación entre las administraciones así como una mayor responsabilidad y transparencia de las entidades públicas.

En este contexto, en el presente trabajo se pretende hacer una revisión del proceso de introducción de nuevas herramientas y modelos de gestión en la administración pública española. Para ello, en el segundo apartado procederemos a hacer una revisión de las limitaciones que se están observando en la aplicación de la NPM y realizaremos un estudio de las nuevas tendencias en gestión pública. En el tercero, efectuaremos el análisis de la situación española. Y, finalmente, a la luz del estudio realizado se esbozarán unas reflexiones.

2. LA NPM: limitaciones y nuevas tendencias

Los procesos de reforma que se han implantado en el seno de la NPM han encontrado determinadas críticas, entre otras, una excesiva descentra-

lización, difuso control vertical, falta de coordinación horizontal entre las unidades organizativas, una fuerte focalización en los resultados y evaluación de la gestión, y el alejamiento de la visión generalizadora y de conjunto de bienestar de la ciudadanía (Arellano y Cabrero, 2005; Christensen y Læg Reid, 2007; Christensen *et al.*, 2008; Diefenbach, 2009; Jun, 2009).

Por un lado, las reformas introducidas en la estructura organizativa tendentes a la desagregación de las entidades públicas, han dado lugar a una mayor fragmentación y ambigüedad de las funciones, así como una excesiva especialización vertical y escasa cooperación entre las agencias (Christensen y Læg Reid 2007; Christensen *et al.*, 2008; Diefenbach, 2009; Jun, 2009). Por otro lado, la descentralización, los sistemas de medidas de gestión y de rendición de cuentas, en contraposición a la pretendida flexibilidad que persiguen, han introducido mecanismos de control que limitan la autonomía de gestión y dirección de los administradores públicos (Christensen y Læg Reid, 2007; Diefenbach, 2009; Goldfinch y Wallis, 2010). Además, la excesiva focalización en la eficiencia del sector público implica el olvido de los principios tradicionales del sector público en la provisión de bienes y servicios, tales como neutralidad, justicia social o bienestar social (Arellano y Cabrero, 2005).

Ante estas dificultades, se ha iniciado un proceso de crítica y revisión de la NPM, cuyo principal fruto ha sido el desarrollo de nuevos planteamientos que pueden englobarse bajo la denominación de reformas *Post-New Public Management*. Todos ellos comparten como origen la reacción frente a la NPM y se configuran como un conjunto de enfoques interconectados (Goldfinch y Wallis, 2010) cuyo principal objetivo es la cooperación y la colaboración dentro de las organizaciones públicas para lo que se debe llevar a cabo un proceso de centralización y coordinación (Christensen y Læg Reid, 2008, Pollitt, 2009). La NPM nace como reacción a las grandes organizaciones burocráticas que se flexibilizan y desagregan en unidades de control más pequeñas, las cuales a su vez presentan problemas de coordinación. Por esta razón, se ha fomentado una revisión de los postulados de la teoría burocrática de Weber, insistiendo en la re-centralización y re-organización de las administraciones públicas.

En el marco de las reformas *Post-New Public Management*, uno de los instrumentos propuestos para su efectivo control es el denominado *Whole of Government* (WG), que en sus inicios era conocido como «*joined-up government*». Este concepto se configura como un conjunto de respuestas ante lo que se considera una excesiva fragmentación del sector público, propiciando la reorganización estructural de la administración pública, de manera que éstas puedan cooperar y trabajar unidas, en aras de la mejora

de la coordinación tanto vertical como horizontal, con la finalidad de ofrecer a los ciudadanos un servicio más integrado (Pollitt, 2003). Asimismo, desde un punto de vista cultural, el WG trata de reforzar valores tales como la confianza, la colaboración, el trabajo en equipo y la mejora de la formación y el autodesarrollo de los funcionarios públicos (Christensen y Lægreid, 2007).

En este mismo sentido, nos encontramos otra corriente que está influyendo en la forma de gestionar las administraciones públicas: el «Buen Gobierno» o *Governance*. Esta nueva teoría aboga por dotar de un sistema de responsabilidad y confianza a la administración frente a su principal *stakeholder*, los ciudadanos (Cadbury, 2000; OCDE, 2002), de forma que, aunque aún se puede apreciar la orientación al cliente que defiende la NPM, se pretende promover una mayor transparencia y responsabilidad así como una mayor apertura y participación de la ciudadanía. Por este motivo, se ha de reorientar el concepto de cliente-ciudadano que trajo consigo la NPM. En la actualidad se está trabajando, en línea con los modelos *joined-up government* y *WG*, en la composición de servicios públicos integrados basados en la colaboración y coordinación entre organismos públicos (Kernaghan, 2009). A este respecto, la tecnología digital se convierte en la vía para lograr servicios y administraciones públicas integradas y coordinadas (Dunleavy *et al.*, 2006).

Sin embargo, a pesar de que estas nuevas tendencias de gestión pública están siendo implantadas en países como Australia, Reino Unido y Nueva Zelanda, estos nuevos enfoques no están exentos de críticas, ya que su aplicación se ve dificultada por la pervivencia de la especialización y división del trabajo en las organizaciones públicas así como por la variedad y ambigüedad de técnicas y medidas tanto burocráticas como de la NPM (Christensen y Lægreid, 2007; Goldfinch y Wallis, 2010).

A modo de resumen, en la Figura 1 podemos apreciar las características de las tres grandes formas de gestión pública: el modelo burocrático, la NPM y la *Post-New Public Management*.

A este respecto, hay que señalar que no suponen modelos o formas de gestión cerradas, ya que la implantación de reformas en la gestión pública no supone el abandono total de las estructuras y características de los modelos anteriores (Dunn y Miller, 2007). Por tanto, podemos apreciar la existencia de un continuo en el que pueden posicionarse las diferentes administraciones, adaptando distintas técnicas y herramientas de los diversos modelos de gestión. Por tanto, cada administración necesitará realizar un análisis de las posibles alternativas y las diferentes posibilidades que ofrecen, así como las diversas experiencias previas realizadas en otros países

para adaptar e implementar aquellas medidas que sean más oportunas (Jun, 2009).

Figura 1. Modelos de gestión pública: características.

	Modelo Burocrático	NPM	Post-New Public Management
Configuración	Centralización: coordinación horizontal	Descentralización: coordinación vertical	Re-centralización: coordinación horizontal y vertical
Concepción del ciudadano	Aplicación de la legalidad (ciudadano ~ administrado)	Satisfacción del cliente (ciudadano ~ cliente)	Orientación al ciudadano: responsabilidad y rendición de cuentas. Participación ciudadana
Regulación	Ley administrativa	Flexibilidad: huida de la ley administrativa. Formalización contractual	Ley administrativa: apertura y transparencia
Procesos	Estandarización: procedimientos administrativos	Orientación a los procesos: técnicas y procedimientos del sector privado	Profesionalización de la gestión
Estructura	Estructura jerárquica	Unidades de control	Redes de trabajo. Cooperación entre organizaciones
Evaluación	Autoridad y control	Control y evaluación de resultados (<i>output</i>)	Control y evaluación de la gestión (<i>outcome</i>)
Personal	Burocratización funcionariado	Profesionalización funcionariado	Profesionalización funcionariado

Fuente: elaboración propia a partir de Jun (2009) y Pollitt (2009).

3. Técnicas de gestión en la administración pública española

Cuando las primeras reformas de la NPM se estaban llevando a cabo a nivel internacional, en España se estaba asistiendo al proceso de transición democrática. Por esta razón, el proceso de reforma de la gestión pública española se caracteriza principalmente por ser un proceso tardío, ya que fue iniciado a mediados de la década de los ochenta, y de carácter selectivo. A este respecto, hay que subrayar que, aun cuando se han adoptado y difundido medidas y herramientas de gestión de forma generalizada y con amplia implantación en el conjunto de las entidades públicas españolas, la estructura administrativa española mantiene una cultura y, en ciertos casos, una estructura marcadamente burocrática.

En el caso español, encontramos que la descentralización y desconcentración del sector público, tanto organizativa como funcionalmente, así como la apertura al ciudadano son las medidas más desarrolladas. En este sentido, para llevar a cabo la revisión de las técnicas implantadas en España, hemos distinguido tres grupos. Por un lado, las reformas en los modelos de gestión de las administraciones; por otro, aquellas que se centran en la reforma de los sistemas de información económico-financiera y, por último, las que pretenden fomentar la participación ciudadana.

3.1. Principales reformas en los modelos de gestión

Con las reformas en los modelos de gestión se pretende flexibilizar la administración pública a través de la reducción del tamaño del sector público, la introducción de la competitividad en la administración, la delegación de competencias así como la reducción de costes y la mejora de la eficiencia.

Entre las principales medidas adoptadas en este sentido (Figura 2), destacan la privatización del sector público, que se inició con la adhesión a la Comunidad Económica Europea, la descentralización organizativa y la gestión privada o indirecta de servicios públicos.

Figura 2. Principales reformas de la gestión pública en España.

MEDIDAS	REGULACIÓN VIGENTE
Privatización	Según sector intervenido
Descentralización	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos*
Gestión privada de los servicios	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público**

Fuente: elaboración propia.

En el caso de la descentralización, además de buscar un mayor acercamiento al ciudadano, se persigue dotar de mayor flexibilidad de gestión a la administración, al pretender escapar del control administrativo.

Centrándonos en su análisis, cabe decir que en el seno de este proceso de descentralización se ha pasado de un sistema eminentemente centralizado a uno autonómico. En este sentido, las diferentes administraciones territoriales siguen el patrón organizativo de la administración central, por lo que las medidas implantadas en este nivel son asimismo adaptadas a nivel autonómico, así como a nivel local.

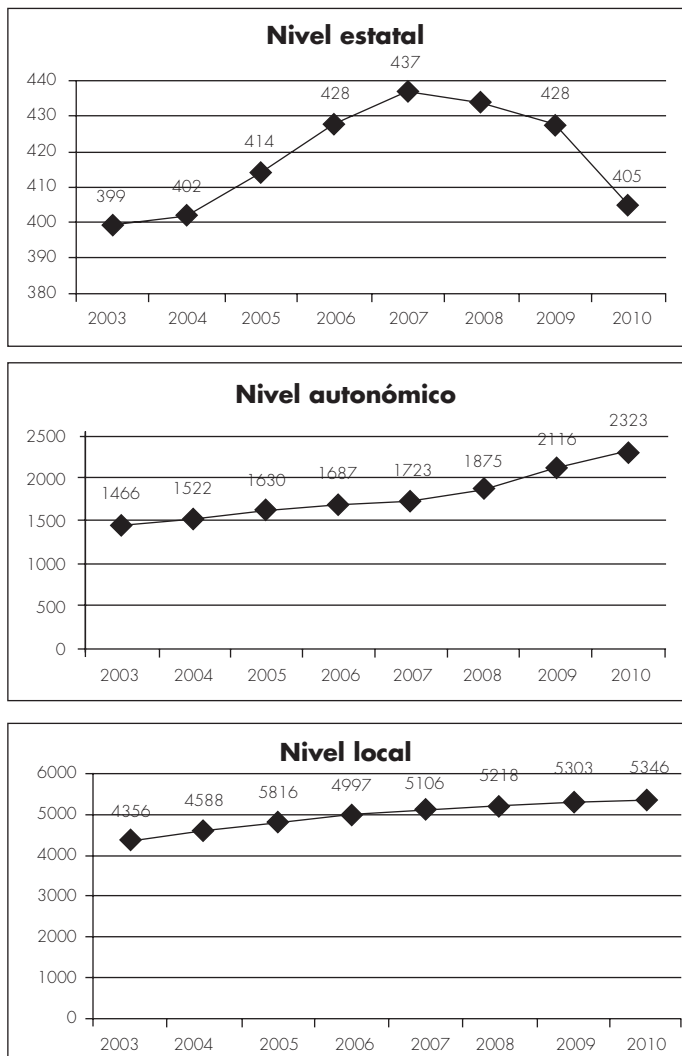
Los instrumentos elegidos para llevar a cabo el proceso de descentralización de la administración pública española han sido los organismos públicos contemplados en la LOFAGE, modificada por la Ley de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos para dar cabida a la figura de la Agencia Estatal, cuya actuación queda sometida al «Contrato de gestión» que es el reflejo del establecimiento de una gestión por objetivos. Así, se configura un sistema de entidades con personalidad jurídica pública diferenciada y patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión, distinguiéndose entre organismos autónomos, entidades públicas empresariales y Agencias Estatales. A estos organismos, se les añade otra vía de descentralización a través de las sociedades mercantiles públicas (Disposición adicional duodécima Ley 6/1997). Con todo ello se pretende dotar a la administra-

* Modificada por la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008; la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

** Modificada por Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, 31/2007 y 29/1998, de 13 de julio.

ción española de un mayor grado de eficiencia, autonomía y flexibilidad, además de velar por los principios de responsabilidad y rendición de cuentas.

Figura 3. Evolución de las entidades descentralizadas período 2003-2010²⁹.



Fuente: Inventario de Entes del Sector Público Estatal (IGAE) e Inventario de Entes de dependientes de las Comunidades Autónomas y Base de datos general de Entidades Locales (D.G. de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales).

29. A nivel autonómico no se incluyen los datos relativos a País Vasco.

En la Figura 3 podemos apreciar la evolución del número total de entidades descentralizadas para el período 2003-2010, para los tres niveles del sector público. En el caso de los ámbitos autonómico y local, el número de entes descentralizados va en aumento, mientras que a nivel estatal observamos un crecimiento de este tipo de entes hasta 2007, año a partir del que se produce una reducción en el número de entidades descentralizadas, a pesar de la reforma introducida por la Ley de Agencias Estatales.

Si realizamos un análisis según el tipo de entidad, hay que subrayar que, a nivel estatal, el grueso de entidades lo forman las sociedades mercantiles dependientes del Estado. Por su parte, a nivel autonómico, encontramos que los dos tipos de entidades con mayor número de entes son los consorcios y las sociedades mercantiles públicas. Por último, a nivel local, son los organismos autónomos y las sociedades mercantiles públicas los que presentan mayor número de entes, seguidos por los consorcios. En este sentido, podemos señalar que las sociedades mercantiles dependientes del sector público son un importante instrumento al servicio de la descentralización de la administración tanto a nivel estatal, autonómico como local. La expansión de éste y el resto de entes descentralizados, nos lleva a concluir que en España, la gestión directa de los servicios públicos es preferente sobre la gestión indirecta.

Ante este panorama cabe subrayar que, aunque en este proceso de descentralización la finalidad que se persigue es una mayor flexibilidad en la gestión al escapar del control administrativo, la proliferación de entidades descentralizadas presenta una importante limitación: la falta de coordinación, lo que lleva a plantear la necesidad de re-centralizar la actuación y gestión pública. Así, cabe decir que la mayor parte de estas entidades no presentan presupuestos consolidados, de manera que perdemos la visión de la actividad económica conjunta. A título de ejemplo presentamos la Figura 4, en la que se contiene, a nivel autonómico, el número de entidades descentralizadas que consolidan presupuesto para cada Comunidad Autónoma para el ejercicio 2009. Así, las Comunidades con mayor número de entes descentralizados, Cataluña y Andalucía, consolidan tan solo el 8,24 y 4,72% de los entes, respectivamente.

Figura 4. Entidades incluidas en la consolidación del ejercicio 2009³⁰.

Comunidad Autónoma	Entes incluidos en la consolidación	Total de entes descentralizados	Porcentaje
Andalucía	16	339	4,72%
Aragón	13	95	13,68%
Asturias	15	70	21,43%
Islas Baleares	7	167	4,19%
Islas Canarias	14	74	18,92%
Cantabria	9	66	13,64%
Castilla y León	8	87	9,20%
Castilla-La Mancha	10	77	12,99%
Cataluña	30	364	8,24%
Extremadura	7	73	9,59%
Galicia	13	146	8,90%
Madrid	23	145	15,86%
Región de Murcia	9	95	9,47%
C. Foral de Navarra	12	92	13,04%
La Rioja	8	28	28,57%
C. Valenciana	11	140	7,86%

Fuente: Elaboración propia a partir de Liquidación de Presupuestos de Comunidades y Ciudades Autónomas e Inventario de Entes de dependientes de las Comunidades Autónomas (D.G. de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales).

Por su parte, el uso de la gestión privada de servicios públicos se ha visto fomentado por la actual situación de crisis financiera. Entre las fórmulas existentes destacan la externalización (*outsourcing*), que implica la provisión del servicio por parte de una organización privada que presenta mayor flexibilidad que los organismos públicos y un mejor control de los costes, y la colaboración público-privada o *public-private partnership* (PPP), a través de la cual el sector público y privado actúan conjuntamente en el desarrollo de un proyecto o servicio público.

En el caso de la fórmula de PPP, su uso había estado limitado en España a la construcción de infraestructuras de transporte, aunque en los últimos años se está abriendo a otros sectores, tal es el caso de la construcción de un centro de mayores en Extremadura, de tal manera que el número de

30. No se incluyen los datos de País Vasco, Ceuta y Melilla.

proyectos tramitados a través de la fórmula de PPP ha aumentado en un 25% en la última década (Allard y Trabant, 2006).

Así, el 60% de los proyectos PPP dependen del nivel autonómico. A este respecto, es la Comunidad de Madrid la que desarrolla mayor número, seguida de Cataluña y Andalucía (14, 9 y 7 proyectos, respectivamente). No obstante, cabe subrayar que es en Cataluña donde se acometen mayor número de iniciativas PPP (19 proyectos), pero en su mayoría de titularidad estatal, al contrario que en la Comunidad de Madrid (un total de 16 proyectos) donde en su mayoría dependen de la propia comunidad.

Por otro lado, si atendemos al sector en el que se desarrollan los proyectos, el 81% de los mismos se realizan en infraestructuras de transporte, el 15% a sanidad y el 4% restante se desarrolla en infraestructuras de agua, residuos, servicios sociales y otras.

3.2. Principales medidas para la modernización de los sistemas de información económico-financiera

Junto con la reforma de los modelos de gestión, también hemos asistido a la reforma de los sistemas de información económico-financiera que tiene su fundamento en la rendición de cuentas, la evaluación de las políticas públicas y la mejora de la eficiencia y eficacia de las instituciones.

La Figura 5 recoge el catálogo —no cerrado— de instrumentos y técnicas utilizadas en el sector público español para la modernización de los sistemas de información económico-financiera.

Figura 5. Principales medidas para la modernización de los Sistemas de Información Económica-Financiera.

MEDIDAS	REGULACIÓN VIGENTE
Presupuesto por programas	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
Indicadores de gestión	Orden Ministerial EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública y Orden Ministerial EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, que aprueba el modelo normal de contabilidad local
<i>Benchmarking</i>	No regulación, implantación voluntaria
Cuadro de mando integral	No regulación, implantación voluntaria

Fuente: elaboración propia.

Inicialmente, la Ley General Presupuestaria de 1977 contenía algunas reformas que no fueron efectivas hasta que en 1985 comenzaron a utilizarse los presupuestos por programas, consagrados en la Ley General Presupuestaria, normativa que establece los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia como bases para la gestión, evaluación y control de las entidades. Así, se abrió paso a la introducción de otros mecanismos de gestión, tales como los indicadores de gestión; los cuales a su vez, dan sustento a otros instrumentos de gestión, entre otros, el Cuadro de Mando Integral o *Balanced Scorecard*, como forma de introducción de la planificación estratégica en la administración pública y que ha sido implantado en algunas entidades locales catalanas como Sant Cugat del Vallés o Barcelona y en la gestión de determinados servicios locales en España (Turull y Vivas, 2003; Rodríguez *et al.*, 2010) y, el *benchmarking*, técnica que aumenta la utilidad del uso de los indicadores de gestión y favorece la implantación de un proceso de aprendizaje entre las distintas administraciones (Navarro y Ortiz, 2003).

En el marco de estas reformas, la IGAE ha estado trabajando en una serie de directrices sobre la gestión pública, especialmente en los indicadores de gestión: *El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público. Guía, Fundamentos Técnicos y Aplicación* (IGAE, 1997), *Principios generales sobre contabilidad analítica de las Administraciones Públicas* (IGAE, 2004) e *Indicadores de gestión en el ámbito del Sector Público* (IGAE, 2007), cuyo principal objetivo es «servir como referencia metodológica en el procedimiento en el diseño e implementación de indicadores de gestión, así como orientación sobre la utilidad de la información proporcionada por estos indicadores en el marco de la administración pública» (IGAE, 2007: 12).

En España, la institucionalización de las medidas de gestión se basa en la experiencia y la propuesta del mundo académico y expertos. En este sentido, podemos destacar, entre otras, las siguientes iniciativas: AECA (2002), que propone una serie de indicadores para diferentes servicios públicos locales; FEMP (2006), cuyo objetivo principal es implementar un sistema de información de gestión útil en la toma de decisiones y prestación de servicios locales y, los proyectos SINIGAL I y II (Ortiz *et al.*, 2006) que es una experiencia concreta de desarrollo e implementación de indicadores de gestión en Andalucía.

De este modo, tras el trabajo y análisis realizado por las diferentes instituciones y académicos, los indicadores de gestión han sido institucionalizados normativamente. En el ámbito local, a través de la Orden Ministerial EHA/4041/2004, que aprueba el modelo normal de contabilidad local y, más

recientemente, a nivel estatal, por la Orden Ministerial EHA/1037/2010, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública, obligándose a incluir en la Memoria de las diferentes administraciones, una batería de indicadores financieros, presupuestarios y de gestión.

A pesar de que estas medidas son relativamente recientes, podemos esbozar una primera aproximación sobre la institucionalización de los indicadores de gestión en la administración local. Después de los primeros años de aplicación (en vigor desde 2006), podemos señalar que en este tipo de organizaciones, la aplicación de indicadores de gestión es limitada, existiendo una preferencia por la consecución de los objetivos económico-financieros ya que los indicadores financieros y presupuestarios se desarrollan en mayor medida que los indicadores de gestión (Royo *et al.*, 2010; Pérez *et al.*, 2011). Asimismo, la implantación de indicadores de gestión encuentra una serie de barreras, entre las que destacan la falta de un sistema de contabilidad de costes estandarizada, la falta de objetivos formalmente plasmados en el proceso de elaboración del presupuesto, la ausencia de mecanismos para capturar la información no financiera y la falta de estandarización de los procedimientos de gestión (Pérez *et al.*, 2011).

No obstante, el uso de indicadores de gestión presenta una gran oportunidad para la obtención de información de gestión de la administración pública, pudiendo favorecer el proceso de re-coordinación que el WG se propone.

3.3. Principales técnicas de participación ciudadana

En España, se ha procedido igualmente a la apertura de la administración al ciudadano, bajo el prisma de la orientación hacia éste como cliente que promulga la NPM.

Para aumentar la participación ciudadana se han trasladado técnicas desde el sector privado, tales como los modelos que miden la calidad de los servicios (certificados ISO y modelo EFQM —*European Foundation for Quality Management*—), las cartas de servicios y los libros de quejas y sugerencias. Asimismo se han potenciado otras técnicas entre las que destacan los presupuestos participativos y la administración electrónica o E-gobierno (Figura 6).

Figura 6. Principales instrumentos de participación ciudadana.

MEDIDAS	REGULACIÓN VIGENTE
Presupuestos participativos	No regulación, implantación voluntaria
Evaluación de la calidad y cartas de servicios	Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las Cartas de Servicios y los Premios a la Calidad en la Administración General del Estado
Libro de quejas y sugerencias	Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano*
E-gobierno	Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos**

Fuente: elaboración propia.

Los modelos que miden la calidad de los servicios, las cartas de servicios, así como los libros de quejas y sugerencias han sido introducidos en el sector público español a través de regulación normativa (Figura 10). En el caso de las cartas de servicios, hay que señalar que, aunque es una herramienta de evaluación de la gestión de la NPM, enlaza con las nuevas corrientes en el sentido de que se configura a su vez como una forma de conseguir «la transparencia, la rendición de cuentas y la renovación de la confianza en el gobierno» (Torres, 2005: 688), por lo que se constituyen como una herramienta del *Governance*.

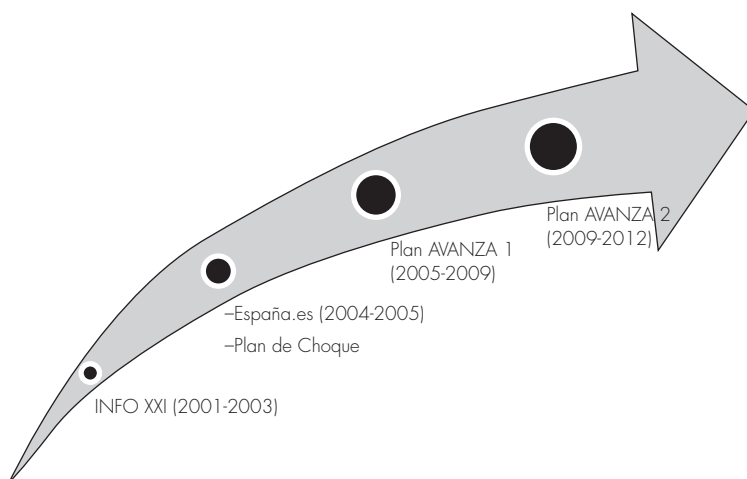
Asimismo, el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) ha favorecido la implantación de la administración electrónica, que culmina con la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, en la que se obliga a las administraciones a poner *online* todos sus servicios y a proveer de los medios necesarios para que los ciudadanos puedan relacionarse electrónicamente con todos los organismos públicos.

Por su parte, en el seno de la administración electrónica se han implementado, a nivel estatal, diversos planes de actuación con el objetivo de modernizar los servicios públicos y mejorar la atención al ciudadano (Figura 7).

* Modificado por el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

** Desarrollada por el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Figura 7. Evolución de la administración electrónica en España.



Fuente: elaboración propia a partir de Criado (2009).

Durante la primera década del siglo XXI, el fomento de la *eAdministración* en España ha ido en aumento, siguiendo la estela marcada en esta materia por las políticas públicas a nivel europeo. Así, en 1999 empezó a fraguarse la iniciativa *INFO XXI, la Sociedad de la Información para Todos*, que no se implementó hasta 2001, para un período de dos años. Esta iniciativa trabajó en tres grandes áreas: impulso del sector de las telecomunicaciones, la Sociedad de la Información para todos y la potenciación de la *eAdministración*. No obstante, no se implantaron la totalidad de las iniciativas propuestas de manera que los logros obtenidos en determinados proyectos, tales como el DNI electrónico o el Proyecto RED de la Seguridad Social, quedaron como actuaciones aisladas que alteraron la estructura organizativa y funcional de la administración (Criado, 2009). En el año 2003 fue presentada una nueva propuesta: *Programa de Actuaciones para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en España (España.es)*, cuyas líneas de actuación eran la accesibilidad, formación y comunicación en *eAdministración*, Educación y PYMES. Asimismo, se llevó a cabo una planificación específica de la *eAdministración* a través del *Plan de Choque para el Impulso de la Administración Electrónica en España*. En 2005, se emprendió la iniciativa *AVANZA para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y de Convergencia con Europa y entre Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas*, que ha tenido su continuación en 2009 con

AVANZA 2, centrándose en la prestación de servicios públicos digitales y en fomentar la cooperación interadministrativa, con las Comunidades Autónomas y entidades locales. En este sentido, hay que subrayar que ambos planes han supuesto un importante avance en cuanto a la mejora de la coordinación con los *stakeholders* (OCDE, 2010), en línea con el Buen Gobierno, de manera que se fomenta la implantación de *multi-level governance*, que «hace referencia a la coordinación vertical entre el gobierno central y los subcentrales, a la coordinación horizontal entre los organismos e, incluye también, la noción de *networked co-ordination*, que se refiere a las relaciones de colaboración entre los *stakeholders* gubernamentales y no gubernamentales» (OCDE, 2010:46).

Sin embargo, la modernización digital de las administraciones autonómicas no siguió un proceso único, sino que cada Comunidad desarrolló su propia estrategia y proyectos, siendo Galicia, País Vasco, Cataluña y Andalucía las primeras en introducir innovaciones digitales (Criado, 2009).

En el ámbito local, además del marco que establece el plan AVANZA, se han llevado a cabo diversas iniciativas, de las que destacan en cuanto a la participación ciudadana se refiere, la *Iniciativa 060*, que constituye un punto de atención ciudadana único de los tres niveles del Estado; *Plan Conecta*, que persigue fomentar el uso de las TICs entre la administración y la ciudadanía y, el *Plan Moderniza*, que profundiza en la implantación de la Administración electrónica.

Asimismo, dentro de las técnicas de participación ciudadana, se están implantando los presupuestos participativos, más acordes con la teoría de la gobernanza o *Governance*, cuyo principal objetivo es la participación directa de la ciudadanía en el proceso de presupuestación, de manera que los ciudadanos puedan proponer y decidir sobre el destino de los recursos municipales. A este respecto, la FEMP viene trabajando en el área de participación ciudadana y gobernanza y ha elaborado igualmente, una guía para la puesta en marcha del proyecto «presupuestos participativos»³¹. Entre las ciudades que han implantado esta medida podemos citar, a título meramente orientativo, Sevilla, Córdoba, Castellón de la Plana, Albacete, San Sebastián, Málaga, Sabadell, o Leganés.

Para cerrar este epígrafe, hay que dejar patente que el proceso de reforma de la gestión pública española sigue abierto, y aún hoy se trata de avanzar en la implantación de algunas de las medidas propugnadas por la NPM. Del mismo modo, que este proceso haya sido tardío y que se hayan introducido medidas en el seno de la estructura burocrática, ha provocado que

31. Puede consultarse en la página web de la FEMP: <http://www.femp.es/>.

la adopción de medidas de la NPM se haya visto solapada con la introducción de las nuevas herramientas de gestión pública *post-New Public Management* basadas en la re-centralización y mayor transparencia que influyen en la adaptación de las diferentes técnicas.

4. Reflexiones finales

En España, el retraso y el carácter selectivo de la implantación de las corrientes en gestión pública pueden convertirse en una oportunidad. En este sentido, es posible afirmar que la implantación de nuevas tendencias en gestión pública no supone una ruptura total con las anteriores (Goldfinch y Wallis, 2010). Hemos de señalar que en el caso de la NPM, no se apelaba por el abandono de las estructuras burocráticas y, en el seno de las nuevas formulaciones, las prácticas de la NPM no han sido abandonadas en su totalidad (Dunleavy *et al.*, 2006; Dunn y Miller, 2007; Christensen y Lægreid, 2008). Por tanto, podemos considerar que las sucesivas reformas constituyen un continuo, en el que cíclicamente se van adoptando distintas mejoras en la administración pública. Asimismo, tenemos que subrayar que los modelos de la *Post-New Public Management* no son sino una recopilación de distintas características de los modelos burocrático y mercantilista.

En este contexto, el modelo de gestión pública español sigue aún basado en un sistema eminentemente burocrático en el que se han implantado una serie de medidas y herramientas propias de la NPM. No obstante, la adaptación de estas técnicas parece responder más a un conjunto de acciones aisladas que a un marco conjunto de reformas. En este trabajo se han puesto de manifiesto el desarrollo de determinadas reformas e instrumentos en el sector público español, que no llegan a ser un catálogo cerrado de medidas.

Un elemento común de estas reformas, además de la falta de coordinación entre las mismas, es que se han implantado de manera selectiva, a través de determinados cambios sobre el modelo tradicional, de forma que en el caso español han convivido características burocráticas con las nuevas técnicas introducidas por la NPM. Por esta razón, sería necesario hacer una revisión de las técnicas y mejoras que se están implantando a la luz de las diferentes experiencias llevadas a cabo en otros países y de las nuevas corrientes que están emergiendo. A este respecto, cabe subrayar la importante oportunidad que representan para el caso español los modelos *Post-New Public Management*, que apuntan a una conjugación entre las técnicas

de la NPM y del modelo burocrático, buscando una re-centralización y re-coordinación de la administración pública, que en nuestro caso ya existía. Por tanto, debemos avanzar en la adaptación y mejora de la gestión pública, teniendo presente el beneficio que supone las aplicaciones de los diferentes modelos.

Igualmente, hay que subrayar que no todas las técnicas han sido implantadas a través de los mismos cauces. En España, se ha pretendido huir de la rigidez que impone la ley administrativa, pero aún estamos enraizados en un sistema legalista por lo que la adaptación de las diferentes técnicas requiere de la institucionalización normativa. En este sentido, cabe resaltar que la mayoría de las medidas analizadas han sido adaptadas a través de preceptos normativos, aunque como se ha señalado anteriormente no son fruto de un paquete o política de reformas.

Debemos resaltar que de entre las reformas llevadas a cabo en el sector público español, la que mayor grado de desarrollo presenta es la descentralización administrativa. En este sentido, hemos observado un aumento de entidades descentralizadas en los tres niveles del Estado, aunque en el caso estatal, a diferencia de lo que ocurre a nivel autonómico y local, la tendencia de los últimos años es a reducir el número de entes.

De entre los diferentes tipos existentes, las sociedades mercantiles públicas juegan un papel importante en los tres ámbitos, lo que de unido al escaso grado de proyectos de colaboración público-privada, pone de manifiesto que en el sector público español existe una preferencia por la gestión directa de los servicios públicos.

Sin embargo, este proceso de descentralización ha dado lugar a la existencia de una falta de coordinación entre unidades. En este sentido y conectando con los sistemas de información económico-financiera, la mayor parte de las entes descentralizados no presentan presupuestos consolidados, de manera que se dificulta la coordinación y gestión conjunta de entidades.

Continuando con la cuestión de los sistemas de información económico-financiera, hemos analizado en mayor medida la implantación de indicadores de gestión, que han sido institucionalizados recientemente a través de preceptos normativos. A este respecto, a pesar de su corta vigencia desde que fueron recogidos normativamente, están teniendo un bajo desarrollo, lo que debe ser analizado con mayor detenimiento.

Por último, hemos presentado una recopilación de un conjunto de medidas para impulsar la participación ciudadana, entre las que destaca la administración electrónica. A pesar de la importancia que este tipo de reformas tiene, ya que supone un diálogo con el ciudadano, que es el fin últi-

mo de la administración pública, presentan todavía un escaso grado de desarrollo, por lo que creemos que las próximas reformas deben orientarse hacia esta parcela.

Referencias bibliográficas

- ALLARD, G. Y TRABANT, A. (2006) *La tercera vía: en la frontera entre público y privado. Public Private Partnerships*. Cátedra económica-financiera del Sector Público del Centro Pricewaterhouse Coopers e Instituto de Empresa, Madrid.
- ARELLANO, D. Y CABRERO, E. (2005) «La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público» *Gestión y Política Pública*, Vol. XIV (3), 599-618.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (AECA) (2002) *Un sistema de Indicadores de Gestión para los Ayuntamientos*. Documento n.º 26 de Contabilidad de Gestión, AECA, Madrid.
- CADBURY, A. (2000) «The Corporate Governance Agenda» *Corporate Governance*, 8, (1), 7-15.
- CHRISTENSEN, T. Y LÆGREID, P. (2007) «The Whole of Government Approach to Public Sector Reform» *Public Administration Review* 67 (6), 1059-1066.
- CHRISTENSEN, T.; LISE, A. Y LÆGREID, P. (2008) «Beyond New Public Management: AgeNcification and Regulatory Reform in Norway» *Financial Accountability & Management*, 24 (1), 15-30.
- CRIADO, J. I. (2009) *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las tecnologías de la información y comunicación en la modernización de las administraciones públicas. Un análisis de la configuración de la Administración Electrónica en la Unión Europea y España (1995-2995)*, INAP, Madrid.
- DIEFENBACH, T. (2009) «New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark sides of Managerialist ‘Englishtenment’ *Public Administration*, 87 (4), 892-909.
- DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H; BASTOW, S. Y TINKLER, J. (2006). «New Public Management is Dead: Long Live Digital-Era Governance» *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 467-494.
- DUNN. W. y MILLER, D. (2007) «A Critique of the New Public Manage-

- ment and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform» *Public Organization Review* 7, 345-358.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (2006) *Guía para la implantación de un sistema de costes en la Administración local*, FEMP.
- GOLDFINCH, S. Y WALLIS, J. (2010) «Two Myths of Convergence in Public Management Reform» *Public Administration*, 88 (4), 1099-1115.
- HOOD, C. (1991) «A Public Management for all Seasons?» *Public Administration*, 69 (1), 3-19.
- (1995) «The New Public Management in the 1980's: variations on a theme» *Accounting Organizations and Society*, 20 (2), 93-109.
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE) (1997) *El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público. Guía, Fundamentos Técnicos y Aplicación Cprox*, IGAE, Madrid.
- (2004) *Principios generales sobre contabilidad analítica de las Administraciones Públicas*, IGAE, Madrid, 1.ª edición.
- (2007) *Indicadores de gestión en el ámbito del Sector Público*, IGAE, Madrid, 1.ª edición.
- JUN, J. (2009) «The Limits of Post, New Public Management and Beyond» *Public Administration Review*, 69 (1), 161-165.
- KERNAGHAN, K. (2009) «Moving towards integrated public governance: improving service delivery through community engagement» *International Review of Administrative Sciences* 75 (2), 239-254.
- NAVARRO GALERA, A. Y ORTIZ RODRÍGUEZ, D. (2003) «Propuesta metodológica para la aplicación del Benchmarking a través de indicadores: una investigación empírica en Administraciones Locales» *Revista de Contabilidad*, 6 (12), 109-138.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2002) «Las Mejores Prácticas de la OCDE para la Transparencia Presupuestaria» («OECD Best Practices for Budget Transparency»), *OECD Journal on Budgeting*, 1 (3), 7-14.
- (2010) *Good Governance for Digital Policies: How to Get the Most Out of ICT. The Case of Spain's Plan Avanza*, OCDE Publishing.
- ORTIZ RODRÍGUEZ, D., NAVARRO GALERA, A. Y LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M. (2006) «Consensus among public managers as strategy for standardization of performance indicators» *International Public Management Journal*, 9 (4), 371-398.
- PÉREZ LÓPEZ, G., ORTIZ RODRÍGUEZ, D. Y GARDE SÁNCHEZ, R.

- (2011) «The Institution of Performance Measures in Local Government: the Spanish Case», *IRSPM 15*, 11-13 de abril, Dublin, Irlanda.
- POLLITT, C. (1995) «Justification by Works or by Faith? Evaluating New Public Management» *Evaluation*, 9 (2), 113-154.
- (2003) «Joined-up Government: A Survey» *Political Studies Review* 1, 34-49.
- (2009) «Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget?» *Public Administration*, 87 (2), 198-218.
- RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M.P., LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M. Y ORTIZ RODRÍGUEZ, D. (2010) «Implementing the balanced scorecard in public sector agencies: An experience in municipal sport services» *Academia, Revista Latinoamericana de Administración*, 42, 116-139.
- ROYO, S., MARTÍ, C. Y ACERETE, B. (2009) «Performance indicators and accountability: the case of Spanish municipalities' annual accounts», *EGPA Conference*, 2-5 de septiembre, St. Julians, Malta.
- TORRES, L. (2005) «Service Charters: Reshaping Trust in Government-The Case of Spain» *Public Administration Review*, 65 (6), 688-699.
- TURULL I NEGRE, J. Y VIVAS URIETA, C. (2003) «El cuadro de mando integral en la administración pública: el caso del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès», *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 28-31 de octubre, Panamá.